

**MODERNIZACIÓN DE
LA GESTIÓN
PÚBLICA**

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Ramón Ventura Camejo
Presidente

MIEMBROS:

Dr. Raymundo Amaro Guzmán

Dr. Cristóbal Gómez Yangüela

Dr. Franklin García Fermín

Lic. Gregorio Montero

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán

Lic. Olivo Rodríguez Huertas

Alain Delmas

DIRECCION:

Lic. Ramón Ventura Camejo

DISEÑO EDITORIAL**Cuidado de Edición**

Licda. Mabel Joa

Corrección de Estilo

Gregorio Montero

Juan A. Forzani

Diagramación y arte

Editora Punto Mágico

Impresión y Diseño de Portada

Editora Punto Mágico

Santo Domingo,

República Dominicana, 2008

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Contenido

- 7** Palabras de Presentación
Ramón Ventura Camejo
- 11** La eficacia en la Actuación de la Administración Pública como Garantía de los Derechos de los Ciudadanos
Eduardo Jorge Prats
- 25** Gobernabilidad y Transparencia para una Gestión Pública Moderna y un País con Crecimiento en Igualdad
Ana Bellever, Marcos Mendiburu y María Poli
- 61** Haciendo Justicia al papel de la Estructura Organizacional
Delsa Tactuk
- 77** La Planificación Estratégica de Recursos Humanos
Frank González
- 107** La Tecnología de la Información al Servicio de la Profesionalización de la Función Pública: El Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP)
Gregorio Montero y José Mejía
- 137** El Reto de Construir Meritocracias Flexibles en el Empleo Público (Colaboración Internacional)
Francisco Longo

Presentación

Por tercera ocasión dejamos constancia ante la comunidad jurídica y de la administración del Estado de nuestro país de que definitivamente hemos apostado por el conocimiento científico en la Administración Pública dominicana. Este número 3 de la Revista de Administración Pública lo asumimos como la consagración de este instrumento de difusión y debate de las ideas y los conceptos que van a incidir en el desarrollo de la gestión pública y la reforma institucional de sus órganos.

La presente entrega de la Revista está dedicada a la Modernización de la Gestión Pública, tema crucial para la reforma del Estado, y que a su vez se constituye en un indicador insoslayable de todo proceso que procura colocar a la Administración Pública como instrumento incontestable del desarrollo del Estado. Seguimos insistiendo en que todo proceso de cambio debe estar acompañado de los enfoques teóricos que lo sustenten, y no tenemos duda de que la Administración Pública en

nuestro país esta inmersa en un profundo proceso de cambio legal e institucional.

En este numero el lector podrá entrar en contacto con los principios y enfoques teóricos que sustentan los derechos de los ciudadanos frente al deber de eficacia del Estado, el cual se expresa por medio de la actuación de la Administración Pública; todo esto de la mano del especialista en Derecho Constitucional Eduardo Jorge Prats. También escribe Delsa Tactuk, quien expone un interesante enfoque en torno al papel de las estructuras organizacionales en el proceso de reforma y modernización de los órganos de la Administración Pública.

Se recoge el trabajo de los especialistas Ana Bellver, Marcos Mendiburu y María Poli, colaboradores del Banco Mundial, quienes explican como el tema de la Transparencia y el desarrollo de indicadores al respecto inciden de manera determinante en el proceso de mejora de la gestión pública, a partir de claros enfoques de lucha contra la corrupción administrativa. Destacamos la colaboración del consultor Frank González, quien aborda el tema de la Planeación Estratégica de los Recursos Humanos en el Sector Público, temática en la que nos hemos interesado y estamos impulsando como forma de incorporar a la gestión del capital humano un

contenido de racionalidad y resultados, a partir de los principios o categorías administrativas de eficacia y eficiencia.

Como forma de valorar el rol de la tecnología de la información en el proceso de modernización de la gestión pública se incluye en este numero un artículo de la autoría de Gregorio Montero y José Mejía, quienes combinan los subsistemas técnicos de gestión de personal que dispone la Ley con el Sistema de Administración de Servidores Públicos, el cual constituye una plataforma tecnológica que procura apoyar la eficiencia y la transparencia en el manejo de la nomina y los distintos rubros de personal, a partir de datos confiables.

Por ultimo, contamos con la colaboración internacional del profesor español Francisco Longo, quien nos ofrece un interesante enfoque en relación con la innovación para la profesionalización de la Función Pública, a partir de los principios de merito, flexibilidad y eficiencia.

Agradecemos la colaboración de los articulistas y tenemos la seguridad de que este numero tendrá igual o mayor acogida que los números anteriores, pues en definitiva serán los lectores, quienes permitirán que la Revista de Administración Pública se convierta en lo que

pretendemos sea: un medio de difusión, de debate académico, conceptual y doctrinario que de sustancia al proceso de cambio que experimenta la Administración Pública Dominicana.

*Lic. Ramón Ventura Camejo
Presidente del Consejo Editorial*

La eficacia en la Actuación de la Administración Pública como Garantía de los Derechos de los Ciudadanos

Eduardo Jorge Prats*

Sentido de la Eficacia en el Ambito Administrativo

La eficacia “es el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos o también la actuación para cumplir tales objetivos” en tanto que la eficiencia “significa hacer bien las cosas”.¹ La eficacia busca el resultado de la acción, la realización efectiva, real, de los objetivos deseados o programados. La eficiencia se centra en el logro del resultado de la manera más óptima y menos costosa posible.

En lo que respecta a la Administración Pública, la eficacia orienta el ejercicio de la función administrativa, tanto en lo que

¹ Luciano Parejo Alfonso. EFICACIA Y ADMINISTRACION. Madrid: MAP, 1995, pág. 94.

La eficacia -salvo honrosas excepciones como es el caso de la Ley Monetaria y Financiera- no aparece plasmada expresamente en ninguno de los textos legales que sirven de fundamento al estatuto de la Administración Pública dominicana y que plasman los principios que rigen la actuación administrativa.

concierno a la organización de la Administración como en lo atinente a la actuación de ésta y sus relaciones con los ciudadanos. Sin olvidar la estrecha conexión que existe entre el ámbito organizativo y la actuación administrativa concreta, este artículo se centra en la incidencia de la eficacia en el desarrollo externo de la actividad administrativa y, consecuentemente, en los derechos e intereses de los administrados. Esta eficacia impone “un deber de actuación administrativa, a fin de que el correcto desarrollo de la misma permita obtener decisiones que, además, de no vulnerar el ordenamiento jurídico, sean eficaces”.²

La eficacia como mandato constitucional y supranacional

La eficacia -salvo honrosas excepciones como es el caso de la Ley Monetaria y Financiera-³ no aparece plasmada expresamente en ninguno de los textos legales que sirven de fundamento al estatuto de la Administración Pública dominicana y que plasman los principios que rigen la actuación administrativa.

“Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos.”

Sin embargo, del Artículo 8 de la Constitución es posible inferir la eficacia como principio implícito que rige la Administración. En efecto, al disponer nuestra norma fundamental que “se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos” (Artículo 8), es evidente que se establece la primacía de la persona en la sociedad y su posición fundamental ante -y en- un Estado que ya no tiene como fin a sí mismo sino que su existencia solo es constitucionalmente admisible en la medida en que es Estado de Derecho y Estado Social. Esto así la eficacia emerge, a partir de la Constitución y del “Derecho Constitucional de la efectividad” a que ella da origen, como la exigencia de una acción estatal organizada, programada legalmente, idónea y sistemática para la realización del fin del Estado: la protección efectiva de los derechos de la persona.

Tomando en cuenta que el Estado contemporáneo es primordialmente un Estado administrativo, el mandato de eficacia implícito en la propia consagra-

¹ Julio Ponce Solé. DEBER DE BUENA ADMINISTRACION Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEBIDO. Valladolid: Lex Nova, 2001.

² Artículo 4.e.

ción de la finalidad principal de un Estado a la vez de Derecho y Social, en lectura combinada con el principio de razonabilidad de la actuación estatal exigido por el Artículo 8.5 de la Constitución, conduce necesariamente a la conclusión de que “la Administración, a la que en el período del Estado liberal de Derecho se le exigía sólo la correcta aplicación del Derecho y, con el desarrollo de las políticas sociales, pasó a requerírsele, cada vez más, eficacia y eficacia distinta en cada uno de sus ramos y sectores de actividad (...) le es demandada ahora, además, eficiencia en la eficaz realización del interés general conforme a su determinación por el Derecho”.⁴ De manera que, la eficacia exigida a la actuación administrativa es, no hay que olvidarlo, una “eficacia eficiente”.

La eficacia de la acción estatal y, en específico, de la actuación administrativa, resulta ser también un mandato supranacional -y por ende constitucional, partiendo de que como bien establece la Suprema Corte de Justicia en su Resolución 1920-2003, los instrumentos internacionales de derechos humanos y sus interpretaciones por sus órganos de

⁴ Luciano Parejo Alfonso. DERECHO ADMINISTRATIVO. Barcelona: Ariel, 2003, pág. 145.

aplicación forman parte del “bloque de constitucionalidad”- en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si asumimos que la eficacia es garantía de buena Administración, no hay dudas de que ésta integra el derecho fundamental a un debido proceso, lo cual ha sido reconocido también en la Resolución citada por nuestro más alto tribunal de justicia. Como bien ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.⁵ Este derecho a un debido proceso administrativo incluye el derecho a ser oído, el cual, tal como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, acogiendo el criterio del administrativista argentino Agustín Gordillo, “no solamente es un principio de Justicia, es también un principio de eficacia, porque indudablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos, y por lo tanto lo ayuda a

“Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.

⁵ Corte I.D.H., Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C. No. 72, párrafo 129.

una mejor administración, además de una más justa decisión”.⁶

La eficacia como garantía del administrado en el procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es al mismo tiempo garantía de una buena Administración y garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos. De ahí que el procedimiento administrativo no es un fin en sí mismo sino que tiene un rol eminentemente instrumental. “Afirmar la naturaleza instrumental del procedimiento administrativo no debe conducir, sin embargo, a considerar que lo más importante es la aplicación correcta de la ley a los casos concretos, es decir, la legalidad material de los actos administrativos, independientemente de las irregularidades formales del procedimiento. Hay que enfatizar que las decisiones administrativas no pueden ser legales o correctas al margen del procedimiento. Muy por el contrario, las formalidades procedimentales permiten legitimar la actuación administrativa (...). Parafraseando el adagio anglosajón de que *justice must not be only done, it must also seem to be done*, podríamos

⁶ CIDH, Informe No. 49/99, Caso 11.610 Loren Laroye Riebe Star, Jorge Baron Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, México 13 de abril de 1999, párrafo 69.

afirmar que no basta con que la Administración decida o actúe conforme a las normas procedimentales, lo cual significa, en principio, actuar conforme a Derecho. El respeto a las normas procedimentales es clave principalmente cuando el legislador deja un margen de apreciación o discrecionalidad a la Administración pues, en ese caso, la decisión no podrá ser invalidada, en principio, por su contenido, el cual puede ser libremente determinado por la Administración, sino que necesariamente la corrección de la actuación tendrá que ser vista a la luz de los principios y garantías procedimentales, como es el caso del debido proceso y la razonabilidad”.⁷

Por este carácter doblemente garantista del procedimiento administrativo que hace que éste cumpla una función eminentemente instrumental, la eficacia es un principio clave del procedimiento administrativo. El mismo indica, para decirlo con las palabras del legislador peruano, que “los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización

⁷ Eduardo Jorge Prats y Omar Victoria Contreras. DERECHO DE LA REGULACION MONETARIA Y FINANCIERA. Santo Domingo: Ius Novum, 2008, pág. 115.

no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados”.⁸ En otras palabras, el procedimiento administrativo debe ser eficaz lo que significa que solo es eficaz aquella actuación administrativa donde se ha observado el procedimiento legal establecido.

La eficacia, a su vez, implica los siguientes sub principios:

a) Instrumentalidad. Como ya hemos dicho, el procedimiento administrativo no es un fin en sí mismo. La eficacia implica el principio de instrumentalidad. Esta instrumentalidad significa que el procedimiento administrativo tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses de los administrados porque esa es precisamente la finalidad principal del Estado: la protección efectiva de los derechos de la persona.

b) Economía procedimental. Esto conlleva a que el procedimiento administrativo esté orientado a disminuir el número de diligencias administrativas y a eliminar todas aquellas que son superfluas o

⁸ Artículo IV.1.10 de la Ley de Procedimiento Administrativo General No. 27.444 del año 2001.

establecen requisitos que no tienen nada que ver con el objeto ni la prosecución del procedimiento.

c) Simplicidad. Los trámites administrativos deben ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria. Aquí debemos resaltar que de la sencillez del procedimiento administrativo dependerá en gran medida la simplicidad en el acceso a la justicia, si eventualmente la actuación administrativa es sujeta a censura a nivel jurisdiccional.

d) Uniformidad. La Administración deberá establecer requisitos similares para trámites similares. La diferenciación deberá basarse en criterios razonables y debidamente sustentados. Esto está vinculado con el principio de igualdad y no discriminación. Como bien ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los requisitos administrativos que se exijan “deben estar claramente determinados, ser uniformes y no dejar su aplicación sujeta a la discrecionalidad de los funcionarios del Estado, garantizándose así la seguridad jurídica de las personas que recurran a este procedimiento, y para una efectiva garantía de los derechos consagrados en la Convención Americana”.⁹

⁹ Corte I.D.H., Caso de las Niñas Yean y Bosico. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrafos 240 y 242.

e) Antiformalismo. La forma es garante de la libertad pero el procedimiento administrativo no cumple su función si la actividad administrativa es una mera forma, un aparato exterior que busca tan solo dar forma solemne al acto. El procedimiento administrativo, por tanto, no puede estar construido a imagen y semejanza del formalista proceso civil. De ahí que, las normas procedimentales deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de manera que sus derechos e intereses no sean vulnerados por la exigencia de formalidades que pueden ser subsanadas dentro del procedimiento, siempre y cuando dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés general.

f) Celeridad. Una buena y eficiente Administración debe ser celeridad porque la tardanza administrativa es una denegación de los derechos del ciudadano. “La exigencia de celeridad, sin embargo, no puede conducir a que la Administración Pública omita el cumplimiento de actos de procedimiento necesarios, o los cumpla solo parcialmente, dejando de lado recaudos que deben concretarse para establecer la verdad

material, para así garantizar la defensa de los administrados, y fundar una decisión legítima y oportuna”.¹⁰

g) Información. La eficacia administrativa implica que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a información actualizada sobre la organización de la Administración y los procedimientos que ésta despliega. Es por ello que la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública dispone no solo la entrega de esta información sino que establece el deber de las autoridades de “establecer una organización interna, de tal manera que se sistematice la información de interés público, tanto para brindar acceso a las personas interesadas, como para su publicación a través de los medios disponibles”.¹¹

h) Racionalidad. Ya hemos dicho que la eficacia constitucionalmente exigida al Estado y, en especial, a la Administración, es una eficacia eficiente. No se trata, en consecuencia, solo de alcanzar los resultados legalmente exigidos sino sobre todo alcanzarlos de la manera más racional, eficiente, óptima. De ahí que

¹⁰ José Araujo Juárez. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005, pág. 124.

¹¹ Artículo 4.

la eficacia exige que en cada procedimiento administrativo se cumplan no solo los requisitos legalmente exigidos sino todos aquellos técnicamente necesarios para obtener el mejor resultado.

El futuro de la eficacia como principio de la actuación administrativa

Es de esperar que una Ley de Procedimiento Administrativo recoja expresamente todos los principios que rigen la actuación administrativa. Y es que, como bien expresa la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley Reguladora de la Actividad de la Administración Pública y de su Control por los Tribunales, “lo que caracteriza a la acción administrativa en las sociedades contemporáneas es su dinamismo estructural que no puede ser atrapado con simples reglas” y que requiere la fuerza vivificante y dinámica de los principios.

Mientras tanto, y hasta que los dominicanos nos unamos al conjunto de naciones que han reglamentado legalmente el procedimiento administrativo y sus principios¹², la práctica y la

¹² Allan R. Brewer Carías. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA. Bogotá: Legis, 2003.

jurisprudencia pueden darle sentido a estos principios de la actuación administrativa, entre ellos el de la eficacia que, como ya hemos visto, parte de la exigencia constitucional de que el Estado propenda a su finalidad principal: la protección efectiva de los derechos de la persona. Un procedimiento administrativo centrado en la persona, en el ciudadano, en el administrado es, en consecuencia, un procedimiento eficaz y una garantía no solo de los derechos fundamentales y legales sino también la base de una buena Administración.

* El autor es abogado, catedrático universitario y especialista en Derecho Constitucional.

“Gobernabilidad y Transparencia para una Gestión Pública Moderna y un País con Crecimiento en Igualdad”

**Ana Bellver, Marcos Mendiburu
y María Poli***

“La forma en que veo esto es que nuestro trabajo sobre gobernabilidad y anticorrupción es primero y principalmente una responsabilidad ética. Nosotros tenemos que mantener siempre al frente de nuestras mentes que todos y cada uno de nosotros es responsable por la confianza pública, y francamente, el trabajo que estamos haciendo sobre gobernabilidad y anticorrupción es lo correcto de hacer, y debe estar en el corazón de todo lo que hacemos”.

*Robert Zoellick, Presidente,
Grupo del Banco Mundial
Lanzamiento del Programa de
Implementación de Gobernabilidad y
Anticorrupción
6 de diciembre de 2007*

* Ana Bellver es Especialista en Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial, Marcos Mendiburu es Especialista en Desarrollo Social del Instituto del Banco Mundial, y María Poli es Especialista en Políticas Públicas y consultora del Banco Mundial. Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen a los autores y no reflejan ni comprometen la posición del Banco Mundial.

En Marzo de 2007 el Directorio del Banco Mundial (BM) aprobó el documento “Fortaleciendo del Involucramiento del Banco Mundial en Gobernabilidad y Anticorrupción”, llamando la atención de la comunidad internacional hacia una intensificación del trabajo en estos temas.

Introducción

Este artículo se propone presentar la estrategia de gobernabilidad y anticorrupción (en adelante GAC) del Banco Mundial (BM) y sus implicancias para el trabajo de este organismo a nivel global, de los países y de los proyectos de desarrollo que apoya. En la segunda parte, el artículo describe de qué manera dicha estrategia se está llevando a la práctica. Por último, el artículo reseña algunos avances y desafíos que en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la transparencia están planteados en el contexto actual de la República Dominicana (RD). En síntesis, el artículo intenta mostrar las oportunidades que ofrece la estrategia reforzada de GAC del BM como herramienta para profundizar reformas tendientes a acelerar la modernización del Estado.

En Marzo de 2007 el Directorio del Banco Mundial (BM) aprobó el documento “Fortaleciendo del Involucramiento del Banco Mundial en Gobernabilidad y Anticorrupción”, llamando la atención de la comunidad internacional hacia una intensificación del trabajo en estos temas. Como lo indica su título, el documento expresa la decisión del BM de reforzar su compromiso por mejorar la gobernabilidad democrática y reducir la

corrupción, reconociendo la centralidad de ambos objetivos para la reducción de la pobreza, y el desafío de alcanzar el cumplimiento de las metas del milenio para el año 2015.

El compromiso del BM con estos temas, sin embargo, no es nuevo. Hace ya más de diez años, en 1996, el ex-presidente del BM James Wolfensohn se refirió al “cáncer de la corrupción” en el discurso anual de las reuniones conjuntas del BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Posteriormente, tanto el reporte “Ayudando a los países a combatir la corrupción: el rol del Banco Mundial” de 1997, como el *Informe de Desarrollo Mundial* del mismo año se refirieron a estos temas ofreciendo datos y propuestas de políticas al respecto. En el 2000, el BM publica “Reformando las Instituciones Públicas y Fortaleciendo la Gobernabilidad”. A la publicación de estos documentos se suma la experiencia acumulada del BM en el acompañamiento a decenas de países en sus esfuerzos por mejorar la gobernabilidad y combatir la corrupción a través de programas de reformas del Estado y sus instituciones. En este contexto de búsqueda de apoyo por parte de los países para avanzar estas reformas y aprender de otras experiencias internacionales, el BM señala, al inicio del nuevo documento sobre gobernabilidad y

anticorrupción, que “las instituciones de desarrollo tienen la oportunidad y responsabilidad de ayudarlos, y el Banco está respondiendo a través del aumento de su compromiso...”¹

La estrategia de GAC define siete principios que guiarán el compromiso afianzado del BM con estos temas:²

1. “Dicho compromiso se desprende lógicamente del mandato de reducción de la pobreza del BM, entendiendo que un Estado capaz y que rinde cuentas crea oportunidades para las personas en situación de pobreza, brinda mejores servicios, y mejora los resultados del desarrollo.

2. El país tiene la responsabilidad primaria de mejorar la gobernabilidad, y el BM debe apoyar las prioridades propias de cada país; el gobierno sigue siendo el principal interlocutor para el grupo del BM.

3. El BM continuará comprometido con aquellos países con débil gobernabilidad, asegurando que “los pobres no paguen dos veces”.

4. El involucramiento en GAC varía de país a país, aunque el BM adoptará un enfoque consistente respecto a las

Tal como su nombre lo indica, la estrategia distingue entre lo que se entiende por gobernabilidad (“la manera en que los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para moldear las políticas públicas y para proveer bienes y servicios públicos”), y la corrupción (“un resultado de la débil gobernabilidad, que involucra el abuso de una posición pública para beneficio privado”)

decisiones operativas a través de los países, ancladas en las estrategias de asistencia al país (CAS).

5. Aumento del diálogo con una amplia gama de actores en su trabajo operativo, con énfasis en el fortalecimiento de la transparencia, participación y monitoreo de sus propias operaciones.

6. El BM apuntará a fortalecer, y no puentear, los sistemas nacionales entendiendo que el fortalecimiento institucional es la solución mas efectiva a largo plazo para los desafíos de gobernabilidad y corrupción.

7. El BM no trabajará en forma aislada y promoverá un enfoque armonizado con otros donantes, gobiernos y otros actores”.

Tal como su nombre lo indica, la estrategia distingue entre lo que se entiende por gobernabilidad (“la manera en que los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para moldear las políticas públicas y para proveer bienes y servicios públicos”), y la corrupción (“un resultado de la débil gobernabilidad, que involucra el abuso de una posición pública para beneficio privado”).³ Existe un considerable debate en torno al

¹ The World Bank, “Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption”, March 21, 2007.

² Ibid, p. 1.

³ Ibid, p. 1.

concepto de gobernabilidad (no así en cuanto al concepto de corrupción), que excede los objetivos de este artículo. Cabe, sin embargo, aclarar que el concepto utilizado por el BM hace énfasis en la capacidad de los estados para gobernar mediante un conjunto de reglas de juego, formales e informales, sistemas de incentivos y mecanismos de rendición de cuentas que reflejan acuerdos societales amplios. En el marco de estos acuerdos, los resultados que se obtienen en el sector público o en los sectores privados que manejan recursos públicos dependen en gran medida de la calidad de la gobernabilidad.⁴ Por lo tanto, la comprensión de la economía política de los procesos que llevan a la definición de dichas reglas de juego, incluyendo cómo se da el ejercicio de la autoridad y del poder a través de los canales de gobernabilidad es clave.

Los países en desarrollo han dado grandes pasos en la introducción de reformas fundamentales a sus sistemas políticos y a sus sectores públicos; sin embargo, en la mayoría de los casos, dichas reformas deben prestar más

⁴ El Instituto del Banco Mundial (WBI) define la gobernabilidad como las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común. Esto incluye: (i) el proceso por el cual se eligen, controlan y reemplazan aquellos en posiciones de autoridad; (ii) la capacidad del gobierno de administrar efectivamente sus recursos e implementar políticas sólidas; y (iii) el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

atención a modificar estructuras de incentivos negativos y los comportamientos que resultan de ellos. La estrategia de GAC se sustenta principalmente en las lecciones aprendidas por el BM a lo largo de la experiencia recogida a través de diversas iniciativas de apoyo a los países en estas materias.

Además de resaltar que la evidencia muestra una correlación entre indicadores positivos de desarrollo y una buena gobernabilidad, las lecciones también indican que enfrentar la corrupción sistémica y los problemas de gobernabilidad no es tarea fácil. Al respecto, la estrategia expresa que "...el Grupo del BM se ha involucrado en muchas iniciativas de GAC a nivel de país, sectorial, y de proyectos...la experiencia ha sido mixta. Mientras que muchas iniciativas han sido exitosas, han sido generalmente *ad hoc* y no aplicadas consistentemente a través de los países. Además, los donantes no han sido consistentes, enviando señales mixtas a los gobiernos acerca de la importancia de las reformas de GAC, debilitando su potencial efectividad."⁵

A partir de los principios, conceptos y lecciones, la estrategia llama a trabajar

⁵ *Ibid.*, p. 5.

en tres niveles: global, de países, y de proyectos. A nivel de los países, se propone continuar tomando como referencia la elaboración de las estrategias de asistencia al país (CAS por sus siglas en inglés), las cuales deberán estar apoyadas por un diagnóstico de gobernabilidad, colocando el tema en un lugar central. La estrategia reconoce que no existe un enfoque único para incorporar el análisis de gobernabilidad en los CAS, y que esto estará determinado por el contexto en cada caso.

Por lo tanto, se sugieren algunos “puntos de entrada” para las reformas de GAC, que se orientan, en líneas generales a: i) reforzar la ayuda para fortalecer la capacidad y rendición de cuentas de los estados; ii) trabajar más activamente con el sector privado; y iii) aumentar el diálogo y el apoyo hacia otros actores sociales. Paralelamente, el BM se compromete a revisar “su política de apertura de la información para mejorar la transparencia propia del BM...”⁶ En la práctica, la publicación de la nueva estrategia de GAC en marzo de 2007 fue seguida, en primer lugar, por la creación del Consejo de Gobernabilidad y Anticorrupción, integrado por los

vice-presidentes y funcionarios senior del grupo del Banco Mundial y liderado por directores gerentes en forma rotativa, y, en segundo lugar, por el lanzamiento de un plan de implementación (PI) -como documento complementario a la estrategia de GAC- el 6 de diciembre de 2007 por el Presidente del Banco Mundial Robert Zoellick.

Tanto la estrategia como el PI se alimentaron de procesos de consultas con actores sociales a fin de recoger sus opiniones y propuestas acerca del contenido de ambos documentos.⁷ La mayoría de los actores participantes en las consultas acogió positivamente la decisión del Banco Mundial de afianzar su compromiso con la gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción. En particular, las opiniones giraron alrededor de los siguientes puntos:

- ♦ Necesidad de que el PI de la estrategia de GAC sea generado a nivel del país, con atención a su contexto específico;

⁶ Ibid, p. 7.

⁷ El proceso de consultas involucró a más de 3.200 actores en todo el mundo, incluyendo gobiernos, agencias de cooperación internacional, parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, medios de comunicación, entre otros. En The World Bank, “Summary of Feedback from Global Consultations on Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption”, Conducted November 2006-January 2007, February 15, 2007. Disponible en www.worldbank.org/governancefeedback.

- ♦ El diálogo no debe darse solamente entre el BM y diferentes actores sociales, sino ir más allá a fin de idear programas que promuevan dicho diálogo en forma sistemática entre todos los actores sociales en un determinado país, lo cual redundará en estrategias moldeadas y apropiadas por dichos actores, aumentando las posibilidades de obtener avances concretos;
- ♦ En este contexto, el BM debe expandir el diálogo por fuera de los poderes ejecutivos con otros sectores clave, tales como el poder legislativo y judicial, los medios de comunicación, la sociedad civil, y el sector privado, de forma coordinada con otros actores de la cooperación internacional;
- ♦ El BM debe involucrarse más intensamente en la promoción de una mayor participación en la elaboración y monitoreo de las políticas públicas, en la generación de un ambiente favorable para la participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación, incluyendo esfuerzos por mayor acceso a la información pública, control parlamentario, y desempeño judicial;
- ♦ Aumento del apoyo financiero directo y de la asistencia técnica para

este tipo de actores, especialmente para construir capacidades en la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado para afectar positivamente la mejora de la gobernabilidad en los países;

- ♦ La visión de que la solución de largo plazo a los riesgos fiduciarios de los proyectos del BM yace en el fortalecimiento de los sistemas nacionales, mas que en el “blindaje” de las operaciones a nivel individual;
- ♦ Una mayor vinculación entre las reformas de gobernabilidad y el monitoreo de las mismas, recurriendo al uso de indicadores agregados y desagregados que puedan reflejar con mayor precisión cambios en medidas de políticas y la medición de resultados.

Por su parte, el PI consiste en lo que el BM como institución hará para concretar la política de apoyo reforzado a la GAC. Para esto, el BM se traza un período de doce meses (2008) durante el cual incursionará de manera aumentada en el testeado de nuevas acciones y el reforzamiento de otras que ya se encuentran bajo ejecución. Este periodo de prueba también incluye el trabajo en una serie de países “piloto” en los cuales se incrementará el nivel de apoyo

financiero y se promoverá activamente la conformación de equipos de trabajo focalizados en la integración de propuestas de GAC.⁸ El PI señala que el BM debe aprovechar todas las oportunidades que se le presentan - elaboración de estrategias de asistencia al país (CAS), selección de proyectos, asistencia técnica y analítica, etc.- para clarificar de qué modo la institución puede aumentar su compromiso a nivel de país en esta materia.⁹

Entre las actividades incluidas en el “menú” sugerido por el PI (basado en experiencias en las que el BM ha tenido buenos resultados), se llama la atención sobre la necesidad de continuar el esfuerzo de medición de las intervenciones. Tanto el BM como varios organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil vienen trabajando en el desarrollo de índices de medición de la gobernabilidad y la transparencia. Estos esfuerzos cobran fuerza a inicios de 2000, y abarcan índices construidos con distintos tipos de indicadores y que utilizan fuentes de información y metodologías variadas.

⁸ The World Bank, “Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption”, Operations Policy and Country Services, September 28, 2007.

⁹ Ibid, p. 5.

Existen indicadores denominados “accionables”, puesto que proveen información sobre el progreso de determinadas reformas y permiten actuar en consecuencia. En este sentido, los denominados indicadores “específicos”, es decir, aquellos que se concentran en la calidad de los elementos desagregados del sistema general de gobernabilidad de un país tienden a ser más “accionables” que los indicadores “amplios”, los cuales monitorean el desempeño general del sistema. Los indicadores accionables miden el grado de avance en reformas aplicadas a áreas específicas, tales como los sistemas de compras y contrataciones, de administración financiera, de servicio civil y carrera administrativa, entre otros. Ambos tipos de indicadores sirven para mejorar la calidad de la evaluación de la gobernabilidad, aunque los indicadores accionables pueden ser más útiles para el diseño y monitoreo de reformas específicas de gobernabilidad.¹⁰ Existe, además, una distinción adicional en cuanto a indicadores de gobernabilidad: por un lado, aquellos que miden la calidad de las instituciones y procesos en sí mismos (la “reglas de juego” formales e informales), y por otro lado, aquellos

Existen indicadores denominados “accionables”, puesto que proveen información sobre el progreso de determinadas reformas y permiten actuar en consecuencia.

¹⁰ Para un explicación más detallada de los usos de los indicadores de gobernabilidad véase “Implementation Plan”, ibid, Anexo A.

que miden los “resultados” producidos por estas instituciones. Como se advierte en el PI (Anexo A), “inevitablemente, debido a que la calidad de las instituciones y lo que ellas ‘producen’ usualmente no son directamente mensurables, las mediciones de gobernabilidad tanto de las reglas como de los resultados contienen un elemento de subjetividad.”¹¹

En síntesis, mientras que la estrategia de GAC define la posición y justificación de mayor compromiso del BM en esta materia, el PI consiste en una propuesta acerca de cómo la institución propone llevar este compromiso a la práctica.

Reflexiones preliminares sobre el trabajo reforzado en transparencia y gobernabilidad

Sin duda que es aun prematuro intentar evaluar los esfuerzos renovados en los que ha incursionado el BM a partir de la publicación de la estrategia y el PI. Sin embargo, cabe examinar algunas experiencias que vislumbran resultados positivos. Estas experiencias se están llevando a cabo en países que el BM seleccionó como “pilotos” en el marco de la nueva agenda de GAC. La idea es que

¹¹ Ibid.

este primer año de prueba en estos países provea información para retroalimentar el trabajo en otros países, y para ajustar las propuestas de intervención en materia de GAC.

Evaluaciones Sectoriales de Gobernabilidad

Varios equipos de país han comenzado a integrar un enfoque de gobernabilidad y de anticorrupción en el análisis de sectores, tales como salud, infraestructura, transporte, agua, electricidad, y de temas como la descentralización. Impulsados por la oportunidad que ofrece el diseño de nuevos proyectos en estos ámbitos, con apoyo del Banco Mundial -y en ciertos casos de fondos multi-donantes-, estas iniciativas incursionan en el diagnóstico de los problemas que afectan la cadena de provisión de servicios y la calidad de las prestaciones finales, la identificación de cuellos de botella y puntos de presión vinculados a problemas de gobernabilidad y déficit de transparencia. El objetivo es mejorar el conocimiento que se tiene sobre los obstáculos para el avance de reformas sectoriales y definir acciones en consecuencia.

Estas evaluaciones sectoriales -que por lo general se nutren de consultas con

los grupos directamente involucrados en el desarrollo de los sectores (gobiernos locales, cámaras empresariales, cámaras de la construcción, colegios profesionales, empresas privadas, así como también ministerios de línea, organismos descentralizados y entes reguladores) producen en forma participativa marcos o planes de acción para mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción.

Las medidas propuestas se concentran en aquellas acciones consideradas clave para abrir las “cajas negras” que albergan desde problemas vinculados a la gestión pública (y privada) ineficiente, brechas presupuestarias y déficit de capacidades, hasta estructuras de incentivos negativos, manejos discrecionales del poder, ausencia de información, y falta de rendición de cuentas.

Planes de Acción de Gobernabilidad y Construcción de la Voluntad Política

En segundo lugar, se definen los actores responsables de liderar las acciones incluidas en los planes, que suelen ser las agencias estatales que llevan adelante la política sectorial a nivel nacional (y las unidades internas responsables de diferentes sub-áreas), aunque también pueden generarse

Desde el punto de vista de las reformas “puras” a la administración pública, se viene avanzando en la integración del enfoque de gobernabilidad y de anticorrupción en dichos procesos de reforma.

acciones que suponen un trabajo conjunto con actores no-estatales, tales como aquellos del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la cooperación internacional.

En tercer lugar, se busca que los planes de acción de gobernabilidad sean avalados al máximo nivel de autoridad política, por ejemplo, de Ministros/as. Esto otorga el puntapié inicial en el proceso de construcción de la voluntad política para avanzar en su implementación, entendiendo que dicha voluntad no se encarna en una sola persona, sino que parte de la máxima autoridad y se continúa con la construcción de una demanda colectiva que propugna por dichos cambios.

Incorporación de indicadores de GAC a los Procesos de Reformas y Sistemas de Gestión Pública

Desde el punto de vista de las reformas “puras” a la administración pública, se viene avanzando en la integración del enfoque de gobernabilidad y de anticorrupción en dichos procesos de reforma. En la práctica, esto implica incorporar medidas de buen gobierno y de transparencia de manera transversal, a través de, por ejemplo, la definición de indicadores de

transparencia (diseño de nuevos sistemas de información, publicación de información, celebración de audiencias públicas, etc.) y la definición de indicadores de buen gobierno (indicadores de gestión por resultados, reingeniería de flujos de atención al público y otros rediseños organizacionales, etc.)

Además de indicadores, se intenta que las reformas se abran a la participación y el monitoreo de actores afectados por las mismas, tales como usuarios, proveedores y técnicos (por ejemplo, colegios profesionales). Esto se puede lograr a través de distintas medidas: consultas sobre el mejoramiento de estándares de calidad, evaluaciones de los servicios públicos por parte de usuarios, creación de alianzas para el monitoreo de medidas específicas incluidas en las reformas, como pudieser la depuración de registros de empresas pre-calificadas (sector de compras y contrataciones públicas, por ejemplo).

Apoyo reforzado al fortalecimiento de los sistemas nacionales de control

Otro punto de entrada se concentra en el apoyo para el fortalecimiento de los sistemas de control. En este campo el trabajo reforzado se focaliza en el

mejoramiento de los sistemas de auditoría, implementación efectiva de sistemas de declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos (incluyendo fortalecimiento de unidades de recepción, verificación y control de declaraciones juradas, así como los procesos de investigación de indicios de enriquecimiento ilícito y conflictos de intereses), y fortalecimiento de capacidades de control en los poderes legislativo y judicial.

Se están llevando a cabo experiencias de apoyo a la realización de auditorías técnicas (contables y de administración financiera) a cargo de entes contralores autónomos, que se realizan con el soporte de auditores expertos externos a la institución. Estas auditorías se seleccionan estratégicamente, en base a criterios tales como el nivel de erogación de recursos públicos implicado; por ejemplo, contratos de electricidad, de telecomunicaciones, etc., cuya definición ineficiente o indebida redundaría en una pérdida significativa de recursos del tesoro nacional.

Apoyo a experiencias de articulación entre sistemas de control institucional y la participación de la sociedad civil

Se han iniciado también experimentos innovadores de auditorías, que

articulan las auditorías formales a cargo de las denominadas “entidades fiscalizadoras superiores” (EFS), es decir, aquellas encargadas del control externo de la gestión pública, con la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el control institucional y en el seguimiento de planes de acción elaborados en base a recomendaciones que surgen de dichas auditorías. Una experiencia incipiente pero prometedora está teniendo lugar en Honduras, impulsada por el Tribunal Superior de Cuentas, organismo rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los poderes del Estado.

Esta experiencia concibe la intervención de los ciudadanos mediante dos mecanismos: la recepción de denuncias y la participación en los procesos auditores. Entre 2006 y 2008 tuvieron lugar ocho auditorías “articuladas” aplicadas en ocho instituciones (hospitales, centros universitarios, alcaldías, corporación de desarrollo regional) y proyectos (carreteras) identificados en base a un conjunto de criterios así como de información recabada en base a denuncias ciudadanas e informes de comisiones locales de transparencia. La experiencia incluyó la convocatoria

abierta a ciudadanos a nivel municipal incluyendo beneficiarios y personas afectadas directamente por las entidades a auditar, a participar de encuentros para identificar problemas de gestión y/o calidad de servicios, recolectar denuncias, e informar acerca del proceso de auditoría. Los resultados de las auditorías fueron presentados en Cabildos Abiertos y mostraron un impacto mensurable en los resultados alcanzados por las auditorías atribuibles a la participación ciudadana en cada proceso. Por ejemplo, en el caso de un hospital, la información suministrada por la ciudadanía y organizaciones civiles facilitó la determinación del 88% de las deficiencias de control interno detectadas y del 44% de los perjuicios económicos al Estado.¹²

Apoyo reforzado a iniciativas de GAC desde el sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación

Este nivel de apoyo se ha traducido en una serie de iniciativas orientadas a fortalecer la demanda por el mejoramiento de la gobernabilidad. Se intenta

¹² Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, “Democratización del Control Institucional: Balance de la vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores del Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras 2007-2008”, Dirección de Participación Ciudadana, Marzo de 2008.

que dichas iniciativas mantengan un “diálogo” con aquellas acciones que, desde el lado del fortalecimiento institucional, ofrecen oportunidades para el mejoramiento de la gobernabilidad y la transparencia.

De manera primordial, se vienen apoyando los esfuerzos por monitorear la implementación de legislaciones de acceso a la información, puesto que constituyen herramientas que atraviesan el aparato gubernamental y la transparencia del sistema político de forma transversal.

También se incluyen en este nivel la integración de marcos de participación y de monitoreo a proyectos del BM, especialmente intervenciones a nivel local. Este enfoque tiene la ventaja de involucrar a beneficiarios potenciales desde el inicio de los proyectos, contribuyendo a su empoderamiento y ofreciéndoles la posibilidad de influir en los resultados finales esperados, así como contribuir a aumentar la demanda por una mayor transparencia. Una experiencia innovadora en el sector de transporte ha sido la definición de contratos sociales de carreteras en Paraguay, en el marco de un proyecto de mejoramiento de la red vial. El contrato social vial consiste en acuerdos

bilaterales entre el Ministerio de Obras Públicas y Carreteras y los principales grupos involucrados (usuarios, contratistas, gobiernos locales, y el gobierno nacional) en donde el MOPC se compromete a mejorar el sector a través de una estrategia, además de definir compromisos específicos con cada uno de los grupos de acuerdo a los intereses que estos manifiestan luego una ronda de consultas. Por su parte, los grupos involucrados se comprometen a contribuir a la concreción de la estrategia para el mejoramiento del sector. Se firma un documento entre todas las partes, que establece claramente el marco de rendición de cuentas del MOPC frente a dichos grupos.

Algunas ideas para avanzar la agenda de gobernabilidad y anticorrupción en la República Dominicana

En los últimos 15 años la República Dominicana ha atravesado importantes cambios institucionales, con algunos avances destacables y otras áreas en las cuales quedan aún abiertas las agendas de reforma. Sin duda el principal avance se ha dado en el plano de la consolidación de un régimen electoral competitivo y transparente.

Sin embargo, en el mismo plano del sistema electoral resta avanzar en las

reformas que permitan incrementar las transparencia de la financiación de la actividad política, en especial la administración de recursos que los partidos aplican a las campañas electorales. La última campaña mostró que el país está aún lejos de que sus partidos cumplan con exigencias de rendición de cuentas.¹³

Otro ámbito en donde la RD se ha puesto a la par de las últimas reformas institucionales a nivel internacional es en la adopción de un marco legal para garantizar el derecho de acceso a la información, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (LGLAIP) y su reglamento¹⁴. Si bien es cierto que se trata de una legislación relativamente reciente, su implementación ha sido lenta. Entre los pasos positivos, diversas organizaciones de la sociedad civil así como medios de comunicación han generado una demanda -aunque incipiente- de información pública.

Los retos, sin embargo, son varios. En primer lugar, la implementación

consistente a través de todo el aparato estatal de la capacitación de funcionarios públicos (a través del INAP) y la inclusión de la formación a nivel escolar y universitario sobre el ejercicio de este derecho (a través de la Secretaría de Educación), así como el desarrollo de un sistema de información pública y el diseño de procedimientos consistentes a través de todas las instituciones obligadas para los Responsables de Acceso a la Información y las Oficinas en las que éstos atienden al público. En este sentido, el progreso desde el punto de vista de la oferta de información pública disponible parece variar sustancialmente a través de las Secretarías de Estado y Ayuntamientos. Algunos tienen mucho que ofrecer o están embarcados en el proceso de hacerlo, mientras que otros no han logrado demasiado.¹⁵ En parte, esto podría atribuirse a la falta de un organismo específicamente encargado de hacer cumplir la legislación, a la manera de, por ejemplo, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en México.

En segundo lugar, y no menos importante, pese a que el número de

¹³ Al respecto, el último informe de observación electoral de Participación Ciudadana indica que “A pesar de la queja del presidente de la JCE, los partidos mayoritarios incumplieron sus obligaciones legales al no presentar a este organismo su informe de ingresos y egresos. Sólo el PRSC ha cumplido con esta obligación.” En Participación Ciudadana, “Cuarto Informe...”, *Ibid.*, p. 5

¹⁴ Ley 200-04 y Decreto Reglamentario 130-05.

¹⁵ Ver Oviedo, José y Ramonina Brea, “Diagnóstico de Oferta de Información Pública en Secretarías de Estado y Ayuntamientos”, Participación Ciudadana y Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Santo Domingo, Agosto de 2006.

El impulso al gobierno electrónico y la digitalización de archivos que deben complementar la implementación de la Ley de AI, también deben ir de la mano del diseño de mecanismos innovadores que alcancen a las poblaciones excluidas del acceso a Internet.

usuarios de Internet se ha incrementado desde un 3.7% de la población en 2000 a un 20.8% en 2006, este porcentaje es aún bajo.¹⁶ El impulso al gobierno electrónico y la digitalización de archivos que deben complementar la implementación de la Ley de AI, también deben ir de la mano del diseño de mecanismos innovadores que alcancen a las poblaciones excluidas del acceso a Internet. Se trata de poblaciones en situación de pobreza y grupos vulnerables, principalmente ubicadas en el interior del país, aunque no únicamente.

En tercer lugar, la RD enfrenta desafíos de gobernabilidad para hacer realidad reformas claves, tales como la de servicio civil y carrera administrativa, o la implementación efectiva de la nueva ley de compras y contrataciones. Existen asimismo otros sectores que plantean déficit de gobernabilidad. En este sentido, los informes de seguimiento en el marco del mecanismo de la Convención Interamericana contra la Corrupción ofrecen una plataforma excepcional para medir los avances reales respecto a varias reformas.¹⁷

¹⁶ The World Bank Group, Dominican Republic Data Profile, en www.ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/.

¹⁷ Ver por ejemplo el Segundo Informe Alternativo de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción por parte del Estado Dominicano. Comisión de la Sociedad Civil de Seguimiento a la Aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Santo Domingo, 2007.

La estrategia de GAC como herramienta para avanzar y profundizar el proceso de modernización, la transparencia y la buena gobernabilidad en la RD

Las últimas elecciones han estado signadas por llamados a reforzar el compromiso de la clase política por una mayor transparencia y la mejora de la gobernabilidad. La sociedad dominicana, desde los sectores mas variados, viene debatiendo la necesidad de consensuar un nuevo “pacto” que marque un cambio en este sentido. El país se suma a otros países de la región y de otros continentes cuyas sociedades son cada vez más escépticas respecto a la posibilidad de lograr cambios verdaderos que resulten en una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. El recientemente publicado Informe de Desarrollo Humano 2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la RD, bajo el título, “Desarrollo humano, una cuestión de poder” recoge dicho escepticismo, al mismo tiempo que ofrece un excelente ejemplo de análisis desde un enfoque de gobernabilidad de los desafíos pendientes en el país.¹⁸

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Desarrollo humano, una cuestión de poder”, Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008, Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo.

Las consultas que el BM llevó a cabo en la RD en ocasión de la elaboración de su estrategia de GAC y del PI, también confirmaron este proceso de agudización del debate público en torno a estas cuestiones.¹⁹

Las opiniones recogidas también son consistentes con el lugar central asignado a la gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y la preocupación por la competitividad del país en ocasión de la elaboración de la estrategia de asistencia al país (CAS) para el período 2006-2009.²⁰ Las propuestas sobre cómo aprovechar mejor el compromiso del BM en materia de GAC, en este sentido, deben partir desde el país. En el caso de la RD, algunas ideas iniciales podrían girar alrededor de:

- ♦ La profundización de experiencias positivas de *concertación y diálogos intersectoriales*, por ejemplo, el diálogo que está teniendo lugar en materia de las reformas pendientes al régimen de servicio civil y carrera administrativa. Este tipo de diálogos elevan la calidad del debate y de las

¹⁹ Banco Mundial, “Resultados de las Consultas sobre la Estrategia de Intensificación del Trabajo del Banco Mundial en Buen Gobierno y Lucha Contra la Corrupción”, Aleph, República Dominicana, Diciembre de 2006.

²⁰ World Bank. 2005. Dominican Republic Country Assistance Strategy, Report No. 31627-DO, Washington, DC. Ver también World Bank. 2007. Country Assistance Strategy Progress Report for Dominican Republic. Report No. 40090-DO. Washington, DC.

propuestas, y deberían tender hacia la construcción de una demanda por el cambio. Como se señala en las conclusiones de las mesas de búsqueda de consenso para la aplicación de dichas reformas, “de lo que se trata es de convertir este tema en una demanda social” para lo cual se necesita “un pacto por la institucionalidad y la transparencia para la profesionalización, la estabilidad y la integridad de la administración pública.”²¹

- ♦ La elaboración de *diagnósticos sectoriales sobre la gobernabilidad*, especialmente en aquéllos en los que el país enfrenta desafíos complejos, tales como los sectores de energía, competitividad, medio ambiente, y desarrollo social (educación y salud en particular). Como resultado, el diseño de planes de acción de GAC a nivel sectorial.

- ♦ La *integración de un enfoque transversal de gobernabilidad y anticorrupción en la batería de reformas del sector público* que han tenido y están teniendo lugar en el estado dominicano. Por ejemplo, la definición de indicadores de

²¹ Collado, Faustino. ¿Llegará la carrera administrativa a la meta?, mimeo.

transparencia (como puede ser, publicidad del proceso de contrataciones públicas, funcionamiento del sitio Web, etc.) y buena gobernabilidad (funcionamiento del registro de proveedores, etc.) en el marco de las reformas requeridas como resultado de la aprobación de la Ley 449-06 de Compras y Contrataciones a fin de realizar un seguimiento exhaustivo de los avances y retrasos de implementación; lo mismo puede hacerse en otros campos, como el del presupuesto público, planificación del gasto público, y aplicación efectiva de un sistema de indicadores de desempeño basados en resultados, entre otros.

♦ Apoyo al fortalecimiento de la “demanda” por una mejor gobernabilidad y transparencia. En este sentido, el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública debe ser potenciado aun más desde la sociedad civil, medios de comunicación y sector privado. Se debe dar continuidad al monitoreo de la forma en que el Estado Dominicano modifica sus estructuras internas de producción, análisis y manejo de información y mecanismos de publicidad de la misma. El BM y

otros donantes han venido apoyando iniciativas sobre AI en el país. Actualmente, por ejemplo, con el apoyo del Fondo Japonés de Desarrollo Social, el BM ha realizado una convocatoria a organizaciones de la sociedad civil y privadas a presentar propuestas para fortalecer la implementación de la Ley de Acceso a la Información, y en particular, su uso e impacto entre la población en situación de pobreza extrema y grupos vulnerables. La propuesta será seleccionada en Junio de 2008 y se estima que el inicio de su implementación será en Septiembre de 2008.

♦ Partiendo de la estrategia de GAC, el BM también puede facilitar la conexión entre la RD y experiencias de GAC a nivel internacional, así como el intercambio de experiencias entre países. Entre las primeras, vale la pena mencionar las iniciativas de apoyo a la gobernabilidad que se están impulsando en el sector de la construcción a nivel transnacional (Transparencia en la Construcción o COST)²² y en el sector de industrias extractivas (Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas o EITI).²³

²² <http://www.constructiontransparency.org/>

²³ <http://eititransparency.org/eiti/summary>

En síntesis, la nueva estrategia de GAC supone un compromiso reforzado del BM en el apoyo que en esta materia se viene brindando. La decisión de integrar de manera sistemática una política que emana de la institución y que se debe aplicar consistentemente a través de los países sin duda constituye un desafío. Para los países, la estrategia de GAC puede brindar una oportunidad adicional para profundizar el entendimiento que se tiene sobre los problemas de gobernabilidad que atrasan el proceso de modernización del Estado y atentan contra el fortalecimiento del estado de derecho y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Bibliografía

Banco Mundial. 2006. Resultados de las Consultas sobre la Estrategia de Intensificación del Trabajo del Banco Mundial en Buen Gobierno y Lucha Contra la Corrupción. Aleph, Santo Domingo, Republica Dominicana.

_____. 2006b. Intensificación de la Labor del Grupo del Banco con Respecto al Buen Gobierno y la Lucha Contra la Corrupción. Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo. DC2006-0017. Washington, DC.

_____. Reseña sobre Republica Dominicana. En web.worldbank.org

_____. Active Projects. En web.worldbank.org/external/projects

Centro Montalvo. Elecciones 2008: una visión desde el movimiento social. En www.centrojuanmontalvo.org.do/spip

Collado, Faustino. ¿Llegará la carrera administrativa a la meta?, mimeo.

Listin Diario. 30 de mayo de 2008. Muestra Debilidad Institucional. En www.listin.com.do

_____. 30 de mayo de 2008. Desigualdad y pobreza nublan desarrollo RD.

_____. 31 de marzo de 2008. Estados Unidos descalifica a RD para fondos Cuenta del Milenio.

_____. 2 de marzo de 2008. Centro Montalvo dice sociedad espera poca novedad resultado elecciones.

Mia, Irene, Estrada, Julio y Thierry Geiger. 2007. Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure. World Economic Forum. Geneva.

Oviedo, José y Ramonina Brea. 2006. Diagnostico de Oferta de Información Publica en Secretarías de Estado y Ayuntamientos. Participación Ciudadana y Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Santo Domingo.

Participación Ciudadana, Movimiento cívico no partidista. 2008. Cuarto Informe de la Observación Electoral Elecciones Presidenciales 2008. Santo Domingo.

_____. Recursos Legales que obligan a rendir cuentas en la Administración Publica. Unión Europea y Oxfam. Santo Domingo.

_____. 2007. Segundo Informe Alternativo de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción por parte del Estado Dominicano. Comisión de la Sociedad Civil de Seguimiento a la Aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Santo Domingo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. Desarrollo humano, una cuestión de poder. Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008, Oficina de Desarrollo Humano. Santo Domingo.

Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. 2008. Democratización del Control Institucional: Balance de la vinculación de la ciudadanía y organizaciones civiles a los procesos auditores de Tribunal Superior de Cuentas de la Republica de Honduras 2007-2008. Dirección de Participación Ciudadana. Tegucigalpa.

World Bank. 2007a. Report of the Executive Directors, Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fondo n the Transfer of Real Resources to Developing Countries), Washington, DC, March 28, 2007.

_____. 2007b. Country Assistance Strategy Progress Report for Dominican Republic. Report No. 40090-DO. Washington, DC.

_____. 2005. Dominican Republic Country Assistance Strategy, Report No. 31627-DO, Washington, DC.

Haciendo Justicia al papel de la Estructura Organizacional

Delsa Tactuk*

Introducción

Para todos resulta evidente el importante papel que juega “la estructura” en el soporte de una edificación y cómo influye en que se mantenga en pie ante al paso del tiempo y de los fenómenos naturales; sin embargo no lo es tanto la función que desempeña la estructura organizacional para lograr la permanencia, continuidad y éxito de una organización ante los embates de agentes externos e internos, como la insatisfacción del personal, la competencia de mercado y los diferentes factores económicos, entre otros.

La estructura organizacional se refiere básicamente a División y Coordinación, por lo que define la cantidad de personas que realizará una tarea determinada, a qué equipo de trabajo pertenecerán, quién supervisará sus funciones y cómo

Solo entendiendo, de verdad, a sus organizaciones y cómo funcionan en el entorno global actual, los directivos podrán tomar decisiones buenas, consecuentes e integradoras, que prevalezcan por lo menos en un futuro previsible.

se relacionarán entre si, de ahí su impacto en el comportamiento humano, considerando que define si el individuo tendrá sobrecarga de trabajo, su nivel de autoridad y de decisión y si logrará que los demás realicen lo que se necesita para accionar.

Ninguna organización ni sus directivos son inmunes a la cantidad de fuerzas del entorno tan frecuentes hoy en día. Nos enfrentamos actualmente a la necesidad de economizar, reestructurar y hacer más eficientes a las organizaciones, en respuesta a estas fuerzas del entorno. La economía global hace mucho más difícil la supervivencia de una empresa, incrementando la competitividad y requiriendo estándares cada vez más altos para obtener calidad en sus productos y satisfacción en sus clientes.

Solo entendiendo, de verdad, a sus organizaciones y cómo funcionan en el entorno global actual, los directivos podrán tomar decisiones buenas, consecuentes e integradoras, que prevalezcan por lo menos en un futuro previsible. En este sentido la estructura deberá ser diseñada a partir de la estrategia, cultura y situación organizacional, porque de otra forma podría convertirse en un factor de fracaso

en lugar de ser una real herramienta de éxito.

Trabajar con el diseño de la estructura organizacional supone conocer qué se quiere lograr, los factores que deben diferenciar sus productos y/o servicios, cómo fluyen los procesos, las conductas que son valoradas y el perfil o intereses de los integrantes de la organización. Sólo a partir de este conocimiento organizacional podremos diseñar una estructura que soporte la eficientización de los procesos, provoque cambios de conducta y facilite la obtención de los objetivos propuestos.

En nuestras organizaciones se invierten grandes sumas y esfuerzos en los procesos de Selección, Compensación y Entrenamiento del Personal, pero no es tan común que las empresas cuenten con Equipos de Desarrollo Organizacional que garanticen el análisis continuo de sus estructuras y la forma en que se asocia la misma al comportamiento humano y al logro de los objetivos organizacionales.

Debemos partir del hecho de que una estructura desacertada generará no solo tiempos y costos adicionales para la empresa, sino que además provoca generalmente insatisfacción de personal,

lo que representa un daño seguramente más difícil de corregir y superar. Es por eso necesario que las organizaciones entiendan cuanto antes la importancia que tiene el diseño organizacional en su supervivencia y logren una continua supervisión sobre lo que sucede alrededor de la misma, para ejecutar de forma oportuna los cambios que permitirán un mejor desempeño individual y organizacional.

La teoría institucional

Henri Fayol, conocido por sus principios sobre prácticas directivas, establecía que hay dos funciones de dirección, especialmente importantes, la coordinación y la especialización.

En primer lugar la coordinación asociada al *principio escalar*, que se refiere a la distribución jerárquica de la autoridad y el control, al *principio de unidad de mando*, que recomienda un único supervisor para evitar confusiones y conflictos, al *ámbito de control*, que establece el número óptimo de subordinados que un supervisor puede controlar eficientemente y al *principio de excepciones* que promueve que la rutina se maneje en los niveles más bajos, para llevar a los más altos sólo los casos inusuales o excepcionales. Y en segundo lugar la especialización dirigida a la

conformación de los departamentos y la agrupación de las tareas, de donde parte el *principio de departamentalización*.

Las perspectivas contemporáneas, introducen nuevos elementos a dichos principios que evidencian la complejidad asociada al diseño organizacional y su impacto en la conducta. Plantea por ejemplo la *economía organizativa* que los intereses principales de los propietarios y los trabajadores son esencialmente diferentes, constituyendo entonces el reto principal obtener el equilibrio entre los mismos.

La *teoría institucional* se centra en las similitudes entre las organizaciones y busca que los directivos tiendan a imitar prácticas pasadas y experiencias con éxitos en otras instituciones; en contraposición la *perspectiva cultural* da importancia a lo diferente y únicas que son las organizaciones considerando que la cultura organizacional, representada por las normas, valores y creencias de sus empleados, es la que impulsa y dirige las acciones de las personas dentro de la organización y la que proporciona las razones de esas acciones. Es incluso la llamada *perspectiva ecológica*, la que sustenta los hoy muy conocidos *clusters*¹,

La teoría institucional se centra en las similitudes entre las organizaciones y busca que los directivos tiendan a imitar prácticas pasadas y experiencias con éxitos en otras instituciones.

¹ En opinión de Michael Porter, los “Clusters son concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas en un campo particular.”

planteando que los grupos de organizaciones pueden trabajar unidos para controlar la incertidumbre de sus entornos.

La estructura y el diseño de una organización se convierten entonces en una importante decisión estratégica, para la que no existe una receta única, porque deberá responder a los factores contextuales presentes en la misma, entendiéndose: entorno, objetivos, tecnología, tamaño y cultura, y será fundamental para el éxito de la gerencia organizacional.

La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones, dentro de un entorno jurídico-político que afecta a los intereses colectivos.

Este entorno supone ciertas restricciones respecto del sector privado pero también un conjunto de recursos propios y singulares para crear valor.

El campo de la gestión pública ha sufrido en los últimos años desarrollos

sorprendentes. Usar los recursos públicos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos exige cambios, imaginación e innovación.

La voluntad de reformar nuestras instituciones ha sido evidente, los múltiples programas y recursos que está destinando el gobierno dominicano para estos fines han dejado frutos y reafirman la conciencia de la administración pública hacia la transformación de las prácticas tradicionales.

El modelo tradicional de las organizaciones públicas, parte de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio; el supuesto de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, por proyectos matriciales.

horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de la sociedad con la que interactúan.

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, por proyectos matriciales.

Modernización Institucional

El cambio organizacional también se refleja en los procesos decisivos. En el modelo tradicional se supone la norma jurídica como el eje alrededor del cual se toman las decisiones; los procesos decisivos por lo tanto son cerrados y altamente centralizados. Los mandos medios y operativos generan una tendencia en apego a la norma, entorpeciendo la agilidad de respuesta ante demandas crecientes.

Este tipo de dinámicas, resultado de una tradición de concentración de poder, convierte a la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueo de iniciativas, estrategias de retardo y acaparamiento de información.

Será necesario que el Estado pueda replegarse, logrando una apertura hacia nuevas formas de comunicación con la sociedad, donde la descentralización de los procesos decisivos aparece como un prerequisite organizacional indispensable. Los centros de decisión tenderán a diversificarse y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto produce estructuras de decisión más complejas pero basadas abiertamente en la comunicación y el acuerdo.

Ante una nueva concepción del papel estatal, la innovación organizacional obliga a nuevas formas, estructuras o procesos en la organización, ya sea como cambios internos para lograr un mejor desempeño. Y en esta innovación organizacional la estructura representa un factor determinante, en la medida en que constituye la base para el logro de los objetivos y metas definidos y condiciona el comportamiento de aquellos que componen una organización.

El proceso de innovación organizacional se puede considerar como el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras,

comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la estructura organizacional gubernamental.

El diseño de la organización nunca está terminado; se trata de un proceso continuo. Una organización bien planeada no radica en lograr una solución estable, sino en mantener con vida un proceso de desarrollo.

Algunas pautas para el rediseño Institucional

Las tendencias siguientes deberían ser consideradas dentro de un serio esfuerzo de transformación y modernización organizacional del Estado:

1. Reducción del sector público, en tamaño, recursos, ámbito e influencia. La idea matriz de los procesos privatizadores no es otra que la convicción latente sobre la intrínseca ineficiencia del sector público y la superioridad natural del mercado para asignar recursos. Asimismo para reducir los costos de los servicios, la llamada contratación externa (outsourcing) supone también acudir al mercado para la realización de actividades secundarias o no directamente productivas.

2. Descentralizar las organizaciones. Es necesario acercar las organizaciones a los ciudadanos y aproximarlas a sus necesidades y aspiraciones, lo que significa también llevar los centros de decisión a los lugares donde los problemas se plantean. Se obtiene una mejora significativa de la relación entre el problema y la respuesta. La decisión puede ajustarse más a los contornos de cada situación y tomar en consideración sus peculiaridades.

3. Jerarquías aplanadas. Eliminar la sobreabundancia de niveles jerárquicos y de supervisión. La burocracia suele conllevar una multiplicación de puestos que no son estrictamente funcionales. En la gestión pública es especialmente crítico este asunto, imputando su responsabilidad al afán de las burocracias por conseguir mayores cuotas de poder e influencia.

4. Ruptura del monolitismo y especialización. Poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. Esto implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales y este modelo se caracteriza por su no vinculación jerárquica. Esta desvinculación implica

también que cada organización contrata la obtención de unos resultados y no se siente obligada a tomar en consideración más que sus propios intereses, esto es, se desvincula de los objetivos más generales del sector público.

5. Desburocratización y competencia.

El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones de la formalización y centralización, característicos de la burocracia, que si en un determinado momento histórico aseguraron la regularidad y la estabilidad de la prestación de servicios públicos hoy constituyen un lastre en un entorno cambiante y dinámico.

Lo que hoy exigen los ciudadanos no es sólo que se cubran ciertas necesidades sino que se haga de la manera más eficiente y eficaz posible. En el nuevo modelo los servicios son atendidos por distintas organizaciones que no tendrán asegurada su existencia. La competencia implica entrar al mercado, en el que habrán organizaciones que necesariamente deben reconvertirse para sobrevivir.

6. Desmantelar la estructura estatutaria. Refiriéndonos específicamente a dos aspectos, la estabilidad en el empleo, extensible habitualmente al puesto de

trabajo, y las retribuciones. La gestión pública deberá enfocarse en resultados y en ese mismo sentido la retribución debe guardar relación directa con los mismos. El principio vigente de que puesto y retribución deben ir unidos ignora los elementos asociados al desempeño y la motivación. Asimismo el aparato estatal debe avanzar hasta lograr la permeabilidad entre el sector público y el privado, que derivaría de introducir la deseada orientación hacia el rendimiento. Esto se acompañaría de esquemas de tiempo flexibles y otras formas novedosas de contratación de personal.

7. Clientelización. Frente al usuario la Administración se presenta como poder: define el bien colectivo, establece las prioridades, regula las condiciones de acceso, etc. La consideración del ciudadano como un cliente implica transmutar esta concepción. El cliente no es alguien sobre el que se ejerce autoridad sino, muy al contrario, alguien a quien se sirve. El cambio significará convertir el servicio público en aquello que determine la visión de cada ciudadano con relación a la prestación que recibe, su utilidad y sus preferencias.

8. Evaluación. Refiriéndonos al desplazamiento de los sistemas de

control tradicionales, fundamentalmente los controles legales y financieros, al concepto de evaluación. Los sistemas de control persiguen básicamente la reproducción del sistema asegurando que las conductas o los procesos no se desvíen de los estándares establecidos. La evaluación pone el acento en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos. Los sistemas tradicionales de control son primordialmente internos, la evaluación está dirigida hacia el medio externo, si los resultados de la gestión producen los efectos o impactos deseados.

Evaluar es valorar con arreglo a determinadas normas o criterios, y no es lo mismo tomar en cuenta la rentabilidad de un servicio, en términos de productividad, que su incidencia social o su contribución a los valores colectivos. La evaluación permite conocer desde cómo se está haciendo o implementando un programa, hasta cuáles son realmente sus beneficiarios, pasando por el impacto o efecto conseguido.

9. *Cambiar la cultura.* Uno de los más serios obstáculos que enfrenta la renovación de la gestión pública es la reticencia de los funcionarios para

asumir pautas distintas en su trabajo. Acostumbrados a ver pasar por los puestos directivos a políticos entusiastas que aportan innovaciones sucesivas y de corto recorrido, que no tiene continuidad en sus sucesores, se previenen contra las decepciones adoptando una postura indiferente y escéptica. Las innovaciones y los políticos vienen y van, los profesionales aseguran la continuidad y criterios naturales en la prestación de servicios.

Conclusiones

Si logramos que los gestores del sector público conozcan y entiendan cómo impactan estos preceptos en las instituciones, y como se traducen en beneficio para el ciudadano y los servicios que recibe, estaremos logrando un nuevo Estado, iniciando un proceso de regeneración constante. Constante porque cada nueva estructura tenderá también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

Con estricto rigor, cada vez que cambia la visión institucional, debiera revisarse si ese cambio ha alterado algunos de los parámetros con los que se diseñó la organización vigente. Es por esto que el análisis y diseño organiza-

cional debe integrarse en la dinámica del Estado y revisarse constantemente para asegurar la adecuación de nuestras instituciones a las demandas cambiantes del entorno.

Toda actividad de diseño genera una esperanza, y todo nuevo diseño otorga un crédito que es posible capitalizar. Todos los que intervienen en su estructuración esperan mejorar las organizaciones: hacerlas más eficientes, más humanas, más racionales, más útiles y rentables para las sociedades y los propietarios, más satisfactorias para los miembros, más estables, más flexibles, o cualquier otra cosa que se necesite. Las oportunidades para mejorarlas son muy grandes.

Cada transformación estructural que se genere en el Estado podrá ser entonces el principio de un proceso que de manera definitiva genere grandes cambios en nuestra estructura gubernamental para colocar a nuestro país en posición de competir y sobrevivir frente a un entorno globalizado que demanda eficiencia y transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.

* La autora es Master en Administración de Empresas y Consultora especialista en Recursos Humanos.

La Planificación Estratégica de Recursos Humanos

Lic. Frank González*

Introducción

En las últimas dos décadas se ha observado un creciente interés de los profesionales de Recursos Humanos en involucrarse en la planificación estratégica de las organizaciones como una forma de reforzar su importancia en estas. Al mismo tiempo, los ejecutivos-directivos expresan expectativas de un profesional de recursos humanos proactivo y significativamente dinámico en la planeación estratégica que pueda jugar un rol de liderazgo, ayudando a su organización a atraer, retener y desarrollar el capital humano; el cual es un factor de éxito indiscutible en todo ambiente competitivo.

Desde la perspectiva de las organizaciones públicas, la planeación estratégica de recursos humanos tiene un papel crucial, si se toma en cuenta que los desafíos a los cuales debe responder toda entidad pública

están centrados en la entrega de servicios eficientes, oportunos y de acuerdo a la expectativa de calidad demandada por la comunidad. Para alcanzar este propósito estas instituciones públicas deberán adquirir, desarrollar, retener y perfeccionar su capital humano, lo cual requiere necesariamente, de un plan estratégico centrado no solo en necesidades y situación presente, sino en un horizonte multianual en el cual se inserten los desafíos institucionales compatibilizados con las estrategias y los desafíos del plan de RRHH.

En este documento se presenta un recuento de la importancia y el significado de la planeación de RRHH, su contribución al fortalecimiento institucional, sus diferencias con el presupuesto anual, así como las etapas claves del proceso de proyección de demanda, oferta y determinación de necesidades netas de RRHH.

La gestión estratégica de recursos humanos puede concebirse como una gran sombrilla que integra las prácticas de recursos humanos, las políticas y la filosofía, con el objetivo de preparar a la organización para lograr sus metas estratégicas.

Significado e Importancia de la Planeación Estratégica de RRHH

Significado

La gestión estratégica de recursos humanos puede concebirse como una gran sombrilla que integra las prácticas de recursos humanos, las políticas y la filosofía, con el objetivo de preparar a la organización para lograr sus metas estratégicas. Idealmente estas prácticas y políticas deben formar un sistema capaz de atraer, desarrollar, motivar y entrenar la dotación de empleados necesaria para asegurar el efectivo funcionamiento de una organización.

La planeación estratégica de recursos humanos puede ser definida en términos amplios como:

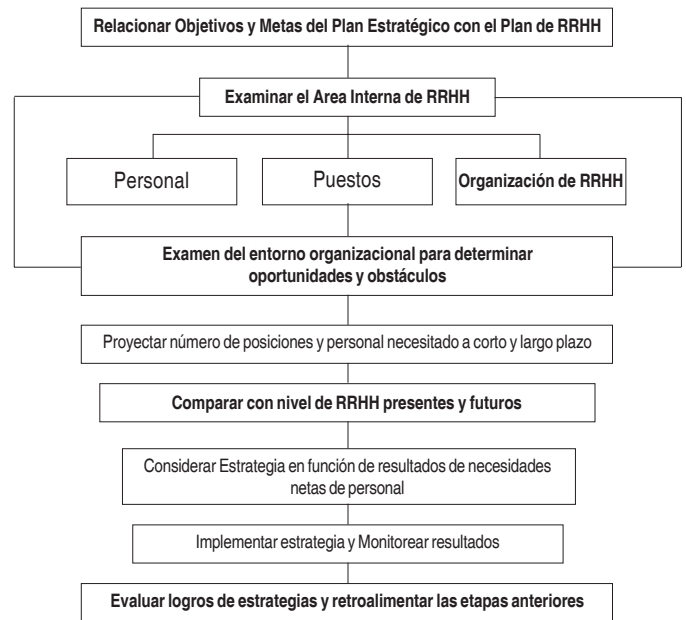
- ♦ El proceso de análisis de las necesidades de Recursos Humanos, conforme cambian los entornos internos y externos de la organización y la aplicación de la consiguiente estrategia proactiva, para asegurar la disponibilidad de Recursos Humanos demandada por la organización.

Algunos autores refieren la planificación estratégica de RRHH, como las cuatro Rs (expresada por sus siglas en ingles), es decir, disponer de las personas apropiadas en los puestos correctos con las habilidades suficientes en los momentos correctos.

- ♦ Algunos autores¹ refieren la planificación estratégica de RRHH, como las cuatro Rs (expresada por sus siglas en ingles), es decir, disponer de las personas apropiadas en los puestos correctos con las habilidades suficientes en los momentos correctos.
- ♦ Una visión mas tradicional define planeación estratégica de RRHH como la determinación de excedente o déficit de personal y la consiguiente aplicación de un programa de RRHH para responder a los mismos, según sea el escenario de auge o declinación del mercado o actividad de la organización (ver gráfico del proceso de RRHH).

¹ Nutt, P. C., and Backoff, R. W. Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
Schwarz, R. M. The Skilled Facilitator: Practical Wisdom for Developing Effective Groups. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

Gráfico No. 1: Proceso de Planificación Estratégica de RRHH



Importancia del Capital Humano

Michael Porter en su obra “La Competitividad de las Naciones” (1985), argumenta que: el personal de una organización puede aportar ventajas competitivas superiores (de difícil imitación) y de mucha flexibilidad para que esta pueda enfrentar la competencia

o desarrollar servicios diferenciados. Este autor estima que toma aproximadamente 7 años duplicar una ventaja competitiva fundamentada en Recursos Humanos y que mientras mas difícil o costoso sea imitar la ventaja competitiva mas durable será la misma, por tanto, estas ventajas fundamentadas en la base de Recursos Humanos de las organizaciones representan una fuente duradera de difícil imitación.

Cabe señalar, que al igual que cualquier otro recurso productivo, los recursos humanos pueden deteriorarse y las habilidades y conocimientos pueden convertirse en obsoletas y perder su potencial de contribución al rendimiento de la institución; por lo cual, se hace necesario mantener un programa de inversiones en actualización de conocimientos y desarrollo de habilidades para que este recurso no pierda valor.

Por otro lado, Directivos y ejecutivos públicos demandan cada vez más un giro articulado de los departamentos de RRHH para moverse de un valor percibido a través del entrenamiento de los empleados, hacia un valor añadido real percibido por los clientes/usuarios; en consecuencia, el Plan Estratégico de RRHH sería el instrumento de respuesta para que estos recursos y esfuerzos del

El análisis de puesto se puede definir como el examen del conjunto de posiciones en una organización para determinar los conocimientos, experiencias y habilidades asociados con un desempeño exitoso de los mismos.

área de personal se traduzcan en valores económicos reales para los clientes/usuarios externos.

Análisis de Puesto

El análisis de puesto se puede definir como el examen del conjunto de posiciones en una organización para determinar los conocimientos, experiencias y habilidades asociados con un desempeño exitoso de los mismos. El resultado de este proceso puede ser una descripción de puesto o una especificación de puesto, la primera se centra en los deberes, responsabilidades y tareas que deben ejecutarse en los puestos, y la segunda, en las competencias que deben poseer aquellos que se espera desempeñen exitosamente los puestos.

El análisis de puesto es el fundamento para todas las actividades de planificación y gestión de RRHH, ya que antes de publicar y reclutar candidatos para los puestos disponibles, debe identificarse a través de la planificación de RRHH, el personal que se va a seleccionar. Una vez se haya identificado se debe desarrollar un "pool" o conjunto de candidatos de alta calidad de los cuales serán seleccionados aquellos que mejor respondan a los requerimientos del puesto; este proceso de análisis de

puesto es fundamental para una efectiva selección y además este mismo proceso producirá los criterios que permitirán planear la sucesión de ocupantes de puestos dentro de la organización, así como también posibles transferencia y/o promociones.

Pero aún más, la contribución del análisis de puesto como eje fundamental de la planeación estratégica de RRHH, queda demostrada por el hecho de que una vez se hayan seleccionado los ocupantes de puestos, su desempeño se va a guiar por estas descripciones de puestos actualizadas, y de la misma forma, la evaluación de su desempeño será realizada comparando los estándares establecidos en su puesto con su actuación en el mismo.

Si este proceso de evaluación del desempeño revela deficiencias que pueden ser corregidas con entrenamiento y desarrollo, se deberán diseñar cursos y programas para tales fines; asimismo, el Sistema de Retribución generalmente se fundamenta en puestos clasificados con diferentes contenidos y complejidades y que a su vez demandan diferentes calificaciones, de forma que la compensación reflejará mayores responsabilidades y complejidades contenidas en los puestos.

Riesgo del Análisis de Puesto

Siendo el análisis de puesto un proceso esencial para la formulación e implementación del Plan Estratégico de RRHH, es oportuno advertir que si se trabaja sobre la base de descripciones de puestos no actualizadas, también se producirían demandas de habilidades, experiencias y conocimientos desconectadas de la realidad del puesto, y por consiguiente, estas informaciones no tendrían validez alguna para apoyar la implementación del Plan de RRHH.

En este mismo sentido, también se corre el riesgo de que una descripción de puesto muy general o vaga que no aporte información sobre a quién seleccionar para que cumpla los requisitos del puesto, afecte la viabilidad del Plan Estratégico de RRHH, ya que sin información específica de cada puesto, todo el análisis de puesto e inventario de conocimientos y experiencia tendría poca relevancia.

Perspectivas del Análisis de Puesto

El analista de puesto tiene que escoger una perspectiva o una combinación de perspectivas de análisis antes de iniciar el examen de los puestos, dependiendo de las informaciones requeridas, el tiempo y los recursos disponibles; así puede focalizarse en:

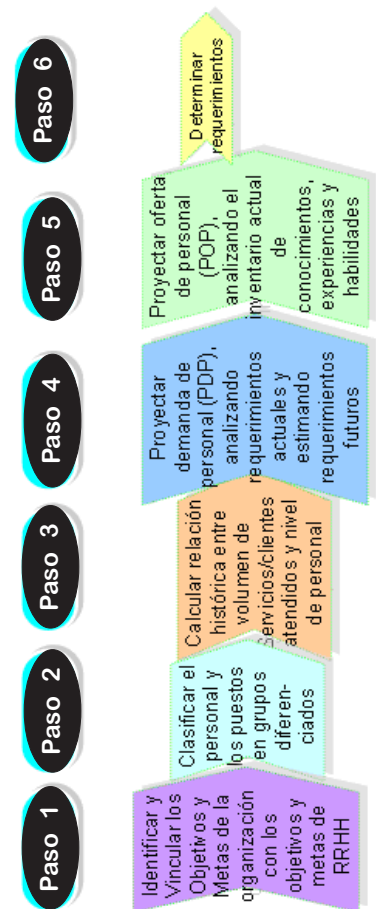
- ♦ La realidad o el trabajo que hacen los ocupantes de los puestos.
- ♦ La percepción que tienen los ocupantes de los puestos o el trabajo que ellos creen que realizan.
- ♦ El trabajo que deberían hacer los ocupantes de los puestos (punto de vista normativo).
- ♦ El trabajo que están en capacidad y condiciones de hacer los ocupantes de los puestos.
- ♦ El trabajo que los ocupantes de puestos quieran hacer o están motivados a hacer.

Proyecciones de RRHH

El propósito de esta proyección es determinar si hay una disponibilidad suficiente de personal en capacidad para desempeñar exitosamente los puestos disponibles en el horizonte del Plan.

El proceso de proyección se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 2. Proyección de Requerimientos Netos de Personal



Una práctica frecuente de los planificadores organizacionales ha sido realizar estimaciones de demanda de recursos humanos sin antes aclarar las interrogantes claves del plan de RRHH que definen objetivos y metas.

A continuación se explican las diferentes etapas contenidas en el gráfico No. 2. (Proyección de RR. HH.)

Identificación de Objetivos y Metas de la Organización

Una práctica frecuente de los planificadores organizacionales ha sido realizar estimaciones de demanda de recursos humanos sin antes aclarar las interrogantes claves del plan de RRHH que definen objetivos y metas, entre las cuales se incluyen las siguientes:

- ♦ Cuáles son las necesidades de Recursos Humanos determinada por los productos o servicios ofrecidos por la institución.
- ♦ Cuáles son las necesidades de Recursos Humanos determinada por los grupos de usuarios/clientes a los cuales sirve y servirá la institución a largo plazo.
- ♦ Cuáles son las necesidades de Recursos Humanos asociadas a los valores de la organización
- ♦ Cuáles son las necesidades de Recursos Humanos vinculadas a las estrategias de servicios de sus clientes/usuarios.

Clasificación de Personal

En función del propósito de la proyección, el personal se puede clasificar por:

- ♦ Edad, para estimar el número de jubilaciones esperadas.
- ♦ Nivel Educativo y Experiencias para definir grupos con potencial de acceso a puestos superiores
- ♦ Grupos Ocupacionales definidos normativamente, la cual es la situación más frecuente en el sector público; no obstante, es muy improbable que una sola clasificación de personal ofrezca el conjunto de informaciones y las perspectivas analíticas requeridas para la planeación estratégica de RRHH. De ahí que sea necesario, en adición a una clasificación oficialmente establecida, disponer de la flexibilidad para elaborar diferentes clasificaciones demandadas por los diferentes objetivos y perspectivas analíticas del Plan Estratégico de RRHH.

Por otro lado los puestos se pueden clasificar:

- ♦ Por nivel de autoridad

- ♦ Por requerimiento de capacitación
- ♦ Por Funciones

Análisis de Tendencias

Con este se busca revelar relaciones históricas durante un periodo apreciable de tiempo entre el nivel de operaciones o servicios ofrecidos por la entidad y el número de empleados requeridos por el mismo, para así establecer un índice operacional que, basado en cierta estabilidad comprobada estadísticamente con datos pasados, se puedan hacer estimaciones de demandas futuras, a partir de este nivel de servicios u operaciones.

Otras variantes para determinar este índice de relación histórica serían, de acuerdo al tipo de organización, unidades producidas, clientes atendidos u horas de producción o servicio. Asimismo esta relación se puede calcular por áreas o departamentos de la institución y definir demandas de mano de obra directa o indirecta para los niveles de servicios ofrecidos.

Determinación de Demanda de RRHH

Cada organización y cada unidad dentro de esta, deben determinar su

requerimiento de personal, basado en sus necesidades actuales y futuras para cumplir con sus objetivos a nivel de unidades y a nivel de toda la organización.

Es de importancia crítica notar que en las demandas de recursos humanos se deben incorporar las necesidades para mantener o reemplazar el personal que se retira, el fallecido, el cancelado, el que toma licencias prolongadas por motivos de estudio, investigaciones o razones similares, el que es promovido o transferido, y aquel que toma licencias por razones de salud; todos estos factores deben ser incluidos en el cálculo de las demandas de RRHH por departamentos y consolidados para la organización en conjunto, siendo este el punto de partida de la proyección de demanda de RRHH.

El próximo paso en la estimación de demanda es incorporar los futuros cambios en el diseño de la estructura organizativa, es decir expansión y o reducción de ciertos departamentos, eliminación de posiciones duplicadas o redundantes, así como de reducción de personal de cierto nivel; estos ajustes previstos tienen que considerarse en los estimados de demanda consolidada de RRHH; adicionalmente también, los responsables del pronóstico de demanda, deben considerar la supresión

de tiempos improductivos que se puedan identificar en los grupos de puestos.

Factores Claves de la Demanda

La demanda de RRHH está determinada por cambios en el ambiente externo o entorno de la organización que incluyen las variables económicas, tecnológicas, sociales, demográficas y legales, así como por factores internos vinculados con los objetivos del Plan Estratégico institucional y los cambios en los niveles de productividad del recurso humano disponible a corto y largo plazo en la institución. Estos últimos son no solo difícil de medir en la práctica y de monitorear en el tiempo, sino también muy complejos de incorporar en una expresión estadística, en la cual pueda determinarse el efecto neto del cambio de productividad en el nivel de demanda de RRHH de corto y largo plazo.

Métodos de Proyección de Demanda de RRHH

Se dispone de una extensa gama de métodos para la estimación de la demanda, los cuales se diferencian por su horizonte o alcance temporal, así como por sus costos y complejidad. A modo de recuento no limitativo, se incluyen el en siguiente cuadro algunos

métodos cuantitativos y cualitativos de uso frecuente:

Cuadro No.1: Métodos de uso frecuente para proyección de Demanda de RRHH

Método	Descripción
Análisis de Tendencia/ Índice Operacional	Consiste en definir y calcular en base a datos históricos un índice que relaciona una variable clave que refleja el nivel de actividad, servicio y/o producción con el tamaño de la dotación de personal, a nivel de unidades y de las organizaciones en conjunto. Luego se aplica este índice a los niveles de actividad/servicios futuros para determinar la necesidad de RRHH.
Método DELPHI	A través de una serie de cuestionarios manejado por un coordinador y suministrados a un grupo de expertos (que no se reúnen personalmente) se van mejorando con sucesivas rondas los pronósticos, hasta que el grupo alcanza una decisión mayoritaria que representa el mejor estimado de los expertos.
Método de Grupo Nominal	Al igual que el método DELPHI, esta es una técnica cualitativa de proyección de largo plazo, en la cual el grupo de expertos interactúa personalmente después que cada uno ha dado a conocer sus estimados sin discusión previa, y el pronóstico a escoger se determina por votación secreta del grupo de participantes.
Pronostico de Escenarios	Es un conjunto de proyecciones, de acuerdo a diferentes supuestos para estimar la demanda de personal correspondiente a los

	escenarios optimista, pesimista y a un punto medio, identificado como el más probable; cada uno de estos escenarios produce un cuadro de necesidades o excedentes de personal de las diferentes unidades de la organización, proyectado en horizontes de 3 a 5 años. Un aspecto clave en la construcción de estos escenarios es la tormenta de ideas que debe desarrollar el personal de los departamentos de servicios y el de RRHH, aportando su visión y supuestos de los escenarios.
Análisis de Regresión	Dado que esta técnica es ampliamente referida en casi todas las actividades de planificación, investigación y gestión, sólo es necesario reiterar que la misma vincula una variable dependiente, en este caso, la demanda de RRHH, con una o varias variables independientes (variables explicativas) en forma lineal o no lineal para efectuar proyecciones de corto y largo plazo. Esta clase de técnica requiere de registros históricos de por lo menos diez años de las variables utilizadas.
Promedios Móviles y Suavizadores Exponenciales	Los promedios móviles son muy utilizados (al igual que los suavizadores exponenciales) para pronósticos de corto plazo y ajuste del efecto estacional, y ofrecen la opción de otorgar mayor o menor importancia o ponderación a las observaciones o datos mas antiguos o a los más recientes.

Proyección de Oferta de RRHH

Esta etapa del proceso de pronóstico de RRHH tiene como propósito analizar

el número y las calificaciones del personal disponible y que se espera disponer durante el horizonte del plan de RRHH.

Esta oferta puede provenir de lo interno de la organización, es decir personal que puede ser transferido, promovido o entrenado para contribuir a responder a la demanda de RRHH y de fuentes externas de la institución, es decir, personal que puede ser reclutado de instituciones similares, de universidades y de programas de entrenamientos especializados para personal del sector público y/o privado.

Respecto a los determinantes externos de la oferta de RRHH, los mismos son muy similares a los ya enunciados para la demanda; en tanto que los determinantes internos están relacionados con el clima organizacional, con la motivación que tenga el personal, con la estructura organizativa, y con lo equitativo y suficiente de su estructura salarial y de incentivos.

Métodos de Proyección de Oferta de RRHH

La metodología más completa y apropiada es la del inventario de conocimientos, habilidades y

experiencias de los Recursos Humanos de la institución, porque esta aporta información detallada de cada empleado, así como su ubicación, su nivel educacional, preparación, entrenamiento y habilidades y potencial de desarrollo, así como historia salarial siempre que se disponga de un adecuado sistema de información.

Otros métodos son: un cuadro de reemplazo de personal interno, que en términos simples incluye el conjunto de posiciones claves, el personal que podría reemplazar al que se retiraría y los niveles de preparación del mismo; otra herramienta aún más simple, es el gráfico de personal que se prepara y acompaña al presupuesto anual, y que está orientado a presentar el total de personal según los diferentes grupos o categorías ocupacionales y las posiciones que ocupan y aquellas no ocupadas y que deben ser cubiertas durante la ejecución del presupuesto, esta ofrece una visión estática y de corto plazo de la oferta de RRHH.

Requerimientos Netos de Personal

De los resultados de la proyección de la Demanda de Personal (PDP) y las Proyecciones de Oferta de Personal (POP), etapas 4 y 5 del Gráfico No.2, se

obtiene las Necesidades Netas de Personal (NNP). Así podemos expresar estas relaciones de demanda de RRHH de las siguientes formas:

$$\begin{aligned} DP &= \text{Oferta Externa de RRHH (OE)} + \text{Oferta Interna de RRHH (OI)} \\ DP - OI &= OE \end{aligned}$$

Dos puntos importantes a tomar en cuenta en el cálculo de la NNP, es que debe incluirse el componente de reemplazo normal de personal, ya referido en el acápite de demanda y el componente de incremento o reducción de personal, el cual reflejaría cambios futuros en el nivel de RRHH de la institución, determinados por el Plan estratégico de la Institución o el Plan de RRHH; de igual forma hay que tomar en cuenta que la NNP no necesariamente debe ser un déficit o necesidad de personal, también podría ser un excedente de personal para el horizonte del plan, resultante de los objetivos y metas de productos o servicios a entregar y los niveles de calidad o satisfacción de los usuarios/clientes a alcanzar, según lo establecido en el Plan Estratégico.

Con los resultados de necesidades o requerimientos de personal, para el horizonte del Plan de RRHH, que incluye el total de empleados requeridos por la

institución, sus habilidades y competencias para grupo de puestos y sus necesidades de capacitación y desarrollo, se procede a presupuestar estas necesidades netas para el periodo del Plan, incluyendo los niveles salariales calculados de acuerdo a la estructura de sueldos e incentivos de corto y largo plazo contemplado en el plan. También, se pueden ordenar por niveles de prioridad estas diferentes demandas de personal y de posiciones, para satisfacer aquellas de importancia crítica, de acuerdo a la disponibilidad de recursos financieros.

Opciones de Estrategia de RRHH

Los resultados de requerimiento de personal, tal como se anotó, pueden originar un déficit (NNP), y por consiguiente, será necesario recurrir a un conjunto de alternativas para aportar el volumen de RRHH necesarios, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- ♦ Reclutamiento y contratación de nuevo personal, el cual estará afectado por la oferta disponible y los niveles de salarios e incentivo de la institución para atraer el mismo.

- ♦ Entrenamiento y desarrollo del personal interno, a fin de que pueda ser movido a otras categorías o grupos de puestos donde haya insuficiencia de personal.
- ♦ Promoción y transferencia de personal a otras categorías de puestos prioritarias y con insuficiencia de titulares.
- ♦ Análisis y rediseño de puestos, a fin de redefinir y/o crear posiciones que sin afectar el nivel de servicio pueden ser cubiertas por personal interno.
- ♦ Reducción del nivel de rotación (Turnover) de personal, y en particular del personal con experiencia en diferentes puestos. Esta estrategia implicaría un examen del clima organizacional y los niveles de satisfacción del personal, así como la verificación de la competitividad de las políticas retributivas y de incentivos y de carrera.
- ♦ Aumento de la productividad en los departamentos de servicios, lo cual se podría traducir en una menor demanda del personal del mismo y su posible transferencia a otra a organización; esta opción no es viable a corto plazo, ya que el efecto de aprendizaje y reducción del tiempo de trabajo o de

atención al cliente/usuario, solo comienza a mejorar después de años de experiencia y de conocimiento del servicio ofrecido y del mercado atendido.

Por otro lado, en situaciones donde, a diferencia del caso anterior, el resultado de la necesidad neta de personal sea un excedente, las opciones a considerar incluyen:

- ♦ Desvinculación del personal de acuerdo al marco legal vigente, y en el caso de las instituciones públicas no solo afecta el marco legal, sino político y social de dicha decisión.
- ♦ Reentrenamiento de personal para facilitar su empleo en otras instituciones u otras áreas de servicio.
- ♦ Congelamiento del nivel de empleo, y quizás en su versión más drástica, incluyendo los reemplazo de las desvinculaciones que se produzcan.
- ♦ Otorgamiento de facilidades de retiro anticipado, de acuerdo al marco legal establecido y las restricciones financieras públicas o privadas de la institución.

El Presupuesto y Plan de RRHH

La planificación de corto plazo está asociada con los presupuestos anuales

utilizados en organizaciones públicas y en aquellas sin fines de lucro. Sin embargo, durante décadas los presupuestos públicos de corto plazo han sido instrumentos de gastos por insumos y categorías funcionales (para qué se gasta), cuyas partidas se aumentan siguiendo el “incrementalismo histórico”, no relacionado con los requerimientos de los objetivos del plan estratégico de la institución.

Por consiguiente, la gran diferencia del plan estratégico de RRHH y los presupuestos no solo es de alcance temporal (horizonte) sino de los fundamentos analíticos que justifican los objetivos y la demanda neta de recursos. En términos simples, los presupuestos anuales de gastos deben reflejar y expresar con total consistencia, los objetivos, proyecciones, estrategias y políticas del plan de RRHH, a fin de que las cifras de personal, salarios, incentivos, promoción, capacitación y desvinculaciones estén justificadas por el Plan de RRHH.

El proyectar gasto de RRHH en base a valores anuales de la dotación de personal, el salario promedio y la dotación histórica de personal, no aporta ningún fundamento ni coherencia del presupuesto anual con el plan estratégico

de RRHH, ni mucho menos relaciona la asignación de recursos con objetivos y metas institucionales y la estructura organizacional requerida por la estrategia. El presupuesto anual, más bien es un producto del Plan de RRHH y del Plan Estratégico institucional, así como de otro conjunto de actividades rutinarias no incluidas en estos planes, que no sustituye el Plan de RRHH.

Comentarios Finales

A modo de síntesis, se puede decir que la planificación estratégica de RRHH (y el Plan, que es uno de sus productos), aportan beneficios sustanciales a la gestión institucional al definir en horizontes de corto y de largo plazo el nivel y las competencias necesarias del personal para contribuir al logro de los objetivos estratégicos de la organización. Pero el papel de esta no está limitado a actuar como componente reactivo del plan estratégico, también puede señalar nuevas oportunidades y fortalezas fundamentadas en los RRHH actuales y futuros de la organización, y en forma opuesta permite identificar las limitaciones de RRHH que debiliten o anulen la viabilidad del Plan Estratégico.

El dilema central de la Planificación Estratégica de Recursos Humanos

(PERH), es si el plan estratégico institucional determina la estrategia y políticas de RRHH o si es lo contrario, o sea que la base de RRHH de la organización con sus fortalezas y limitaciones impone una restricción al plan estratégico institucional. La respuesta de la realidad institucional demuestra que ambos puntos de vista son posibles, dependiendo de los valores y cultura organizacional prevaleciente y de la mayor o menor flexibilidad legal para ajustar la dotación de personal.

La PERH debe superar desafíos cruciales para desempeñar el rol señalado en el primer párrafo, en otras palabras, los departamentos de RRHH tienen que demostrar que pueden proporcionar valor agregado percibido, tanto por sus clientes internos como por los externos, también los responsables del área de RRHH tienen que integrarse y dominar las técnicas de planeación estratégica para defender las consecuencias de sus propuestas en el Plan Estratégico

La disponibilidad de sistemas de información y sistemas de clasificación, análisis y valoración de puestos, son dos requisitos claves que se suman a la existencia de un plan estratégico institucional, como factores esenciales

para elaborar el PERH, sin ellos no se puede determinar el inventario de competencias, ni el nivel actual y futuro de RRHH demandado, ni mucho menos sus costos.

Los requerimientos o necesidades netas de personal no representan únicamente insuficiencias o excedentes del nivel y calificaciones de RRHH, lo más importante es que sus resultados demandan un programa de acciones para que este nivel de RRHH se ajuste en forma consistente con los objetivos del Plan Estratégico, de ahí pueden ser necesarias políticas de reclutamiento y contratación o políticas de reducción de personal

Los presupuestos de ingresos y gastos, en el mejor de los casos, ayudan a mantener el gasto de personal en los límites establecidos al inicio del ejercicio anual, pero no justifican el nivel y las calificaciones del personal ni el conjunto de puestos que reflejan sus cifras. En consecuencia, no representan una herramienta confiable de RRHH que integra los requerimientos de personal y organización demandados por los objetivos estratégicos institucionales.

Bibliografía

Nutt, P. C., and Backoff, R. W.I Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Schwarz, R. M. The Skilled Facilitator: Practical Wisdom for Developing Effective Groups. San Francisco: Jossey-Bass 1994.

Mintzberg, H. El proceso de Planeación Estratégica, Prentice Hall. 1994.

Davis, S. Corporate Culture and Human Resource Management: Two Keys to Implementing Strategy. Human Resource Planning 6, No.3 (1983): 159-167.

Duane, M. 1996. Customized Human Resource Planning: Different Practices for different organizations. Westport, Con: Quorum Books.

Pearce, J. and R. Robinson Jr. 1985 Strategic Management: Strategic Formulation and implementation (2nd ed.) Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.

* El autor es economista, Consultor de la SEAP en Política Salarial.

La Tecnología de la Información al Servicio de la Profesionalización de la Función Pública: El Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP)

Por **Gregorio Montero y José Mejía***

Introducción

En la medida en que se consolida el Estado de Derecho las demandas de la sociedad frente a la Administración Pública aumentan y se diversifican cada vez más, lo que torna más complejos su organización y funcionamiento. En la misma proporción se torna más compleja la gestión de los Recursos Humanos que están a su servicio, por lo que resulta imperativo asumir esquemas y metodologías de trabajo que minimicen dicha complejidad.

Por esta razón, hoy día la tecnología se ha convertido en una parte integral de las organizaciones públicas, incluso apareciendo en todos los informes como un

indicador crucial de transparencia; ha pasado de ser un lujo a ser, cada vez más, un “comodity”, algo básico para las operaciones en las instituciones gubernamentales.

En el pasado, el sólo hecho de tener tecnología representaba una ventaja competitiva, ya no es así; ahora la ventaja competitiva la da la manera en que se use y se aproveche; antes bastaba con tener acceso a la tecnología y poder usarla, hoy esto sigue siendo necesario, pero no es suficiente. El usuario es el responsable del uso estratégico y del aprovechamiento tecnológico, en síntesis, el usuario es el centro.

En particular, la Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC) ha evolucionado de tal manera que su factibilidad técnica y su viabilidad económica se han hecho incuestionables en cualquier organización, independiente de su naturaleza y tamaño. Incluso, se han creado las condiciones para avanzar en el desarrollo del Gobierno Electrónico, el cual procura la incorporación intensa de la tecnología de la información a la gestión de los servicios públicos y a los trámites administrativos.

La continua y creciente facilidad de manejo de la tecnología e integración de

los sistemas de información ofrece cada vez más independencia operativa a los usuarios y a las organizaciones. A su vez, esto descansa en una mayor sofisticación de la tecnología y una mayor especialización del personal técnico de TIC, para la sostenibilidad de los sistemas y de la operación en las organizaciones.

Es en este contexto que toman fuerza los procesos de modernización institucional, en los cuales la tecnología de la información juega un papel trascendental y decisivo, especialmente en estos tiempos en que la transparencia y la rendición de cuentas se han erigido en requerimientos innegociables de la sociedad, esto así, porque son presupuestos básicos del Estado de Derecho.

Esta línea de pensamiento ha llevado al gobierno dominicano a tomar la decisión de apoyar la gestión de los Recursos Humanos del sector público en los sistemas informatizados, por medio del denominado Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), el cual procura la gestión eficaz de los subsistemas técnicos de personal, como procesos determinantes de la administración efectiva de los servicios públicos.

Esta línea de pensamiento ha llevado al gobierno dominicano a tomar la decisión de apoyar la gestión de los Recursos Humanos del sector público en los sistemas informatizados, por medio del denominado Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), el cual procura la gestión eficaz de los subsistemas técnicos de personal, como procesos determinantes de la administración efectiva de los servicios públicos.

Diseño Conceptual del SASP

El diseño del SASP, si bien partió de un mandato legal, tomó muy en cuenta las necesidades de dar agilidad, seguridad, transparencia y confianza a los procesos de gestión de los recursos humanos del Estado; de ahí que fuera preciso determinar los niveles de necesidades de información que sirvieran a estos fines, así como los aspectos tecnológicos y la interrelación que debe tener con otros sistemas informáticos.

Niveles de Necesidades. El SASP fue diseñado a partir de los requerimientos y necesidades de información de los niveles institucionales, en relación a todos los componentes de la gestión de los Recursos Humanos en el sector público; dicha información no solo alcanza los niveles operativos, sino también los directivos, y asume al Estado como factor de consolidación de todas las informaciones.

A nivel de la captura de datos, parte de que los mismos provienen de los dispositivos de control de asistencia o relojes de registro de entradas y salidas de los servidores públicos; con ellos alimenta determinadas novedades y registros, y así se va conformando la historia laboral de los servidores estatales.

A lo anterior se le adicionan los datos personales, los familiares, los académicos y las acciones de personal, conformando así la gran base de datos que será el Registro Nacional de Servidores Públicos. Esta base de datos, depurada y confiable, constituye los cimientos sobre los que se construye todo el sistema para la Gestión Humana del Estado Dominicano.

Los diferentes subsistemas técnicos de gestión de personal, que son los que constituyen cada uno de los módulos del SASP, cuya rectoría es competencia de la Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), así como la nómina, se alimentan de la base de datos o datos primarios, produciendo la información necesaria para todas las funciones transaccionales u operativas de las instituciones y, además, produciendo datos secundarios que serán la entrada para los niveles superiores de procesamiento.

Los niveles superiores de procesamiento se refieren a las necesidades de información según demanda de los directivos institucionales así como de las más altas autoridades nacionales que precisan de información consolidada para la toma acertada de decisiones y definición de políticas

El SASP, para satisfacer estos criterios y necesidades de información, consolida los datos, la información y los servicios técnicos de procesamiento, mientras que mantiene distribuida la operación del mismo. Cada institución es responsable de la operación del sistema y es dueña de sus datos.


macroeconómicas para el mejor manejo del Estado.

El SASP, para satisfacer estos criterios y necesidades de información, consolida los datos, la información y los servicios técnicos de procesamiento, mientras que mantiene distribuida la operación del mismo. Cada institución es responsable de la operación del sistema y es dueña de sus datos.

Interrelación con otros Sistemas Nacionales. Además de las funcionalidades señaladas anteriormente, el SASP provee mecanismos para la planificación de RRHH y la elaboración del presupuesto anual de RRHH. En cuanto al pago de nóminas, contempla todos los rubros posibles de retribuciones complementarias y de deducciones para posibles pagos a “terceros” o posibles suplidores.

En tal sentido es necesaria la comunicación o interfase con un conjunto de sistemas establecidos por leyes y reglamentos que sustentan y conforman el marco legal de estos procesos administrativos, presupuestales y financieros del Estado. Entre estos se encuentran los sistemas de apoyo a las siguientes Leyes y Reglamentos:

En tal sentido es necesaria la comunicación o interfase con un conjunto de sistemas establecidos por leyes y reglamentos que sustentan y conforman el marco legal de estos procesos administrativos, presupuestales y financieros del Estado.

- 
- SEAP
Secretaría de Recursos
Administración Pública
- ♦ Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06 y su Decreto Reglamentario No. 492-07.
 - ♦ Ley de Compras y Contrataciones, No. 340-06 y 449-06 y su Decreto Reglamentario, No. 490-07.
 - ♦ Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.
 - ♦ Ley No. 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República y su Decreto Reglamentario No. 491-07.
 - ♦ Ley de Planificación e Inversión Pública, No. 498-06 y su Decreto Reglamentario No. 493-07.
 - ♦ Ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social, No. 87-01 y su Decreto Reglamentario de Pensiones, No. 969-02.
 - ♦ Leyes o Reglamentos para Carreras Especiales (existen particularidades muy específicas con las cuales el SASP desarrollará interfase).

Aspectos Tecnológicos. Desde el punto de vista técnico, el diseño del SASP

abarcó desde la infraestructura de los servicios conexos o de “utilidades” necesarias para el funcionamiento del Centro de Datos, el propio Centro de Datos, hasta las características de la plataforma de computación y comunicaciones con las diversas instituciones.

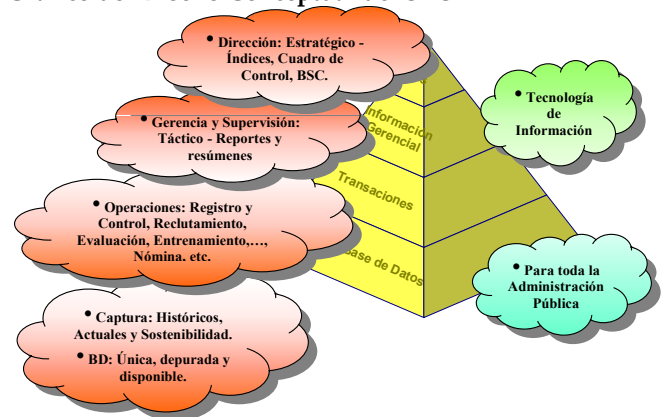
Se diseñó para satisfacer, pero no limitándose a ellos, los siguientes aspectos:

- ♦ Escalable: Es la capacidad de adaptarse al tamaño o volumen de procesamiento de las diferentes instituciones, sean estas pequeñas o grandes.
- ♦ Acceso vía Internet: Asegura el aprovechamiento de las infraestructuras de TIC existentes en las instituciones, con un mínimo o ningún requerimiento.
- ♦ Multiplataforma: Que pueda correr sobre diferentes sistemas operativos y plataformas computacionales.
- ♦ Seguridad física: Seguridad en el acceso físico a las instalaciones.
- ♦ Seguridad de la información: Proporcionar los estándares de

seguridad para garantizar la confiabilidad, integridad y disponibilidad de la información. Redundancia para componentes críticos, de acuerdo a la criticidad definida.

- ♦ Continuidad de Operaciones: Contar con los recursos para la continuidad de operaciones por los primeros tres años. Presentar plan de continuidad de operaciones para la etapa futura.
- ♦ Plataforma de TIC: Proveer una plataforma apropiada, segura y confiable para los servicios de computación y comunicaciones.

Gráfico del Diseño Conceptual del SASP



Dado que ya está en vigencia la Ley Num. 41-08, sobre Función Pública, la cual sustituyó la Ley No. 14-91, las etapas posteriores de implementación del SASP estarán dirigidas a los organismos descentralizados o autónomos, primero, y luego a los gobiernos municipales.

Alcance Institucional

Al momento de diseñarse e iniciar la implementación del SASP, la anterior Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) sólo tenía competencia sobre los órganos pertenecientes al poder Ejecutivo centralizado, como efecto de aplicación de la derogada Ley No. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, por lo que la primera etapa sólo contempla 21 instituciones del Poder Ejecutivo Central, tomando en cuenta sus respectivas dependencias, todo lo cual representa el equivalente a unas 70 organizaciones. Esto representa a su vez un total de unos 220,000 servidores públicos.

Dado que ya está en vigencia la Ley Num. 41-08, sobre Función Pública, la cual sustituyó la Ley No. 14-91, las etapas posteriores de implementación del SASP estarán dirigidas a los organismos denominados descentralizados o autónomos, primero, y luego a los gobiernos municipales.

Alcance Funcional

Por un lado abarca lo que podríamos llamar el ciclo de vida organizacional, el cual se refiere a la definición y posterior administración de las estructuras organizacionales, los cargos y las políticas salariales.

Los aspectos del ciclo de vida del servidor público en el SASP, desde su entrada hasta su salida, son administrados en los subsistemas técnicos de Reclutamiento y Selección, Evaluación del Desempeño, Registro y Control y Nómina, haciendo interfase con los subsistemas de Carrera Administrativa y Relaciones Laborales.

También cuenta con el módulo de capacitación, el cual automatiza funciones inherentes a la capacitación interna relacionada con los cargos, así como determinadas funcionalidades para los organismos cuya función es la de capacitación en el Estado, como es el caso del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El manejo operativo y la propiedad y responsabilidad de los datos cargados están en manos de cada institución. El SASP ofrece la posibilidad de consolidar la información para fines de responder a las necesidades específicas o a las necesidades globales del Estado. Como se ha mencionado anteriormente, el SASP hace interfase con otros sistemas automatizados del Estado, para responder de manera coherente y oportuna a determinadas necesidades de información.

Módulos del SASP

Anteriormente comentamos que los módulos del SASP están constituidos por los subsistemas técnicos de gestión de Recursos Humanos, los cuales están regulados por la Ley de Función Pública, que erige como órgano rector a la Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), la cual ha sustituido a la anterior Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

El SASP se articula tomando en cuenta no solo los referidos subsistemas, sino su funcionamiento sistémico, o asumiendo que el funcionamiento de uno depende de la adecuada alimentación y efectiva gestión del otro. En ese orden, nos referimos de manera breve a cada uno de ellos y a sus articulaciones.

Subsistema de Desarrollo Organizacional

En este módulo se carga y administra la estructura orgánica de cada institución y el árbol o estructura presupuestaria. De ahí queda formada la estructura orgánica, funcional y de cargos de cada organización, así como su relación con las cuentas presupuestarias definidas por la

Dirección General de Presupuesto. Queda también conformado el número de puestos, disponibles y ocupados, lo cual, junto a las estructuras salariales, sirve de base para la formulación del plan y el presupuesto de RRHH.

Este módulo es administrado por la SEAP, y puesto a disposición para el uso de las instituciones a través del área de Desarrollo Organizacional, la cual evalúa las necesidades y define, junto al usuario o solicitante, las estructuras adecuadas y, luego de aprobadas por las instancias correspondientes, las carga en el SASP y quedan disponibles para el uso de cada institución.

Para esta actividad la SEAP cuenta con una Metodología el Análisis, Diseño y Rediseño de las Estructuras Orgánicas de las Instituciones Públicas, mediante la cual se procura que éstas sean el resultado de los criterios técnicos y científicos de la departamentalización, y que respondan a las necesidades del servicio; en fin, que sean necesarias, coherentes y racionales.

Subsistema de Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos

Tiene su base en los resultados del módulo de estructuras organizacionales,

en este módulo se cargan y administran las características de los puestos y las políticas salariales aprobadas. Se encuentran definidos los cargos comunes y los típicos de cada institución, los requisitos técnicos y las habilidades requeridas para ocupar los cargos, la valoración de los cargos y la configuración de las políticas salariales.

Quedan conformados los salarios bases, la parametrización de los beneficios o incentivos adicionales, las escalas, los escalafones. Estos, junto a las estructuras organizacionales y a los puestos, son el insumo para la elaboración del plan y el presupuesto de RRHH.

Este módulo es administrado por la SEAP, y puesto a disposición para el uso de las instituciones, a través del área de Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos, la cual evalúa las necesidades y define, junto al usuario o solicitante, las especificaciones y valoraciones de cargos y, luego de aprobadas por las instancias correspondientes, las carga en el SASP y quedan disponibles para el uso de cada institución.

La SEAP cuenta con una nueva metodología para la clasificación y

valoración de los cargos, la cual permite mayor racionalidad técnica al momento de definir y valorar los mismos; además, ha elaborado una propuesta de política salarial para el personal de nivel medio y bajo de las instituciones públicas que habrá de someter en los próximos meses para su aprobación por el Poder Ejecutivo, con lo cual este módulo o subsistema contará con los criterios de gestión de las remuneraciones y, fundamentalmente, será dotado de equidad, coherencia y transparencia.

Subsistema de Reclutamiento y Selección

Este subsistema se ocupa de los procesos de atracción y escogencia de ciudadanos por concursos de oposición y de los procesos de pruebas basados en los criterios definidos por la Ley de Función Pública y normas complementarias.

Permite el registro y el seguimiento en el SASP de cada uno de los pasos para los llamados a concurso, sean abiertos o internos, según el caso, incluyendo la documentación de las pruebas técnicas y psicológicas. Una vez realizada la selección, los candidatos aptos que no fueron elegidos, pasan a un banco de

elegibles, el cual estará a disposición del Estado por un período de 18 meses, según dispone la Ley de Función Pública.

Este módulo del SASP es operado por cada institución con el seguimiento del área de Reclutamiento y Selección de la SEAP, la cual actúa como auditor del proceso, para posteriormente aprobar la selección del personal.

Subsistema de Evaluación del Desempeño

Se ocupa de la evaluación anual o especial del desempeño de cada servidor público; en el SASP se definen los criterios y las ponderaciones para la evaluación. El SASP ofrece la funcionalidad de registrar los incidentes críticos que se vayan presentando durante el período que se va a evaluar, facilitando la objetividad en el momento concreto de la evaluación.

Cada entidad realiza las evaluaciones correspondientes, la cual lleva a cabo el personal de supervisión de cada institución, utilizando los instrumentos, metodologías y orientaciones de la SEAP, a través del área de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal, la cual audita y aprueba el proceso.

Subsistema de Registro y Control

Es el subsistema donde se va conformando la historia laboral y académica de cada servidor público, por medio del registro de todas las novedades, eventos y acciones de personal que se van presentando en la vida laboral del individuo. El SASP permite que se asienten todos los datos personales y familiares, seguros, beneficios especiales, las licencias, permisos, premios, amonestaciones, lugar de contratación, lugar de trabajo, entre otros.

Es propiamente lo que podríamos llamar el Registro Nacional de Servidores Públicos (RNSP), que es la base de datos del Estado Dominicano en términos de los Recursos Humanos. En el SASP este subsistema es alimentado por cada Oficina Institucional de Personal, las cuales dependen técnicamente de la SEAP, que es la que regula al respecto.

Subsistema de Carrera Administrativa

Este modulo registra todos los aspectos relativos al régimen de Carrera Administrativa para los servidores públicos, requisitos de ingreso, procedimiento, modalidad de ingreso,

constancia de pertenencia a la carrera administrativa, permanencia, promoción, traslado, egreso de la carrera, entre otros.

Esta funcionalidad se automatiza a través del área de Sistemas de Carrera, por medio de un módulo desarrollado especialmente para ello, el cual hace interfase con el SASP, para compartir la información del RNSP. En unos casos toma información del SASP y en otros casos alimenta al SASP, dependiendo de la transacción. Ambos sistemas se mantienen en sincronismo.

Subsistema de Relaciones Laborales

Este modulo se fundamenta en los aspectos de las relaciones legales, de derechos y deberes de los servidores públicos en su vida laboral; se materializa a través del área de Relaciones Laborales, la cual cuenta todo lo relativo a las reclamaciones que encaminan los servidores públicos y las autoridades.

Esta funcionalidad se automatiza a través de un módulo desarrollado especialmente para ello, el cual hace interfase con el SASP, para compartir la información del RNSP. En unos casos toma información del SASP y en otros casos alimenta al SASP, dependiendo de

la transacción; ambos sistemas se mantienen también en sincronismo.

Subsistema de Nómina

Este subsistema o modulo del SASP controla de manera natural las parametrizaciones de los ingresos y egresos en las nóminas, para el pago mensual a los servidores públicos; se alimenta directamente de la carga de las novedades de RRHH.

Dentro de la funcionalidad que ofrece están: incluir las novedades en el momento en que se presenten, definiéndoles el momento en que se aplicarán; varios estados de la nómina, como simulada, aprobada y cerrada, estos estadios permiten diferentes niveles de autorización y aprobación, una vez cerrada; permite simulaciones de nóminas y nóminas complementarias; deducciones a terceros; entre otras funcionalidades orientadas al control por número de cargos y montos de los pagos.

En lo que respecta a la nómina, el SASP hace interfase con el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), con Presupuesto, con Compras y Contrataciones, con la Seguridad Social y con Planificación; esto así, porque se ha venido avanzando de

manera sistemática y sostenida en la automatización de los procesos fundamentales del Estado, a partir de los requerimientos de transparencia para apoyar la lucha contra la corrupción administrativa.

Por medio de este modulo, el SASP ofrecerá a la Contraloría General de la República mayor apoyo para desarrollar su competencia de control de las nóminas de las instituciones públicas, así como imprimirles toda la unidad, coherencia y racionalidad que exigen las leyes dominicanas.

Subsistema de Capacitación

Este módulo del SASP va más allá del registro de la capacitación asociada con los puestos y de la capacitación continua en el ejercicio laboral de los servidores públicos. Da apoyo a las instituciones que ofrecen capacitación en el Estado, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en actividades de divulgación, inscripción, evaluación, certificación, etc.

Es preciso resaltar que la nueva Ley de Función Pública supedita la permanencia y progreso de los servidores públicos en la Carrera a la capacitación continua, entre otras, por lo que este

modulo es de vital importancia; además de que se debe programar la capacitación que requieren los servidores de carrera, así como los empleados activos que aspiran ingresar a ella.

Gráfico de Funcionalidad del SASP

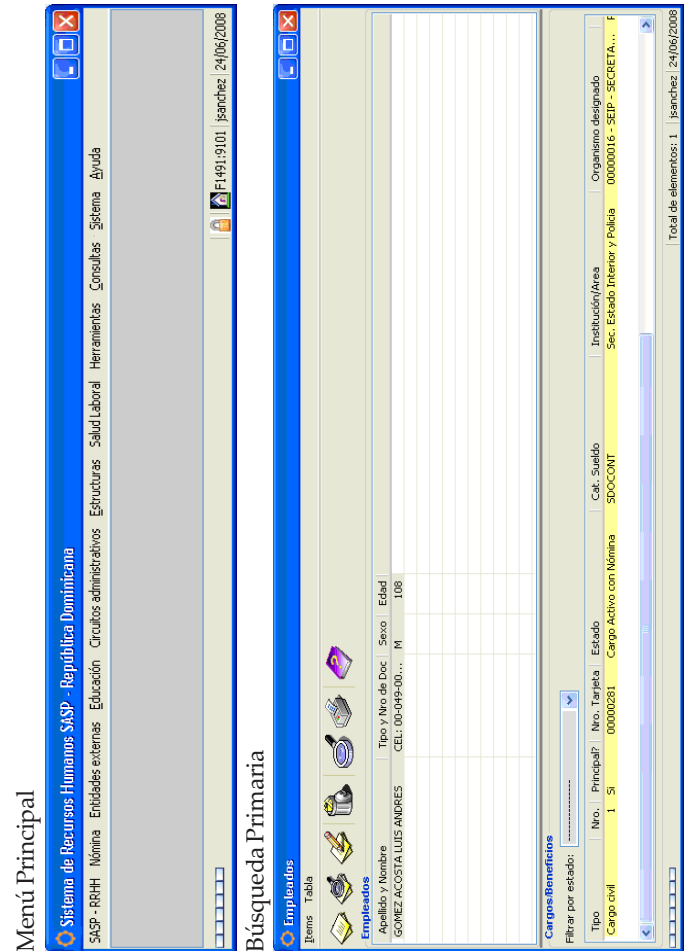


Servicios Ofertados a los Clientes

El SASP ofrece múltiples servicios a los clientes o usuarios de la Gestión Humana y a todo el Estado y ciudadanía en general; se pueden señalar como más importantes, pero no de manera limitativa:

- ♦ **Homogenización de los procesos de RRHH y Nóminas en el Estado.** A través de la parametrización uniforme de los procedimientos de cálculos y la definición de rangos de valores admisibles.
- ♦ **Soporte a la definición de directrices estratégicas nacionales y de las macro variables económicas.** A través de la oferta de información particular y consolidada sobre las diversas variables de RRHH en el Estado Dominicano.
- ♦ **Establecimiento y Seguimiento de Índices de Gestión.** A través de la información particular y consolidada de todo el Estado.
- ♦ **Capacitación en el uso y aprovechamiento del SASP.** Se refiere a la capacitación continua en el uso del propio sistema.
- ♦ **Análisis de Nuevas Necesidades Funcionales Institucionales.** En específico a las que impactan la funcionalidad ofertada por el SASP.
- ♦ **Nuevas Implementaciones.** En la primera etapa el SASP abarcó a Instituciones del Poder Ejecutivo Central. En etapas posteriores alcanzará a las Instituciones Descentralizadas y a las Municipales.

Pantallas del SASP



Menú Principal

Sistema de Recursos Humanos SASP - República Dominicana
SASP - RRHH Nómina Entidades externas Educación Circuitos administrativos Estructuras Salud Laboral Herramientas Consultas Sistema Ayuda

Búsqueda Primaria

Empleados

Apellido y Nombre	Tipo y Nro de Doc.	Sexo	Edad
GOMEZ ACOSTA LUIS ANDRES	CEL: 00-049-00...	M	108

Empleados

Cargos/Beneficios

Filtrar por estado:

Tipo	Nro.	Principal?	Nro. Tarjeta	Estado	Cargos/Beneficios	Org. designado
Cargo civil	1	SI	00000281	Cargo activo con Nómina	SOCCONT	00000016 - SEIP - SECRETA...

Total de elementos: 1 | Isanchez, 24/06/2008

Datos Generales del Servidor Público

Ver: Empleado - GOMEZ ACOSTA LUIS ANDRES - CEL: 00-049-0072218-4

General | Datos varios | Cargos | Relaciones personal... | Idiomas/Cursos/Be... | Aportes/Afiliaciones | Adicionales | Embargos comercial... | Declaraciones Jur... | Salud Laboral | Certificados

Datos personales: GOMEZ ACOSTA, LUIS ANDRES - Cédula: 00-049-0072218-4

Domilio: SIN SIN DATOS, DISTRITO NACIONAL

Fotografía:

Firma:

Número de expediente:

Aceptar

Información de Cargos

Ver: Cargo civil - GOMEZ ACOSTA LUIS ANDRES - CEL: 00-049-0072218-4 - Num. Legajo: 00000281 - Sep. Estado Interior y Policía...

General | Otros datos | Historial | Adicionales/Retro... | Porcentajes/Ausen... | Asistencias/Horarios | Afiliaciones | Conceptos externo... | Desempeño | Liquidaciones

Alta

Fecha: 30/08/2007
Detalle: Instrumento Legal: SIN DATOS - 123
Motivo: Alta Automática

Baja

Fecha:
Detalle:
Motivo:
Motivo:
Motivo:

Fecha de Designación: 30/08/2007
Fecha de Desvinculación:
Unidad de Mínima: ADMINISTRACION CENTRAL
Organismo Designado: 00000016 - SEIP - SECRETARIA DE ESTADO DE INTERIOR Y POLICIA - 0-202-01-01-0001-01-00-00-0001-11100-0100-100...
Escala: GENERAL ADMINISTRATIVO
Agrupamiento: CADM- Apoyo Administrativo
Tipos de empleados: CONTRATADO EN SERVICIOS
Definición del cargo: INC010083 - RASO
Categoría de Sueldo: SDOCCONT - Sueldo Bruto
Sueldo bruto: 0.00000000
Función Jerárquica:
Área: SEIP - Sec. Estado Interior y Policía
Puesto en la estructura interna del organismo:
Desempeña Funciones en: 00000143 - CENTRO DE LLAMADAS *788 (COBA)

Aceptar

Servicios Demandados

Es imprescindible, para que funcione el SASP, contar con la infraestructura de cómputos, comunicaciones y de servicios conexos o utilidades, así como con personal y equipos necesarios. Ello será determinante de la continuidad de los servicios ofertador por la SEAP en materia de gestión de Recursos Humanos.

Se pueden señalar como más importantes:

- ♦ **Personal Técnico Especializado.** Necesario para mantener la disponibilidad y el funcionamiento apropiado, seguro y confiable de los servicios de cómputos, comunicaciones y servicios conexos.

Para ello contaremos con personal especializado en las áreas de Base de Datos, Sistemas Operativos, Comunicaciones, Administración Centro de Datos, Seguridad y Continuidad de Operaciones o Continuidad de "Negocios", Servicios Web, Desarrollo y Programación del SASP.

- ♦ **Mantenimiento de los equipos.** Se requiere de un programa de mantenimiento para toda la

infraestructura de soporte al SASP. Se refiere a toda la infraestructura de cómputos, comunicaciones y servicios conexos.

- ♦ **Mantenimiento de la aplicación SASP.** Se requiere del desarrollo de la capacidad local para ello, y además contar con el apoyo del suplidor mediante contrato de mantenimiento.
- ♦ **Políticas de Seguridad y Plan de Continuidad de Operaciones.** Esto lo hemos asumido como algo crítico para la sostenibilidad del servicio ofertado por la SEAP.
- ♦ **Presupuesto Dedicado.** Se requiere manejar estos servicios con la dedicación de un presupuesto especial por parte del Estado.

Beneficios

El SASP permitirá a las altas autoridades nacionales la administración proactiva de las macro variables e índices de desempeño relacionados con los recursos humanos del Sector Público, dando apoyo en la toma de decisiones para la definición de las políticas

estratégicas. A las autoridades institucionales les ofrecerá una herramienta para el análisis dinámico y oportuno de su información.

En lo operativo, permitirá la automatización de la base de datos nacional de los servidores públicos, el Registro Nacional de Servidores Públicos; del registro de las acciones de personal, Registro y Control de Novedades, correspondientes a los diferentes subsistemas técnicos sustantivos que norma la Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP) que son: Reclutamiento y Selección del Personal; Evaluación del Desempeño; Desarrollo Organizacional; Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos; Carrera Administrativa y Relaciones Laborales. Ofrece también un sistema homogéneo y uniforme de nóminas para el Estado.

Dentro de los beneficios esperados de la implementación del SASP y de su apoyo a la gestión de los diversos subsistemas técnicos de la SEAP, se pueden señalar los siguientes:

- ♦ **Apoyo a la Profesionalización de la Función Pública**, a través del correcto reclutamiento, selección, evaluación del

desempeño y promoción del personal al servicio de las instituciones públicas.

- ♦ **Racionalización del Gasto Público**, a través de una nómina homogénea y uniforme, así como de la adecuada definición de las estructuras organizacionales, de puestos y salariales.
- ♦ **Transparencia**, a través de la adecuada selección y evaluación, así como de la definición de las estructuras organizacionales, de cargos y de remuneraciones.
- ♦ **Eficientización de la Función Pública**, a través de proveer las herramientas de planificación, evaluación, control y seguimiento de los Recursos Humanos.
- ♦ **Expediente Único**, al consolidar la información del Estado sobre los recursos humanos.
- ♦ **Presupuesto de RRHH**, en cuanto a elaboración y seguimiento del mismo.

El Reto de Construir Meritocracias Flexibles en el Empleo Público

(Colaboración Internacional)

Francisco Longo*

INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone desarrollar algunas ideas consustanciales a los procesos de reforma institucional que se proponen la profesionalización del empleo público. El mérito y la flexibilidad constituyen los elementos básicos de referencia de la noción de profesionalización que manejamos, y que en otro lugar (Longo, 2004) hemos desarrollado ampliamente. En la primera parte, profundizaremos en estos conceptos y en la relación entre ambos, examinados desde el ángulo de la evolución histórica del Estado, su papel, y las expectativas depositadas en él por la sociedad.

Intentaremos, a continuación, rebatir dos tipos de argumentación presentes en el debate contemporáneo sobre la cuestión, y que, aun aceptando la necesidad del mérito

Nos gustaría que estas reflexiones fueran útiles para todos aquellos que se hallan empeñados en producir cambios de signo profesionalizador del empleo público, y en especial para quienes, en la República Dominicana, impulsan o participan en una de las experiencias de reforma institucional más ilusionantes del momento en el área centroamericana-caribeña.

y la flexibilidad en la gestión del empleo público, conciben las relaciones entre ambas dimensiones en forma, a nuestro entender, errónea, conduciendo, por ello, a planteamientos equivocados en el terreno de la reforma institucional. Nos referiremos a estas dos líneas argumentales como la “falacia de la secuencia” y la “falacia del juego de suma cero”. Después de describir ambas, ilustraremos nuestros puntos de vista con dos experiencias recientes de reforma institucional del empleo público, desarrolladas en España y Chile. Acabaremos el trabajo con una breve reflexión conclusiva.

Nos gustaría que estas reflexiones fueran útiles para todos aquellos que se hallan empeñados en producir cambios de signo profesionalizador del empleo público, y en especial para quienes, en la República Dominicana, impulsan o participan en una de las experiencias de reforma institucional más ilusionantes del momento en el área centroamericana-caribeña.

MÉRITO Y FLEXIBILIDAD, INGREDIENTES DE UN EMPLEO PÚBLICO PROFESIONAL

En los últimos años, el discurso del mérito y la flexibilidad ha sido ampliamente divulgado en los países de

Una Administración profesional fundada en el mérito constituye una de las instituciones características del Estado Moderno.

América Latina (Longo y Ramió, 2008). La difusión de la Carta Iberoamericana de la Función Pública ha ayudado a ello, contribuyendo a difundir la idea de que las iniciativas y reformas que pretenden profesionalizar la gestión del empleo público deben combinar, para tener éxito, ambos atributos. Algunos países, como Colombia o la República Dominicana, al situar explícitamente la Carta Iberoamericana en el eje de sus esfuerzos de reforma institucional, han hecho de estas dos dimensiones los ingredientes fundamentales de los cambios propuestos. Así pues, ¿tiene sentido volver una vez más sobre el tema, e insistir en argumentos ya conocidos, al menos en sus rasgos fundamentales? Creemos que la respuesta debe ser afirmativa, y que profundizar en la estrecha imbricación existente entre ambos ingredientes ayudará a fortalecer el discurso profesionalizador.

Una Administración profesional fundada en el mérito constituye una de las instituciones características del Estado Moderno. No es una institución más, sino que tiene carácter constitutivo o fundacional, inherente a la reacción frente al viejo Estado Patrimonialista. La profesionalidad de la Administración constituye la principal garantía

El Estado de
Derecho no existe
completo sin una
Administración
Pública profesional.

institucional del mantenimiento de un Estado no capturado por los intereses de quienes gobiernan, (o de aquéllos que los dominan o influncian). Por eso, el Estado de Derecho no existe completo sin una Administración Pública profesional.

En origen, la Administración profesional adopta la forma de burocracia pública tal como fue teorizada y descrita por Max Weber, y opera como una garantía sustancial del propósito de un tipo concreto de Estado: el Estado Liberal (Bresser Pereira, 2004). Es una válvula de seguridad contra la instrumentalización política de las decisiones o cualquier otra forma de patrimonialización del Estado, y opera como una garantía “hacia fuera” del propio estado, y expresada en negativo, esto es, asegura que quienes controlan el Estado no perturben la estabilidad y previsibilidad requerida por el buen funcionamiento de los mercados.

La burocracia weberiana se orienta, pues, a esta finalidad básica, haciendo posible la seguridad jurídica, la imparcialidad del gobierno y sus agentes, la independencia de éstos respecto del poder político y la protección del aparato estatal frente a la captura y la corrupción. Lo consigue mediante un

En este momento histórico, el mérito tiene bien poco que ver con la capacidad interna del Estado y sus organizaciones para producir resultados de calidad. La eficacia y la eficiencia no forman parte del modelo weberiano de Administración pública.

conjunto de arreglos institucionales que dan lugar a lo que se conoce como “sistema de mérito”, esto es, acceso competitivo, estabilidad del empleo, sistemas reglados de carrera y salario y la interiorización de una ética burocrática basada en la probidad y el comportamiento imparcial de los servidores públicos, valores que enlazan directamente con el imperio de la ley, verdadera clave de bóveda del ideal burocrático de Administración pública (Longo, 2008).

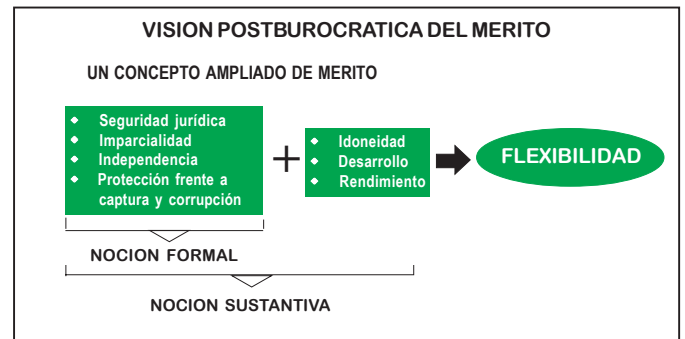
En este momento histórico, el mérito tiene bien poco que ver con la capacidad interna del Estado y sus organizaciones para producir resultados de calidad. La eficacia y la eficiencia no forman parte del modelo weberiano de Administración pública. Sabemos que, casi desde el primer momento, este paradigma burocrático dio cobijo a una actividad estatal diversificada, que fue incluyendo una creciente actividad prestadora, productora de bienes y servicios públicos, dotada de un inherente contenido empresarial. Sin embargo, la burocracia se mantuvo como modelo dominante durante décadas, y hubo que esperar al último tercio del siglo pasado para presenciar una aguda crisis del modelo, causada por la enorme expansión de esa actividad estatal de

prestación de servicios públicos, las crecientes dificultades para financiarla, la expansión cuantitativa y cualitativa de la demanda social, la irrupción de críticas desde la Economía y otras áreas académicas a la capacidad de los gobiernos para ejercer adecuadamente su papel, y, como consecuencia de todo ello, una importante deslegitimación de lo público.

El principio de mérito no fue ajeno a esta crisis, y a las reacciones postburocráticas que aquella indujo. La necesidad de introducir eficacia y eficiencia en la acción de los gobiernos y sus organizaciones forzaron a incorporar nuevas dimensiones a la noción de mérito, como muestra el cuadro. Los arreglos institucionales de gestión del empleo público necesitaron garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesionalmente; y c) el rendimiento, es decir la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo.

Esta reformulación del mérito se produce incorporando al concepto

nuevas finalidades, pero sin sustituir a las que formaban parte del paradigma anterior. Tanto la seguridad jurídica como el resto de los componentes del mérito en el esquema weberiano siguen siendo necesarias, ya que los valores que protegen son permanentes, y se hallan más vivos que nunca. El ensanchamiento de la noción implica el tránsito de una visión meramente formal del mérito, formulada en negativo, en la que lo que se perseguía era la no interferencia disfuncional del Estado en la sociedad y los mercados, hacia una noción material o sustantiva, que se formula en positivo y que añade la necesidad de una acción estatal eficaz, eficiente y efectiva, capaz de garantizar no sólo los derechos subjetivos individuales, sino también aquellos que los constitucionalistas llaman derechos sociales de prestación



Cuadro 1. Elaboración propia

positiva, como la educación, la salud, la vivienda o la protección del medio ambiente. Insistiremos en esta distinción más adelante.

Pues bien, es en este momento cuando el mérito, para operacionalizarse, para materializarse en los sistemas públicos en el sentido ampliado que hemos descrito, necesita la incorporación de prácticas flexibles de gestión de recursos humanos. La flexibilidad en el empleo público de nuestros días no nace para oponerse al mérito o para limitarlo, sino, bien al contrario, para hacerlo posible en el contexto y los escenarios de las organizaciones públicas de nuestro tiempo. Así, la selección por competencias, la evaluación del desempeño, la compensación por resultados y otras prácticas flexibles no tienen por qué ser contradictorias con el mérito, sino que deben ser usadas justamente para garantizarlo y promoverlo.

DOS FALACIAS SOBRE EL MÉRITO Y LA FLEXIBILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

Con alguna frecuencia, nos tropezamos, tanto en el debate como en la práctica, con dos tipos de argumentación que, aceptando la necesidad de concurrencia del mérito y

la flexibilidad en un sistema profesional de empleo público, difieren del enfoque que hemos presentado en cuanto a la relación existente entre ambos atributos.

La “falacia de la secuencia”.

Para algunos, la relación entre mérito y flexibilidad no es simultánea sino secuencial. Como hemos visto, desde un punto de vista histórico, la sustitución de los estados patrimonialistas por los modernos estados de derecho ha dado lugar a mecanismos de organización y gestión del empleo público configurados como sistemas de mérito, esto es, provistos de las garantías características de las burocracias weberianas. Sólo cuando estos sistemas estaban plenamente consolidados, comenzaron a producirse, en las democracias avanzadas, reformas de signo flexibilizador. Por consiguiente, afirman los partidarios de este enfoque, en los países donde no existen burocracias weberianas consolidadas -como es, mayoritariamente, el caso en América Latina- las iniciativas de profesionalización del empleo público deben centrarse en primer lugar en construir las. La preocupación por flexibilizar el empleo público correspondería sólo a una fase posterior.

Ya en nuestra argumentación original sobre la cuestión (Longo, 2004, 272), discrepábamos de estos planteamientos, utilizando razonamientos que aludían a:

a) La frecuente coexistencia, en los modelos no meritocráticos, de elementos de arbitrariedad y de rigidez. La aplicación de la teoría de la secuencia podría llevar a reforzar éstos últimos en forma tal que podría favorecer, paradójicamente, al menos en un primer momento, a quienes se beneficiaron de la arbitrariedad, el nepotismo o el clientelismo. En un contexto de no-mérito, el refuerzo de la protección y las garantías de los empleados actuales es, en realidad, un mecanismo de captura del empleo público por ciertos grupos corporativos de interés. En definitiva, en muchos sistemas públicos no meritocráticos, la introducción de prácticas flexibles constituye también una necesidad inaplazable.

b) La necesidad, detectada en bastantes casos, de fortalecer las garantías propias de los sistemas de mérito en países donde aquéllas parecían plenamente consolidadas, lo que remite a una duda difícil de aclarar: ¿cuándo, y en base a qué criterios, cabría considerar que el sistema de mérito está consolidado en un determinado país, y podría, en

consecuencia, abordarse una segunda fase de reformas sin poner en peligro aquél?

c) El previsible fracaso -hablando en términos de economía política de la reforma institucional- de las iniciativas que se limiten a proponer a los gobiernos reformas que restringen su capacidad de decisión discrecional, sin ofrecer al mismo tiempo, a cambio, medidas capaces de incrementar la receptividad de los funcionarios a las prioridades políticas, la responsabilidad por los resultados y, en definitiva, la productividad y calidad de la gestión. En otras palabras, renunciando a los incentivos que pueden estimular a algunos gobernantes a revisar las prácticas de clientela.

d) El carácter poco fundamentado de los planteamientos que se basan en una supuesta necesidad de repetir una misma secuencia histórica de acontecimientos, en contextos institucionales y épocas diferentes.

A estos argumentos, podríamos añadir otro que nos parece el más importante. En realidad, lo que sucede es que el paradigma burocrático de Administración pública no sirve ya, tampoco, a las necesidades de modernización del Estado en las economías y sociedades emergentes.

También en ellas se ha desarrollado un modelo de Estado que requiere una dimensión ampliada, material o sustantiva, del mérito, cuya materialización exige, como veíamos, la introducción de flexibilidad en las prácticas de gestión de las personas.

La “falacia del juego de suma cero”

Un segundo tipo de argumentación errónea, desde nuestro punto de vista, es aquella que considera que el mérito y la flexibilidad son ingredientes necesarios del empleo público, pero que cada uno de ellos protege valores de signo opuesto, por lo que el incremento de una de las dimensiones produce la reducción de la otra. A más flexibilidad, menos mérito y viceversa, por lo que, si hablamos de reforma institucional, la cuestión se plantearía en términos de hallar el punto de equilibrio más adecuado en cada caso.

En realidad, la cuestión depende del uso que se haga de la noción de mérito, y, más concretamente, de si hablamos del mérito con un alcance formal o material. Frecuentemente, este atributo del empleo público, es pensado fundamentalmente, todavía, en su

dimensión formal. Así concebido, un sistema de mérito se convierte, como dijimos, en un conjunto de garantías sobre los procedimientos, cuyos efectos beneficiosos se producirían -diríamos, con fraseología jurídica- *erga omnes*, esto es, proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas y pensando en las necesidades de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita Administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías. Lo que cuenta aquí es que el acceso al empleo público, la carrera y las demás prácticas de recursos humanos no se hallen contaminadas por la injerencia de la política o de otros grupos de interés.

Ahora bien, hacia dentro de las organizaciones, esto es, para el gobernante o directivo público, dichas garantías operan, básicamente, como limitaciones, como condicionamientos a sus decisiones de manejo del empleo público que restringen su margen de decisión discrecional. Son limitaciones que pueden comprometer la eficacia de las decisiones y procesos de gestión de

las personas y que necesitan, por ello, ser contrarrestadas por políticas flexibles que restablezcan un equilibrio adecuado en cada caso. Desde esta perspectiva, mérito y flexibilidad se situarían en el marco de un *trade off*, de un dilema fundamental que enfrentaría los requerimientos de profesionalidad de la acción pública, por un lado, y su pretensión de eficacia, por el otro, de tal modo que los avances en un campo supondrían retrocesos en el otro y viceversa.

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción de mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías del mérito protegen la profesionalidad de la Administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público persigan y aseguren la excelencia profesional de las personas, esto es, el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades -de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos- para el desempeño de las tareas que deben realizar.

Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben

garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso. Las decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas en los gobiernos y organizaciones del sector público no sólo para proteger a los ciudadanos y a los mercados de la arbitrariedad y de la corrupción, sino, además, por razones similares a aquéllas que hacen aconsejables los arreglos meritocráticos también en otros tipos de organización, incluyendo a las empresas del sector privado. Esto es, para producir resultados de éxito acordes con las estrategias y objetivos de cada una. La construcción de sistemas basados en el mérito, cuando se ve desde esta perspectiva, no es algo diferente o separado de la búsqueda de la excelencia profesional o, si se prefiere, de la aspiración a disponer de una adecuada gestión del talento.

Desde este ángulo, la profesionalidad de los servidores públicos deja de percibirse como una limitación a la eficacia de los gobiernos y se convierte, por el contrario, en un prerrequisito de ésta. Como veíamos antes, la relación entre mérito y flexibilidad deja de ser de confrontación. La superación del botín,

el clientelismo y la captura y su sustitución por modelos meritocráticos de empleo público no producen únicamente mayor seguridad jurídica en las sociedades que realizan dichos cambios, sino también bancos centrales, inspecciones de tributos, policías, hospitales y servicios sociales más eficaces, eficientes y efectivos.

MÉRITO Y FLEXIBILIDAD EN DOS PROCESOS RECIENTES DE REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

Dos experiencias recientes de reforma institucional nos ofrecen la posibilidad de explorar en qué medida el mérito y la flexibilidad han estado presentes, y hasta qué punto aparecen en estas iniciativas de cambio las falacias que venimos comentando. Hablamos de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, en España, y de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, en Chile.

El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público en España

Los cambios en la gestión del empleo público en España se han enmarcado en una reforma legal de amplio alcance, cuyas finalidades básicas eran:

a) Crear un cuerpo regulador común para todos los empleados públicos, aplicable a las diversas relaciones de empleo (de derecho público o de derecho laboral ordinario), a los diversos sectores de la acción pública (funciones nucleares y periféricas, con mayor o menor grado de descentralización funcional), y a los tres niveles de gobierno (nacional, autonómico y local).

b) Limitar esta regulación común a los criterios básicos que deben caracterizar a todo el empleo público en España, pero dejando un amplio margen normativo a los Parlamentos autonómicos, como corresponde a un Estado, como el español, ampliamente descentralizado en 17 Comunidades Autónomas. (En la actualidad, más del 75 por ciento del empleo público corresponde a los niveles subnacionales, y se halla bajo la potestad normativa de los Parlamentos autonómicos).

c) Introducir en la legislación sobre el empleo público algunos criterios y medidas encaminados a corregir disfunciones y modernizar en lo posible la gestión del capital humano del sector público (INAP, 2005).

En realidad, las finalidades de codificación (unificación de legislación

dispersa) y de delimitación competencial (qué debe ser legislación básica y qué corresponde a la legislación de desarrollo) han prevalecido sobre el impulso modernizador, por lo que puede afirmarse que los elementos de continuidad de la reforma son mayores que los elementos de cambio. Estos últimos se han orientado -como ha sido regla común en los países de la OCDE durante los últimos años (OCDE, 2005) a la introducción de prácticas más flexibles en la gestión de las personas. Sin embargo, no han faltado algunas medidas de fortalecimiento de las garantías meritocráticas, como, por ejemplo, la mayor profesionalización de los órganos de selección y la prohibición de que formen parte de ellos los cargos políticos y los representantes sindicales. Como antes indicábamos, la preocupación por la fortaleza de las garantías del sistema de mérito se extiende también a países con una larga tradición en este sentido.

Entre las innovaciones más destacadas del nuevo estatuto básico figura la posibilidad de diseñar carreras horizontales, esto es, la posibilidad de organizar la promoción profesional sin cambio de puesto de trabajo ni ascenso en la jerarquía organizativa, sino reconociendo la adquisición, por el

empleado público, de diferentes grados de excelencia profesional en su campo de actuación. Otra de las novedades más comentadas ha sido la regulación de la evaluación del desempeño, que se establece como obligatoria para la aplicación de ciertas políticas de recursos humanos, como la retribución variable o la promoción profesional.

En ambos casos, nos hallamos ante iniciativas de signo flexibilizador, de las que son comunes a los procesos de modernización de la gestión de las personas desarrollados en los últimos años en bastantes países, en especial en el mundo desarrollado (Naciones Unidas, 2005). No obstante, estas innovaciones tienen también, a nuestro entender, una componente meritocrática destacable.

Pensemos en la carrera horizontal. Se trata de una política sin tradición en las organizaciones públicas españolas. ¿Conseguirá abrirse paso y consolidarse? A nuestro entender, depende de cómo se hagan las cosas. Si, aprovechando la posibilidad que otorga la nueva ley, se quisiera implantar con rapidez, sin existir las capacidades instaladas necesarias, cabrían dos posibilidades: la primera, que las prácticas de aplicación derivasen en decisiones arbitrarias; la segunda, que

se acabara por recurrir a la antigüedad, como único criterio objetivo disponible. En ambos casos nos hallaríamos ante el “trade off” entre mérito y flexibilidad del que hablábamos antes. La primera posibilidad implicaría la flexibilidad sin mérito. La segunda, la utilización de un criterio meramente formal de mérito, lo que introduciría una considerable rigidez en el sistema, esto es, iría en detrimento de la flexibilidad. Tanto en un caso como en otro, nos hallaríamos ante una evidente frustración de las posibilidades de mejora abiertas por la innovación legislativa.

Para que la carrera horizontal se implante con éxito en las Administraciones públicas españolas, será necesario que en el interior de sus organizaciones se desarrollen importantes capacidades -hoy prácticamente inexistentes- para evaluar las competencias y el rendimiento de las personas. Será el desarrollo de estos subsistemas, en lo que se refiere a estructuras, procesos, personas y tecnologías, el que permitirá implantar los nuevos modos de hacer. Si esto ocurriera, el éxito de las reformas mostraría al mismo tiempo avances en flexibilidad (evaluación personalizada, vinculación entre rendimiento individual y organizativo, nuevos incentivos) pero también avances en mérito, por cuanto

las decisiones de promoción serían capaces de unir la progresión de las personas en su carrera a su crecimiento profesional debidamente constatado y evaluado.

Evidentemente, estamos hablando aquí de la noción sustantiva o material de mérito, entendido como idoneidad o excelencia profesional y no de su dimensión meramente formal, como ocurría cuando nos referíamos a la antigüedad. Como veíamos antes, el uso de una visión sustantiva del concepto de mérito hace que éste sea no sólo compatible con la flexibilidad sino que, en buena medida, se nutra de ésta y la exija. Por eso, en la verdadera reforma institucional del empleo público, esto es, aquella que no se queda en las normas, sino que transforma la realidad y modifica el statu quo, mérito y flexibilidad no restan entre sí, sino que, por el contrario, se retroalimentan, en una relación recíprocamente reforzante.

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

Una serie de escándalos relacionados con la falta de transparencia en las remuneraciones de los cargos políticos conmocionó el escenario político chileno

en el año 2003. Como consecuencia de esta crisis, la coalición de gobierno (centro-izquierda) consensuó con la oposición (centro-derecha) un paquete de medidas de reforma institucional, parte de las cuales afectaron al empleo público y fueron recogidas en una norma conocida como “Ley de Nuevo Trato Laboral”. Esta ley contiene diversas reformas de signo profesionalizador del empleo público, entre las que figura la creación de una nueva institucionalidad, cuya pieza básica es la nueva Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), configurada como organismo rector del sistema de gestión de los Recursos Humanos del Estado. La parte más ambiciosa de estas reformas afecta a los cargos directivos del sistema público, y da lugar a la creación y puesta en marcha del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

En resumen, el SADP supuso la profesionalización, salvo algunas excepciones, de los cargos superiores de la Administración chilena situados por debajo del nivel de Subsecretario (esto es, aquellos que se ubicaban en los escalones segundo y tercero por debajo del nivel ministerial). En una primera fase, ello implicaba la adscripción al Sistema de 101 servicios públicos, con un total de 793 cargos, divididos en dos

niveles, todos los cuales eran provistos hasta ese momento por designación política discrecional.

La gestión del Sistema se encomendó a la DNSC, que actúa bajo la supervisión de un Consejo de la Alta Dirección Pública. Este consejo es integrado por la Dirección de la DNSC, que lo preside, y cuatro consejeros nombrados por la Presidencia de la República previa ratificación de sus nombres por el Senado, con mayoría de tres quintas partes. Los miembros del Consejo se renuevan por mitades y gozan de una amplia autonomía de decisión. Desde el primer momento, el Consejo ha integrado, de forma paritaria, a personalidades próximas al gobierno y a la oposición. El Consejo recibe de la DNSC las propuestas de listas finales (3, 4 o 5 candidatos) y las valida para su elevación vía el Ministerio correspondiente, a la Presidencia de la República, que decide el nombramiento (por 3 años, prorrogables).

Desde el inicio de su funcionamiento, y hasta febrero de este año, se habían provisto 240 cargos del SADP, (53 de primer nivel y 187 de segundo nivel), lo que representa un 30 por ciento del universo total. 197 cargos más se hallaban en procesos abiertos de

selección. Hasta la fecha, todas las propuestas de lista nominal habían sido validadas por el Consejo por unanimidad, y ninguno de los procesos había sido objeto de impugnación judicial.

Las pautas básicas de funcionamiento del SADP son las siguientes. La DNSC elabora, conjuntamente con el servicio afectado, la descripción del cargo y el perfil del titular. A estos efectos, ha elaborado un modelo de competencias de los directivos públicos que adapta a cada caso concreto. Definido el perfil, se elaboran las bases de la licitación del proceso de reclutamiento y selección, que se publica después, y se encomienda a una empresa especializada en selección o “head hunting” de directivos. Es función de la DNSC supervisar el funcionamiento del proceso y la actuación de la empresa adjudicataria, de quien recibe la propuesta de lista que luego será trasladada al Consejo para su validación.

Una función importante del Consejo es proponer, para cada caso, al Ministerio de Hacienda, la cuantía de una retribución complementaria que lleva consigo la inclusión de un cargo en el SADP, y que debe ser fijada para cada caso, en lo posible, con criterios de

mercado, dentro de los límites de la política presupuestaria del Gobierno. La cuantía de esta retribución ha sido hasta ahora la principal fuente de tensión entre el Consejo y la Dirección del Presupuesto (Costa y Waisbluth, 2007).

La relación de la DNSC con los directivos del SADP va más allá de la selección. La DNSC es responsable de elaborar los modelos de contratos de gestión que los directivos deben suscribir con sus Ministros en el momento de acceder al cargo. Tienen también la responsabilidad de velar por la evaluación de estos directivos, por su formación y, en general, por los aspectos de gestión de recursos humanos aplicables a este segmento superior del empleo público.

La Alta Dirección Pública chilena es, sin duda, el fruto de una reforma institucional de signo meritocrático. La preocupación dominante que subyacía en el escenario político en que se gestó la reforma era disponer de una Administración pública más impermeable a la corrupción, para lo que se veía necesario implantar un sistema profesional de dirección, protegido de la injerencia política. Sustituir el cuoteo político por criterios de mérito era la finalidad perseguida por los reformadores.

Ahora bien, la fórmula en la que acaba cristalizando el SADP tiene poco que ver con los atributos propios de las viejas burocracias weberianas. Por el contrario, en la experiencia chilena son detectables una serie de rasgos que caracterizan justamente a las reformas que en otros países han perseguido la introducción de flexibilidad en la gestión del empleo público. Entre estos rasgos, algunos de los más destacables son:

a) El uso de las descripciones de cargos y la definición de perfiles de competencias como base de los procesos de acceso al empleo público.

b) Como consecuencia de lo anterior, la utilización de instrumentos de selección (CV, entrevista de selección y otros) que incorporan una carga de apreciación discrecional basada en la *expertise* del reclutador, y alejada de la fría objetividad burocrática que caracteriza a las pruebas cognitivas o a la acreditación de méritos formales.

c) La utilización del mercado del reclutamiento y la selección para las finalidades del SADP, renunciando a la gestión directa de la totalidad del proceso.

d) La fijación de criterios de mercado como criterios para fijar la retribución de los cargos incorporados al sistema.

e) El uso de los contratos de gestión como mecanismo de responsabilización de los directivos por los resultados.

En definitiva, la experiencia chilena es un buen ejemplo de la relación que venimos defendiendo entre mérito y flexibilidad como componentes esenciales del empleo público. Muestra, por una parte, cómo una finalidad predominantemente meritocrática no tiene por qué posponer iniciativas y maneras de hacer que serían, supuestamente, propias de un estadio posterior de desarrollo institucional, desmintiendo así la que llamábamos “falacia de la secuencia”. Por otra parte, pone de manifiesto cómo, cuando se persigue el mérito en su dimensión sustantiva, esto es, la selección, promoción y recompensa de los más idóneos, es imprescindible incorporar prácticas flexibles, esto es nuevas maneras de hacer en la gestión de las personas, desconocidas, e incluso anatematizadas, por el pensamiento burocrático tradicional. De este modo, desmiente también los presupuestos de la que llamábamos “falacia de la suma cero”.

CONCLUSIÓN

Los casos español y chileno muestran dos experiencias de reforma del empleo público abordadas con propósitos y en contextos distintos. En ambas, los ingredientes del mérito y la flexibilidad aparecen no sólo entrelazados, sino potenciándose, además, recíprocamente. Las interacciones observables entre ambos desmienten los argumentos que antes hemos caracterizado como falacias de la secuencia y del juego de suma cero.

En dos palabras, la experiencia de Chile, como la de España y otras, nos muestran que los sistemas públicos caminan, a ritmos distintos, hacia la construcción de meritocracias flexibles, utilizando, para diseñar sus sistemas de empleo público, instrumentos capaces de reforzar simultáneamente ambos atributos. Eso sí, el manejo de esta clase de organizaciones, flexibles y meritocráticas al mismo tiempo, requiere el desarrollo de capacidades internas mucho más sofisticadas de las que eran propias de las antiguas burocracias públicas, y que en buena medida se hallan, en muchos países, pendientes de ser adquiridas e instaladas.

Son retos que exigen, por una parte, capacidades técnicas en materia de

planificación del empleo y gestión de las personas que están, en algunos casos, por construir desde los mismos cimientos. Por otra parte, obligan a impulsar procesos ambiciosos de desarrollo del liderazgo, dotando a las organizaciones de una fuerza motriz gerencial de la que carecían las viejas burocracias públicas. Finalmente, obligan a gestionar con tenacidad el cambio cultural, dentro de las organizaciones públicas y en su entorno social. La construcción de esas capacidades es, en la actualidad, un gran desafío para los gobiernos de todos los países del mundo. También lo es, sin duda, en la República Dominicana y en toda América Latina.

* El autor es Dr. en Derecho, connotado especialista, conocedor del tema de la Función Pública en Iberoamérica, quien bajo los auspicios del CLAD, redactó el Proyecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual sirvió de orientación al Anteproyecto de Ley de Función Pública.

