

SE
B
D
Z
O
R

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

2024



AUTOR: LILIANA CABALLERO
EDITORA: SANDRA NARANJO BAUTISTA





BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina

Honduras (2024)

Autora: Liliana Caballero

Editora: Sandra Naranjo Bautista

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Caballero, Liliana.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Honduras 2024 / Liliana Caballero; editor,
Sandra Naranjo Bautista.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1254)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Honduras. 2. Honduras-Public employees. 3. Internet in public administration-Honduras. 4. Human capital-Honduras. I. Naranjo, Sandra, editora. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo. IV. Título. V. Serie.
IDB-MG-1254

Códigos JEL: D73, H10, H11, H83, J45, N46, P48

Palabras clave: empleo público, gestión pública, recursos humanos, Honduras, servicio civil.

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID. En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Contenido

Abreviaciones	5
Resumen ejecutivo	6
1. Información de contexto	11
<i>Contexto institucional</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Principales antecedentes normativos y estratégicos</i>	14
2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos.....	15
<i>Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Planificación de los recursos humanos.....</i>	16
<i>Organización del trabajo.....</i>	26
<i>Gestión del empleo.....</i>	30
<i>Gestión del rendimiento.....</i>	34
<i>Gestión de la compensación</i>	39
<i>Gestión del desarrollo</i>	43
3. Inclusión, género y diversidad	52
<i>Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad.....</i>	62
<i>Distribución en el servicio civil</i>	63
<i>Panorama salarial</i>	65
4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos.....	57
<i>Índice del servicio civil</i>	59
<i>Eficiencia.....</i>	59
<i>Mérito</i>	60
<i>Consistencia estructural</i>	61
<i>Capacidad funcional.....</i>	63
<i>Capacidad integradora</i>	65
Conclusiones	66
Recomendaciones.....	67
Fuentes de información.....	70

<i>Referencias bibliográficas</i>	70
<i>Normativa</i>	75
<i>Entrevistas</i>	76
Anexo	88

Abreviaciones

ALC	América Latina y el Caribe
ANSEC	Administración Nacional de Servicio Civil
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENARH	Centro Nacional de Adiestramiento de Recursos Humanos
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
EPAP	Escuela de Profesionalización de la Administración Pública
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
GRH	gestión de recursos humanos
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICH	índice de capital humano del Banco Mundial
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPM	índice de pobreza multidimensional
Libre	Partido Libertad y Refundación
LSC	Ley de Servicio Civil
mipyme	micros, pequeñas y medianas empresas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	plan operativo anual
RRHH	recursos humanos
SEED	Sistema Electrónico de Evaluación de Desempeño
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SIARH	Sistema de Administración de Recursos Humanos
UPEG	Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión

Resumen ejecutivo*

La calidad del servicio civil es uno de los factores que explican la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad a la ciudadanía y, de esta forma, generar crecimiento económico, reducir la pobreza y propiciar una mayor confianza en las instituciones del país.¹

En consecuencia, uno de los desafíos más importantes en el ámbito público es gestionar los recursos humanos (RRHH) de manera estratégica (para alinear el trabajo de los funcionarios con la estrategia institucional y las prioridades del gobierno) e integral (para combinar las políticas de planificación de los recursos humanos, reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, desarrollo profesional e incentivos), a fin de fortalecer el servicio civil.

En ese sentido, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión de recursos humanos (GRH) en el servicio civil, de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y de las buenas prácticas internacionales. Estas evaluaciones, que se aplicaron al menos una vez en 24 países de América Latina y el Caribe (ALC),² han favorecido la elaboración de agendas orientadas a robustecer la GRH en el servicio civil.

El presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Honduras, cuyas ediciones anteriores se realizaron en 2004 y 2012. Como muestra el cuadro REI, el progreso en el índice del servicio civil ha sido mínimo (subió de 12 a 15 puntos, sobre un total posible de 100), inferior al promedio regional. No obstante, los esfuerzos que se han efectuado para acelerar dicha tendencia merecen ser señalados. En la actualidad, el país afronta una etapa de cambio y transición, por lo cual las reformas propuestas tienen por delante un proceso arduo de consolidación.

Uno de los pilares del plan del Gobierno a 2024 es fortalecer el poder ejecutivo y recuperar el Estado de derecho. En esa dirección, se plantea la necesidad de reestructurar y modernizar

* Este estudio fue elaborado por Liliana Caballero (consultora) y coordinado y editado por Sandra Naranjo Bautista (IFD/ICS). El documento se benefició de los comentarios de Mariano Lafuente, Luciano Strazza y Miguel Ángel Jiménez. El equipo del Banco Interamericano de Desarrollo agradece al Gobierno de Honduras y, en particular, al equipo de la Administración Nacional de Servicio Civil (ANSEC) y a los miembros de la comisión interventora de la Dirección General de Servicio Civil por el apoyo brindado para la elaboración de este informe. La autora agradece los valiosos aportes de Yara Rueda para la elaboración de este informe.

¹ Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Knack y Keefer (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la provisión de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009); Sacks (2010).

² Años en que se hicieron las mediciones: Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004, 2013 y 2023); Chile (2004, 2013 y 2023); Colombia (2004, 2013 y 2023); Costa Rica (2004, 2012 y 2023); Ecuador (2004, 2011, 2015 y 2023); El Salvador (2004, 2012 y 2023); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004, 2012 y 2023); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004, 2013 y 2023); Paraguay (2004, 2013 y 2017); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Surinam (2017); Trinidad y Tobago (2017) y Uruguay (2004, 2013 y 2023).

el sistema de administración de personal en el servicio civil, puesto que es el centro de control de las contrataciones de recursos humanos del Estado. Con este propósito, desde 2022 se han diseñado reformas, varias de las cuales han comenzado a aplicarse y se espera que se consoliden con el tiempo. Las reformas de la Administración Nacional de Servicio Civil (ANSEC) son una señal de la voluntad de fortalecer el servicio civil.

Cuadro 1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de recursos humanos, en Honduras, 2004, 2012 y 2023

Índices de calidad del servicio civil	2004	2012	2023	Diferencia 2012-23
Desarrollo del servicio civil (índice agregado)	8	12	15	3
1. Eficiencia	5	5	5	0
2. Mérito	0	7	7	0
3. Consistencia estructural	20	25	23	-2
4. Capacidad funcional	10	11	14	3
5. Capacidad integradora	5	10	25	15
1. Planificación de los recursos humanos	17	23	23	0
2. Organización del trabajo	20	20	20	0
3. Gestión del empleo	7	10	7	-3
4. Gestión del rendimiento	7	13	27	14
5. Gestión de la compensación	10	10	10	0
6. Gestión del desarrollo	8	8	12	4
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	5	10	25	15
8. Organización de la función de recursos humanos	10	10	0	-10

Fuente: Elaboración propia.

En 2023, Honduras creó la ANSEC como un ente desconcentrado de la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia, con independencia funcional, técnica y administrativa y personería jurídica.³ Esta medida permite establecer las principales líneas estratégicas orientadas al servicio civil hondureño, con los siguientes objetivos:

- Regular el ejercicio de la función pública y la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos sujetos al régimen del servicio civil.
- Garantizar una administración pública cuyas bases sean el mérito, la igualdad, la integridad y la transparencia.

³ Decreto Ejecutivo PCM 39-2023 del 8 de septiembre de 2023. Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-39-2023.pdf>.

- Promover la profesionalización y el desarrollo de unidades y oficinas de recursos humanos de las instituciones públicas.
- Establecer un sistema de remuneración que permita crear una escala salarial única y actualizada.
- Reformar la Ley de Servicio Civil y su reglamento para garantizar la modernización de la gestión de recursos humanos y su adaptación a los requerimientos actuales de la relación entre los servidores públicos y el Estado.

Si bien se han materializado avances, aún quedan retos por superar y oportunidades para reforzar el trabajo de la ANSEC. A continuación, se presenta una serie de recomendaciones que procuran cerrar las principales brechas y apoyar la implementación de reformas esenciales:

- **Planificación de los recursos humanos: Planificar la fuerza laboral y *crear un modelo de planificación y gestión*.** Para mejorar la provisión de servicios a la ciudadanía es preciso corregir el rumbo y ajustar las herramientas y los instrumentos. A tales efectos, es fundamental contar con un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, monitorear, evaluar y controlar la gestión de recursos humanos de las entidades. El objetivo de diseñar un modelo de este tipo es lograr resultados que atiendan los planes de desarrollo y elevar la integridad y la calidad en el servicio para resolver las necesidades y los problemas de los ciudadanos. En todos los casos, la base de estas acciones debe ser la gestión con valores para resultados.
- **Planificación de los recursos humanos: Desarrollar e implementar *una estrategia de digitalización de la gestión de recursos humanos*.** Este instrumento permitirá obtener beneficios transversales en todo el sistema de gestión de recursos humanos, tanto en la toma de decisiones estratégicas como en la gestión de los procesos en los que deberá retomar la ANSEC (reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, ascensos, remuneraciones, entre otros).
- **Gestión del empleo: *Impulsar los concursos abiertos de selección por oposición y méritos*.** El objetivo de esta iniciativa es respaldar el funcionamiento adecuado de la carrera administrativa, que reconozca el mérito y la transparencia y, por lo tanto, sustente el ingreso y la permanencia en el servicio civil en los valores de la gestión pública admirable: la integridad y la legalidad.
- **Gestión del empleo: *Fomentar la transparencia y la protección de los derechos laborales en la desvinculación de los servidores públicos*.** El objeto de esta propuesta es establecer medidas para garantizar la transparencia en el proceso de desvinculación de los funcionarios, así como definir criterios claros para la toma de decisiones relacionadas con despidos o retiros y hacerlos públicos. De este modo, se pretende asegurar el respeto de los derechos laborales en el proceso de desvinculación, respaldar la aplicación de mecanismos efectivos de protección contra despidos injustos o arbitrarios y facilitar el acceso de los trabajadores a recursos legales cuando sea procedente. En tal sentido, se recomienda hacer un estudio para

determinar los desequilibrios en la dotación, de modo que la toma de decisiones correctivas se funde en evidencia y se ejecute con transparencia (por ejemplo, la desvinculación con base en la ley).

- **Gestión del rendimiento:** *Elaborar criterios técnicos para la planificación de objetivos y metas.* Para adoptar la evaluación de rendimiento por resultados es fundamental elaborar criterios técnicos y metodológicos para la planificación de objetivos y metas de gestión.
- **Gestión de la compensación:** *Impulsar la modernización de la escala salarial.* De esta forma, se intenta clarificar la clasificación y jerarquización salarial. Se deberán contemplar temas como la clasificación del personal de acuerdo con la Ley de Servicio Civil (LSC); la celebración, la ratificación, la terminación o la revocación de los contratos de trabajo y la reestructuración de un concepto de salario global unificado. Para ello, es necesario describir y evaluar los puestos de trabajo y diseñar una escala única. Estos ajustes en la escala salarial aumentan la capacidad de atraer, motivar y retener personal idóneo, incrementan la coherencia estratégica, la equidad y la transparencia y reducen los costos de administración.
- **Gestión de las relaciones humanas y sociales:** *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna.* Por lo general, son funciones descentralizadas. No obstante, es importante disponer de criterios comunes para alinear las instituciones, en especial en una administración con niveles elevados de movilidad y transferencia de servidores públicos. En el caso del clima laboral, estos patrones permiten identificar y abordar desafíos y compartir las buenas prácticas, mientras que en la comunicación interna favorecen la construcción de una identidad pública más amplia y la integración entre las instituciones.
- **Organización de la función de recursos humanos:** *Diseñar e implementar la estructura organizativa de la ANSEC.* A fin de modernizar el servicio civil del país, es preciso impulsar la adecuación estratégica del ente rector, con base en el trayecto recorrido por la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) y los aspectos positivos de la ANSEC. Debido a que esta entidad ha sido creada hace poco tiempo, aún debe consolidar su estructura en función de las prioridades definidas por el Gobierno en materia de servicio civil. Un ente rector organizado puede hacer aportes y proporcionar apoyo de forma adecuada a los demás organismos públicos que requieren reestructuración, lo cual, a su vez, permite planificar plantillas ajustadas al plan de gobierno, que busca fortalecer la gestión del servicio civil.
- **Promover una nueva ley de servicio civil.** Con la creación de la ANSEC se busca garantizar una gestión de recursos humanos basada en la meritocracia, la igualdad de oportunidades y la transparencia en las dependencias de la entidad y en todas las instituciones de la administración central. En ese contexto, uno de los principales retos del ente será elaborar un proyecto de ley de servicio civil que responda a los desafíos actuales del país e integre la gestión de recursos humanos como precepto institucional.

El resumen de los principales hallazgos realizados en cada subsistema se puede consultar en el apartado Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos en el anexo 1.

1. Información de contexto

1.1. Contexto institucional

Honduras es un país centroamericano con una riqueza inigualable en términos de culturas y costumbres, que se han conservado durante siglos, costas en el mar Caribe y en el océano Pacífico, bosques tropicales y destinos turísticos extraordinarios. Al mismo tiempo, se caracteriza por una historia de inestabilidad política y múltiples desafíos socioeconómicos. En las últimas décadas ha afrontado numerosos problemas de pobreza, corrupción, polarización, violencia y migración. El sistema político ha sido configurado por las tensiones y las confrontaciones entre diferentes partidos y sectores de la sociedad en general.

En 1982, tras 22 años de gobierno militar, en Honduras se restauró la democracia. Hasta 2009, el Partido Liberal y el Partido Nacional, los dos partidos políticos mayoritarios, se alternaron en el Gobierno, con preeminencia del primero. Entre 2010 y 2021 la administración del país estuvo a cargo del Partido Nacional. En 2022, la elección de Xiomara Castro marcó un hito al convertirse en la primera presidenta del Partido Libertad y Refundación (Libre).

En la actualidad, la economía de Honduras, que es pequeña, abierta y, en gran medida, agrícola e informal, afronta desafíos significativos. El país siempre ha dependido de productos como el café, los plátanos y los camarones, pero se ha diversificado con la maquila (industria manufacturera de exportación) y las remesas enviadas por los hondureños que viven en el extranjero.

A pesar de los muchos esfuerzos realizados, el país sigue siendo uno de los más pobres y desiguales del hemisferio occidental. En 2023, alrededor de la mitad de la población hondureña (el 51,9%) vivía con menos de US\$6,85 al día. Esta proporción fue mucho más alta que los promedios de América Latina y el Caribe (ALC) y Centroamérica, que se situaron en el 27,8% y el 25,6%, respectivamente (Banco Mundial, 2024).

De acuerdo con la última medición del índice de pobreza multidimensional (IPM), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizado en 2023 (PNUD, 2023a), y el análisis de tendencia entre 2000 y 2022, Honduras se encuentra entre los 25 países que han logrado reducir a la mitad sus valores de pobreza multidimensional en los últimos 15 años (PNUD, 2023b).

Durante la década 2010-19, el crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) en términos reales fue del 3,1%, impulsado principalmente por el consumo privado originado en el flujo de remesas. En este período, Honduras se benefició de políticas macroeconómicas prudentes, ancladas en la Ley de Responsabilidad Fiscal. En 2018 y 2019, el crecimiento económico del país alcanzó el 3,8% y el 2,7%, respectivamente. Si bien este crecimiento superó el promedio de Centroamérica, del 1,9%, y el de ALC, del 0,9%, no se tradujo en un aumento de los ingresos de los hogares, en particular en las zonas rurales (Banco Mundial, 2022a).

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2023, el 41,5% de las personas vivía en hogares con pobreza extrema, ya que sus ingresos eran inferiores al costo de la canasta básica de alimentos. De igual forma, el estudio encontró mayor concentración de pobreza en áreas rurales, donde 6 de cada 10 personas vivían en esas condiciones (el 64,1%).

Asimismo, el país presenta una de las tasas de participación laboral más bajas de la región, particularmente entre las mujeres. Se calcula que 4 de cada 5 trabajadores se desempeñan en el sector informal. En 2021, menos de la mitad de las mujeres de 15 años o más (el 48,6%) integraba la fuerza laboral, en comparación con el 74% de los hombres. Además, esa fuerza laboral se concentraba en actividades con “bajo valor agregado”, que demandan mano de obra poco calificada (Banco Mundial, 2022a).

En este contexto, la administración eficiente de las finanzas públicas para propiciar el desarrollo y el bienestar de la población hondureña es un reto vigente. La debilidad del Estado de derecho, la pandemia provocada por el COVID-19 y el significativo número de desastres naturales que afectaron el país en los últimos años (como los huracanes ETA e IOTA) han deteriorado aún más las condiciones y las perspectivas para la economía y las finanzas del país (CEPAL, 2021).⁴ De hecho, estas situaciones influyeron de manera desfavorable en la economía de Honduras en 2020: el PIB real se contrajo un 9% y la pobreza creció 8,2 puntos porcentuales, es decir, hasta el 57,7%.

En 2020, los resultados del Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial posicionaron el desarrollo humano del país entre los más bajos de la región. Conforme con el índice de capital humano (ICH) del Banco Mundial, un niño que nace en Honduras será casi la mitad de productivo (el 48%) cuando crezca de lo que podría ser si se le garantizara una educación completa y una salud plena (Banco Mundial, 2024).

La población en edad de estudiar y trabajar (jóvenes de entre 15 años y 29 años) continuará aumentando hasta 2030, lo cual incrementará la necesidad de crear empleos sostenibles. Sin embargo, en 2019, el 28% de este grupo demográfico estaba compuesto por jóvenes ninis (ni estudian, ni trabajan), con una proporción elevada de mujeres (el 43%), la más alta de ALC (de Hoyos et al., 2016).

⁴ La recuperación de la economía de Honduras del período 2010-19 se produjo en un contexto internacional poco favorable, caracterizado por firmes presiones inflacionarias y un grado muy alto de incertidumbre, al que luego contribuyó la pandemia del COVID-19. Durante 2020, el Gobierno hondureño procuró elaborar una respuesta con políticas contracíclicas, en busca de amortiguar los efectos de estos múltiples *shocks*. Sin embargo, sus programas de asistencia social tuvieron un efecto de mitigación relativamente pequeño por su baja cobertura. Asimismo, el país puso en marcha un conjunto de medidas económicas para minimizar los efectos de la crisis sanitaria. En la Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores se establecieron prórrogas tributarias y deducciones especiales para las microempresas y las pequeñas empresas, así como mecanismos para el mantenimiento temporal del empleo y el ingreso. Es importante mencionar que las micros, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son la mayor fuente de empleo en Honduras: 9 de cada 10 trabajadores que se desempeñan en el sector informal trabajan en ellas. Para satisfacer las necesidades de financiamiento, el Congreso Nacional autorizó la contratación de deuda por un monto de hasta US\$2.500 millones durante los ejercicios fiscales 2020 y 2021, con un límite máximo de endeudamiento del sector público no financiero del 55% del PIB.

Los instrumentos de planificación de Honduras

El país cuenta con dos instrumentos de planificación. El primero es la Visión de país 2010-2038, un plan marco a largo plazo que busca plasmar las características sociales, políticas, económicas y ambientales que el país debe alcanzar a 2038 mediante la ejecución de sucesivos planes de nación y planes de gobierno. Estos planes son consistentes entre sí y congruentes con las aspiraciones de la sociedad hondureña.⁵ El segundo instrumento lo conforman los Planes de Gobierno, que procuran alcanzar metas de corto plazo en periodos de cuatro años.

Además, en Honduras existe un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Visión de país 2010-2038. La coordinación la realiza el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), una instancia de la sociedad civil que se encarga de formular el sistema independiente de seguimiento y reporte del avance de la ejecución de los Planes de Nación, a partir del cual se definen los indicadores de cumplimiento en cada región del país. Su modelo debe permitir la evaluación del impacto del cumplimiento de cada región del país sobre el desarrollo nacional.

La Visión de país 2010-2038 contiene cuatro objetivos nacionales que marcan el horizonte hacia el cual deben orientarse los sucesivos gobiernos. El cuarto objetivo propugna un Estado moderno, responsable, eficiente y competitivo. Sus metas de prioridad nacional son: i. Mejorar la posición de Honduras en el índice de competitividad global, ii. Alcanzar una descentralización de la inversión pública del 40% a nivel municipal, iii. Aumentar la proporción de funcionarios públicos incluidos en un régimen estable de servicio civil que premie la competencia, la capacidad y el rendimiento, iv. Desarrollar los principales procesos de atención a la ciudadanía en las instituciones del Estado por medios electrónicos, v. Mejorar la posición de Honduras en el índice de control de la corrupción de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.

En tanto, el Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026, que se ejecuta actualmente, define un conjunto de acciones para luchar contra la corrupción y el abuso de poder: i. Establecer, promover y consolidar una ética pública de probidad, integridad y honestidad como compromiso de transparencia, ético, humano, moral y personal con el pueblo y al servicio de este; ii. Actualizar la legislación vigente en la materia para garantizar el compromiso con el servicio civil, especialmente, mediante la aprobación de una ley de reclutamiento, selección, profesionalización, ascenso, reconocimiento y remoción de los servidores públicos y funcionarios sobre la base de mérito, capacidad, compromiso y actuación apegada a la ley; iii. Promover una reforma integral del sector público que disponga la acreditación de competencias de los servidores públicos (Gobierno de Honduras, 2022a).

⁵ El acuerdo suscrito el 25 de noviembre de 2009 por los candidatos a la Presidencia de la República de Honduras, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo estableció el compromiso de iniciar un proceso de *desarrollo planificado*, orientado a concretar una *visión de país* estructurada en principios, objetivos y metas de prioridad nacional para un periodo de 28 años (2010-38). Este documento comprende 17 principios orientadores de desarrollo, 4 objetivos nacionales y 22 metas de prioridad nacional.

1.2 Principales antecedentes normativos y estratégicos

El servicio civil hondureño está regulado en gran medida, con base en los mandatos de la Constitución Política de 1982, que reconoce como uno de los derechos del ciudadano la posibilidad de optar a cargos públicos.

En los artículos 256 al 259, la Constitución Política establece los principios del servicio civil en Honduras (ANC, 1982). El artículo 256 define el servicio civil como la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y los funcionarios, en función de la idoneidad, la eficiencia, la honestidad y el mérito. El artículo 257 garantiza la reglamentación de las condiciones de ingreso, promoción, ascenso, permanencia y los deberes de los servidores públicos. El artículo 258 prohíbe a los funcionarios desempeñar dos cargos remunerados simultáneamente, excepto en salud y en la docencia. El artículo 259 estipula que las disposiciones atinentes al servicio civil se aplicarán a las personas que trabajan en la administración pública de las instituciones descentralizadas y municipalidades.

Además, el artículo 245 asigna a la Presidencia de la República la administración general y la representación del Estado, mientras que el artículo 246 determina que las secretarías de Estado conforman el poder ejecutivo, que depende directamente del presidente.

La trayectoria normativa del servicio civil hondureño ha sido compleja. Y los intentos de reformar la ley de 1967 no han dado los resultados esperados. En tal sentido, la legislación que desarrolla la Constitución Política sobre el servicio civil incluye el Decreto 126 de 1967 (Ley de Servicio Civil, LSC), el Acuerdo 175 de 1976 (reglamento de la LSC), el Decreto 189 de 1959 (Código del Trabajo) y los estatutos profesionales (AECID, FLACSO y SICA, 2009). Estas normativas pretenden institucionalizar la carrera administrativa con base en el sistema de méritos y clarificar las competencias del Gobierno para gestionar su estructura. La LSC, que fue modificada varias veces desde su creación, tiene como objetivo racionalizar la gestión de recursos humanos, limitar la discrecionalidad presidencial en los nombramientos y establecer un sistema basado en el mérito.

En Honduras, la relación entre el Estado y los servidores públicos se rige por seis estatutos, que corresponden a diferentes gremios profesionales. Sin embargo, este informe se centra en la carrera administrativa que ordena la LSC. Esta normativa solo regula a los funcionarios de las secretarías de Estado y al personal de las municipalidades y la Junta Nacional de Bienestar Social. En tanto, el Poder Legislativo y el Poder Judicial tienen leyes orgánicas, reglamentos y estatutos propios.

El 8 de septiembre de 2023, mediante el Decreto Ejecutivo PCM 39-2023, la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) fue reemplazada por la Administración Nacional de Servicio Civil (ANSEC), un ente desconcentrado de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial, con independencia funcional, técnica y administrativa. La ANSEC es responsable de aplicar la LSC y su reglamento, que eran competencias de la DGSC.

El Decreto Ejecutivo PCM 39-2023 establece que la estructura de la ANSEC será definida en un reglamento elaborado por la propia ANSEC y aprobado por la Secretaría de Finanzas. Además, suprime el Consejo de Servicio Civil, debido a que ya existe la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De esta forma, las secretarías de Estado y los entes desconcentrados bajo el régimen del servicio civil asumen las atribuciones del artículo 10 de la LSC, como el cálculo de cesantías, los traslados y las medidas disciplinarias.

En la década de 1980 comenzó la fragmentación del servicio civil, con la separación de los distintos gremios. En 1982, la caída del régimen derivó en el despido de la mayor parte de los servidores públicos y el incumplimiento de los procesos de reclutamiento, las buenas prácticas de ingreso y los sistemas de evaluación y promoción para el ingreso de nuevos funcionarios. El proceso de fractura se inició entre los médicos y paulatinamente se sumaron los demás gremios. Estas escisiones y los significativos aumentos logrados por los maestros y el personal del sector de salud provocaron el crecimiento del gasto salarial del sector público a partir de 1996 (AECID, FLACSO y SICA, 2009). De igual manera, la conflictividad de los sindicatos y su gran capacidad de movilización obstaculizaron en muchas ocasiones las iniciativas de reformas.

Como se observa en los diagnósticos del Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana de 2004 y 2012 (AECID, FLACSO y SICA, 2009; AECID y SICA, 2012), la influencia y el poder de los partidos políticos tradicionales en la administración del Estado se han manifestado de manera trascendental y estructural en las conductas clientelares que han condicionado el desarrollo del país en las últimas décadas.

Estas circunstancias determinaron el nombramiento de una comisión interventora de la Dirección General del Servicio Civil (Decreto Ejecutivo PCM 008-23), que debe realizar un proceso de auditoría que le permita elaborar un diagnóstico institucional sistemático y ecuánime de las condiciones en las que se halla la DGSC. El propósito es que, sobre la base de este análisis, la comisión interventora proponga medidas y acciones conducentes a identificar soluciones a la grave situación institucional, proporcione recomendaciones adecuadas para que los poderes del Estado puedan actuar de manera pertinente y oportuna y establezca un plan de trabajo para alcanzar los objetivos.

2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco analítico para el diagnóstico de los sistemas de servicio civil (Longo y Iacoviello, 2010).

En cada subsistema se incluyen una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos que aborda. Es importante resaltar que los subsistemas examinados corresponden

a un modelo integrado de GRH que tiene por objeto optimizar la administración del personal en una organización, a fin de alcanzar un mayor nivel de eficiencia, productividad y satisfacción, tanto de los servidores públicos como de la entidad.

Longo (2004) destaca que las políticas y las prácticas de la GRH deben formar un sistema integrado y coherente que aporte valor a la organización. Esto es posible si se fomenta la interconexión de los subsistemas, la alineación con una estrategia de recursos humanos derivada de la planificación organizativa y la cohesión y la coherencia entre las políticas y las prácticas.

Este enfoque propicia una visión de la GRH como una impulsora estratégica del éxito global de la organización y no como una función aislada.

2.1 Planificación de los recursos humanos

Coherencia estratégica

Punto crítico 1: Regularmente, las previsiones de la planificación de personal se desprenden de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. Con frecuencia, el grado de adecuación entre unas y otras es alto.

El último diagnóstico del servicio civil de Honduras (2012) identificó un problema de coherencia estratégica en la planificación de los recursos humanos debido a la falta de correspondencia entre lo que indican sus normas y sus planes estratégicos y la práctica real en las entidades. En el informe se afirma que los instrumentos de planificación estratégica estructurados a partir de 2009, como Visión de país 2010-2038, el Plan de transparencia y lucha contra la corrupción y el Gran acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social, no tuvieron una incidencia real en la toma de decisiones de gestión, a pesar de que están alineados entre sí y de que fueron acordados con el apoyo de organismos internacionales para sostener el control del gasto público.

Según el Barómetro de 2012, esta no es la primera experiencia cercana al fracaso (AECID y SICA, 2012). Sin embargo, el alto grado de conflictividad de los sindicatos impidió que se implementaran medidas en favor de la coherencia de manera efectiva. En consecuencia, el informe de 2012 presenta las mismas conclusiones que el de 2004.

Durante el período en revisión (2012-23), Honduras dispuso de dos instrumentos de planificación: i. Un plan marco a largo plazo (2010-2038) y ii. un plan de gobierno (estos se formulan cada cuatro años). Actualmente, rige el Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026. En los dos instrumentos se determinó la necesidad de fortalecer las instituciones y el servicio civil. Entre las metas comunes para destacar está la de aumentar la proporción de servidores públicos incluidos en un régimen estable de servicio civil que premie la competencia, la capacidad y el rendimiento. El plan de gobierno vigente resalta la necesidad

de modernizar la ley que ordena el reclutamiento, la selección, la profesionalización, el ascenso, el reconocimiento y la remoción de los funcionarios, para que estas acciones se basen en el mérito, la capacidad y el compromiso.

La información obtenida en las entrevistas a servidores públicos (véase el apartado Entrevistas de la sección Fuentes de información) indica que las secretarías de Estado cuentan con funciones estratégicas para predecir sus requerimientos de personal. A 2023, estimaban su necesidad de puestos, con base en su quehacer, y solicitaban su creación a la DGSC, ante la cual justificaban sus requerimientos. Esta evaluaba la petición y creaba los cargos si la solicitud cumplía los requisitos. Sin embargo, la manera en que se planifican en la práctica los recursos humanos, su evaluación, la creación o supresión de cargos no resulta clara. Según lo que se observa en diagnósticos previos, la recolección preliminar de información estratégica se realiza desde 2022, ya que antes la planificación estratégica no estaba desarrollada y no era sencillo prever las necesidades de personal. Las secretarías de Estado siguen avanzando en la planificación estratégica, por lo cual institucionalizar estas prácticas aún incipientes es un reto para la ANSEC.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo PCM 008-97, que aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo,⁶ las secretarías de Estado deben disponer de una Unidad de Planeación y Evaluación de la Gestión (UPEG). Esta coordina, organiza y dirige las políticas sectoriales con arreglo a las directrices gubernamentales sobre gasto e inversión pública. Una de las funciones de la DGSC era la de “planificar, coordinar, organizar, desarrollar, ejecutar y administrar las políticas, funciones, programas y actividades relacionadas con el régimen del servicio civil”. Por ello, tenía la potestad de crear puestos, si estaban justificados, de conformidad, también, a los planes operativos anuales (POA) elaborados por las UPEG. Actualmente, estas funciones corresponden a la ANSEC, que se encarga de aprobar los POA y los presupuestos.

Al margen de la naturaleza del proceso, antes de la creación de la ANSEC, el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH) verificaba la disponibilidad presupuestaria en respuesta a los pedidos presentados por las entidades. Este procedimiento implicaba el análisis del objeto justificado por el solicitante y de su relación con la efectividad de la entidad, ya que no se puede crear un puesto sin recursos. No obstante, según los funcionarios de la DGSC, en muchas ocasiones, las secretarías no planean estos procesos y las plazas no se usan, se pierden, porque son asignaciones anuales, y esto se convierte en un problema complejo de gestión interna.

En 2024, la ANSEC creó la Dirección de Organización de Trabajo y Remuneraciones y la Unidad de Organización del Recurso Humano para que se ocupen de elaborar planes anuales de incorporación de personal en las instituciones del régimen del servicio civil, según las necesidades y el presupuesto disponible. La finalidad de esta medida es que la planificación

⁶ Conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo 218-96, que reformó la Ley General de Administración Pública.

anual de cada secretaría incluya la incorporación de personal, junto a las actividades, las metas y los objetivos.

Sin duda, Honduras afronta un proceso de cambio y transición. En virtud del breve lapso transcurrido desde la adopción de la normativa, no se observan transformaciones concretas en problemáticas sistemáticas del país en términos de GRH, especialmente en la planificación estratégica, donde aún persiste el deslinde entre los lineamientos y la práctica de las entidades. La dotación crece sin garantías e incorpora capacidades que no son necesarias según las directrices estratégicas. Una muestra de ello es el nombramiento irregular de 10.150 funcionarios que realizaron varias entidades del sector central en 2021.

Información de base para la toma de decisiones en la gestión de recursos humanos

Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

De acuerdo con el informe de situación del servicio civil de Honduras, en 2012 la administración central contaba con buenos sistemas de información. El SIARH, que ya mostraba avances significativos en desarrollo e implementación en 2008, se había fortalecido aún más. Para lograrlo, se empoderó a un reducido equipo técnico de la DGSC y a los operadores capacitados para proporcionar instrucción a las áreas de recursos humanos de todas las secretarías de Estado. El SIARH era un proyecto liderado por la Secretaría de Finanzas y la DGSC, aunque inicialmente constituía un módulo del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

Más que una herramienta de control presupuestario, el SIAFI es un sistema de información que integra aplicaciones relativas a la gestión de todas las instituciones y funciones del Estado. Comprende, de manera simultánea, más de 90 instituciones que conforman el gobierno central y sus instituciones descentralizadas. El objetivo del SIAFI es sistematizar las operaciones de programación, administración, evaluación y control de los recursos financieros del Estado.

Actualmente, el SIARH es un sistema autónomo con una base de datos integral de los recursos humanos del Gobierno, cuya finalidad es proporcionar información oportuna para la toma de decisiones. Su desarrollo ha estado orientado a:

- Adelantar los procesos de nombramiento, modificación y cancelación de los cargos permanentes en el marco de la LSC.

- Pagar nóminas según las distintas modalidades de contratación (excluido, permanente, interino, de emergencia, de jornal, contratación con fondos nacionales, contratación con fondos externos).⁷
- Proporcionar información oportuna para la toma de decisiones.
- Ejercer control estricto sobre el presupuesto asignado al pago de salarios.
- Anticipar múltiples consultas y modificaciones.
- Aportar seguridad en términos de usuarios e integridad de los datos.
- Definir las opciones del sistema.
- Disponer de los controles necesarios sobre los datos.
- Proveer la información para los controles de auditoría.

En 2012 la coordinación del SIARH formaba parte de la planta estable de la DGSC e integraba el SIAFI en el módulo de contabilidad, presupuesto y tesorería, una instancia que permite la interconexión con la Secretaría de Finanzas, que se ocupa de la ejecución del gasto.

La DGSC tenía la responsabilidad de administrar, supervisar, controlar y proporcionar soporte técnico a las secretarías de Estado. Asimismo, se encargaba de coordinar con las entidades el suministro de la información y los datos necesarios para los procesos. Los servidores públicos entrevistados para este informe, antes de la creación de la ANSEC, coincidieron en afirmar que “el SIARH es el motor de la administración del talento en todas las entidades del país”.

El diagnóstico elaborado por la ANSEC define dos oportunidades de mejora para el SIARH: i. Aumentar la operatividad entre los órganos asociados a la función del servicio civil y ii. fortalecer la administración del sistema.

La creación del Servicio Civil en Línea en Honduras, como respuesta a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, constituye un paso significativo en la modernización y la digitalización de la gestión pública en el país. Esta plataforma, que surgió como una

⁷ Según la LSC, el servicio excluido es el conjunto de puestos a los que no se aplica el régimen del servicio civil porque están taxativamente separados del sistema (secretarios y subsecretarios de Estado, personal que desempeña cargos de confianza en la Presidencia de la República, oficiales mayores de las secretarías, gobernadores y miembros del Consejo Metropolitano, cuerpo diplomático, directores generales, proveedor y subproveedor general de la República, militares en servicio activo, entre otros). Por su parte, el permanente es el servidor público regular, nombrado de acuerdo con las disposiciones de la ley y el reglamento después de haber pasado por el periodo de prueba; el interino es la persona natural que ha sido designada para cubrir un puesto de forma temporal, con objeto de sustituir a un servidor público regular que se ausenta por motivo de riesgo profesional, enfermedad, licencia u otra causa de suspensión temporal del contrato laboral; el servidor público de emergencia es la persona natural que por razones de fuerza mayor o por un caso fortuito suscitados en una dependencia, y sin satisfacer los requisitos de selección, recibe un nombramiento provisional para servir en la administración pública, durante no más de 90 días al año. Por último, en Honduras la contratación por jornal se refiere a un tipo de contrato laboral en el que un trabajador es remunerado de acuerdo con la cantidad de tiempo que trabaja en un día laboral específico o en una tarea particular.

herramienta para abordar los desafíos planteados por la crisis sanitaria, permite una administración más eficiente y ágil de los asuntos relacionados con el servicio civil.

Si bien el sistema proporciona información del servicio civil que puede ser útil para planificar y tomar decisiones sobre la GRH, se ha centrado en la atención a la ciudadanía. No obstante, según el diagnóstico realizado por la ANSEC, la plataforma tiene una serie de falencias:

- No se puede visualizar el historial de las acciones del personal (expediente) porque no se ingresan los datos generales de los servidores públicos en los procesos de contratación.
- No es posible consultar la información utilizada en las distintas fases de los procesos de contratación.
- Los formatos de la información no están unificados, lo cual dificulta la homologación de los datos para reportar y analizar la información.
- La navegación es compleja y no es sencillo encontrar la información que se solicita.
- La validación de los documentos no es certera.
- No hay un sistema de seguridad para quienes ingresan al sistema.

Por lo tanto, la ANSEC afronta el reto de profundizar el fortalecimiento de la plataforma y el de subsanar las falencias identificadas.

En 2024, la ANSEC realizó cambios en el Servicio Civil en Línea, como la introducción del módulo Maestro de servidores públicos, que muestra el historial completo de las acciones de los funcionarios, con el objetivo de avanzar hacia un expediente único.

Antes de la creación de la ANSEC, la DGSC administraba los recursos humanos de todas las entidades por medio de las dos plataformas mencionadas: SIARH y Servicio Civil en Línea. Esta centralización funcionaba como un mecanismo de control para evitar que las secretarías se excedieran al contratar personal. Según los antecedentes relevados y las entrevistas realizadas, la autonomía que tenían las entidades en este tema les permitía ignorar los criterios de la LSC y gestionar los recursos humanos arbitrariamente.

En tanto, en 2022, se creó el Portal Único de Transparencia. Este sitio web es un repositorio de información pública oficial (operativa, administrativa, legal y financiera), que proviene de las entidades obligadas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁸ registradas ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). El propósito de este

⁸ La ley comprende los principios de máxima divulgación, transparencia en la gestión pública, publicidad, participación ciudadana y apertura de la información, para que las personas gocen efectivamente de su derecho de acceso a la información pública, sin discriminación alguna (Decreto Legislativo 170-2006, reformado por el Decreto Legislativo 60-2022).

portal es consolidar la información que debe ser divulgada, excepto la que está sujeta a reservas.

Aunque el Decreto Ejecutivo PCM 39-2023, que crea la ANSEC, menciona que esta asumirá todas las facultades y competencias que correspondían a la DGSC, lo cual incluiría el SIARH y el portal único, en el artículo 5, numeral 5, enuncia que la ANSEC debe establecer un Registro de la Administración Pública, en coordinación con el INE, que constituya y administre un registro de expedientes de todas las acciones del personal y diferentes procesos del régimen del servicio civil, con estadísticas e información que permita el fortalecimiento humano a nivel estatal.

Por este motivo, no resulta claro de qué manera se hará la transición y cómo se implementará el trabajo integrado del SIARH, el Servicio en Línea y el Portal Único de Transparencia con el nuevo sistema de registro de la administración pública.

Eficacia de la planificación

Punto crítico 3: En general, no existen excedentes o déficits significativos de personal.

Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.

Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada para un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso destacado del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.

En el diagnóstico precedente (2012) se detectó que la falta de planificación y la influencia del nepotismo y del clientelismo impedían la correcta distribución de los recursos y las mejoras de la GRH. Una muestra de ello es que la carga de trabajo entre entidades no respondía a una lógica de administración eficiente de los recursos humanos, sino al peso de otros factores. Por ejemplo, cuando una persona con recomendación política no reunía los requisitos exigidos para el puesto, se lo nombraba en otro cargo sin importar que no existiera la vacante o que el sector tuviera exceso de personal (AECID y SICA, 2012).

Una causa de los excedentes (cuantitativos) y déficits (cualitativos) en las dotaciones es la que reportó el *Diario El Herald* y posteriormente aclaró la comisión interventora de la DGSC: entre diciembre de 2021 y enero de 2022, el Gobierno nombró, de manera irregular, 10.150 servidores públicos en 27 instituciones (el 5,5% del total).

Debido a ello, en febrero de 2023, la DGSC informó que había iniciado acciones administrativas para contratar una auditoría de gestión de procesos de los últimos 13 años. Esto indica que no existe una planificación estratégica adecuada o que es muy incipiente, porque se producen nombramientos irregulares (que no cumplen con los requisitos mínimos

para ocupar el cargo), se incorpora personal con capacidades que no son necesarias según los lineamientos estratégicos y la dotación crece sin garantías.

A diciembre de 2015, el gobierno central contaba con 183.004 servidores públicos, distribuidos en las 95 instituciones que el Poder Ejecutivo tenía en ese momento. Esto equivalía, aproximadamente, al 1,96% de la población total y al 4,66% de la población económicamente activa del país.

Como muestra el cuadro 2, el último dato disponible del total de funcionarios en servicio es de 2022 y reporta 219.479 servidores públicos en plantilla (este número no incluye policías, militares y maestros, que tienen estatutos diferentes del régimen del servicio civil). Del total, solo 43.964 funcionarios se desempeñan en la administración central, es decir, en las 24 secretarías de Estado. La primera variable (total de servidores públicos) creció un 20% entre 2015 y 2022 y la segunda (servidores públicos de la administración central) se incrementó un 18%, en el mismo periodo. Ambas variables aumentan a un ritmo superior al de la población (el 12%).

Cuadro 2. Variables comparativas del empleo público en Honduras, período 2015-22

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Población ^a	9.294.505	9.460.798	9.626.842	9.792.850	9.958.829	10.121.763	10.278.345	10.432.860
Variación interanual (en %)	-	1,78	1,75	1,72	1,69	1,63	1,54	1,50
Servidores públicos (total) ^b	183.004	190.104	208.000	s/d	s/d	s/d	209.703	219.749
Variación interanual (en %)	-	3,87	9,41	-	-	-	-	4,79
Servidores públicos (administración central) ^b	37.163	37.163	36.277	37.756	38.109	37.899	43.120	43.964
Variación interanual (en %)	-	0	-2,38	4,07	0,93	-0,55	13,77	1,95
Total de servidores	1,96	2,01	2,16	s/d	s/d	s/d	2,04	2,1

Variable	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
públicos/población (en %)								
Servidores públicos en la administración central/población (en %)	0,0039	0,0039	0,0037	0,0038	0,0038	0,0037	0,0041	0,0042
Población económicamente activa	3.919.626	3.983.810	4.161.688	4.431.793	4.399.023	4.206.572	4.428.040	4.610.868
Total de servidores públicos/población económicamente activa (en %) ^c	4,66	4,77	4,99	-	-	-	4,73	4,76
Total del sector público/empleo total (en %) ^d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	6

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de ^a Banco Mundial (s/f1); ^b SIREP (s/f); ^c Banco Mundial (s/f2); ^d OIT (s/f).

Nota: s/d = no se dispone de datos.

En el Marco presupuestario de mediano plazo 2023-2025 de Honduras (Decreto Legislativo 30-2022), que contiene el presupuesto general de ingresos y gastos del país, se observa que el rubro de servicios personales tiene una asignación presupuestaria de L66.554,1 millones para 2023, cifra que refleja un crecimiento de L6.736,2 millones respecto de 2022 (el 11,26%). De esta asignación, L63.164,2 millones corresponden al financiamiento de sueldos y colaterales (el 94,9%); L859,4 millones, a beneficios y compensaciones (el 1,29%) y L71,5 millones, a asignaciones varias, como horas extra, gastos de representación y asistencias sociales para el personal (el 0,1%), entre otras (el 3,69%). El Marco presupuestario establece un control estricto de los egresos relacionados con la masa salarial.

Honduras es uno de los países de América Latina que destinan un elevado porcentaje del PIB y del presupuesto a remunerar a los servidores públicos (incluso a los sectores que tienen estatutos especiales y que no se rigen por el régimen del servicio civil) (cuadro 3). Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2021 el gasto en sueldos y salarios del personal

se situaba en el 9,6% del PIB (con un aumento de 0,9 puntos porcentuales desde 2014)(FMI, s/f).⁹

Además, a 2021 el gasto en personal representaba el 65% de los ingresos tributarios del país y cerca del 47% del gasto público, cantidades superiores a los promedios regionales, cercanos al 50% y al 31%, respectivamente. Como suele suceder en todos los países de la región, los sectores con mayor peso en la masa salarial son educación y salud, debido a que tienen plantillas más numerosas orientadas a la provisión de servicios a la ciudadanía.¹⁰

Cuadro 3. Gasto en personal del sector público en Honduras, período 2015-22

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Producto interno bruto (en millones de US\$) ^a	20.980	21.720	23.140	24.070	25.090	23.830	28.490	31.720
Variación interanual (en %)	-	3,52	6,53	4,01	4,23	5,02	19,55	11,33
Producto interno bruto per cápita (en millones de US\$) ^b	2.257	2.295	2.403	2.457	2.519	2.354	2.771	3.040
Variación interanual (en %)	-	1,68	4,7	2,24	2,52	-6,55	17,71	9,7
Gasto en personal del sector público (en millones de US\$) ^c	-	2.476	2.596	2.712	2.832	2.907	3.364	3.486
Gasto en personal de la	-	11,40	11,22	11,27	11,29	12,20	11,81	10,99

⁹ La proporción es inferior a la que exhiben países como El Salvador (el 12,4%), Costa Rica (el 11,8%) o Ecuador (el 10,9%) y superior a la que presentan países como Guatemala (el 7,3%) y Panamá (el 6,2%) (FMI, s/f).

¹⁰ También es importante evaluar el elevado nivel de endeudamiento histórico y el déficit fiscal del país para cumplir con las obligaciones adquiridas, que se reflejan en la deuda externa pública. De acuerdo con el informe de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Honduras, en 2021 la deuda alcanzaba el 32,5% del PIB y en 2022 era del 30% del PIB. Si bien la deuda ha disminuido en comparación con 2013, cuando se ubicaba en el 42% del PIB, aún se mantiene en un nivel elevado (BCH, 2023).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
administración central/ producto interno bruto (en %) ^d								

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de ^a Banco Mundial (s/f3); ^b Banco Mundial (s/f4); ^c y ^d SEFIN (s/f).

Por otro lado, incorporar la perspectiva de género en la planificación de los recursos humanos es clave para alcanzar la igualdad en el sector público y lograr una burocracia representativa de la sociedad. Según datos del Banco Mundial, la participación de las mujeres en el empleo público en Honduras solo llega al 30%, lo cual indica que el país debe redoblar los esfuerzos en esta materia (Banco Mundial, s/f6). De igual forma, la perspectiva de género no es visible en la planificación estratégica de la GRH.

En cuanto al nivel de educación de los servidores públicos, los datos recopilados por el Banco Mundial muestran que el 11% no tiene nivel primario, el 32% cuenta con nivel primario, el 21% alcanza el nivel secundario y el 10% llega al nivel terciario (Banco Mundial, s/f6). Estas cifras son inferiores a las de otros países, pero están en línea con el nivel educativo de la población de Honduras en general, que reporta una tasa de analfabetismo del 11,8% a nivel nacional y del 18,5% en la población rural del país (INE, 2022a).

Planificación integral de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.

Según el último Barómetro para Honduras, en 2012 la planificación de la GRH no integraba los distintos subsistemas en un único proceso que permitiera coordinar objetivos y resultados (AECID y SICA, 2012). Además, en el proceso se destacaban los intereses personales sobre los de la organización. No obstante, el informe describe la intención de modificar algunas situaciones, aun cuando el espacio observado era incierto. Desde entonces, se busca un mayor incremento del gasto salarial y la adopción de un nuevo marco jurídico.

La gran mayoría de las personas entrevistadas para este informe, antes de la creación de la ANSEC, mencionó que la DGSC proporcionó apoyo de forma constante y que fue posible trabajar de manera integrada con todas las dependencias y entidades relacionadas con la ejecución de los objetivos. Se puede advertir que, recientemente, se gestó un esfuerzo para alinear las políticas, decisiones y prácticas de personal.

En la actualidad, el Consejo Directivo de la ANSEC debe conocer y aprobar, anualmente, las políticas públicas del régimen del servicio civil. Al recibir las funciones de la DGSC, tiene la responsabilidad de asesorar a todas las instituciones públicas en temas vinculados con el manejo del personal. Garantizar que esta orientación les permita a los organismos públicos planificar la GRH de forma sistémica es un reto para la entidad.

El SIARH ha suministrado apoyo técnico para la toma de decisiones en torno de políticas y prácticas de personal que las áreas de GRH implementan en las entidades. Así obtenía la información la DGSC para validar las solicitudes y necesidades de las instituciones públicas. En ese sentido, el país debe multiplicar los esfuerzos para garantizar que la información sea un elemento integral en la planificación sistémica. El reto, entonces, es impulsar la consolidación de estas estrategias, mediante la generación de sinergias con la nueva entidad creada: la ANSEC.

2.2 Organización del trabajo

Calidad de la estructura de los puestos de trabajo

Punto crítico 7: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio del trabajo, que se organiza en función de las necesidades de la organización.

Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

El informe de 2012 señala que el diseño de puestos y la definición de los perfiles no mostraban avances notables desde el diagnóstico precedente. Se indica que el diseño vigente entonces había sido desarrollado por un consorcio, a partir de una muestra que abarcó, aproximadamente, el 25% de los puestos y se basó en entrevistas a los jefes, pero no incluyó la palabra de los servidores públicos de menor calificación. Además, el informe marca que, en la mayoría de los casos, la descripción del puesto era solo una formalidad, ya que primaba la influencia política y no la necesidad organizacional (AECID y SICA, 2012).

En la DGSC funcionaban los departamentos de Clasificación de Puestos y Salarios y de Auditoría. Este último se encargaba de actualizar los puestos vigentes, de acuerdo con las funciones y el cargo, y para ello podía hacer visitas *in situ*. Estas dependencias se ocupaban de formular y actualizar el Manual de puestos y salarios.

Previamente, la DGSC había desarrollado auditorías de puestos, en toda la administración central, con la finalidad de constatar si los servidores públicos desempeñaban efectivamente sus funciones. Con base en este ejercicio, la entidad identificó la necesidad de reasignar puestos; sin embargo, por las implicaciones del gasto en el presupuesto, la idea fue desechada.

En 2015, se expidió el Acuerdo Ejecutivo SCGG 001-401-2015, el cual reconoce que el concepto de trabajo decente en el servicio público trae consigo la promoción y conservación de empleos con estabilidad, protección social y salario justo, en equidad y democracia, de manera que aseguren el crecimiento sostenible del país. Mediante este acuerdo se establecieron las bases de la estructura salarial del régimen del servicio civil de los 15 niveles, distribuidos en cinco grupos (cuadro 4).

Cuadro 4. Niveles del empleo público y estructura salarial del régimen del servicio civil en Honduras, 2015¹¹

Grupo	Nivel	Asignación salarial (en lempiras)
Directivo	15	49.000
	14	43.400
	13	37.800
	12	32.200
Ejecutivo	11	23.900
	10	21.000
Técnico II	9	16.800
	8	15.400
	7	14.000
Técnico I	6	12.600
	5	11.200
Apoyo técnico y administrativo	4	9.400
	3	8.700
	2	8.000
	1	7.300

Fuente: Elaboración propia, con base en el Acuerdo Ejecutivo SCGG 001-401-2015.

- **Grupo profesional directivo.** Son los servidores públicos que tienen posiciones de dirección general en secretarías de Estado e instituciones del gobierno central y desempeñan roles de carácter estratégico.
- **Grupo profesional ejecutivo.** Son los servidores públicos que tienen funciones de dirección y jefatura a cargo de áreas especializadas. Estas posiciones requieren conocimientos teóricos y prácticos de los principios y metodologías específicos. Sus tareas implican la aplicación de conocimientos puntuales para guiar la ejecución de proyectos y operaciones (por ejemplo, expertos jurídicos, asesores legales, analistas ambientales y administrativos, asistentes ejecutivos, entre otros).

¹¹ De acuerdo con el Banco Central de Honduras, el tipo de cambio en 2015 era: US\$1 = L22,0988.

- **Grupos de técnicos I y II.** Son los servidores públicos que gestionan secciones especializadas o realizan tareas en procedimientos técnicos y administrativos complejos o muy complejos (por ejemplo, técnicos informáticos, técnicos en computación, técnicos en registro, etc.).
- **Grupo de apoyo técnico y administrativo.** Son los servidores públicos que ejecutan actividades a nivel operativo y administrativo y proporcionan apoyo a posiciones de mayor jerarquía. Estas funciones requieren educación formal en oficios específicos y se ocupan, principalmente, del desarrollo de tareas concretas (oficiales administrativos, oficiales de personal, secretarías, etc.).

En 2016 se realizó una nueva modificación informal a la escala salarial en uso, por la cual se reorganizaron los grupos, que se redujeron a cuatro, pero se mantuvieron los 15 niveles. De acuerdo con los dichos de los servidores públicos entrevistados para este informe, el cambio se hizo para que la escala fuera acorde al salario mínimo establecido. Sin embargo, la modificación no fue formalizada en términos legislativos.

Por otra parte, se observan importantes espacios de mejora en la práctica. De hecho, hay entidades que no emplean ni aplican los manuales de funciones. Por ejemplo, la Subgerencia de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud da prioridad al dinamismo, privilegia las necesidades efectivas de personal en lugar de atender las indicaciones de los manuales. No obstante, el organismo procura que ello se ajuste al marco de las retribuciones salariales de cada cargo.

De igual forma, en la Subgerencia de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización se considera que en el Manual de puestos y salarios existen incongruencias, ya que un mismo cargo recibe distintos salarios de acuerdo con la entidad y esto genera inequidades en el sistema.

Conforme a las entrevistas realizadas para este informe, tres limitantes impiden el funcionamiento óptimo del Departamento de clasificación de puestos y salarios de la ANSEC: i. La desactualización de los planes de estudio de las diferentes carreras de las universidades del país dificulta el acceso de los servidores públicos a mecanismos de formación idóneos para las labores que desempeñan, ii. la obsolescencia de los descriptores de puesto que indican responsabilidades y requerimientos de cada cargo, iii. la participación de personal con carencias profesionales y falta de criterio técnico para los estudios de puesto.

En el diagnóstico preliminar sobre la DGSC, la ANSEC identificó materias por actualizar, como eliminar puestos obsoletos y crear cargos acordes a la educación y la tecnología actuales. Asimismo, destacó la importancia de realizar una auditoría a las instituciones que rige la entidad, para verificar qué puestos requieren cambios.

En conclusión, si bien legalmente existe una estructura de cinco grupos de puestos, esta distribución es poco funcional y las entidades no la aplican. Además, la diferencia entre los técnicos I y II y el grupo de apoyo administrativo no es clara, ya que los perfiles son difusos. En

consecuencia, las entidades utilizan otros criterios, de manera discrecional, para ubicar a los servidores en los cargos.

Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles

Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el rendimiento del titular del puesto.

En 2012 se procuró incluir en los perfiles las competencias necesarias para el rendimiento adecuado del cargo. Sin embargo, a 2022, los avances de la iniciativa eran aun incipientes.

En ese contexto, el Departamento de clasificación de puestos y salarios de la DGSC creó el Manual de descripción de puestos con el propósito de recoger el objeto, las características y las principales actividades de los puestos de las secretarías, a fin de identificar y comprender la situación y el impacto real de los cargos. Para realizarlo, el ente tuvo en cuenta el Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios de la Secretaría de Finanzas, que incluye la planificación presupuestaria.

El manual contiene los puestos de las instituciones de la administración pública central. Cada uno tiene un perfil que se diferencia de los demás por su naturaleza, el nivel académico exigido o el grupo de trabajo con el cual se relaciona. Además, el manual dispone que la clasificación de los puestos se desarrolle en tres fases, que no se detallan, pero se enuncian: i. Análisis de la descripción de funciones, ii. valoración de puestos, iii. clasificación de puestos.

El Manual de descripción de puestos requiere revisión y actualización periódicas, porque las instituciones sufren cambios, en una o en varias áreas de trabajo, de manera frecuente. Los servidores públicos entrevistados para este informe destacaron la necesidad de actualizar e, incluso, flexibilizar los perfiles, para permitir la introducción de nuevas tecnologías e inteligencia artificial en las respectivas labores.

Aunque en el manual no se describen las fases, la práctica indica que la clasificación de los puestos es producto de la valoración obtenida y esta se desprende de su descripción funcional. No obstante, se trata de un desarrollo muy incipiente, ya que no hay criterios claros para el análisis de la descripción de funciones.

A su vez, en su informe de marzo de 2023 la comisión interventora de la DGSC hace tres recomendaciones: i. Flexibilizar el Manual de puestos y salarios, ii. incluir una evaluación para el proceso de contratación y iii. modificar ciertos parámetros y requisitos innecesarios.

A fin de propiciar la normalización de los manuales y reglamentos internos de las secretarías regidas por la DGSC, la comisión interventora contribuyó a la estructuración de la Circular DGSC 014-2022, que propone armonizar y unificar los procesos contractuales establecidos para reasignación, clasificación, creación de puestos, nombramientos, ascensos, despidos o renuncias, entre otros. La circular incorpora requisitos para las gestiones en el SIARH y en el

Servicio Civil en Línea y la autorización de acciones de personal (celebración, ratificación, terminación o revocación de contratos de trabajo y acuerdos de personal).

2.3 Gestión del empleo

Reclutamiento y selección: Igualdad y mérito en el acceso

Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho para todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se definen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.

Punto crítico 11: Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.

Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.

En 2012 se detectó que el andamiaje legal imperante en el país no había impedido el clientelismo, ni el nepotismo ni la corrupción. Los procedimientos eran solo formales, porque había una gran distancia entre lo establecido en la norma y lo que pasaba en la realidad, al interior de las entidades. Según el informe Barómetro, los exámenes para ingresar al servicio civil no se aplicaron en la práctica desde 2004 (AECID y SICA, 2012).

Uno de los principales objetivos de la LSC de 1967, aún vigente, es ofrecer igualdad de oportunidades para servir en la administración pública a todos los candidatos, conforme a su idoneidad y su aptitud y al cumplimiento de todas las condiciones especiales exigidas para ejercer el cargo respectivo.

Según esta normativa, para ingresar al servicio civil los interesados deben cumplir los siguientes requisitos:¹²

- Tener nacionalidad hondureña por nacimiento.
- Ser mayor de 18 años y estar en pleno goce de los derechos civiles.
- Tener comprobantes de pago al día de los impuestos o de su exención.
- Acreditar buena salud y buena conducta.
- Cumplir todas las condiciones y los requisitos exigidos para el cargo.
- Aprobar los exámenes de competencia o de oposición de antecedentes.
- Obtener el nombramiento correspondiente.

¹² Los requisitos están contemplados en los artículos 11 y 53 del Reglamento de la LSC aprobado el 18 de febrero de 1976.

- Pasar satisfactoriamente el periodo de prueba.

El proceso de selección se debe fundamentar en los exámenes de oposición, cuyas pruebas pueden ser escritas, orales, de destreza, de acuerdo con la naturaleza de cada puesto. El Departamento de reclutamiento y selección de Personal de la DGSC era la unidad responsable de la dirección, elaboración y administración de los exámenes. Para ello, podía solicitar asesoría a los funcionarios públicos especializados en el tema. Dicha función fue trasladada a la ANSEC (artículo 109 del Acuerdo 175 de 1976).

Las convocatorias para un puesto vacante deben ser publicadas por la ANSEC (antes por la DGSC) en los medios de comunicación de mayor difusión del país, con una antelación de 30 días calendario a la fecha fijada para el concurso o examen y durante cinco días consecutivos. Asimismo, deben indicar una serie de datos: la clase de puesto, los requisitos de preparación y experiencia que es preciso cumplir, una breve descripción de la naturaleza y los deberes del puesto, el grado salarial, el periodo de prueba establecido, la fecha límite de recepción de las postulaciones y cualquier otro dato que resulte útil para la comprensión de la convocatoria (artículo 113 del Acuerdo 175 de 1976).

A continuación, para alcanzar la condición de elegible el candidato debe lograr el 60% de respuestas correctas, o más, en las pruebas correspondientes a las materias específicas del puesto y en la evaluación final (esta calificación representa el cociente de la división de la suma de los resultados de las pruebas parciales). Sobre esa base, la ANSEC (antes la DGSC) debe elaborar una lista de calificaciones en orden descendente (artículo 118 del Acuerdo 175 de 1976).

Luego, la ANSEC (antes la DGSC) debe remitir al jefe peticionario una nómina o terna de candidatos preseleccionados. De allí, la autoridad nominadora debe escoger el servidor público adecuado y notificar la elección a la dirección general (artículo 122 del Acuerdo 175 de 1976). El servidor público seleccionado debe someterse a un periodo de prueba en el cargo. Si lo pasa satisfactoriamente, es inscrito en el Registro de Ingresos de Empleados Regulares (artículo 144 del Acuerdo 175 de 1976).

Según las experiencias relevadas para este informe, los funcionarios elaboran entrevistas y análisis del currículo de los aspirantes, a fin de realizar el proceso de selección de recursos humanos con base en méritos. A tal efecto, el aspirante debe reunir los requisitos inherentes al puesto (formación y experiencia) y contar con un nivel académico acorde a las condiciones establecidas en el Manual de puestos y salarios vigente.

A pesar de que el proceso es claro, no se aplica en la mayoría de los casos. A ese respecto, en el país subsisten dos problemáticas principales: i. Contratación del personal sin concurso y ii. politización de la contratación de los servidores públicos. El Gobierno actual ha efectuado esfuerzos para combatir dichas situaciones. No obstante, queda mucho por hacer, tanto a nivel de construcción de capacidades institucionales para implementar concursos como para ejercer controles de calidad adecuados para lograr el cumplimiento efectivo.

En el mismo sentido, la DGSC determinó que la adopción de procesos de contratación más directos y transparentes es una herramienta para contrarrestar la corrupción y el tráfico de influencias, en favor de la meritocracia y el ingreso de personas calificadas en el servicio civil. En el país no se hacen concursos de mérito, aun cuando la ley los contempla. Pero se procura asegurar que los candidatos cumplan los requisitos mínimos, en términos de experiencia y formación. De todas maneras, es una iniciativa incipiente y no existe certeza de que se aplique en todos los procesos de ingreso al servicio civil.

Las causas de esta problemática son múltiples: desconocimiento e incumplimiento de la LSC, restricciones presupuestarias para el desarrollo de concursos (porque no hay un rubro destinado) y falta de experiencia en las entidades para desarrollarlos. Además, falta una planificación adecuada de los requerimientos de personal, por lo cual la vinculación de los recursos humanos se hace de manera discrecional (Banco Mundial, 2022b).

Los efectos de esta situación son de gran alcance y se expresan en diversos aspectos. Por un lado, se observa que una parte sustancial del personal se vincula con la entidad a través de modalidades como interinos, contratos y jornales, lo cual genera un entorno laboral caracterizado por la temporalidad y la falta de estabilidad. Esta dinámica conlleva una mayor fragilidad en la gestión de recursos humanos y dificulta la construcción de equipos cohesivos y duraderos.

Además, la falta de coherencia en la valoración del personal en función de sus méritos y capacidades tiene un efecto perjudicial en la motivación de los funcionarios, que no perciben el reconocimiento y el estímulo que sus logros y esfuerzos merecen.

En estos casos se manifiesta el desconocimiento del sistema de carrera administrativa establecido en la LSC. Este fenómeno revela la influencia de consideraciones políticas en la selección de personal, que repercute en la objetividad y la eficacia del proceso de contratación.

Como se señaló, un ejemplo de ello es el que describe la denuncia realizada por la comisión interventora de la DGSC el 17 de marzo de 2022, según la cual, entre diciembre de 2021 y enero de 2022, en el marco del cambio de gobierno, 10.150 funcionarios (el 5,5% del total) fueron vinculados de manera irregular al servicio civil. La comisión evaluó las presentaciones de estas personas, nombradas en 27 instituciones, y constató que el 66% no cumplía las condiciones especiales exigidas para ejercer el cargo, solo 3.473 funcionarios se ajustaban a los requisitos mínimos y el resto había sido vinculado con mecanismos diferentes, que incluían como criterio el integrar el partido del gobierno de ese momento.

La evaluación de la comisión incluyó 15 aspectos de la vida profesional y académica de los servidores públicos contratados. Sin embargo, se detectó que la mayoría no había presentado su hoja de vida, no acreditaba títulos o los documentos no correspondían a quien estaba ocupando el puesto. Incluso, se reportaron seis casos de personas nombradas e incorporadas al servicio civil para cargos inexistentes. Debido a estos y otros hallazgos, la comisión inició

las acciones administrativas para contratar una auditoría de gestión y de procesos de los últimos 13 años en la DGSC (a partir de julio de 2009).

En conclusión, aunque en la normativa existen procedimientos y mecanismos de garantía para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo a lo largo de todo el proceso de ingreso y permanencia en la carrera administrativa, estos han sido débiles en el período 2012-23.

Merece destacarse que, en 2024, la Dirección de Evaluación de la Función Pública realizó los primeros concursos públicos de mérito para cubrir vacantes en instituciones del régimen del servicio civil, según los artículos 63 y 64 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Estos concursos se orientaron a puestos difíciles de reclutar, como administración de sistemas de información, licitaciones y construcción de infraestructura.

Movilidad

Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad funcional y geográfica permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

Según el informe de 2012, no se produjeron cambios en cuanto a la movilidad de los servidores públicos desde el diagnóstico precedente (AECID y SICA, 2012). La LSC define mecanismos de traslado de funcionarios, que implican el desplazamiento de un puesto a otro de la misma clase y con igual remuneración. Esta posibilidad se hace efectiva cuando se satisfacen los siguientes criterios: i. Existen motivos de índole institucional, respaldados por el jefe de la dependencia, previa consulta a la persona afectada o ii. la entidad necesita optimizar el servicio y establecer una organización administrativa más eficiente y rentable (artículo 192 del Reglamento de la LSC).

No obstante, lo que pasa en la realidad dista de lo que fija la norma, ya que, según los servidores entrevistados para este informe, la flexibilidad es escasa y las dinámicas identificadas en el diagnóstico de 2012 persisten. Por ejemplo: el traslado requiere la aprobación de los jefes de las unidades involucradas y la disponibilidad de una plaza del mismo tipo, lo cual puede resultar complejo. Además, la existencia de salarios diferentes en cargos equivalentes opera como una restricción a la movilidad.

Además, la situación habilita que los obstáculos se subsanen con mecanismos ilegales. Así, cuando media una recomendación o una solicitud política de pase a otro cargo, los funcionarios se retiran del puesto anterior y son contratados con facilidad en un nuevo puesto con un mejor salario.

Desvinculación

Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de contratos, que afecten puestos de trabajo de carácter profesional, que se basen solo en el cambio de color político del gobierno.

Punto crítico 15: Se contempla la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas, objetivamente acreditadas, que obliguen a amortizar puestos de trabajo.

La LSC especifica criterios claros que justifican el despido de un servidor público, como el incumplimiento de obligaciones, la inhabilidad para desempeñar el cargo o la ineficiencia en el mismo, los actos de violencia e injuria, entre otros. Sin embargo, es difícil que los despidos se puedan justificar de forma objetiva por fallas en estos aspectos.

Por otro lado, la LSC contempla la figura de la cesantía de “reducción forzosa de servicios o de personal por razones de orden presupuestario” o para “obtener una más eficaz y económica organización administrativa”. Aplicar esta figura implica el pago de una indemnización cuantiosa y, en general, se sigue usando para renovar el personal ante cambios de Gobierno.

Para utilizar esta figura, la autoridad nominadora debía solicitar permiso al Consejo del Servicio Civil. Este requisito fue suprimido por el Decreto Ejecutivo PCM 39-2023, que crea la ANSEC. Por ello, los que asumen las atribuciones del Consejo en la actualidad son las secretarías de Estado y los entes desconcentrados sujetos al régimen del servicio civil, tanto para el cálculo de cesantías, los traslados de funcionarios, las medidas disciplinarias impugnadas, como para las demás acciones, hasta continuar con las instancias judiciales correspondientes.

Cuando existía la DGSC, un servidor público podía apelar su desvinculación ante la entidad, en primera instancia; luego, frente a la Comisión de Servicio Civil y, por último, en el Tribunal Contencioso Administrativo, al que puede recurrir en forma directa. Actualmente, muchos fallos ordenan la restitución del funcionario en el cargo.

En conclusión, la tendencia observada en 2012 se mantiene, puesto que los servidores públicos no tienen estabilidad en su cargo ante los cambios en el Gobierno. Las irregularidades en torno de la desvinculación de los funcionarios no se han resuelto.

2.4 Gestión del rendimiento

Planificación, seguimiento y evaluación del rendimiento

Punto crítico 16: Por lo común, la dirección define pautas o estándares del rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.

Punto crítico 17: A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, en tanto que suministra recursos o remueve obstáculos cuando es necesario.

Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.

Según reporta Barómetro, en 2003 no se impulsó la evaluación de rendimiento. A partir de 2011, el Departamento de reclutamiento y selección de personal de la DGSC elaboró instructivos para aplicar la medida entre los servidores públicos. A su vez, la entidad diseñó tres evaluaciones diferenciales de aspectos cualitativos, de acuerdo con el grupo ocupacional (técnicos operativos, técnicos administrativos, subdirectores y jefaturas).

En el informe de 2012 se observa que ese año se hicieron aproximadamente 6.800 evaluaciones al personal permanente, que solo representaba el 15% del total del personal administrado y registrado en el SIARH. A pesar de que el porcentaje poblacional al que la entidad hacía seguimiento de rendimiento era escaso, constituye un gran avance en comparación con 2003.

En 2015, en el marco de un proyecto del Banco Mundial, se determinó que las secretarías no poseían un proceso de evaluación de rendimiento constante para los servidores públicos. Además, carecían de un mecanismo de seguimiento y control de las faltas de los funcionarios y las consecuentes sanciones. Por ello, en el estudio se recomienda la creación de un sistema de compensación y beneficios óptimo para los servidores públicos que incluya una evaluación de rendimiento individual y otra colectiva, que permitan diseñar procesos de capacitación continua a fin de que el personal esté actualizado, según las necesidades y demandas de las instituciones y su contexto social (Acosta et al., 2015).

En 2022, la DGSC elaboró un Manual de evaluación de desempeño con el propósito de estructurar una herramienta técnica para evaluar el rendimiento del personal de las instituciones del gobierno central, con la finalidad de mejorar la eficiencia, la eficacia, la productividad y la atención de los servidores públicos frente a la ciudadanía en general.

Además, la DGSC diseñó procedimientos y formularios, de fácil comprensión para los participantes, evaluadores y evaluados. Su desarrollo, administración y coordinación está a cargo de la subgerencia de Recursos Humanos de cada institución. Sin embargo, el seguimiento a los lineamientos generales durante el proceso de evaluación lo hacía el Departamento de recursos humanos de la DGSC. En la actualidad, dicha labor es responsabilidad de la ANSEC.

En el manual se indica que todas las personas que prestan servicios por un lapso no menor de seis meses están obligadas a presentar la evaluación de rendimiento. Conforme al artículo 88 del Reglamento de la LSC, la evaluación debe ser aplicada una vez al año, en noviembre. No obstante, en junio se debe hacer una revisión preliminar del cumplimiento de los objetivos trazados en el plan de capacitación de cada entidad.

La evaluación de rendimiento se basa en la apreciación sistemática de las cualidades individuales que posee el servidor público para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales y de las funciones y responsabilidades asignadas. Una vez que el funcionario completa la evaluación, recibe su calificación, en una reunión individual con el evaluador. De igual manera, el servidor público tiene la facultad de solicitar explicaciones al evaluador y de expresar su opinión sobre el proceso de examen y la calificación recibida.

Honduras prevé ejecutar un proceso de evaluación permanente, que se debe desarrollar sistemáticamente y se tiene que ajustar a las exigencias de cambio de cada entidad. Para ello, el manual contempla la descripción de los puestos según los grupos ocupacionales (jefaturas, profesional, técnico, administrativo, operativo y asistencial).

Por otro lado, el Manual de evaluación de desempeño de la DGSC indica que la calificación de los servidores públicos se basa en una escala de puntos: Excelente, 91-100; destacado, 86-91; estándar, 80-85; necesita mejorar, 60-79; inferior: 0-59 (DGSC, 2022).

Cada entidad define los criterios de evaluación. En concordancia con la LSC, la DGSC estableció en el manual que la metodología de evaluación empleada debe arrojar una calificación. La evaluación la desarrolla el jefe inmediato del servidor público, con base en el potencial laboral del funcionario, los antecedentes disponibles y la complejidad de las tareas y funciones que ejecuta. Para aprobar el examen se necesita una calificación mínima de 80%.

En 2022 se hicieron 24.392 evaluaciones de rendimiento en 27 instituciones de la administración central a través de la plataforma SIARH (cuadro 5). Se calcula que el 55,4% del total de los funcionarios obligados la presentó (43.964). Entre las explicaciones de lo ocurrido se destacan la no recepción del enlace o los problemas a la hora de diligenciar el formulario respectivo.

Cuadro 5. Evaluaciones de rendimiento por institución y género en Honduras, 2022

No.	Institución	Mujeres	Hombres	Total
1	Secretaría de la Presidencia	37	25	62
2	Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios	41	26	67
3	Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización	164	114	278
4	Cuerpo de Bomberos de Honduras	18	5	23
5	Instituto Nacional de Migración	259	263	522
6	Secretaría de Educación	465	275	740
7	Centro Nacional de Educación para el Trabajo	14	20	34
8	Secretaría de Salud	13.219	4840	18.059
9	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento	15	10	25

No.	Institución	Mujeres	Hombres	Total
10	Secretaría de Seguridad	71	45	116
11	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	137	94	231
12	Secretaría de Finanzas	350	275	625
13	Dirección Nacional de Bienes del Estado	16	11	27
14	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	286	133	419
15	Secretaría de Agricultura y Ganadería	97	89	186
16	Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	163	142	305
17	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	130	170	300
18	Secretaría de Turismo	1	0	1
19	Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia	148	75	223
20	Dirección Nacional de Parques y Recreación	3	6	9
21	Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer	2	0	2
22	Secretaría de Desarrollo Económico	130	106	236
23	Secretaría de Derechos Humanos	8	4	12
24	Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas	0	2	2
25	Secretaría de Energía	48	43	91
26	Secretaría de Desarrollo Social	9	4	13
27	Hospital Escuela Universitario	1.284	500	1.784
Total		17.115	7.277	24.392

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de SIARH (2023).

Las calificaciones obtenidas por los servidores públicos que presentaron la evaluación muestran que la gran mayoría (el 88,5%) logró un rendimiento excelente, mientras que el 10,8% alcanzó un nivel destacado; el 0,1%, estándar; el 0,4%, necesita mejorar, y el 0,02%, inferior (seis personas de 24.392) (cuadro 6). Estos resultados están en línea con los de otros países de la región e incluso con los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE y BID, 2020).

Cuadro 6. Resultados de la evaluación de rendimiento en instituciones de la administración central de Honduras, por calificación y género, 2022

No.	Rango de calificaciones	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje del total
1	90 - 100	15.322	6.276	21.598	88,5
2	80 - 89,99	1.727	929	2.656	10,8
3	70 - 79,99	12	13	25	0,1
4	60 - 69,99	53	54	107	0,4
5	0 - 59,99	1	5	6	0,02
Total		17.115	7.277	24.392	

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de SIARH (2023).

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados para este informe, los subgerentes de Recursos Humanos de las secretarías que atienden un mayor número de servidores públicos afirmaron que los resultados de las evaluaciones les han permitido identificar las falencias en los procesos. Solo el 2% de los evaluados presentó reclamos. Con base en ello, se han diseñado algunos planes de capacitación para mejorar el rendimiento de los funcionarios.

A pesar de los avances realizados, se observa que no hay una estandarización de los criterios de evaluación de los funcionarios, con aspectos como la orientación a resultados, el trabajo en equipo, la orientación a la ciudadanía, la adaptación al cambio y el aprendizaje continuo, que son adicionales a las competencias específicas del cargo.

En resumen, desde 2022, Honduras hizo progresos significativos, como la implementación del Manual de evaluación de desempeño y la evaluación de los servidores públicos, que permitieron determinar áreas de mejora. Sin embargo, es importante abordar con claridad las consecuencias para aquellos que obtienen una calificación menor a la aprobatoria. Estos pasos son fundamentales para continuar fortaleciendo el proceso y garantizar el rendimiento óptimo en el futuro.

En esa línea, a finales de 2024 la ANSEC aplicará el Sistema electrónico de evaluación de desempeño (SEED). Este sistema utiliza una metodología de 360° que incluye evaluaciones de subalternos, supervisores y del propio servidor público. Además de una calificación anual, cada funcionario recibirá un plan de mejora para 2025 con capacitación y recomendaciones.

2.5 Gestión de la compensación

Competitividad

Punto crítico 19: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.

En 2000, una consultoría se encargó de diseñar la escala salarial. En 2012, cuando aún la escala se encontraba vigente, el último informe de diagnóstico señaló que existía inequidad entre los salarios del personal regido por estatutos diferentes de la LSC y que esto, a su vez, implicaba una carga económica excesiva para el Estado (AECID y SICA, 2012).

En 2015 se actualizó parcialmente la estructura salarial del régimen del servicio civil (mediante el Acuerdo Ejecutivo SCGG 001-401-2015) y se establecieron 15 niveles distribuidos en cinco grupos (cuadro 4).

En la actualidad, aunque la disponibilidad de datos agregados y específicos no es la óptima, existen algunas referencias para evaluar de forma aproximada la competitividad salarial de la administración central. Se observa que la remuneración pública promedio duplica la del sector privado (SEFIN, 2022). Según los datos de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, en 2021 los servidores públicos de la administración central tuvieron un ingreso mensual promedio de L13.187,00, mientras que los trabajadores del sector privado recibieron un ingreso mensual promedio de L6.996,00 (el sector doméstico tiene un ingreso promedio de L3.541,00 y los trabajadores independientes cobran un promedio de L6.727,00) (SETRASS, 2022).¹³

Asimismo, las jornadas y las condiciones de trabajo del sector público son más benéficas que las del sector privado, lo cual genera un gran atractivo para la población en general.

Se advierte que los salarios mínimos presentan una discrepancia notoria respecto del valor de la canasta básica. Al parecer, la escala salarial no guarda proporción con las exigencias fundamentales para asegurar una vida digna y adecuada. Según el informe preliminar de la ANSEC, esta no se actualiza desde 2016. Además, la investigación menciona que no se cuenta con una política salarial acorde a los costos de vida, lo cual representa un reto para el reclutamiento y mantenimiento del personal idóneo. Por ello, es imperativo que la escala salarial se ajuste en consonancia con las necesidades esenciales de la población. Sin embargo, conforme a datos del INE, los salarios se adaptan al valor de la canasta familiar. El cuadro 7 presenta los salarios estimados por grupos ocupacionales.

¹³ Los trabajadores por cuenta propia (o independientes) son aquellos que trabajan en una actividad económica sin relación contractual de corte laboral.

Cuadro 7. Salarios promedio en la administración central de Honduras, por grupo ocupacional (en lempiras), 2020-23

Año	Grupo ocupacional				
	Directivo	Ejecutivo	Operativo	Técnico	Excluido
2020	54.327	39.501	15.618	20.380	44.192
2021	50.546	40.623	16.174	20.762	42.535
2022	49.516	40.730	14.826	19.208	38.254
2023	50.392	40.853	14.846	19.243	38.648

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de SIARH (2023).

La escala no incluye aumentos selectivos ni otros beneficios, como las compensaciones por antigüedad. Si bien el Acuerdo Ejecutivo SCGG 001-401-2015 contempla la creación de una comisión de diálogo bipartita para convenir temas como bonos por antigüedad para todos los servidores públicos, bono por compensación social para el personal del sector salud, revalorización de los contratos beca para los estudiantes del Centro Nacional de Adiestramiento de Recursos Humanos (CENARH), y otras escuelas afines, y el bono educativo, no se observa una regulación en estas materias.

Una tendencia que figura en el diagnóstico anterior y aún se mantiene es la desaparición de la equidad vertical. Los puestos intermedios (técnicos) prácticamente se han igualado a los operativos en términos de salarios (cuadro 7), es decir que no se aprecia una diferencia significativa en el promedio devengado en un grupo y otro. En definitiva, el grupo operativo es el más beneficiado al respecto, mientras que los rangos intermedios y superiores están relegados.

Actualmente, la escala salarial establece un salario mínimo por cada nivel, pero no fija un máximo. Esto permite que haya importantes variaciones de sueldo en puestos similares, tanto dentro de las instituciones como entre ellas. Por ello, durante 2022 y 2023 se fomentaron los esfuerzos para proponer una escala salarial que determine mínimos y máximos en los distintos niveles. Esta reforma aún se encuentra en estudio.

Eficiencia y eficacia

Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

La comparación salarial con el sector privado muestra una remuneración más elevada en la administración pública, al margen del grupo y del nivel, y ratifica la dinámica de costos salariales altos respecto de los del mercado. La prima salarial promedio del sector público es del 33%, muy superior al promedio mundial, que es del 20% (Banco Mundial, 2022b). Las iniciativas de austeridad, reestructuración y nueva carrera administrativa con una escala salarial única apuntan a abordar estas situaciones y, con ello, mejorar la eficiencia de las plantillas.

En lo referido a la eficacia de los mecanismos de retribución, además de tratar la competitividad respecto del sector privado, es central identificar la equidad vertical y la horizontal. La primera alude a la progresividad de la escala salarial para remunerar en forma ascendente y atractiva el rendimiento de puestos más complejos y de mayor responsabilidad. Una forma de reconocerlo es mediante la compresión salarial, que se calcula a partir de la distancia entre el salario máximo y el mínimo para un servidor público en la administración central. Por ejemplo, si el salario máximo (gerente de área, máxima función para funcionarios públicos, escalafón) es L73.587 y el salario mínimo (no profesional universitario, escalafón) es L13.700, la compresión salarial es 5,3 veces (SEFIN, 2023).

Con 5,3 veces como distancia entre estos niveles, Honduras muestra una mejoría sustancial desde 2013, cuando este valor se ubicó en 3 (BID, 2014). Sin embargo, aún se encuentra por debajo de la mediana global de 7, lo cual implicaría que el incentivo salarial podría no ser suficiente estímulo para el ascenso y la aceptación de un mayor nivel de responsabilidad. Es importante destacar que antes de la reforma salarial de 2016 la compresión salarial era de 3, lo cual indica que el país ha hecho progresos en este proceso.

Además, como suele ocurrir en el sector público de América Latina, se observa que los cargos inferiores de la carrera están proporcionalmente sobrepagados, en comparación con los niveles profesionales y los puestos de dirección y con relación al mercado laboral.

Por último, es relevante recordar que persiste una gran inequidad horizontal, ya que, como se mencionó, la escala salarial fija un salario mínimo por cada nivel, pero no establece un máximo, lo cual permite que haya importantes variaciones de sueldo entre puestos similares.

Coherencia estratégica

Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.

Desde el punto de vista legal, la elaboración del Plan de remuneraciones de los servidores públicos (que integra el POA) estaba a cargo de la DGSC, que operaba en coordinación con la Secretaría de Finanzas.

Según el artículo 16 de la LSC de 1967, este plan debe incluir las sumas mínimas, intermedias y máximas que corresponden a cada cargo, en tanto que la fijación de los salarios debe considerar las modalidades de cada trabajo, los sueldos del sector privado para puestos análogos y demás factores que tengan relación directa con una retribución justa que contemple las necesidades básicas de los servidores públicos y su familia.

En la actualidad, estas atribuciones le corresponden a la ANSEC. Su Consejo Directivo debe conocer y aprobar el POA y los presupuestos y, en enero, el informe anual de actividades que presente la entidad.

El artículo 21 de la LSC apunta que los jefes de unidad pueden proponer aumentos de sueldo, con base en factores objetivos como la eficiencia, la antigüedad, la buena conducta, las aptitudes y otras cualidades comprendidas en la evaluación de rendimiento.

Sin embargo, en el informe de 2012 se menciona que la falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones es un problema estructural (AECID y SICA, 2012). En ese sentido, durante las últimas dos décadas se han llevado a cabo múltiples procesos de auditoría de puestos, sin embargo, los hallazgos registrados no han generado cambios profundos en la escala salarial vigente.

Por ejemplo, una de las problemáticas que subsisten es la discrecionalidad de las mejoras salariales en función de recomendaciones políticas. Una muestra de ello es la designación de puestos de excluidos, aun en casos en los que no aplica la figura contractual.

Asimismo, se advierte que en los órganos descentralizados y desconcentrados del Estado no se usa esta estructura. El Acuerdo Ejecutivo SCGG 001-401-2015 dispone que la escala puede servir de referencia, pero no es obligatorio aplicarla.

Para afrontar la problemática presupuestaria en torno de los salarios de los servidores públicos, la ANSEC deberá propiciar la creación de un sistema de remuneración que contribuya al desarrollo de una escala salarial única para la administración pública que se actualice regularmente (Decreto Ejecutivo PCM 039-2023, artículo 5, numeral 6).

Como se mencionó, existen diversos instrumentos y mecanismos preestablecidos para administrar los salarios de los servidores públicos. Algunos de ellos son: un marco

presupuestario de mediano plazo donde establecer con claridad el rubro de gasto de personal de la administración pública central, un POA por secretaría, un manual de puestos y salarios y un marco legal con criterios predeterminados de conformidad con el diseño estructural de la entidad. No obstante, desde 2012 persisten dinámicas arbitrarias para la asignación de salarios, un tema de especial interés para la actual administración, que se pretende solucionar con la creación de la ANSEC.

2.6 Gestión del desarrollo

Eficacia y calidad del sistema de promoción

Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.

Punto crítico 24: Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, que no implican mayor autoridad formal de los afectados.

Según el informe de 2012, en materia de eficacia y calidad del sistema de promoción persisten las condiciones descritas en el diagnóstico precedente. La administración pública ha afrontado un panorama laboral poco favorable, caracterizado por la ausencia de planes de carrera y trayectorias profesionales claros, lo cual, a menudo, deja a los servidores públicos sin posibilidades de avanzar dentro de las entidades. Además, la carencia de mecanismos de prevención de la arbitrariedad y el clientelismo político en la administración pública plantea desafíos significativos en cuanto a la imparcialidad y la igualdad de oportunidades (AECID y SICA, 2012).

El Reglamento de la LSC establece que todo servidor público regular tiene derecho a presentar examen de ascenso, siempre y cuando cumpla los requisitos para el puesto y acredite una antigüedad no inferior a un año en su puesto actual. Si la persona reúne los criterios, continúa con el proceso de selección, que es igual al que se sigue en el reclutamiento. De la misma manera, el servidor público ascendido debe formalizar un periodo de prueba en el nuevo cargo; en caso de no aprobar, debe retornar a su puesto anterior (artículo 185 del Acuerdo 175 de 1976).

Sin embargo, estos mecanismos de promoción y ascenso en la carrera administrativa no se aplican en la práctica. Se observa que los esfuerzos se han centrado en el proceso de vinculación e ingreso al servicio civil, mas no en la permanencia de los recursos humanos en las entidades públicas. Por ello, la carrera administrativa basada en el reconocimiento de la excelencia profesional, que no implica mayor autoridad formal de los afectados, no se ha desarrollado aún.

La implementación de la carrera administrativa es selectiva: se aplica en puestos específicos y en determinadas secretarías de Estado. Por ejemplo, los estatutos que regulan a médicos, enfermeros y odontólogos en la secretaría de Salud o los nombramientos diplomáticos en la secretaría de Relaciones Exteriores ejemplifican este enfoque. No obstante, estos gremios tienen su propia regulación y no se acogen a los planteamientos del régimen del servicio civil actual.

Como se mencionó, en 2022 comenzó a efectuarse una evaluación de desempeño a los servidores públicos, con el objetivo de hacer seguimiento, control y análisis de competencias. Previamente, se habían realizado intentos de elaborar planes de carrera y promoción que resultaron infructuosos.

En este contexto, se presentan procesos paralelos, que les permiten a los servidores públicos acceder a mejores oportunidades, pero fuera de la carrera administrativa. Por ejemplo, es más sencillo para un funcionario recibir, con respaldo político, una mejor oferta en otra entidad, para realizar las mismas actividades.

En definitiva, las falencias en torno de una carrera administrativa real fueron identificadas en informes previos, pero la implementación de soluciones no ha tenido éxito hasta 2023.

Eficacia y calidad de la formación y la capacitación

Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para afrontar los problemas y suministrar respuestas eficaces.

Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes que se basan en el diagnóstico de necesidades y se diseñan para apoyar prioridades claras de la organización.

Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

Hasta 2012, las experiencias de capacitación fueron aisladas y, en su mayoría, estuvieron a cargo de las gerencias de Recursos Humanos de las secretarías, lo cual limitó la disponibilidad de programas de desarrollo profesional más amplios y estructurados (AECID y SICA, 2012). No obstante, en 2012 la DGSC ofreció programas y seminarios sobre la normativa administrativa vigente en ese momento.

Con el objetivo de reorientar los esfuerzos para fortalecer las competencias de los servidores públicos, en 2022 la DGSC creó la Escuela de Profesionalización de la Administración Pública (EPAP). En la actualidad, se encuentra en proceso de expansión y reconocimiento de las demás entidades, tiene cinco colaboradores centrales (cuatro docentes y una psicóloga) y su

trabajo se orienta a fomentar nuevas alianzas, organizar capacitaciones en temas estratégicos, que no tienen costo adicional para las entidades, y proporcionar apoyo logístico.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados para este informe, la escuela ha demostrado un compromiso continuo con el progreso en temas cruciales. Por ejemplo, se han organizado reuniones técnicas y operativas con especialistas en derechos humanos y asesores en asuntos humanitarios de ONU Mujeres (la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres), que marcaron el inicio de procesos formativos sobre masculinidades no violentas dentro del ámbito de la administración pública. Estos esfuerzos se fundamentan en la promoción de la igualdad de género y la participación política de las mujeres, dos pilares fundamentales para una sociedad más inclusiva y justa. Además, en colaboración con el PNUD, se han realizado capacitaciones que se centran en la ética y la conducta que deben guiar a los servidores públicos, a fin de fortalecer la integridad de los funcionarios y el ejercicio del servicio público con calidad.

A su vez, se está ejecutando un proceso de diagnóstico de las necesidades del personal de las entidades públicas, con el propósito de elaborar las capacitaciones requeridas para la profesionalización de los recursos humanos. De hecho, la EPAP está buscando ampliar la formación en temas de igualdad de género, entre otros de vital importancia para el funcionamiento y desarrollo de acciones estratégicas.

La formación y la capacitación de los servidores públicos, planificada con base en su pertinencia, debe contemplar la certificación de logros académicos y debe plasmarse en incentivos y en mejoras en la carrera. Sin embargo, esto aún no se expresa claramente. Por eso, los funcionarios consultados califican esta situación como de gratitud con el jefe, debido a que pueden conservar sus empleos, pero no porque implique una mejora de sus condiciones laborales.

A pesar de que la creación de la EPAP es reciente, la mayoría de los servidores públicos entrevistados consideró que la escuela aporta acompañamiento permanente. Además de proveer capacitaciones, en 2022 la EPAP realizó la evaluación de rendimiento a los funcionarios de todas las secretarías, bajo la coordinación de las subgerencias de Recursos Humanos. Con base en los resultados obtenidos, la DGSC elaboró un diagnóstico con los campos más deficientes, lo cual permitió diseñar un plan de capacitación, que se compartió con la EPAP.

En 2023, la EPAP capacitó a más de 6.000 servidores públicos en diversas habilidades y se espera que forme a 8.000 más en 2024. Por otra parte, en 2024 la escuela ha diseñado un currículo propio, tras un diagnóstico de capacidades, y ha implementado una plataforma electrónica para proporcionar capacitación en línea. Los cursos que dicta la EPAP se registran en el expediente único de los servidores públicos y son reconocidos para procesos de ascenso que requieren formaciones específicas.

En conclusión, Honduras está avanzando en la formulación de estrategias de formación para los servidores públicos. No obstante, se debe seguir trabajando en mecanismos que midan su incidencia en el ejercicio de la función pública.

2.7 Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima laboral y la comunicación

Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, para lo cual lo evalúa periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.

Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.

De acuerdo con el último Barómetro, en 2012 el panorama laboral se caracterizaba por la ausencia de encuestas de clima laboral, lo cual dificultaba la evaluación y la comprensión de las condiciones de trabajo y del bienestar de los servidores públicos. Así, los sindicatos eran la principal vía para presentar reclamos y defender los derechos laborales. Estos sindicatos se destacaban por su fortaleza y su capacidad de movilización, que a veces se expresaban con métodos de protesta como paros y manifestaciones. Aunque en el sector público se ofrecían beneficios sociales significativos, existía una percepción de que su distribución era inequitativa, lo cual planteaba desafíos en términos de justicia y equidad en el sistema de recompensas y prestaciones sociales para las personas que trabajan en la administración pública (AECID y SICA, 2012).

Si bien la creación de espacios de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, que incluyen a los sindicatos de los servidores públicos, promovió leves indicios de mejora en el clima laboral, no se observaban instrumentos idóneos para su gestión. En ese sentido, el informe marca la existencia de una gran incertidumbre acerca del impacto que tendrían los diálogos para detener los reclamos de los sindicatos sobre el presupuesto para salarios de la administración pública.

El bajo nivel de desarrollo de la gestión del clima laboral y la comunicación interna se mantiene en la actualidad. No existen normativas específicas ni instrumentos de gestión que permitan ejecutar estas políticas. Por lo general, su diseño e implementación es responsabilidad de cada organismo público.

En 2024 se constituyó la Unidad de Fomento del Clima Laboral, que, además de investigar denuncias en las instituciones adscritas al régimen, está elaborando guías de recomendaciones para promover un buen ambiente laboral y un desarrollo armonioso de las actividades laborales, que serán presentadas ante el Consejo Directivo de la ANSEC para su aprobación.

Individualmente, los diversos sectores de la administración pública central han encarado estas dinámicas y las secretarías con mayor presupuesto han podido afrontar las exigencias. Esta inequidad ha puesto en aprietos el funcionamiento de otras entidades que no cuentan con los recursos suficientes para responder a las exigencias de los trabajadores.

De esta forma, algunas secretarías han adelantado encuestas informales para medir el clima laboral y otras se han centrado en iniciativas de comunicación interna. No obstante, comparten la falta de lineamientos centralizados y homogéneos y la carencia de rutinas de implementación estables en el tiempo. Por ello, en la entrevista realizada para este informe, funcionarios de la comisión interventora del Servicio Civil coincidieron en que queda mucho por hacer, que la entidad debe retomar funciones, no solo en lo que respecta a la tramitología, puesto que no se puede cambiar la mentalidad de las personas de la noche a la mañana. De igual forma, la mayoría de los funcionarios consultados reconoció la importancia de un clima laboral saludable, que propicie el respeto de los derechos laborales, un elemento vital para la correlación entre el bienestar del servidor y el correcto ejercicio de sus funciones.

Por ejemplo, ante los hechos ocurridos el 30 de enero de 2023 en la DGSC, cuando colectivos demandaron la destitución del director de la institución, la comisión interventora tomó las medidas pertinentes para normalizar y armonizar las relaciones laborales de la entidad, que se encontraba fraccionada y polarizada (Pavón, 2023). Asimismo, se aplicó una encuesta de ambiente y clima laboral para conocer la situación de los servidores públicos. Según informó la comisión, el 79% de los funcionarios indicó que lo ocurrido era una “oportunidad de mejora”.

Gestión de las relaciones laborales

Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación y no a la confrontación o la descalificación del adversario.

Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos ni por la contundencia de los medios utilizados.

Honduras adoptó los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por los cuales reconoce el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva como medio fundamental para que empleadores y sindicatos puedan dialogar sobre salarios y condiciones de trabajo justas y garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Igualmente, la Constitución Política del país consagra garantías como el derecho al trabajo, la protección laboral, la libertad de asociación y la seguridad social, con especial atención en la protección de poblaciones vulnerables. De hecho, el artículo 128 establece que los trabajadores y patronos tienen derecho a asociarse libremente para los fines exclusivos de su actividad económico-social, mediante la organización en sindicatos o asociaciones profesionales.

Entre los sindicatos de servidores públicos de la administración central se encuentran:

- Asociación Nacional de Empleados Públicos de Honduras (ANDEPH).
- Sindicato de Empleados Públicos de la Educación (SIEMPE).
- Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes (SITRAECAD).
- Sindicato de Trabajadores, Empleados Públicos de la Salud de Honduras (SITRASAH).
- Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos (SITRA INJUPEMP).
- Sindicato de Empleados Públicos del Instituto de la Propiedad (SIEPIP).
- Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (SITRAEP-INSEP).

El último informe de Barómetro (2012) refleja una relación Gobierno-sindicatos con altibajos, pero marca la existencia de negociación permanente entre ambos y una gran incertidumbre acerca de su impacto en el presupuesto. En ese marco, el Gran acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social, firmado en 2012, tuvo por objetivo propiciar que las negociaciones colectivas en el sector público se fundamenten en los principios de racionalidad, prudencia y eficiencia, sin menoscabo de la legislación laboral y los convenios internacionales de trabajo (AECID y SICA, 2012).

En 2016, el diagnóstico sistemático de país del Banco Mundial para Honduras destacó que las elevadas nóminas salariales restringían la capacidad del Gobierno para distribuir los recursos y mejorar la prestación de los servicios. A su vez, el informe puso de relieve que los sindicatos de servidores públicos habían logrado acuerdos laborales favorables, especialmente en los sectores de educación y salud (Hernández Oré, Sousa y López, 2016). Como se ha mencionado, esto se expresa en la asignación de una gran parte del presupuesto a salarios y exenciones fiscales.

A 2023, las centrales obreras hondureñas consideran que el gobierno actual es un aliado para la construcción de justicia social en temas laborales. El Informe sobre la estructura salarial 2021-2022, que comprende un diagnóstico de la política salarial, transmite los principios promovidos por la OIT. En particular, reconoce la importancia de la libre asociación y afiliación a organizaciones que defienden los intereses de los trabajadores, como los sindicatos, componentes fundamentales del trabajo decente (SETRASS, 2022). No obstante, es preocupante que las negociaciones colectivas afecten el presupuesto necesario para el funcionamiento general del Estado hondureño.

El 25 de junio de 2023, la ANDEPH, a través de su presidente Elvin Canales, denunció que en los últimos seis meses habían sido despedidos más de 4.000 servidores públicos. Según informó, algunos despidos obedecían, presuntamente, al proceso de reestructuración de las

secretarías de Estado. Sin embargo, los afectados manifestaron que se trataba de despidos injustificados para contratar nuevo personal que, en muchos casos, no poseía las competencias para el cargo. Estos hechos se produjeron, sobre todo, en la Secretaría de Infraestructura y Transporte, la Secretaría de Cultura y Deportes, la Dirección Nacional de la Niñez y la Familia y el Instituto de la Propiedad (Diario La Tribuna, 2023).

Al mismo tiempo, Cesar Chirinos, ex secretario de la ANDEPH, analizó que los múltiples despidos injustificados podrían generar demandas al Estado por más de L5.000 millones, debido a que no se realizaron de acuerdo con el proceso administrativo correspondiente (Proceso Digital, 2023).

En 2023, la DGSC experimentó momentos de inestabilidad laboral, que derivaron en la realización de una protesta el 30 de enero, organizada por colectivos que demandaban la destitución del director, a quien acusaban de intentar terminar contratos de afiliados a un partido político y de supuestos vínculos con un partido opositor. En respuesta, la presidenta Xiomara Castro ordenó la suspensión de los funcionarios implicados, para mantener la integridad de la DGSC, y destacó el papel central de la entidad en las contrataciones estatales. Posteriormente, fue designado un nuevo director, que promovió el respeto y la convivencia pacífica, y se instauró una comisión interventora para gestionar la situación.

Por eso, y a pesar de las estrategias ideadas para fomentar un diálogo eficaz entre el Estado y los servidores públicos, aún persisten las dudas sobre el impacto efectivo de estas iniciativas de diálogo para frenar los reclamos de los sindicatos más beligerantes.

2.8 Organización de la función de recursos humanos

Responsabilización de los directivos

Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus obligaciones como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.

Los informes de 2008 y 2012 no recogen medidas concretas para introducir modificaciones al esquema de supervisión por parte de los directivos, pese a que existen múltiples factores que dificultan su responsabilización. De estos factores se destacan los siguientes: i. La baja correspondencia entre el cargo y la función, debido a la desactualización del Manual de puestos y salarios de las entidades; ii. la inequidad salarial vertical en favor de los cargos de menor responsabilidad, que genera poca motivación para asumir cargos con mayor responsabilidad, y iii. el escaso desarrollo de un proceso de selección por mérito y de un esquema de objetivos de gestión para los niveles directivos.

Es importante mencionar que la comisión interventora identificó dificultades entre los directivos en el ejercicio adecuado de la gestión del personal a su cargo. Sin duda, este es uno de los temas que más esfuerzos requieren, porque necesita un cambio cultural robusto, que fomente la meritocracia y la transparencia en el ingreso, la permanencia y la movilidad en el

servicio civil, que puede tener un gran impacto en el rendimiento del sector público (Cortázar Velarde, Fuenzalida y Lafuente, 2016). Por ello, tanto los liderazgos aislados como la importancia del trabajo colectivo a cargo de los directivos serán temas para tener en cuenta en la ANSEC.

Institucionalidad del sistema de gestión de recursos humanos

Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

El informe de 2012 destaca que la DGSC quería recuperar su rol rector en la gestión de recursos humanos y que el control del SIARH ha contribuido en la tarea. En ese sentido, las secretarías y demás entidades públicas desarrollaron por cuenta propia las acciones sobre la vinculación del personal necesario para las actividades y funciones de su sector.

Como se ha mencionado, en virtud de las problemáticas detectadas en la DGSC, el 9 de febrero de 2023 la presidenta designó una comisión interventora para identificar y construir posibles soluciones. En particular, la comisión tuvo a su cargo las siguientes acciones:

- Garantizar la emisión y actualización de los instrumentos necesarios (leyes, reglamentos y manuales internos, entre otros) para disponer de un sistema racional de administración de personal en el servicio público.
- Ejecutar un proceso de auditoría con el propósito de realizar un diagnóstico institucional sistemático y objetivo.
- Proceder a la clasificación del personal y la celebración, terminación o revocación de contratos de trabajo y acuerdos laborales (artículo 100 de la LSC).

Además, la comisión elaboró informes periódicos con recomendaciones para mejorar la situación administrativa y financiera de la institución. Al cierre de su trabajo, sugirió la supresión de la DGSC y la creación de una entidad desconcentrada con las facultades de regular, supervisar y capacitar a los servidores públicos bajo el régimen de la LSC. Con esta medida se busca garantizar el respeto a la carrera y el ascenso.

Según la comisión interventora, la opinión y la retroalimentación de los jefes de personal de las secretarías y otras instancias constituyen componentes esenciales para fortalecer y enriquecer los procedimientos administrativos. La clave radica en que los procesos no dependan de una persona, sino que sean diseñados para funcionar de manera sistémica y garantizar mayores niveles de transparencia, equidad y eficiencia en la administración pública.

En muchos casos, la centralización de los procesos en el servicio civil dificulta la eficiencia, pero ha permitido un mayor control de las acciones ejecutadas por las secretarías, que

históricamente se han desbordado en la contratación de personal inapropiado para las funciones de la entidad y su sector.

En agosto de 2023, el Gobierno anunció oficialmente la liquidación de la DGSC y su conversión en la Administración Nacional de Servicio Civil (ANSEC), una institución desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial, con independencia funcional, técnica y administrativa y con personería jurídica. La creación de la ANSEC se concretó el 8 de septiembre de 2023

Esta entidad, que asumió todas las facultades y competencias de la DGSC, es la nueva responsable de la aplicación de la LSC y su reglamento. La agenda estratégica que impulsará la ANSEC en cumplimiento de sus funciones es la siguiente:

- **Modernización de la función pública:** Regular el ejercicio de la función pública y la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos sujetos al régimen del servicio civil para contribuir a la modernización permanente por medio de políticas de gestión y desarrollo de los recursos humanos.
- **Consolidación de las reformas del servicio civil como política de Estado:** Garantizar la administración y gestión de los recursos humanos de la administración pública sobre la base de la meritocracia, la igualdad de oportunidades y la transparencia.
- **Estrategia de asesoría para procesos de reestructuración:** Asesorar en materia de manejo del personal a las instituciones que estén bajo el régimen del servicio civil y a las demás instituciones públicas.
- **Consolidación del sistema salarial:** Establecer un sistema de remuneración que permita crear una escala salarial única y debidamente actualizada para la administración pública.
- **Fortalecimiento de la capacitación:** Fomentar y apoyar la profesionalización y el desarrollo de las unidades u oficinas de recursos humanos de las secretarías de Estado y demás instituciones públicas.
- **Estrategia de integridad y transparencia:** Difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad y transparencia en la administración pública.
- **Estrategia de digitalización:** Establecer un Registro de la Administración Pública, en coordinación con el INE, que reúna y administre expedientes de todas las acciones del personal y diferentes procesos del régimen del servicio civil, así como estadísticas e información que permitan el fortalecimiento humano a nivel estatal.

La ANSEC actuará por medio de un secretario y un subsecretario ejecutivos, que podrán ser nombrados y removidos libremente por la Presidencia de la República. El primero será representante legal de la entidad y responsable de ejecutar sus funciones y atribuciones.

Por su parte, el Consejo Directivo de la Administración Nacional de Servicio Civil estará integrado por: i. La Secretaría de Estado en el despacho de la Presidencia, que lo gobernará; ii. la Secretaría de Estado en el despacho de Finanzas, que ejercerá la secretaría; iii. la Secretaría de Estado en los despachos del Trabajo y la Seguridad Social; iv. la Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización y v. la Secretaría de Estado en el despacho de Planificación Estratégica.

Como se indicó, en su función de Comisión Liquidadora de la DGSC, la ANSEC tendrá atribuciones plenas para reducir personal, pagar pasivos y deudas y disponer de bienes y servicios. Al concluir la liquidación, deberá presentar un informe a la Presidencia de la República sobre las operaciones desarrolladas y los hallazgos realizados.

Igualmente, la ANSEC asumirá las obligaciones financieras que se generen en instancias administrativas o judiciales de los actos posteriores al proceso de reestructuración.

Honduras se encuentra en un proceso muy incipiente de reforma y actualización institucional. Por ello, es muy difícil determinar los avances concretos que ha hecho el país en la implementación de todas estas estrategias. Sin embargo, es importante destacar el esfuerzo normativo desarrollado hasta el momento, ya que es el primer paso para generar cambios duraderos y estables. Los progresos han sido significativos, pero quedan muchos retos por delante. El principal, y más relevante, es el de modernizar el servicio civil del país mediante el funcionamiento adecuado de la ANSEC. Esto implica la presentación de una propuesta de reforma de la Ley de Servicio Civil y su reglamento, que garantice la modernización de la política de administración de personal, para que se adapte a los requerimientos actuales de la relación entre el Estado y los servidores públicos.

3. Inclusión, género y diversidad

En esta sección se complementa la información sobre el servicio civil con la atención puesta en tres aspectos: la normativa y la política nacional de inclusión, género y diversidad; la distribución por género en el servicio civil y el panorama salarial entre hombres y mujeres.

Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad

Honduras cuenta con diversas normativas de inclusión, género y diversidad (cuadro 8), que responden a la necesidad de proteger los derechos humanos, a nivel nacional e internacional. En particular, el país ha procurado orientar sus acciones a la eliminación de la violencia contra la población vulnerable y no hay medidas específicas para incrementar la participación de las mujeres en el servicio civil y, especialmente, en cargos de toma de decisiones, donde su presencia aún es baja: ocupan el 30% de los puestos en el gabinete ministerial (CEPAL, s/f).

Cuadro 8. Normativa de inclusión, género y diversidad en Honduras, 1997-2022

Tipo de normativa y número	Año	Título
Decreto 144-83	1997	Enmienda al Código Penal en lo relativo a los delitos de violencia sexual.
Decreto 144-83	1999	Enmiendas al Código Penal para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
Decreto 132	1997	Ley contra la violencia doméstica.
Decreto Legislativo 232-98	1999	Ley del Instituto Nacional de la Mujer (INAM).
Decreto 34	2000	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer.
Decreto 59	2012	Ley contra la trata de personas.
Decreto Ejecutivo 23	2013	Reforma del Código Penal: Se adicionan los artículos 118-A, que tipifica el femicidio, y 321-A, que impone una pena de 3 a 5 años de prisión y una multa al que públicamente o a través de medios de comunicación o difusión destinados al público incitare a la discriminación, al odio, al desprecio, la persecución o a cualquier forma de violencia o ataques contra una persona, grupo o asociación (...).
Decreto 66	2014	Reforma de la Ley contra la violencia doméstica.
PCM 005	2022	Crea la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer y se adscribe el Programa Ciudad Mujer como ente desconcentrado de la secretaría.

Fuente: Elaboración propia, con información de CEPAL (s/f) y Gobierno de Honduras (2010b).

Distribución en el servicio civil

Según el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), en Honduras las ministras o secretarías de Estado han sido muy pocas desde el nombramiento de la primera ministra de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social en 1964. Solo hubo una ministra en cada gabinete de gobierno

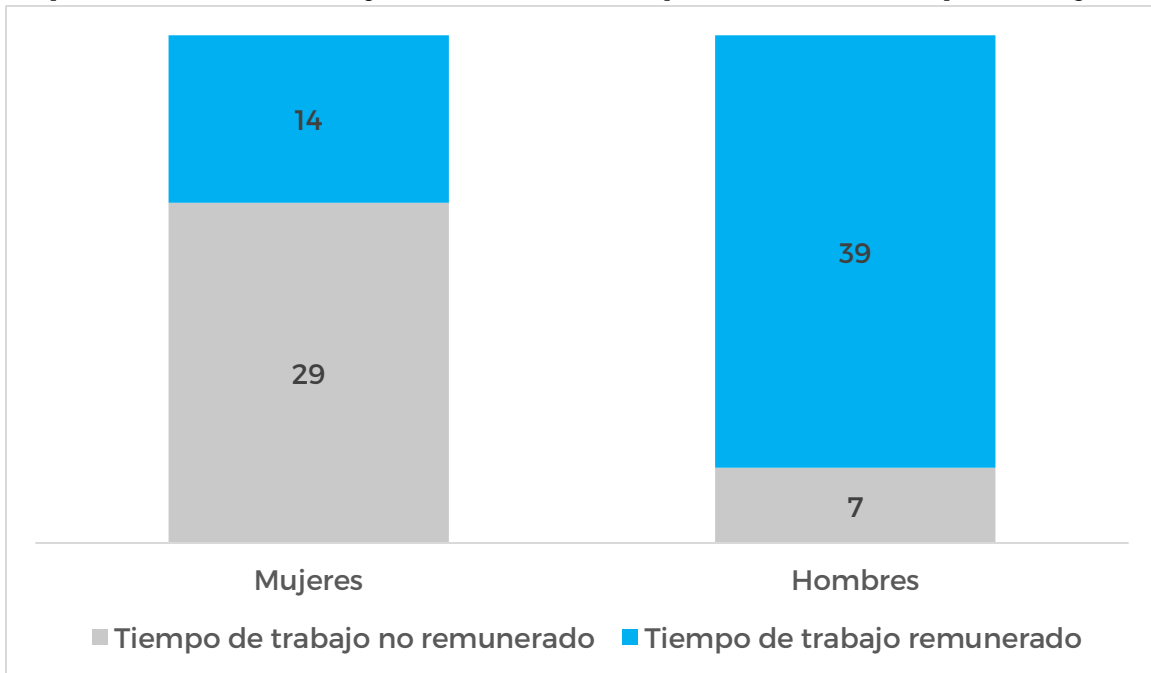
hasta 1998. Luego de ese año, cuatro mujeres fueron designadas ministras y con la creación del INAM esta cifra subió a cinco de 16 puestos existentes. Esta situación se mantuvo en el período 2002-05, en tanto que en 2010 el número de ministras en secretarías de Estado volvió a bajar a cuatro.

En 2000, mediante el Decreto 34, se promulgó la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, con el fin de promover y asegurar la “igualdad de oportunidades en la participación y toma de decisiones dentro de la estructura de poder”. Merece destacarse que el artículo 81 dispone lo siguiente:

“El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una **distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular**, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los **cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes y alcaldesas, vicealcaldes y regidores** en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones”.

Además de tener una baja participación en cargos de toma de decisiones, en Honduras las mujeres ocupan su tiempo en actividades no remuneradas, como las tareas del hogar o las propias de la maternidad (gráfico 1), y son pocas las que obtienen cargos remunerados.

Gráfico 1. Tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más en Honduras, por sexo, 2009 (en porcentaje)



Fuente: CEPAL (2009).

En busca de la inclusión, en 2022 Honduras creó la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer y se adscribió el Programa Ciudad Mujer como ente desconcentrado de la secretaría (Decreto Ejecutivo PCM 005-2022).

Respecto de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), se ha identificado que su participación en los asuntos políticos del país ha ido en aumento durante los últimos años. Sin embargo, en lo que se refiere a la visibilidad de las agendas LGBTI, no se encuentran expresiones reales de sistematización de su participación, ni en lo social ni en lo político, mucho menos de su fortalecimiento organizativo, antes de 2004.

Actualmente, existen esfuerzos para avanzar hacia la inclusión. Por ejemplo, mediante la incorporación de candidaturas de personas LGBTI, la creación de estructuras que fomenten las discusiones sobre diversidad sexual en los partidos políticos, el reconocimiento de las militancias LGBTI, así como la promoción e integración de redes sobre estas temáticas. Si bien se ha ampliado la visibilización de esta comunidad, las dinámicas de violencia en contra de sus integrantes no han cambiado de manera notable (Instituto Nacional Demócrata, 2017).

Panorama salarial

En el país, aún existen brechas de género en relación con la igualdad salarial. El cuadro 9 pone en evidencia que en los grupos ocupacionales de la administración pública central hay brechas salariales por género.

Cuadro 9. Salario promedio por grupo ocupacional y género en la administración central (en lempiras) y brecha salarial (en porcentaje), Honduras, 2020-23

Año	Género	Grupo ocupacional				
		Directivo	Ejecutivo	Operativo	Técnico	Excluido
2020	Femenino	52.421,43	37.897,23	15.711,62	19.639,37	37.369,77
	Masculino	56.233,32	41.104,05	15.524,12	21.120,76	51.014,80
Brecha salarial		6,77	7,80	-1,20	7,01	26,74
2021	Femenino	47.470,59	39.162,38	16.302,35	20.102,23	36.443,00
	Masculino	53.622,50	42.084,69	16.046,42	21.421,70	48.627,37
Brecha salarial		11,47	6,94	-1,59	6,15	25,05
2022	Femenino	46.800,00	39.982,98	15.039,70	18.316,16	33.165,34
	Masculino	52.231,82	41.477,26	14.612,03	20.099,46	43.343,77
Brecha salarial		10,39	3,60	-2,92	8,87	23,48
2023	Femenino	48.333,33	40.023,09	15.059,22	18.355,97	33.404,45
	Masculino	52.450,00	41.682,44	14.633,51	20.130,31	43.892,89
Brecha salarial		7,84	3,98	-2,91	8,81	23,89

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de SIARH (2023).

Según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), elaborada por el INE, en 2021 la población total estaba distribuida en un 48% de hombres y un 52% de mujeres. A su vez, la fuerza de trabajo estaba compuesta por un 46,9% de hombres y un 53,1% de mujeres (INE, 2021).

En cuanto a la tasa de desocupación, en septiembre de 2022 se ubicó en el 8,7%, por encima del 8,6% registrado en octubre de 2021. El desempleo también muestra una brecha de género, puesto que es mayor entre las mujeres: A septiembre de 2022, la tasa de desocupación era del 11,4% entre las mujeres (superior a la de octubre de 2021, del 10,7%) y del 4,7% entre los hombres (3 puntos menor que la de octubre de 2021, del 7%) (INE, 2021 y 2022b).

A pesar de que el salario de los servidores públicos de la administración central es competitivo en comparación con el que se paga en el sector privado, persiste una brecha salarial considerable entre hombres y mujeres. Si bien la estructura del régimen salarial discrimina por nivel, se observa que hombres y mujeres que pertenecen a los mismos grupos tienen salarios diferentes. Solo en el grupo operativo, las mujeres ganan, en promedio, entre 1 y 2 puntos porcentuales más que los hombres, mientras que en el resto de los grupos la tendencia es contraria. Por ejemplo, las mujeres en cargos directivos ganan entre 7 y 11 puntos porcentuales menos que los hombres, así desempeñen las mismas actividades y funciones. Además, en los puestos excluidos se advierte que la brecha salarial entre hombres y mujeres se incrementa notablemente, hasta alcanzar una diferencia superior a 20 puntos porcentuales.

Según el Manual de equidad de género en el trabajo, las causas de estas diferencias salariales responden a factores diversos que incluyen: i. Las características de las empresas, como la rama de actividad o el sector empresarial o institucional en que se producen, el tamaño de las empresas y las modalidades del trabajo; y ii. las características de la persona, como el nivel de escolaridad, la experiencia y las áreas de estudio. Sin embargo, las causas más frecuentes obedecen a factores como estereotipos, prejuicios y roles de género, así como al escaso poder de negociación de la mujer, debido a la falta de apoyo de sindicatos o asociaciones y al hecho de no ocupar puestos de liderazgo. En consecuencia, la mujer desempeña tareas en puestos de trabajo precarios y mal remunerados en las empresas e instituciones (SETRASS, 2011).

Por lo tanto, aunque se observan avances normativos en el tema, no se advierten mejoras considerables en los índices de igualdad y equidad de género en general y, especialmente, en el servicio civil. A su vez, no es posible acceder a los datos desagregados por entidades regidas por la LSC, lo cual impide determinar con exactitud los niveles de segregación horizontal y vertical.

Debido a la persistencia de las brechas salariales entre hombres y mujeres en todos los grupos ocupacionales, a pesar de los esfuerzos realizados, uno de los retos de la ANSEC será establecer e implementar estándares de aplicación general en materia de salarios, gestión y desarrollo del personal.

4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la GRH y del indicador global (cuadro 10). Para cada uno de ellos, se ofrece un resumen de los puntos críticos que inciden en el desempeño de cada indicador.

Cuadro 10. Índices de calidad del servicio civil y evaluaciones, Honduras, 2008, 2012 y 2023

Índice	2008	2012	2023
Eficiencia Cuantifica el grado de optimización de la inversión en recursos humanos que presenta el sistema de gestión de recursos humanos, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	5	5	5
Mérito Mide el nivel en que el sistema de gestión de recursos humanos incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	0	7	7
Consistencia estructural Evalúa la solidez y la integración del sistema, con especial atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y de los procesos.	20	25	23
Capacidad funcional Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, al inducir el desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	10	11	14
Capacidad integradora Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos y otros grupos de interés), al incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad.	5	10	25
Índice del servicio civil Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la gestión de recursos humanos en el servicio civil.	8	12	15

Nota: Promedio lineal de los cinco índices específicos.

Índice del servicio civil

Desde la última medición, en 2012, el índice de desarrollo del servicio civil de Honduras tuvo un crecimiento leve (de 12 a 15 puntos) y su servicio civil se mantiene como el de menor desarrollo relativo de ALC. A su vez, es posible observar que las falencias y problemáticas persisten desde 2004. A pesar de ello, es importante reconocer que actualmente Honduras está afrontando un proceso de cambio y transición, a partir de la creación y adopción de normativas, instrumentos y prácticas recientes, que buscan mejorar el servicio civil del país.

Esta permanencia en la calificación general se explica por la falta de mejoría considerable en los cinco índices específicos. De hecho, los índices de eficiencia y mérito se mantienen igual, el de consistencia estructural muestra un descenso y solo los índices de capacidad funcional y capacidad integradora presentan un aumento, que en uno de ellos es significativo.

Eficiencia

Evalúa el grado de optimización de la inversión en recursos humanos que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 11).

Cuadro 11. Índice de eficiencia: Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2008, 2012 y 2023

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
3	En general, no existen excedentes o déficits significativos de personal.	0	0	0
4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	1	1	1
20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	0	0	0
27	La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	0	0

La calificación del índice de eficiencia se mantiene en 5 puntos, sobre un total de 100 posibles, porque las problemáticas que han impedido su mejoría persisten a pesar de los esfuerzos. Los diagnósticos precedentes indican que la falta de planificación, la influencia del nepotismo y el clientelismo impiden la correcta distribución de los recursos y los progresos en la GRH.

Actualmente, con la creación de la ANSEC se busca garantizar una mejor gestión de los recursos humanos de la administración central con base en la eficiencia. Sin embargo, debido a que su creación es muy reciente, aún no es posible observar mejoras en los procesos.

Honduras es uno de los países de América Latina que destinan un elevado porcentaje del PIB a remunerar a los servidores públicos del gobierno central. Aunque el país está procurando corregir esta tendencia mediante la implementación de diversas herramientas, todavía no se advierten progresos claros.

Por lo tanto, uno de los desafíos pendientes es mejorar la planificación estratégica y la organización del trabajo para reducir los desequilibrios cuantitativos y cualitativos de personal a nivel de sectores, organismos públicos, funciones y tipos de vinculación con el Estado.

Mérito

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad en sus diferentes políticas y prácticas para protegerlas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos (cuadro 12).

Cuadro 12. Índice de mérito: Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2008, 2012 y 2023

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
10	El reclutamiento para la provisión de puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho para todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se definen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	0	1	1
11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	0	0	0
14	No existen despidos o rescisiones de contratos, que afecten puestos de trabajo de carácter profesional, que se basen solo en el cambio de color político del gobierno.	0	0	0

A pesar de los esfuerzos realizados en el país, la calificación de este índice se mantiene igual desde 2012. En Honduras, los concursos se encuentran regulados, pero gran parte de las entidades no los aplica y recurre a mecanismos alternos para designar a las personas en los cargos respectivos. En general, la selección del personal no se hace por concursos de mérito. Sin embargo, recientemente se han observado intentos por asegurar que los candidatos cumplan, al menos, los requisitos mínimos del cargo (formación y experiencia). Antes de 2022 no se hacía una revisión rigurosa de los currículos de los candidatos.

Por otra parte, las irregularidades en torno de la desvinculación de los servidores públicos no se han resuelto. En ese sentido, uno de los grandes retos que debe afrontar la ANSEC es garantizar que el régimen de transición se cumpla con objetividad, a fin de asegurar los derechos adquiridos por los servidores públicos de la DGSC. Además, deberá proteger los derechos laborales de los servidores públicos de las demás entidades del país, puesto que, durante los cambios de gobierno, muchos funcionarios suelen ser desvinculados del servicio civil.

Consistencia estructural

Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i. La coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público con las prioridades estratégicas gubernamentales; ii. la consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y es la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii. la consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la GRH. La consistencia estructural se compone de ocho puntos críticos (cuadro 13).

Cuadro 13. Índice de consistencia estructural: Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2008, 2012 y 2023

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
1	Regularmente, las previsiones de la planificación de personal se desprenden de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. Con frecuencia, el grado de adecuación entre unas y otras es alto.	1	1	1
6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de recursos humanos, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	0	1	1

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
26	La inversión en formación se realiza mediante planes que se basan en el diagnóstico de necesidades y se diseñan para apoyar prioridades claras de la organización.	1	1	1
32	Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus obligaciones como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	0	0	0
33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1	1	0
2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	3	3
8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	2	2
22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan según criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	1	1	1

En comparación con 2012, el índice de consistencia estructural muestra un leve retroceso (de 25 a 23 puntos), lo cual consolida uno de los puntajes más bajos de la región.

La regresión se explica por la crisis de la DGSC. De hecho, debido a los sucesos acaecidos durante 2022 y principios de 2023, el actual gobierno designó una comisión interventora del Servicio Civil, que, al finalizar su labor, recomendó la creación de una entidad desconcentrada con facultades para regular, supervisar y capacitar a los servidores públicos bajo el régimen de la LSC. En medio de la desconfianza ciudadana y las demás condiciones que marcan la problemática del país, en septiembre de 2023 se creó la ANSEC, con la finalidad de identificar y construir soluciones a la grave situación institucional. Aún no se observan mejoras claras y la entidad se encuentra en un proceso de transición y de diseño institucional para garantizar el cumplimiento de todas sus funciones.

Existen retos muy relevantes en materia de planificación estratégica, organización del trabajo, escala salarial, sistemas de información, entre otros, que deben ser abordados en la propuesta de reforma de la LSC, una de las tareas de la ANSEC.

Capacidad funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: i. Competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; ii. eficacia incentivadora, que refleja el grado en que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, y iii. flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. La capacidad funcional se compone de 14 puntos críticos (cuadro 14).

Cuadro 14. Índice de capacidad funcional: Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2008, 2012 y 2023

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada para un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	1	1	1
9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito en el rendimiento del titular del puesto.	0	0	0
12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	0	0	0
19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1	1	1
25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para afrontar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	1	1	2
16	Por lo común, la dirección define pautas o estándares del rendimiento esperado de las personas, acordes con las	0	1	1

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
	prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.			
18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.	1	1	2
21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	0	0	0
23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	0	0	0
7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio del trabajo, que se estructura en función de las necesidades de la organización.	1	1	1
13	Los mecanismos de movilidad funcional y geográfica permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	1	1
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas, objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	1	0
17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, en tanto que suministra recursos o remueve obstáculos cuando es necesario.	0	0	1
24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, que no implican mayor autoridad formal de los afectados.	0	0	0

Con una pequeña mejora desde 2012 (de 11 a 14 puntos), el índice de capacidad funcional es uno de los que presentan un crecimiento. Los avances específicos son tres. El primero es la creación de la EPAP, en 2022. La escuela está en proceso de expansión y reconocimiento de las demás entidades, y su trabajo se ha centrado en fomentar nuevas alianzas y organizar capacitaciones en temas estratégicos, que no tienen costo adicional para las entidades. Aunque los resultados aún son incipientes, constituyen claramente un progreso.

La primera evaluación de rendimiento que se realizó por medio del SIARH a 24.392 servidores públicos, en 2022, conforma el segundo avance. La prueba se basó en la apreciación de las cualidades individuales de los funcionarios para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad. No obstante, el proceso de formulación y los estándares generales de rendimiento esperado no son claros, puesto que cada secretaría define las preguntas y demás elementos de manera subjetiva.

Por último, el tercer avance se manifiesta en la regulación de la evaluación. De hecho, todas las personas que presten servicios por un lapso no menor de seis meses deben presentar la evaluación de rendimiento. Además, la evaluación debe ser aplicada una vez al año, en noviembre, en tanto que en junio se debe hacer una revisión preliminar del cumplimiento de los objetivos trazados en el plan de capacitación de cada entidad.

Aun así, la mayoría de los puntos críticos del índice no muestran mejoras significativas. Entre los retos más urgentes se pueden mencionar la necesidad de fortalecer y aplicar los mecanismos de ascenso y promoción en la carrera y la reducción de las inequidades salariales que actualmente afectan la capacidad incentivadora del sistema remunerativo.

Capacidad integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos, etc.), para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 15).

Cuadro 15. Índice de capacidad integradora: Valoración de puntos críticos en las evaluaciones, 2008, 2012 y 2023

No.	Punto crítico	2008	2012	2023
28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, para lo cual lo evalúa periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	0	0
29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.	0	0	1
30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación y no a la confrontación o a la descalificación del adversario.	1	1	2

31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos ni por la contundencia de los medios utilizados.	0	1	2
----	--	---	---	---

El índice de capacidad integradora es el que más avanzó desde 2012 (de 10 a 25 puntos), debido a que casi todos los puntos críticos que lo componen tuvieron una mejora.

En 2022, algunas secretarías adelantaron encuestas informales para medir el clima laboral y fomentaron iniciativas para mejorar la comunicación interna. Estas medidas son destacables, porque antes no se observaban estos esfuerzos. Además, se promovieron estrategias digitales y canales de comunicación alternos para fomentar un diálogo eficaz entre el Estado y los servidores públicos. Aun así, el índice no alcanza una calificación superior porque persisten las dudas sobre el impacto efectivo de estas iniciativas de diálogo para frenar los reclamos de los sindicatos más beligerantes.

Por otro lado, en el diálogo con las centrales obreras más importantes del país que se realizó para este informe se determinó que estas consideran a la presidenta Xiomara Castro una aliada para la construcción de justicia social en temas laborales. Este es un hecho positivo, porque se observa que el Gobierno orienta sus acciones a fomentar más espacios de transacción y concertación con los sindicatos.

Por último, la creación de la comisión interventora de la DGSC también fue una buena señal para los sindicatos, ya que resultó una muestra de la intención del Gobierno de mejorar el servicio civil y, por ende, las condiciones de los servidores públicos de todo el país.

Conclusiones

Desde el último informe, en 2012, la evaluación del servicio civil de Honduras no muestra cambios drásticos, a pesar de que a partir de 2022 la GRH ha logrado avances normativos muy importantes, como la creación de la ANSEC. Sin embargo, no cuentan como resultados visibles para esta metodología, que evalúa, principalmente, cambios en la práctica. A su vez, se han diseñado estrategias valiosas para fortalecer el servicio civil, varias de las cuales se han empezado a implementar, pero no han tenido tiempo de consolidarse.

Merece destacarse la intención que tiene el nuevo gobierno de revitalizar el servicio civil, ya que reconoce la importancia y la necesidad de contar con una entidad rectora sólida. El país está en un punto de inflexión y dos de los principales desafíos que tendrá que afrontar son el de continuar con el fortalecimiento del servicio civil, a pesar de los cambios de gobierno, y el de implementar las reformas y actualizaciones institucionales que se han impulsado.

El primer objetivo del actual gobierno (2022-26) es la modernización del servicio civil hondureño. En ese sentido, su plan de acción incluye el propósito de actualizar la legislación vigente para garantizar el compromiso con el servicio civil e incrementar la confianza de la

ciudadanía. Asimismo, reconoce la trascendencia de modernizar la ley de reclutamiento, selección, profesionalización, ascenso, reconocimiento y remoción de los servidores públicos, con base en el mérito, la capacidad y el compromiso.

A este respecto, dos de las acciones más visibles y contundentes son la conformación de la comisión interventora de la DGSC y la creación de la ANSEC.

La ANSEC afronta el reto de asegurar un régimen de transición adecuado y recuperar las buenas prácticas y los resultados de la DGSC. Esta nueva entidad debe implementar un proceso de modernización y reestructuración del servicio civil, con base en aspectos como la clasificación del personal y la regularización del régimen laboral de los servidores públicos, medidas que contribuirá a mejorar la calidad del gasto y a tecnificar el servicio civil. Además, es fundamental que las recomendaciones de la ANSEC sean efectivas y contribuyan de manera significativa a las transformaciones que necesitan las entidades.

Recomendaciones

El análisis pormenorizado de cada subsistema de GRH y las conclusiones que surgen de los resultados de la evaluación del servicio civil de Honduras permiten construir el siguiente listado de recomendaciones para reducir las brechas existentes y potenciar los avances logrados en la última década.¹⁴

- **Planificación de los recursos humanos: Planificar la fuerza laboral y *crear un modelo de planificación y gestión*.** Tener un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, monitorear, evaluar y controlar la gestión de recursos humanos de las entidades es fundamental para corregir el rumbo de acción y ajustar las herramientas y los instrumentos a fin de prestar un mejor servicio a la ciudadanía. El objetivo de diseñar un modelo de este tipo es obtener resultados que atiendan los planes de desarrollo y resolver las necesidades y los problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio. En todos los casos, la base de estas acciones debe ser la gestión con valores para resultados.

La planificación de personal debe estar alineada con las prioridades y las orientaciones estratégicas del Gobierno, así como con los instrumentos de planeación del país. Para ello, será fundamental que el régimen de transición garantice el paso gradual y progresivo de las funciones de la DGSC a la ANSEC, con el propósito de finalizar de forma adecuada las operaciones administrativas, técnicas y financieras pendientes.

- **Planificación de los recursos humanos: Desarrollar e implementar *una estrategia de digitalización de la gestión de recursos humanos*.** Este instrumento permitirá obtener

¹⁴ Las recomendaciones consideran la creación de la ANSEC y, por ende, la implementación de sus disposiciones.

beneficios transversales en todo el sistema de gestión de recursos humanos, tanto en la toma de decisiones estratégicas como en la gestión de los procesos que deberá retomar la ANSEC (reclutamiento y selección, gestión del rendimiento, ascensos, remuneraciones, entre otros).

Es importante que la ANSEC persista en los esfuerzos que ha realizado hasta el momento la DGSC. Esta nueva entidad afronta el reto de implementar un proceso de modernización y reestructuración del servicio civil, con base en aspectos como la clasificación del personal y la regularización del régimen laboral de los servidores públicos. Asimismo, debe propiciar que sus recomendaciones sean robustas, para que incidan en las transformaciones que necesitan las entidades.

- **Gestión del empleo: *Impulsar los concursos abiertos de selección por oposición y méritos.*** El objetivo de esta iniciativa es respaldar el funcionamiento adecuado de la carrera administrativa, que reconozca el mérito y la transparencia y, por lo tanto, sustente el ingreso y la permanencia en el servicio civil en los valores de la gestión pública admirable: la integridad y la legalidad.
- **Gestión del empleo: *Fomentar la transparencia y la protección de los derechos laborales en la desvinculación de los servidores públicos.*** El objeto de esta propuesta es establecer medidas para garantizar la transparencia en el proceso de desvinculación de los funcionarios, así como definir criterios claros para la toma de decisiones relacionadas con despidos o retiros y hacerlos públicos. De este modo, se pretende asegurar el respeto de los derechos laborales en el proceso de desvinculación, respaldar la aplicación de mecanismos efectivos de protección contra despidos injustos o arbitrarios y facilitar el acceso de los trabajadores a recursos legales cuando sea procedente. En tal sentido, se recomienda hacer un estudio para determinar los desequilibrios en la dotación, de modo que la toma de decisiones correctivas se funde en evidencia y se ejecute con transparencia (por ejemplo, la desvinculación con base en la ley).
- **Gestión del rendimiento: *Elaborar criterios técnicos para la planificación de objetivos y metas.*** Para adoptar la evaluación de rendimiento por resultados es fundamental elaborar criterios técnicos y metodológicos para la planificación de objetivos y metas de gestión.
- **Gestión de la compensación: *Impulsar la modernización de la escala salarial.*** De esta forma, se intenta clarificar la clasificación y jerarquización salarial. Se deberán contemplar temas como la clasificación del personal de acuerdo con la LSC, la celebración, la ratificación, la terminación o la revocación de los contratos de trabajo y la reestructuración de un concepto de salario global unificado. Para ello, es necesario describir y evaluar los puestos de trabajo y diseñar una escala única. Estos ajustes en la escala salarial aumentan la capacidad de atraer, motivar y retener personal idóneo, incrementan la coherencia estratégica, la equidad y la transparencia y reducen los costos de administración.

- **Gestión de las relaciones humanas y sociales: *Elaborar estándares para gestionar el clima laboral y la comunicación interna.*** Por lo general, son funciones descentralizadas. No obstante, es importante disponer de criterios comunes para alinear las instituciones, en especial en una administración con mayores niveles de movilidad y transferencia de servidores públicos. En el caso del clima laboral, estos patrones permiten identificar y abordar desafíos y compartir las buenas prácticas, mientras que en la comunicación interna favorecen la construcción de una identidad pública más amplia y la integración entre las instituciones.
- **Organización de la función de recursos humanos: *Diseñar e implementar la estructura organizativa de la ANSEC.*** A fin de modernizar el servicio civil del país, es preciso impulsar la adecuación estratégica del ente rector, con base en el trayecto recorrido por la DGSC y los aspectos positivos de la ANSEC. Debido a que esta entidad ha sido creada hace poco tiempo, aún debe consolidar su estructura en función de las prioridades definidas por el Gobierno en materia de servicio civil. Un ente rector organizado puede hacer aportes y proporcionar apoyo de forma adecuada a los demás organismos públicos que requieren reestructuración, lo cual, a su vez, permite planificar plantillas ajustadas al plan de gobierno, que busca fortalecer la gestión del servicio civil.
- **Promover una nueva ley de servicio civil.** Con la creación de la ANSEC se busca garantizar una gestión de recursos humanos basada en la meritocracia, la igualdad de oportunidades y la transparencia en las dependencias de la entidad y en todas las instituciones de la administración central. En ese contexto, uno de los principales retos del ente será elaborar un proyecto de ley de servicio civil que responda a los desafíos actuales del país e integre la gestión de recursos humanos como precepto institucional.

Fuentes de información

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5): 1369–401. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.
- Acosta, P., R. Almeida, J. Alonso, P. Calidonio Aguilar, E. Monsalve Montiel, P. Alfaro Palominos y C. Pena. 2015. Honduras - Estudio de gasto público social y sus instituciones. Revisión del gasto público No. 95648. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/647631467999733480/Honduras-Estudio-de-gasto-público-social-y-sus-instituciones>.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). 2009. Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana. Madrid: AECID. Disponible en: https://www.sica.int/documentos/informe-barometro_1_52195.html.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). 2012. Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana. Cartagena de Indias y San Salvador: AECID y SICA.
- ANC (Asamblea Nacional Constituyente). 1982. Constitución de la República de Honduras. Tegucigalpa: ANC. Disponible en: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Constitucion_de_la_republica.pdf.
- Banco Mundial. 2022a. Base de datos del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/honduras>.
- , 2022b. Honduras. Paths Toward Building a Resilient Society. Systematic Country Diagnostic Update. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517481645562029476/Honduras-Paths-Toward-Building-a-Resilient-Society-Systematic-Country-Diagnostic>.
- , 2024. Informe Honduras: Panorama general. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>.
- , s/f1. Datos de población: Honduras. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2022&locations=HN&start=2015>.
- , s/f2. Datos de población económicamente activa: Honduras. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponibles en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2022&locations=HN&start=2015>.

----- s/f3. Datos de producto interno bruto (en dólares a precios actuales): Honduras. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=HN&start=2015>.

----- s/f4. Datos de producto interno bruto per cápita (en dólares a precios actuales): Honduras. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2022&locations=HN&start=2015>.

----- s/f5. Honduras: panorama general. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview#:~:text=Honduras%20tiene%20una%20economía%20pequeña,de%20forma%20resiliente%20e%20inclusiva>.

----- s/f6. Datos de porcentaje de mujeres en la población activa total: Honduras. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponibles en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?locations=HN>.

BCH (Banco Central de Honduras). 2023. Publicaciones económicas y financieras. Tegucigalpa: BCH. Disponible en: <https://www.bch.hn/estadisticas-y-publicaciones-economicas/catalogo-de-principales-publicaciones>.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. Mejorando la eficiencia de los recursos humanos en el Estado: Informe sobre empleo público y política salarial en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Informe de País: Honduras. Documento inédito. Washington, D.C.: BID.

Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2009. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desglosado por sexo (indicador ODS 5.4.1). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-tiempo-dedicado-al-trabajo-domestico-cuidado-no-remunerado-desglosado-sexo>.

----- 2021. Evaluación de los efectos e impactos causados por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46853-evaluacion-efectos-impactos-causados-la-tormenta-tropical-eta-huracan-iota>.

- , s/f. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Honduras: Leyes más recientes. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/paises/honduras>.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas. 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra: CLAD y Naciones Unidas. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>.
- Cortázar Velarde, J. C., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. Banco Interamericano de Desarrollo Nota Técnica No. IDB-TN-1054. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0010650>.
- de Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Székely. 2016. Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades. Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65(3): 656-68. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- DGSC (Dirección General del Servicio Civil). 2022. Manual de evaluación de desempeño. Tegucigalpa: DGSC.
- Diario La Tribuna. 2023. Reporta Andeph: Más de 4 mil empleados de gobierno fueron despedidos. *Diario La Tribuna*, 25 de junio de 2023. Disponible en: <https://archivos.latribuna.hn/2023/06/25/reporta-andeph-mas-de-4-mil-empleados-de-gobierno-fueron-despedidos/>.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5): 748-65. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). s/f. Government Finance Statistics (GFS). Base de datos. Washington, D.C.: FMI.
- Gobierno de Honduras. 2010a. Visión de país 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010 – 2022. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/HondurasPlan-deNacion20102022.pdf>.
- , 2010b. Decreto Ejecutivo PCM 028-2010. II Plan de igualdad y equidad de género de Honduras 2010-2022. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Disponible en:

<https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/planes/381-ii-plan-de-igualdad-y-equidad-de-genero-de-honduras-2010-2022-ii-piegh>.

-----. 2022a. Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Disponible en: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PLAN-DE-GOBIERNO-XIOMARA-CASTRO_0.pdf.

-----. 2022b. Decreto Ejecutivo PCM 005-2022, que crea la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-05-2022.pdf>.

Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 31. Londres: CPRC.

Hernández Oré, M. A., L. D. Sousa y J. H. López. 2016. Honduras: Desatando el potencial económico para mayores oportunidades. Banco Mundial. Diagnóstico sistemático de país. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/399191490108962508/pdf/103239-SPANISH-V2-Honduras-SCD-Spanish.pdf>.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Datos de población por sexo y desocupación por sexo. Tegucigalpa: INE. Disponibles en: <https://ine.gob.hn/v4/ephpm/>.

-----. 2022a. Indicadores de educación. Tegucigalpa: INE. Disponibles en: <https://ine.gob.hn/v4/2022/03/31/indicadores-de-educacion/>.

-----. 2022b. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Datos de desocupación por sexo. Tegucigalpa: INE. Disponibles en: <https://ine.gob.hn/v4/ephpm/>.

-----. 2023. El Instituto Nacional de Estadística (INE) socializa logros significativos en la reducción de la pobreza en Honduras, 5 de diciembre. Tegucigalpa: INE. Disponible en: <https://ine.gob.hn/v4/2023/12/05/el-instituto-nacional-de-estadistica-ine-socializa-logros-significativos-en-la-reduccion-de-la-pobreza-en-honduras/>.

Instituto Nacional Demócrata. 2017. Reflexiones sobre la participación política de las personas LGBTI en Honduras. Tegucigalpa: NDI. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Reflexiones%20Políticas-LGTBI.pdf>.

Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7(3): 207-27.

Lira, M.L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la gestión hospitalaria. Un análisis empírico. En *Estudios Públicos* 131: 61-102. Disponible en:

<https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=6cfb1f32-8b11-40dd-a5de-c0e7de0b9ec7>.

Longo, F. 2002. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Barcelona: BID.

-----, 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Buenos Aires: CLAD.

Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Panorama de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe. París: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020_1256b68d-es.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). s/f. Datos de empleo total y empleo en el sector público en Honduras. Ginebra: OIT. Disponibles en: https://ilostat.ilo.org/es/data/country-profiles/?ref_area=HND.

Pavón, K. 2023. Xiomara Castro anuncia nombres de Servicio interventores en la OABI y Civil. *El Herald*, 7 de febrero. Disponible en: <https://www.elheraldo.hn/honduras/xiomara-castro-nombres-interventores-oabi-servicio-civil-CL12085878>.

Proceso Digital. 2023. Despidos de empleados públicos generará demandas por más de L 5 mil millones, según exsecretario de ANDEPH. *Proceso Digital*, 24 de marzo. Disponible en: <https://proceso.hn/despidos-de-empleados-publicos-generara-demandas-por-mas-de-l-5-mil-millones-segun-exsecretario-de-andeph/>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2023a. Índice de pobreza multidimensional, 2023. Nueva York: PNUD. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireporten.pdf>.

-----, 2023b. 25 países redujeron a la mitad la pobreza multidimensional en un periodo de 15 años, aunque todavía hay 1.100 millones de personas en situación de pobreza. *Centro de noticias del PNUD*, 11 de julio. Nueva York: PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/25-paises-redujeron-la-mitad-la-pobreza-multidimensional-en-un-periodo-de-15-anos-aunque-todavia-hay-1100-millones-de-personas>.

- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9(2): 131-65.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Documento inédito. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas). 2022. Informe de Recursos Humanos. Sector público descentralizado. A diciembre 2022. Tegucigalpa: SEFIN. Disponible en: https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/2023/03/RRHH_IVTRIM2022.pdf.
- , 2023. Marco presupuestario de mediano plazo 2023-2025. Tegucigalpa: SEFIN. Disponible en: <https://www.sefin.gob.hn/presupuesto-2023/>.
- , s/f. Cifras macrofiscales. Tegucigalpa: SEFIN. Disponibles en: <https://www.sefin.gob.hn/cifras-macrofiscales/>.
- SETRASS (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social). 2011. Manual de equidad de género en el trabajo. Tegucigalpa: SETRASS. Disponible en: <https://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2020/01/Libro-Equidad-de-Genero-en-el-trabajo.pdf>.
- , 2022. Honduras: Informe sobre la estructura salarial 2021-2022 (Diagnóstico para la política salarial). Tegucigalpa: SETRASS. Disponible en: <https://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2024/07/Estructura-Salarial-2021-al-2022-7-2.pdf>.
- SIARH (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos). 2023. Evaluaciones de rendimiento en instituciones del servicio civil de Honduras. Tegucigalpa: SIARH.
- SIREP (Sistema de Registro y Control de Servidores). s/f. Datos de servidores públicos total y administración central. Tegucigalpa: SIREP. Disponibles en: <https://www.sefin.gob.hn/servidores-publicos/>.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE: Strengthening Trust in Government del 28 de noviembre. París: OCDE.

Normativa

- Decreto 189 de 1959: Código del Trabajo.
- Decreto 126 de 1967: Ley de Servicio Civil.
- Acuerdo 175 de 1976: Reglamento de la Ley de Servicio Civil.
- Acuerdo Ejecutivo PCM 008 de 1997: Reglamento de organización, funcionamiento y competencias del Poder Ejecutivo.

- Decreto 218 de 1997: Ley del estatuto de los trabajadores sociales.
- Decreto Ejecutivo PCM 027 de 2016: Política pública contra el racismo y la discriminación racial para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y afrohondureños (P-PIAH).
- Decreto Ejecutivo PCM 005 de 2021: Política nacional de envejecimiento y del adulto mayor 2021-2050.
- Decreto Ejecutivo PCM 04 de 2022: Sobre la ejecución del programa Bono tecnológico productivo en Honduras.
- Acuerdo Ejecutivo PCM 005 de 2022: Creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer.
- Acuerdo STLCC 004-SG-2023: Aprobación de la Guía metodológica para la elaboración del manual de procedimientos en el sector público.
- Acuerdo Ejecutivo PCM 008 de 2023: Nombramiento de la comisión interventora de la Dirección General de Servicio Civil.
- Decreto Ejecutivo PCM 39 de 2023: Creación de la Administración Nacional de Servicio Civil.

Entrevistas

- Abg. Lenni Ordóñez, miembro de la comisión interventora de la Dirección General de Servicio Civil.
- MSc. Cristian Josué Rivera Ramírez, jefe del Departamento de tecnologías de la información de la Dirección General de Servicio Civil.
- Abg. Josué Armando Martínez Alvarenga, jefe del Departamento de clasificación de puestos y salarios de la Dirección General de Servicio Civil.
- Lic. Ety Rosibel Montoya Banegas, jefa del Departamento de evaluación de la Dirección General de Servicio Civil.
- Rubén Antúnez Aguilar, jefe del Departamento de registro y estadística de la Dirección General de Servicio Civil.
- Abg. Geovany Francisco García Rivera, jefe del Departamento legal de la Dirección General de Servicio Civil.
- MSc. Harold Armando Henríquez Ruíz, subcoordinador de la Escuela de Profesionalización de la Administración Pública.
- Abg. Sergio Bladimir Coello Díaz, miembro de la comisión interventora de la Dirección General de Servicio Civil.

- Lic. Nelson Darío Menocal Meraz, subgerente de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud.
- Lic. Nery Enrique Casaña Mejía, subgerente de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación.
- Lic. Angie Dorel Martínez Ávila, subgerente de Recursos Humanos de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Lic. María Eugenia Maradiaga Laínez, subgerente de Recursos Humanos de la Secretaría de Planificación Estratégica.
- Lic. Marcos Humberto Lupiac Rodríguez, subgerente de Recursos Humanos de la Dirección de gestión por resultados.
- Elvin Canales, presidente de la Asociación Nacional de Empleados Públicos.
- Lic. Laura Rosales, servidora pública de la Administración Nacional de Servicio Civil.

Anexos

Anexo 1: Matriz de resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presenta el resumen de los principales hallazgos de 2012 y 2023 en cada uno de los subsistemas que luego se analizan en detalle.

2012	2023
Planificación	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 23</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Gran acuerdo nacional por un crecimiento económico con equidad social y los acuerdos con organismos internacionales promovieron la preservación del control del gasto público. Sin embargo, este objetivo no se logró. • A pesar del contexto, dominado por el nepotismo, el clientelismo y la falta de planificación, el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SIARH) se consolidó. • El gasto salarial se disparó entre 2006 y 2010 y no se pudo reducir en los años subsiguientes. • En 2012 el Gobierno manifestó la intención de evitar un mayor incremento del gasto salarial y de crear un nuevo marco jurídico, pero estos propósitos no se concretaron. 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 23</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Honduras se encuentran vigentes dos instrumentos de planificación: i. Un plan marco a largo plazo (2010-2038) y ii. un plan de gobierno (estos se formulan cada cuatro años). Actualmente, rige el Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026. • En los dos instrumentos se identificó la necesidad de fortalecer las instituciones y el servicio civil. • El Plan de Gobierno para refundar Honduras 2022-2026 define como objetivo la actualización de la legislación vigente, para garantizar el compromiso con el servicio civil (Gobierno de Honduras, 2022). • La administración cuenta con buenos sistemas de información: i. El SIARH, ii. el Servicio Civil en Línea, iii. el Registro de la Administración Pública del Instituto Nacional de Estadística (INE), que funciona de manera coordinada con la Administración Nacional de Servicio Civil (ANSEC) en la gestión de expedientes de las acciones de los servidores públicos. • Honduras sigue dedicando un elevado porcentaje del producto interno bruto (PIB) (el 10,99%) y del gasto público (el 46,83%) a remunerar a las personas que trabajan en la administración central. Si bien el país ha mostrado mejoras desde 2012, la pandemia ha complicado el escenario y la corrección de esta tendencia sigue pendiente. • El nivel de tecnificación de los servidores públicos en Honduras es bajo. Se observan leves mejoras en la formación del nivel terciario, pero aún es precaria. • A pesar de la existencia de los dos instrumentos de planificación, esta no exhibe suficiente coherencia estratégica.

Organización del trabajo	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 20</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diseño de puestos y la definición de los perfiles no muestran avances notables desde el diagnóstico de 2008. • El diseño vigente entonces había sido desarrollado por un consorcio, a partir de una muestra que abarcó el 25% de los puestos y se basó en entrevistas a los jefes, pero no incluyó la palabra de los servidores públicos de menor calificación. • La descripción del puesto es solo una formalidad, ya que prima la influencia política y no la necesidad organizacional. 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 20</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2022 la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) adoptó el Manual de descripción de puestos. Su propósito era recoger el objeto, las características y las principales actividades de los puestos de las secretarías de Estado. • En 2015 se establecieron las bases de la estructura salarial del régimen del servicio civil en 15 niveles, distribuidos en cinco grupos. • En 2016, el país contrató los servicios de una consultoría española que elaboró el Manual de descripción de puestos en vigor. • Persiste la necesidad de modernizar y reestructurar el servicio civil, puesto que la clasificación y jerarquización no son claras y, además, no se aplican en la mayoría de los casos.
Gestión del empleo	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • La DGSC procuró establecer un límite formal a la arbitrariedad en la selección de personal. En ese sentido, un anteproyecto de ley buscó agregar obligaciones tendientes a dar transparencia al proceso. Pero la normativa no prosperó. • En 2004, la selección de personal dejó de realizarse según los procedimientos definidos en la Ley de Servicio Civil (LSC). Las convocatorias ya no fueron abiertas y comenzó a manifestarse una excesiva injerencia política. Estas prácticas se mantuvieron, aunque con las limitaciones impuestas por las restricciones presupuestarias. • Los despidos disminuyeron debido a la restricción presupuestaria, pero continuaron aplicándose desvinculaciones masivas al personal contratado (más del 25% de los planteles). 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • La selección de personal no se hace por medio de concursos de mérito abiertos. • La regulación de los concursos es parcial. • Desde 2022, la DGSC busca asegurar que los candidatos cumplan con los requisitos mínimos (experiencia y formación). Antes, los currículos de los candidatos no se revisaban. • La DGSC verifica que el nivel académico del aspirante sea coherente con los requisitos establecidos en el Manual de puestos y salarios de 2022 • Subsisten, principalmente, dos problemáticas: i. La contratación de personal sin concurso y ii. la politización de la contratación de los servidores públicos. • De igual forma, no se observan cambios en torno de la movilidad y la desvinculación de los funcionarios.
Gestión del rendimiento	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 13</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2011, la DGSC elaboró instructivos para evaluar el rendimiento. La medida involucró al 15% del personal. • En marzo de 2012, se propuso implementar una evaluación de rendimiento general en forma 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 27</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2022, la DGSC elaboró un Manual de evaluación de desempeño. • La primera evaluación se hizo en noviembre de 2022 y comprendió, aproximadamente, al 50% de

<p>conjunta con el Consejo Nacional Anticorrupción. Pero esta iniciativa no prosperó.</p>	<p>los servidores públicos que forman parte del régimen de la LSC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con base en los resultados, en junio de cada año se revisa de manera preliminar el cumplimiento de los objetivos trazados por medio del plan de capacitación de cada entidad.
Gestión de la compensación	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • La escala salarial solo expresa valores base de las nuevas designaciones. La relación entre la tarea y la remuneración se desvirtúa. • Existe una inequidad pronunciada entre los salarios del personal bajo estatutos y los funcionarios contemplados en la LSC. Esto provoca una carga económica excesiva para el Estado. • Dichas condiciones comenzaron en 2004 y se mantuvieron hasta 2012. 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • La gran compresión salarial genera una significativa inequidad vertical. Los puestos intermedios (técnicos) prácticamente se han igualado a los operativos en términos salariales. • La escala salarial establece un salario mínimo por cada nivel, pero no fija un máximo. En consecuencia, existen grandes variaciones de sueldo entre puestos similares y, por lo tanto, un elevado grado de inequidad horizontal. • Aunque existen diversos instrumentos y mecanismos para administrar la escala salarial, persisten dinámicas arbitrarias para su asignación.
Gestión del desarrollo	
<p style="text-align: center;">Puntaje: 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las oportunidades de promoción son escasas. No hay planes de carrera ni mecanismos que eviten la arbitrariedad y el clientelismo político. • Las áreas de recursos humanos de las diferentes jurisdicciones organizan actividades de capacitación según sus posibilidades. • Para 2012, la DGSC programó seminarios sobre la normativa administrativa vigente. • Esta dinámica se mantiene desde 2004. 	<p style="text-align: center;">Puntaje: 12</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se observa relación entre los mecanismos de promoción establecidos y la realidad. • No existe movilidad vertical ni horizontal. En la práctica, estos mecanismos de ascenso y promoción no se aplican en la carrera administrativa. • En 2022 la DGSC creó la Escuela de Profesionalización de la Administración Pública (EPAP). • La EPAP se encuentra en proceso de expansión y reconocimiento de las demás entidades. Su trabajo se ha centrado en fomentar nuevas alianzas, organizar capacitaciones en temas estratégicos (que no tienen ningún tipo de costo adicional para las entidades) y proporcionar apoyo logístico. • La capacitación no está alineada a unos criterios de necesidades de capacitación • Los servidores públicos no evalúan la formación que tomaron. Valoran la oportunidad de formarse, pero

	esto no se refleja en una mejora de sus condiciones laborales.
Gestión de las relaciones humanas y sociales	
Puntaje: 10	Puntaje: 25
<ul style="list-style-type: none"> • La creación de espacios de diálogo entre el presidente y las organizaciones de la sociedad civil, que incluyen a los sindicatos de los servidores públicos, origina leves indicios de mejora en la gestión de las relaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se observan indicios de mejora del clima laboral y la comunicación. De hecho, se registra un clima laboral inestable, marcado por las firmes protestas y la toma de entidades por parte de colectivos sindicales. • Las centrales obreras hondureñas consideran que el actual gobierno es un aliado para la construcción de justicia social en temas laborales.
Organización de la función de recursos humanos	
Puntaje: 10	Puntaje: 0
<ul style="list-style-type: none"> • La DGSC intenta recuperar el rol rector que desempeñó años atrás. La participación del SIARH contribuye a la conquista del objetivo. • Se presentó un proyecto de Ley de carrera administrativa que proponía aumentar el alcance de su competencia actual. Pero no se consolidó. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la situación de debilidad institucional en que se encontraba la DGSC, se creó la comisión interventora del servicio civil. • La comisión interventora recomendó la fundación de una entidad desconcentrada con facultades para regular, supervisar y capacitar a los servidores públicos bajo el régimen de la LSC. Así nació la ANSEC. • Este cambio institucional puede propiciar una oportunidad significativa de mejora, pero se requiere una estrategia técnica robusta.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

En esta sección se resume la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos (RRHH) que abarca.

Planificación de los recursos humanos

El subsistema de planificación de los recursos humanos desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del modelo integrado de GRH, puesto que sostiene las bases para el desarrollo coherente y efectivo de las políticas y las prácticas en todos los demás subsistemas relacionados. El objeto de este subsistema es armonizar la planificación estratégica de la organización con las necesidades presentes y futuras de su fuerza laboral. A tal efecto, debe promover la capacidad de anticipar y prever los requerimientos de recursos humanos de la organización. Se trata de un proceso holístico y proactivo que implica comprender las prioridades estratégicas y los objetivos de la organización y traducirlos en demanda de personal con habilidades, conocimientos y competencias específicas (Longo, 2002). La planificación de los recursos humanos tiene cuatro ejes:

- *Coherencia estratégica:* Se refiere a la interconexión entre el plan nacional de desarrollo o de gobierno, los planes estratégicos institucionales y la planificación de dotaciones. Su propósito es evaluar si esta última concuerda con los primeros o si opera bajo su propia dinámica independiente.
- *Información de base:* Alude a la disponibilidad, actualización y sistematización de datos cuantitativos y cualitativos de los recursos humanos de la organización, lo cual es fundamental para la planificación y la toma de decisiones. Además, implica analizar el nivel de cohesión, correspondencia o fragmentación y dispersión de esta información en los sistemas y bases de datos.
- *Eficiencia:* Este proceso comprende varios elementos. i. Determinar el costo global de la dotación y la evaluación de pertinencia con relación a diversos parámetros (presupuesto total del gobierno, producto interno bruto, reglas fiscales, etc.); ii. evaluar el equilibrio cuantitativo y cualitativo de las dotaciones y determinar posibles excesos o carencias; iii. tecnificar la dotación (especialización, digitalización, etc.) para responder a los nuevos desafíos de la gestión.
- *Planificación sistémica:* Es la capacidad de planificar la dotación, pero también el resto de los subsistemas de GRH en un todo coherente.

Organización del trabajo

El subsistema de organización del trabajo analiza la calidad de la estructura organizativa y del diseño de los puestos de trabajo con base en competencias. Incluye dos ejes:

- *Calidad de la estructura de los puestos de trabajo:* Evalúa la adecuación de la estructura de puestos para responder a los desafíos de gestión y la disponibilidad de instrumentos de apoyo (por ejemplo, manuales organizativos).
- *Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles:* Contempla la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos. A tal efecto, se identifican las competencias básicas que requieren los puestos, para que el diseño de puestos se base en competencias u otros criterios alternativos.

Gestión del empleo

Este subsistema analiza el conjunto de políticas y prácticas de personal, es decir, *reglas, procesos e instrumentos* destinados a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran en la organización, se mueven en su interior y salen de ella. Este análisis considera tanto la existencia de políticas como su implementación. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes (Longo, 2002). Incluye tres ejes:

- *Reclutamiento y selección:* Contempla los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y la selección por mérito.
- *Movilidad:* Observa los mecanismos de movilidad geográfica y funcional para responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de servidores públicos.
- *Desvinculación:* Analiza la existencia de desvinculaciones masivas por el cambio de orientación política del gobierno y la posibilidad de terminar la relación laboral por motivos económicos y organizativos.

Gestión del rendimiento

El subsistema de gestión del rendimiento estudia las reglas, los procesos, los instrumentos y la implementación real de la evaluación de rendimiento grupal y/o individual de los servidores públicos. Incluye tres ejes:

- *Planificación:* Evalúa la definición de objetivos y metas esperadas de rendimiento. Para ello, tiene en cuenta los tipos de metas establecidas: cualitativas y cuantitativas.
- *Seguimiento:* Determina la existencia de instancias sistemáticas de monitoreo del avance de los objetivos y de la consecución de las metas, así como de medidas de corrección temprana.

- *Evaluación:* Observa los mecanismos de verificación del cumplimiento de objetivos y metas a lo largo del ciclo de gestión. Posteriormente, analiza los resultados y los usa como insumos para otros subsistemas de GRH (por ejemplo, capacitación y desarrollo profesional).

Gestión de la compensación

Este subsistema incluye la coordinación del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización proporciona a los servidores públicos, en concepto de contraprestación por su contribución a la entidad, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002). Comprende tres ejes:

- *Competitividad:* Es la capacidad de la estructura de compensación para atraer, motivar y retener a las personas con las competencias necesarias.
- *Eficiencia y eficacia:* Analiza el nivel de costo salarial con relación al tamaño de la economía, a la capacidad fiscal del Estado y al mercado, así como la capacidad de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo, el rendimiento y el desarrollo de competencias. En este punto se busca identificar los problemas de inequidad horizontal y vertical.
- *Coherencia estratégica:* Es la racionalidad del diseño de la estructura de compensaciones de acuerdo con criterios preestablecidos y coherentes con el diseño organizacional.

Gestión del desarrollo

En el concepto de gestión del desarrollo se engloban las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por los cuales las personas progresan, a través de sus aportes y el debido reconocimiento de la organización, y las políticas de formación, que procuran garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para alcanzar los objetivos de la entidad, mediante el desarrollo de las competencias de los servidores públicos y el estímulo a su progreso profesional (Longo, 2002). Incluye dos ejes:

- *Sistema de ascenso/promoción:* Modelos (sistema de carrera o de *position based*, entre otros), instrumentos (por ejemplo, carreras verticales y horizontales, planta de puestos) y funcionamiento real como pilares de la estructura de incentivos para motivar y retener talento.
- *Formación y capacitación:* Reglas, procesos, instrumentos e implementación de transferencia de conocimientos y entrenamiento de competencias de los servidores públicos. Plan de detección de necesidades, tipos de formación, proveedores internos

y externos, evaluación de satisfacción. Sinergia con otros subsistemas (como rendimiento) y áreas (por ejemplo, ascenso/promoción).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que establecen la organización y los servidores públicos en torno de las políticas y las prácticas del personal, cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva (Longo, 2002). Incluye dos ejes:

- *Clima laboral y comunicación*: Existencia y aplicación de instrumentos para mejorar el clima laboral, gestionar el cambio y reforzar la comunicación interna en las organizaciones públicas, a fin de generar espíritu de pertenencia institucional.
- *Relaciones laborales y políticas sociales*: Dinámica de mayor cooperación o conflicto con los actores colectivos que representan a los servidores públicos (sindicatos, asociaciones profesionales, entre otros) con relación a los temas laborales.

Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con un análisis de la gobernanza y la administración del sistema. Comprende dos ejes:

- *Directivos públicos*: Políticas para el fortalecimiento del segmento directivo y resultados de su aplicación a lo largo del tiempo.
- *Rectoría y operación del sistema*: Jerarquía institucional y capacidad de la entidad rectora del sistema y de las áreas de RRHH en las entidades públicas. Calidad de la coordinación entre ambos actores.