

# Síntesis del diagnóstico

## Caso Guatemala<sup>1</sup>

### I. RESUMEN EJECUTIVO

#### Principales conclusiones

La administración de personal en el Sector Público de Guatemala se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales, y se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad.

Estos aspectos podrían iniciar una tendencia hacia el cambio en caso de aprobarse el proyecto de LSC que hoy se encuentra en el Congreso.

El promedio de los índices se encuentra entre un máximo de 29% para Eficiencia y un mínimo de 7% para Capacidad Funcional.

#### Contexto Institucional

El estado guatemalteco en la segunda mitad del S. XX sufrió recurrentes regímenes autoritarios, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos, alto grado de pobreza, una administración pública desarticulada e ineficaz

y un largo conflicto armado interno que terminó en 1996 con los Acuerdos de Paz. En ellos figura como uno de sus principales compromisos la modernización de la administración pública. Los indicadores sociales destacan un 25 % de población analfabeta, una tasa de mortalidad infantil del 30.1 cada mil nacidos vivos y una malnutrición infantil que alcanza el 29% de la población menor de cinco años. En términos económicos, la principal actividad en Guatemala es el comercio (24.5% del PIB). Los bienes producidos dentro del país, son principalmente, materias primas y productos de consumo, destacando entre los principales productos de exportación café, azúcar y banano. A partir de 2004, inició su mandato Oscar Berger, en las segundas elecciones realizadas en Guatemala, luego de la firma en 1996 del acuerdo de paz que puso fin a una guerra civil de 36 años.

#### Marco Legislativo

La Constitución Política de 1985, señala el acceso abierto a los cargos públicos en base a criterios de mérito y establece a la Ley de Servicio Civil (LSC) como el marco regulatorio de los trabajadores del Estado.

<sup>1</sup> Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por IDC (2003).

La LSC fue emitida en 1968 —Decreto No. 1748 del Congreso de la República— entrando en vigencia a principios de 1969. La misma contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnico-administrativa para su operación, designando a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) como ente responsable de velar por su adecuada aplicación, incluyendo dentro de sus funciones la administración del Régimen de Clases Pasivas. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después, en 1998 a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. El reglamento, desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la LSC.

El Poder Legislativo, Judicial y la carrera docente, servicio exterior y fuerzas armadas poseen marcos normativos específicos a efectos de la gestión de su personal. La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas y la existencia de contradicciones y lagunas.

### **Cambios desde la fecha del diagnóstico (agosto 2003)**

En relación a los cambios actuales se prevé impulsar la aprobación de una nueva Ley Servicio Civil para el inicio de 2005. Este proyecto está en proceso de aprobación desde hace varios años y su última versión ha sido consensuada con los sindicatos, distintos ministerios y organizaciones tales como el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). El proyecto contempla el reglamento de las clases pasivas, el acceso a cargos superiores de acuerdo a mérito y capacidades y pautas para mejorar la competitividad de los salarios. Actualmente y con financiamiento del Banco Mundial, se está desconcentrando la nómina de pagos para recoger la información de empleados públicos y que cada ministerio pueda acceder a la información de sus empleados. Otra de las novedades del nuevo gobierno fue la suscripción por parte del Presidente, los ministros,

secretarios y comisionados del Código de Ética, que contiene las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo (Entrevista Directora ONSC, 2004).

Por último se destacan las dificultades para aplicar la ley vigente. En cuanto al ordenamiento general realizado durante los primeros meses de asumido el nuevo gobierno, además de la falta de información sobre lo actuado en la administración anterior se subraya el abuso de la contratación indiscriminada de personal bajo código presupuestario 029 (Entrevista *Directora ONSC*, 2004). Por último, es de destacar que uno de los objetivos del gobierno actual es modificar radicalmente la ONSC, incapaz de afrontar con su actual diseño los retos actuales en la gestión de los recursos humanos (Gobierno de Guatemala, 2004).

### **Análisis por Subsistemas<sup>2</sup> Planificación de recursos humanos**

#### ***Existencia e integridad (1)***

En el caso de Guatemala se pone de manifiesto la carencia de una planificación de recursos humanos. No se poseen análisis que señalen las necesidades de recursos humanos ni prácticas vinculadas a la optimización de los recursos.

#### ***Coherencia estratégica (2-3)***

Ausencia de políticas sistemáticas orientadas a la planificación. Los mecanismos que han permitido flexibilizar la gestión de RH están vinculados a la incorporación de sistemas de contratación flexible fuera del marco de la Ley del Servicio Civil. Se pueden diferenciar varias categorías de empleados a partir de su categoría presupuestaria. Están los empleados permanentes (categoría 011); los empleados por contrato (categoría 022). Estos últimos, son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con

<sup>2</sup> El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

financiamiento externo. Estas dos modalidades representan la mayor parte de los empleos gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios de estas categorías se procesa en el Ministerio de Finanzas, donde se centraliza la emisión de la nómina del Organismo Ejecutivo. Existe una tercera categoría de empleados “temporales” contratados por hora (categoría 041), dedicados a tareas manuales en obras públicas y en hospitales. Muchos de estos empleados han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. La cuarta categoría es la 029, que fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil. En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes. Esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la oficina de Servicio Civil, estos contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos. Si bien los contratados bajo la categoría 029 representan una fracción reducida de la cantidad total de empleos, ésta ha crecido significativamente desde su inicio. Estos empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones que tienen los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. Sobre las categorías 041 y 029 no existe información consolidada.

### ***Información de base (4)***

El número de servidores públicos no se conoce con certeza. Hay diferencias significativas entre las cifras que proporciona el Ministerio de Finanzas y las que se consiguen de los propios ministerios. Los distintos regímenes de empleo se administran en formas particulares y no existe una base de datos unificada. ONSEC carece de una base de datos que abarque a todos los empleados del gobierno (Gregory, et. al., 2003).

### ***Eficacia (5-9)***

En la práctica cuando se identifican necesidades de recursos humanos se utilizan medidas no sistemáticas que resuelven de manera temporal el problema. Se detecta personal excesivo y estable entre los empleados menos adiestrados y dificultades en reclutar y mantener personal de altas calificaciones (Gregory et.al., 2003).

Entre los gastos corrientes, el rubro de Remuneraciones es el de mayor importancia, el mismo ha permanecido en promedio en alrededor del 3.5% del PIB durante todo el período de la década del 90 y principios del 2000 y los gastos de personal (salarios y otros beneficios) han constituido en los últimos años entre un 27% y 29% del gasto total. El descenso del gasto desde 1995 se debe a que en tres ministerios, Finanzas, Comunicaciones y Agricultura se han realizado procesos de reducción de personal<sup>3</sup>, sin embargo como contrapeso a estas reducciones se dieron aumentos de personal en Educación y Gobernación<sup>4</sup>. La inexistencia de bases de datos confiable no permite establecer valores actuales en relación a la tecnificación de la plantilla. En este aspecto los datos proporcionados por Batres (1995) son

<sup>3</sup> Finanzas trasladó la función de recolección de impuestos a una nueva entidad autónoma y descargó el personal correspondiente. De ahí que esta disminución en el empleo ministerial no represente una reducción neta en el total del sector público. El Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas era responsable del mantenimiento de caminos y empleaba a grandes cantidades de obreros por día. La concesión del trabajo de caminos a terceros, permitió al Ministerio reducir el empleo en forma significativa. La mayoría de la reducción en Agricultura es similarmente un reflejo de la reducción de los trabajadores por día en estaciones agrícolas del Ministerio, así como del reemplazo de empleados profesionales permanentes por un número menor de empleados por contrato.

<sup>4</sup> El primero vio un gran aumento en el número de maestros, dado que se extendió la cobertura de la escolaridad primaria, a finales de los años 90. El otro gran incremento ocurrió en Gobernación y refleja una expansión de la fuerza de la policía civil.

los más cercanos para contar con un panorama sobre el ítem. Batres encontró que el 60.2% de los puestos eran en los renglones de servicios secretariales y de apoyo, puestos que tienen requerimientos muy bajos de educación para ingresar. Sólo el 39.8 % eran de categoría profesional, técnica o administrativa. El 70% de los empleados en el sector público reportó nueve años o menos de escolaridad. Con seguridad, podemos asumir que la mayoría de dichos empleados eran producto del sistema escolar público, el cual sufre de graves deficiencias. Solamente el 6% por ciento de los puestos en el servicio civil requería un grado universitario y ninguno requería un grado de maestría. Sin embargo, el 1.5% de la fuerza laboral señaló tener una maestría<sup>5</sup> (Batres, 1995).

### **Administración (10–11)**

La ausencia de prácticas de planificación sistemáticas atentan contra la existencia de mecanismos de seguimiento y actualización.

### **Organización del Trabajo**

#### **Existencia e integridad del sistema (12)**

Los puestos en el servicio del Estado están bajo la figura de *Servicio Exento* (no sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio civil) que comprende puestos como los de funcionarios nombrados por el presidente y personas contratadas por servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato y cargos ad honorem; *Servicio Sin Oposición*: comprende los puestos de asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales. Los miembros de este servicio están sujetos a la Ley del Servicio Civil, excluyendo las disposiciones de nombramiento y despido; y *Servicio por Oposición*: incluye a los puestos no comprendidos en las otras categorías. Hay escasa correspondencia entre la descripción del puesto y las tareas que efectivamente se desempeñan (Gregory et.al., 2003).

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

Guatemala cuenta con un sistema de clasificación de puestos, a través del llamado Plan de Cla-

sificación por medio del cual se determinan los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios. Todas las instituciones reguladas por la Ley del Servicio Civil deben acomodar sus puestos a esta clasificación. Estos están diseñados<sup>6</sup> sobre la base de “Clase Ancha” o genérica, entendida como el conjunto de puestos que guardan semejanza en cuanto a sus deberes y responsabilidades, aunque en el interior de las instituciones a que pertenecen o los programas en que estén inmersos, sean diferentes en las tareas específicas que tienen asignadas. Este esquema cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades. Las series incluyen trabajadores operativos, profesionales, técnicos, informáticos, paramédicos y de dirección técnica entre otros. Los procedimientos que prevé el sistema incluyen aspectos formales relativos a su flexibilidad tales como reclasificación o reasignación de puestos; reprogramación de puestos, cambio de especialidad; traslado de puestos y supresión de puestos. Sin embargo estos procedimientos encuentran trabas de tipo presupuestaria o meramente burocráticas como por ejemplo en el caso de la clasificación y/o creación de puestos nuevos cuyo trámite puede durar un año. El sistema de valoración por puntos no se ha aplicado desde 1989, puesto que los constantes cambios al manual de clasificación —agregados y supresiones, las presiones salariales realizadas por los sindicatos, y la falta de estudios técnicos posteriores a 1988, han ocasionado que la escala de salarios no tenga consistencia entre los puestos que regula, ni congruencia con los puestos del servicio

<sup>5</sup> Vale la pena notar que, en ausencia de una base de datos computarizada, Batres tuvo que examinar archivos en papel de todos los empleados, para poder extraer estos datos. Desde entonces, nadie ha intentado duplicar su esfuerzo, y producir un perfil más actualizado de la fuerza laboral del gobierno.

<sup>6</sup> Acuerdo Gubernativo No. 1168–87 y en vigencia desde el 1 de enero de 1988 y sus modificaciones aprobadas por Acuerdos Gubernativos o Resolución de ONSEC. 3 ONSEC (Departamento de Racionalización Administrativa, 1991).

exento, en donde las diferencias oscilan entre 100 y 200% dentro de una misma clase de puestos, dependiendo de la institución de que se trate.

### ***Calidad de la definición de perfiles (18–21)***

El Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición, establece los requisitos mínimos de los puestos por serie. El sistema no cuenta con mecanismos sistemáticos de actualización.

### ***Administración (22–23)***

El sistema es administrado por la ONSEC y la Dirección Técnica del Presupuesto.

## **Gestión del Empleo**

### ***Igualdad y mérito en el acceso (24–27)***

Las estipulaciones relativas al mérito y la igualdad en el acceso están establecidas en la LSC<sup>7</sup>, su Reglamento y en el Acuerdo Gubernativo 1222–88, siendo ONSEC la encargada de diseñar el procedimiento de exámenes y el establecimiento de registros o “banco de elegibles”. Sin embargo, en general estos aspectos no se cumplen. El acceso al empleo público obedece en su mayor parte a intereses políticos o particulares. Ha habido intentos de introducir convocatorias y procedimientos de oposición, como en el caso de los maestros durante mediados de los noventa, pero estos procedimientos se abandonaron posteriormente y se volvió a nombramientos a cargo del Ministro.

### ***Calidad de reclutamiento (28)***

No se detectan prácticas sistemáticas orientadas a promover la calidad del reclutamiento.

### ***Calidad de la selección (29–32)***

Existen una serie de problemas que afectan la calidad del reclutamiento. A nivel procedimental se detectan cuestiones tales como, documentación incompleta en los expedientes, y traslado y pérdida de documentación. En el plano de la evaluación, ésta presenta elementos deficientes tales como la no evaluación de la capacidad profesional del candidato antes de llegar a ONSEC,

la evaluación de carácter general. Se cuenta con pruebas —escritas y prácticas— para la serie Oficina, pero lo relativo a las series Técnica, Técnica Profesional y de Asistencia Profesional solamente se cuenta con una prueba de habilidad general<sup>8</sup>.

En lo referente al **nombramiento** de personal, la LSC establece en su capítulo III (artículos 49–53), que al ocurrir una vacante, la autoridad nominadora requerirá a ONSEC la lista de candidatos elegibles, y que de ésta la autoridad nominadora debe seleccionar a la persona idónea dentro del período que establece el reglamento respectivo, comunicándose al candidato y a ONSEC. El procedimiento es meramente formal detectándose prácticas discrecionales. Asimismo, cabe señalar que en sus aspectos formales el procedimiento de nombramiento incluye alrededor de 19 actividades, incluidas dentro de diez (10) pasos generales que consumen alrededor de 138 días<sup>9</sup>. Por otro lado casi la totalidad de institu-

<sup>7</sup> Artículos del 42 al 48. Este procedimiento aplica para los puestos relacionados con el renglón presupuestario 011. Los puestos correspondientes a los renglones 012 —permanente en el exterior—, 022 —por contrato— y 041 —por planilla— no se evalúan. Su selección es responsabilidad exclusiva de las respectivas instituciones. Los puestos correspondientes al renglón 029 —personal transitorio— se evalúan sin comparecencia.

<sup>8</sup> Los Artículos 43 y 44 de la LSC permiten la realización de exámenes con la presencia directa del candidato —con comparecencia—, o bien de credenciales —sin comparecencia—, en donde solamente se evalúa la capacidad mediante la revisión de los documentos proporcionados.

<sup>9</sup> Un aspecto que influye en el atraso de los nombramientos lo constituye el manejo de diferentes formularios. El Formulario Único (1995) sustituyó a los antiguos “Avisos de Toma de Posesión y Entrega de Puestos”; pero no eliminó al resto. Otro aspecto que contribuye es la centralización, ya que solamente la Autoridad Nominadora —presidente, ministros y en algunos casos directores o gerentes— firma los nombramientos de las unidades administrativas que por ley dependen directamente de estas dependencias superiores



ciones no cuenta con los perfiles y requisitos de los puestos específicos de su institución sino solamente con los desarrollados a nivel genérico por ONSEC, no tienen claridad de las competencias que deben tener los trabajadores en aspectos de conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes. Técnicamente ONSEC no está preparada para atender la dinámica administrativa actual, independientemente del tamaño del Sector Público. La ONSEC dispone de un instrumento técnico titulado “Manual de Nombramientos y Acciones de Personal”, el cual no es un manual en el sentido estricto, porque se limita a copiar el conjunto de disposiciones legales que regulan la materia. Por último, cabe destacar que ONSEC carece de registros sistemáticos (manuales o computarizados) de personal. Aunque la LSC lo ordene en su artículo 25, numeral 4; a la fecha el sistema no dispone de lo que pueda calificarse como un Sistema de Información que provea de datos ciertos, confiables y oportunos para la toma de decisiones, que evite el doble empleo, nombramientos ilegales y personas que están inhabilitadas para reingresar a la administración pública. Algunas dependencias llevan sus registros basados en “files” o censos.

### ***Calidad de la recepción (33–34)***

Aún cuando en algunas instituciones se dispone de manuales de funciones y procedimientos en su mayoría no se ofrecen programas de inducción. La falta de definición funcional se complica con la ausencia de un proceso bien definido para la orientación y evaluación de empleados nuevos o recientemente ascendidos durante el período de prueba especificado por la Ley. La LSC establece en seis (6) meses el período de prueba para empleados de primer ingreso y en tres (3) para el caso de ascenso dentro del servicio de oposición. En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), la norma deja una “laguna” en cuanto a qué hacer con respecto a la persona que no cumple satisfactoriamente el período probatorio. En la práctica, no se realizan evaluaciones que determinan objetivamente si el empleado en período de prueba puede pasar a ser considera-

do como empleado regular. ONSEC ha hecho el intento de desarrollar procedimientos para la implementación de estándares pero no han sido adoptados.

### ***Movilidad (35)***

En lo relativo a ascensos y dado que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, tal como establece el marco normativo, estos se realizan por amiguismo o compadrazgo. Existen leyes específicas que establecen criterios de carrera, siendo el tiempo en un puesto específico la más determinante. Este es el caso del magisterio, el ejército y el Organismo Judicial. Por otro lado dada la figura del emplazamiento, la movilidad en los puestos en las entidades u oficinas, sin el consentimiento del individuo, casi no existe, lo que resulta en que muchas de las acciones disciplinarias no tienen efecto.

### ***Ausentismo (36)***

No se cuenta con registros que permitan evaluar este aspecto en el conjunto de la administración.

### ***Disciplina (37)***

Las normas establecen los tipos de sanciones disciplinarias: 1) Amonestación verbal por faltas leves; 2) Amonestación escrita cuando el empleado recibió dos o más amonestaciones verbales en un mismo mes; 3) Suspensión en el trabajo hasta por 30 días en un año calendario por falta de cierta gravedad, la que tampoco se tipifica, quedando su interpretación en plena responsabilidad de la autoridad nominadora; y 4) Suspensión en el trabajo por detención y prisión provisional durante el tiempo que se mantenga. Las sanciones no tienen más efecto que el que las mismas establecen y se consideran como correcciones disciplinarias. Asimismo, no se detecta su uso frecuente (Gregory et al, 2003)

### ***Desvinculación (38–41)***

Establece las razones de despido justificado determinando 12 causales. Este tiene como efecto que el servidor pierda todos los derechos que la Ley le otorga, incluido el pago de indemniza-

ción, con la única excepción de obtener pensión por jubilación; además, el empleado destituido queda inhabilitado para desempeñar un cargo público durante un período de tres (3) años y en casos de delitos de traición, violación de secretos, infidelidad en la custodia de documentos y otros similares, la inhabilitación es vitalicia. Sin embargo, por falta de controles y registros adecuados de personal, ONSEC no tiene la capacidad de verificar si un empleado que ingresa a una dependencia, lo hace en calidad de reingreso. La supresión de puestos permite el pago y cobro de indemnización, cuando ésta se efectúa con la justificación de reducir los servicios de la institución ante la carencia de fondos o bien por reorganización administrativa.

El proceso legal que se sigue para destituir a un empleado es altamente burocrático y un problema frecuente en el área de despidos, es la figura del emplazamiento<sup>10</sup> ante los Tribunales de Trabajo, la que generalmente es planteada por los sindicatos con el fin de garantizar, no sólo la estabilidad laboral, sino la inamovilidad en el puesto, ante el cual el procedimiento se extiende. El efecto de esta orden es congelar una plaza o a la persona que ocupa la plaza, con el objeto de proteger a los trabajadores involucrados en actividades sindicales. Cuando existe un *emplazamiento*, el despido del empleado por cualquier razón debería ser autorizado por un Magistrado del Tribunal. Sin embargo, los Tribunales han adoptado una interpretación muy libre. Como resultado, el emplazamiento sigue en vigor indefinidamente hasta que sea retirado por la parte que lo solicitó. Se aprecia, de esta manera, lo dificultoso del proceso de destitución. Con el resurgimiento de sindicatos de empleados públicos a partir de 1986, los pasos se incrementan en número y tiempo —más de un año—, y debido a que generalmente los tribunales o la Junta Nacional de Servicio Civil emiten resoluciones favorables al trabajador, éste es reinstalado y se le pagan los salarios caídos de los meses o años del proceso. No existen en la práctica despidos por razones de bajo rendimiento, y se han producido por cambios políticos rescisiones de em-

pleo significativas (Gregory, et.al., 2003, Fuentes Aragón 2001).

## Gestión del Rendimiento

### *Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)*

La Ley del Servicio Civil establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por su Supervisor por lo menos una vez al año. A pesar de que la Ley permite, y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el Sector Público.

### *Evaluación (46–48)*

No se presenta un método de evaluación y ni criterios y formularios estandarizados. En teoría, ONSEC tiene la responsabilidad de verificar las evaluaciones de los empleados del Sector Público aunque en la práctica no se lleva a cabo. Asimismo, se supone que las evaluaciones deberían formar parte del expediente personal de los empleados y que serán la base para establecer la elegibilidad de individuos para los ascensos, aumentos de salario y capacitación (Artículo 73). Desde cualquier punto de vista esta estipulación no es operante.

La implementación de evaluaciones es resistida por los empleados y los supervisores. En muchas dependencias, los supervisores no tienen la capacidad para llevar a cabo evaluaciones objetivas. Por lo general tienen relaciones personales

<sup>10</sup> El emplazamiento tiene su fundamento legal en los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo en los cuales se establece que “desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto, para el sólo efecto de que ninguna de las partes puede tomar la menor represalia contra la otra, ni impedirle el ejercicio de sus derechos. A partir del momento de presentación del pliego de peticiones, toda terminación de contratos de trabajo debe ser autorizada por el respectivo juez de Trabajo y Previsión Social quien tramitará el asunto en forma de incidente; y sin que la resolución definitiva que se dicte prejuzgue la justicia o injusticia del despido”.

estrechas con sus subalternos, de tal forma que el ejercicio de evaluaciones puede influenciar estas relaciones en los casos en que las evaluaciones no son favorables para los individuos del grupo. Cabe señalar que no existe una forma sistemática de compensar una labor superior. La estructura salarial del Sector Público se caracteriza por un sólo salario para cada grado o clasificación laboral, al cual en ciertas ocasiones ONSEC puede agregar un bono monetario y un complemento personal. Existe una excepción para los maestros y ciertas clasificaciones de trabajadores manuales en las que los aumentos son concedidos como función del tiempo de servicio.

### ***Administración (49)***

La responsabilidad de desarrollar e implementar el sistema de evaluación fue dada a ONSEC, aunque tal como se señaló nunca fue implementada.

### **Gestión de la Compensación**

#### ***Existencia de una estrategia salarial (50)***

No existe una política salarial explícita (Gregory et.al., 2003). Los empleados públicos reciben compensación por sus servicios mediante distintas modalidades o tipos de beneficios monetarios y no monetarios, algunos pagados en efectivo y otros en especie. El salario base es el punto central del paquete de compensaciones y está establecido de acuerdo con la estructura de puestos y salarios, la cual se organizó en 1962. En 1988 se incluyeron dos nuevas clasificaciones ocupacionales.

#### ***Equidad interna y externa (51–57)***

Los salarios son determinados como una cifra específica para cada puesto, lo que implica por ejemplo que todos los secretarios contratados en cualquier entidad ganan el mismo salario base sin rangos o espacios para incremento dentro del mismo puesto. La única forma de obtener incremento es mediante otros rubros de compensación o aumentos generales del Sector Público. La estructura de salarios se ha

vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando los diferenciales entre categorías de empleo. Una de las consecuencias es que se ha quitado a los empleados el incentivo de desempeñar bien su trabajo para calificar para una promoción. Los salarios ofrecidos para puestos de menores destrezas son iguales o hasta mayores que los del mercado laboral mientras que los ofrecidos para puestos técnicos, profesionales, y directivos han permanecido rezagados en su relación al mercado. Mientras hay personal excesivo y estable entre los empleados menos adiestrados, hay dificultades en reclutar y mantener personal de altas calificaciones (Gregory 2003). La compresión salarial es de 7,75, sin embargo, puesto que la estructura salarial básica es tan obsoleta, las entidades gubernamentales han recurrido al pago de varios complementos y bonos. Si se suma el máximo de esos pagos al salario básico, se reduce, llegando para algunos autores a sólo 6 (Gregory, et.al, 2003).

#### ***Eficiencia (58)***

Aspectos tales como la estructura obsoleta de las compensaciones, la inexistencia de incentivos vinculados al desempeño, y la tendencia al achatamiento de la pirámide salarial no estimulan rendimientos diferenciales en el personal.

#### ***Administración (59–61)***

Corresponde a ONSEC asignar, modificar o dejar sin efecto la aplicación de bonos y cualquier otro beneficio monetario. Las bonificaciones de complemento al salario inicial se conocen como complemento personal y bonos monetarios.

#### ***Otras compensaciones (62–64)***

Existen beneficios no monetarios. Estos beneficios que se proporcionan al trabajador, sin que representen una contraprestación inmediata por parte de éste, implican, consecuentemente, costos para el Estado.



Entre estos beneficios pueden mencionarse:

- 1) **Horarios Especiales:** los empleados públicos de diversas instituciones y especialidades laborales, reciben el incentivo de asistir en horario reducido (4 horas) a su trabajo, para dedicar el resto de la jornada a efectuar estudios o atender otras situaciones de carácter personal. La característica de estos horarios es la de ser cuasi-permanentes, renovables semestral o anualmente según se disponga. Este incentivo se encuentra focalizado en contadas instituciones y puede ser ofrecido expresamente o como resultado de la firma de Pactos Colectivos;
- 2) **Alimentación:** es un beneficio focalizado, no dispuesto legalmente. Por costumbre, lo gozan los agentes de policía, empleados de hospitales y otros selectivamente favorecidos. Vía pactos colectivos, en algunas instituciones existe la obligatoriedad de proveer servicio de cafetería con alimentación a precio de costo;
- 3) **Otros:** Dentro de este rubro puede incluirse:
  - a) **Recreación,** en cuanto a los centros vacacionales que administra el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al que obligatoriamente deben contribuir los empleados públicos;
  - b) **Transporte,** de la vivienda del trabajador a la institución y viceversa. Este beneficio no monetario no está regulado por la ley y generalmente se concede por la costumbre o porque el pacto colectivo así lo establece;
  - c) **Prestaciones post-mortem,** se pagan en efectivo, por la cantidad de Q. 2,000.00 (US\$ 256.41) o dos salarios del funcionario fallecido, el monto que resulte mayor;
  - d) **Guarderías infantiles,** para hijos menores de los empleados.

En cuanto al sistema de pensiones, se está en proceso de impulsar la reforma del sistema de pen-

siones para favorecer a los cotizadores y promover un sistema de ahorro nacional a largo plazo. El sistema público de pensiones se ha caracterizado por su baja cobertura y montos de pensiones que no se ajustan a las necesidades de las personas de la tercera edad.

## Gestión del Desarrollo

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

El régimen de servicio civil no establece “carrera administrativa” para los empleados. Los regímenes especiales de maestros, policías y relaciones exteriores incluyen elementos de “carrera” donde la antigüedad es el principal criterio, aunque en el militar y policial se establecen requisitos de capacitación previa. Si bien la promoción está establecida en el marco jurídico del Servicio Civil, la ausencia de evaluaciones periódicas genera la práctica de que los ascensos y promociones se realicen en base a decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos.

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

La capacitación ofrecida está más orientada por la oferta de los organismos e instituciones que brindan esos servicios que por necesidades previas detectadas. En ese sentido, y a pesar de los esfuerzos del denominado “Sistema Nacional de Capacitación”, y del Consejo de Capacitación (formado por INAP, INTECAP, ONSC y principales centros de formación de los ministerios), la capacitación no logra conformar un sistema integrado que responda tanto a la evolución de las tareas como a los procesos de innovación y cambio cultural. Sin embargo, cabe destacar la existencia desde 1980 del Instituto Nacional de Administración (INAP), que si bien sus capacidades han fluctuado debido al apoyo político dado por las respectivas administraciones (Gaillard y Saenz, 2003) es un instituto autónomo que presta servicios al sector público y que conjuntamente con la Universidad de San Carlos ofrece una Maestría en Administración Pública.

No existen recursos presupuestarios específicos asignados a la capacitación y el Estado gasta importantes sumas en programas e instituciones cuyo costo/efectividad no ha sido evaluado.

## **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**

### ***Gestión del clima y eficacia de la comunicación (77–81)***

No se detectan prácticas formalizadas vinculadas a la gestión del clima ni de la comunicación.

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

A finales de 1986, casi todas las dependencias del Ejecutivo se habían organizado sindicalmente y para 1998 se registraban 473 sindicatos, federaciones y confederaciones activas de los cuales 143 (30%) son del sector público y 294 (70%) del privado (Fuentes Aragón, 2001). El papel y el peso de los sindicatos de empleados públicos se han venido modificando en Guatemala en las últimas décadas, de acuerdo a las tendencias internacionales. Entre sus principales características puede mencionarse que 1) mantienen su rol de luchar por reivindicaciones salariales, estabilidad y protección laboral; 2) continúan utilizando medidas de hecho para presionar a las autoridades, aunque orientándose gradualmente a enmarcarse dentro de los procedimientos de la ley; 3) mantienen el monopolio de la representación de los trabajadores, aunque en cada institución puede existir más de un sindicato; 4) ha disminuido la afiliación formal y el apoyo interno y externo del que gozaban en el pasado; 5) se ha incrementado su interés y estrategias de negociación sobre temas de la agenda económica como las privatizaciones, modernización institucional, globalización, comercio exterior y otros.

### ***Gestión del conflicto laboral (86–87)***

Los sindicatos siguen siendo un actor clave dentro de las instituciones y han participado en todos los intentos de negociaciones, pactos o acuerdos gobierno/sociedad civil entre 1986 y la actualidad. Como parte de la reciente legislación de orienta-

ción democrática y la política de “concertación” del gobierno de la Democracia Cristiana, entre 1986 y 1988, después de dos importantes huelgas fallidas y de acciones que dejaron sin varios servicios públicos a la población, los sindicatos de empleados estatales se vieron divididos y su imagen deteriorada. Solamente el 8% de los empleados se encuentra sindicalizado formalmente. Otros tipos de organizaciones laborales como las Asociaciones Solidaristas han crecido y restado afiliados a los sindicatos. Su principal función es la de la negociación salarial y la negociación de pactos colectivos (beneficios no monetarios).

Una de las principales características de las demandas sindicales ha sido formalmente la estabilidad laboral, que en muchos casos se ha convertido en inamovilidad debido al uso de la figura del “emplazamiento”. En los últimos dos gobiernos los sindicatos estratégicamente han jugado un papel de denuncia y crítica a las políticas económicas liberales, la privatización y últimamente la corrupción. Sin embargo, dentro del Programa de Modernización del Sector Público se negociaron con los sindicatos procesos de reducción de personal en el período 1996–2000, bajo la figura de “Programas de Retiro Voluntario”.

Por último, cabe señalar la existencia de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo que son resultado de negociaciones entre las partes: el empleador, en este caso, el Estado a través de sus instituciones y funcionarios, y los trabajadores, constituidos en Sindicato, por medio de su Comité Ejecutivo y Consultivo. Usualmente, los Pactos Colectivos son producto de discusiones que se inician o concluyen durante el desarrollo de una huelga y los beneficios que establecen para los trabajadores sobrepasan los fijados por la LSC o las normas propias, cuando la institución posee régimen de administración personal independiente.

### ***Gestión de las políticas sociales (88–89)***

Las políticas de salud están al nivel de los parámetros nacionales, que muestran un fuerte deterioro aunque cabe señalar una serie de acciones de reforma y mejora que se han puesto

en marcha en los últimos años (OPS, 2001). La provisión de salud, así como la cobertura relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, accidentes de trabajo; orfandad y viudez y gastos de entierro están previstos dentro del Régimen de Seguridad Social cuyo referente central es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

La LSC establece los beneficios mínimos y los sindicatos han influido en la obtención de mejores condiciones laborales mediante beneficios no monetarios a través de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo. Entre los beneficios figuran: transporte, subsidios al precio de almuerzos, servicios de guardería, servicios recreativos, locales sindicales, permisos y capacitación. Asimismo, en el marco de la modernización institucional del estado se han incluido algunas acciones tendientes a mejorar el bienestar de los trabajadores (Memoria, 2000, SEGEPLAN, 2001).

### Organización de la Función Recursos Humanos

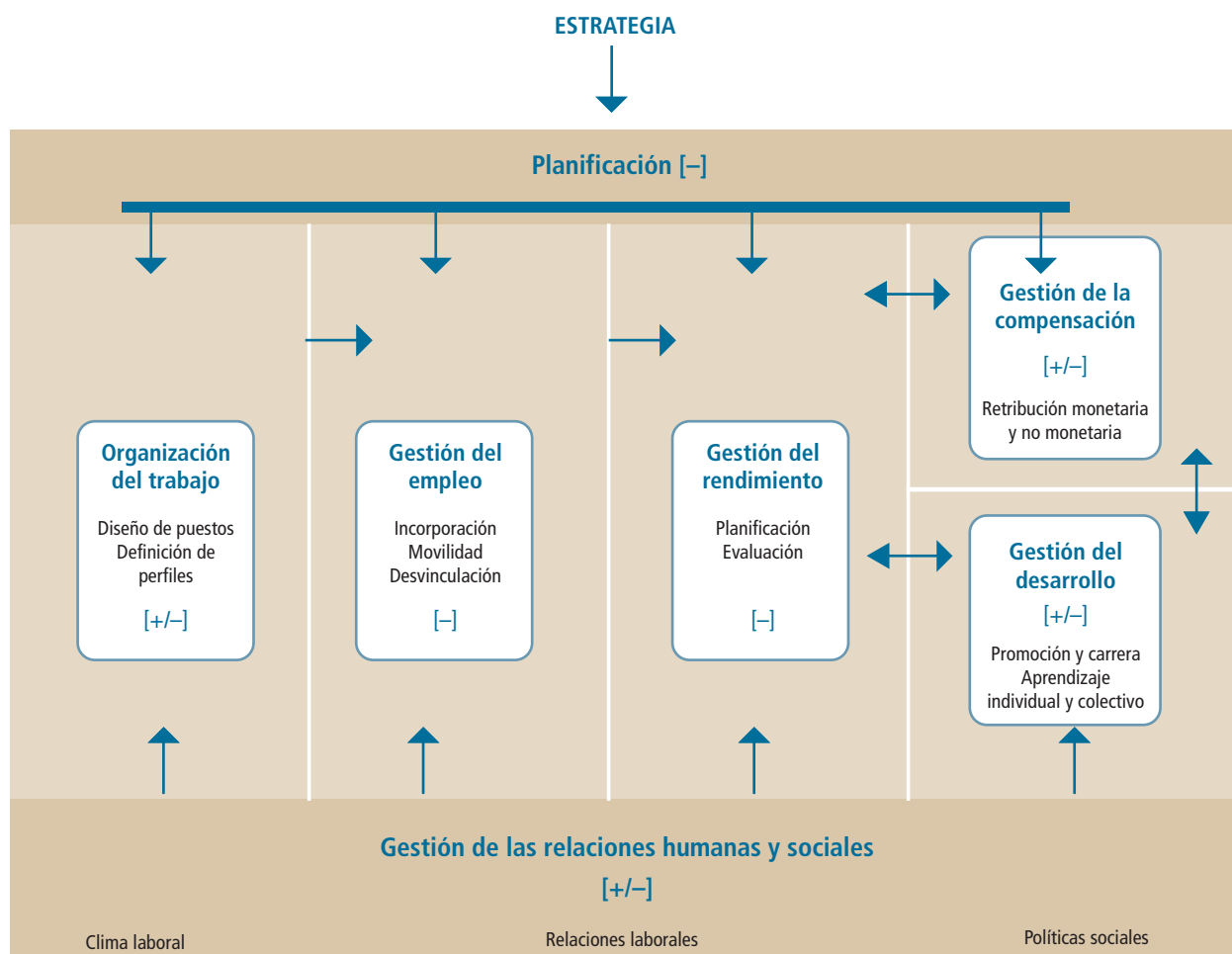
La Ley de Servicio Civil estableció a la ONSEC como el cuerpo administrativo del sistema de gestión de recursos humanos del Estado. También estableció una *Junta Nacional de Servicio Civil*, como la máxima autoridad administrativa y guardián del Sistema. Esta Junta tiene la obligación de velar por que ONSEC cumpla con las estipulaciones de la Ley del Servicio Civil y también resuelve las apelaciones elevadas por acciones de funcionarios gubernamentales o por ONSEC, ejerciendo el rol de máximo nivel en el procedimiento administrativo para la resolución de conflictos entre las partes, previo al

paso de estos a nivel judicial. ONSEC también es responsable de la gestión del régimen de clases pasivas debiendo realizar todos los procesos de administración de las pensiones por vejez (jubilación), invalidez y sobrevivencia de los empleados que contribuyen a dicho régimen. La gestión de los recursos humanos es altamente centralizada, dejando a los ministerios y demás instituciones sin capacidad real de tomar decisiones o llevar a cabo procesos básicos como los de seleccionar, contratar, administrar compensaciones y beneficios o destituir a sus empleados. Las instituciones ejercen un rol de preparación de documentos y solicitudes de creación de plazas, nombramientos, reclasificaciones, destituciones, etc. que son presentadas para decisión de ONSEC. Los procesos de autorización de vacaciones, registros, control de asistencia, y otras acciones de personal son competencia de cada organización. Esta situación fue paliada levemente a partir de 1998 cuando se emitió el reglamento 18-98 previsto en la ley desde 1968 y en los que se desconcentraron algunas actividades preparatorias y decisiones importantes de los ministerios.

Las entidades gubernamentales tienen una perspectiva ampliamente difundida de ONSEC como una entidad innecesariamente rígida en la implementación de la LSC, como inexcusablemente lenta en su respuesta a las solicitudes de servicio o de apoyo y que tiene asignadas funciones que no tiene la capacidad para cumplir en forma efectiva. En suma, la ONSEC, tiene muy poca autonomía y autoridad. Por último, cabe destacar que existe una elevada rotación en la dirección de la Oficina generando debilidades adicionales a las ya señaladas.

## Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

### SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



## II. INDICADORES

### A) Indicadores Cuantitativos<sup>11</sup>

#### 1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	17,76	2002 Diagnóstico Institucional 2002 – BID
---------------------------------	-------	--

#### Peso fiscal del empleo público

#### 2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Nómina Salarial del gobierno central (millones)	855,81	2003 Presupuesto Nacional – Ministerio de Finanzas Públicas
PBI (millones)	24.641,94	2003 Banco Central de Guatemala
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	3,47%	

#### Incentivos del Servicio Civil

#### 3. Compresión vertical de los salarios

I. Salario del nivel más alto de la escala salarial principal	947.05	2002 ONSEC – Informe a la Presidencia – Escala de compensaciones – Nivel 10 – Director Técnico III
II. Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal	122.56	Dic-2002 – ONSC – Informe a la Presidencia – Escala de compensaciones – Nivel 1 – Trabajador Operativo
I / II Compresión vertical de los salarios	7.75	

#### Incentivos del Servicio Civil

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

I – PBI per cápita (mensualizado)	166,94	2003 Banco Central de Guatemala
II – Salario promedio del gobierno central civil	295,58	2003 – Oficina Nacional de Servicio Civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano.
Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	1,77	

<sup>11</sup> Tipo de cambio promedio: 2001 7,88 quetzales por cada US\$. 2002 7.92 quetzales por cada US\$. 2003 7.97 quetzales por cada US\$. Fuente: Banco Central de Guatemala.



## Incentivos del Servicio Civil

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

I. Sueldo promedio mensual del gobierno central civil	303,69	2001 <i>Fuente:</i> www.segeplan.gob.ar Estimación de salarios per capita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
II. Sueldo promedio mensual del sector privado	236	2001 <i>Fuente:</i> www.segeplan.gob.ar Estimación de salarios per capita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
<b>Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado</b>	<b>1,28</b>	

## Dotación de Servicio Civil

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

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano
II. Población total	12.300.742	2003 Instituto Nacional de estadística – Proyecciones
<b>Número total de empleados públicos en el gobierno central/ Población total</b>	<b>0,89%</b>	

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

I. Gasto público total del gobierno central (millones)	2.922,78	2003 Presupuesto Nacional-Ministerio de Finanzas Públicas
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio Civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano
<b>I / II Gasto público/ sobre número de empleados en gobierno nacional (en dólares)</b>	<b>26.705,95</b>	

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

Tabla de índices

Índice	Valor Índice (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	5,83	29%			
(M) Mérito	3,54	18%			
(CE) Consistencia estructural	3,73	19%			
			(CES) Coherencia estratégica	1,57	16%
			(CD) Consistencia directiva	2,14	21%
			(CP) Consistencia procesos	1,92	19%
(CF) Capacidad funcional	3,42	17%			
			(COM) Competencia	2,06	21%
			(EI) Eficacia incentivadora	0,85	8%
			(FL) Flexibilidad	2,18	22%
(CI) Capacidad integradora	5,29	26%			

### **Eficiencia**

Los puntajes más altos de este índice se relacionan con la magnitud de los costos salariales que a lo largo de la década se han ubicado en un porcentaje bajo del PBI visto comparativamente; los beneficios salariales que brinda la APN y un escaso abandono de los puestos de trabajo por sectores, ya que tiende a prevalecer cierta inmovilidad. Los restantes elementos alcanzan valores bajos dado la debilidad de la inversión en capacitación y la ausencia de políticas que permitan una optimización de los efectivos.

### **Mérito**

Este es un índice con baja puntuación dada la prevalencia de criterios clientelistas a efectos de la incorporación a la administración pública; la promoción en la carrera y la política de salarios. Asimismo, se detecta ausencia de prácticas rela-

tivas a garantizar la igualdad y la no discriminación en lo relativo al empleo público.

### **Consistencia Estructural**

*Coherencia estratégica.* Refleja la limitada orientación estratégica en relación a la planificación de los recursos humanos, la debilidad de las políticas de compensación y las de capacitación.

*Consistencia directiva.* El rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelístico del sistema de gestión de recursos humanos y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. El organismo central está más vinculado al seguimiento de largos procesos procedimentales de corte burocrático que al asesoramiento a las áreas, restando capacidad de cambio y mejora del sistema. No existen prácticas vinculadas a la gestión del rendimiento por parte de los direc-

tivos, siendo este aspecto resistido por la cultura organizacional.

*Consistencia de procesos.* Entre los aspectos de mejor desempeño de este índice figuran los relativos a la organización del trabajo dada la existencia de un sistema de clasificación de puestos. Como aspectos de desempeño más bajo figuran la ausencia de prácticas relativas a la evaluación del rendimiento; las deficiencias en los sistemas de información y en la implementación de políticas vinculadas al desarrollo de carrera.

### **Capacidad Funcional**

*Competencia.* Como aspectos mejor valorados figuran los esfuerzos realizados a nivel de capacitación pese a la falta de integración del mismo a otros subsistemas y la ausencia de una inversión presupuestaria sostenida en el tema. La tecnificación de las plantillas es baja; es inexistente la definición de los perfiles por competencias y es débil la gestión del empleo.

*Eficacia.* Los puestos no tienden al diseño horizontal ni se realizan acciones de enriquecimiento de la tarea, no se aplican con frecuencia procedimientos disciplinarios y no está prevista la posibilidad de despido por bajo rendimiento. El índice también refleja la ausencia de prácticas de gestión del rendimiento que no han logrado implementarse pese a estar definidas entre las funciones de la ONSEC. Como aspecto destacable cabe señalar que la compresión salarial es razonable en términos comparativos con otros países del área.

*Flexibilidad.* Destaca el diseño de puestos de tipo genérico que permite mayor flexibilidad a la gestión, permitiendo una mayor adaptación a circunstancias cambiantes y la posibilidad de rescindir el empleo por razones técnicas, económicas y organizativas. Como elementos de bajo desempeño, influyen los relativos a la gestión del empleo tales como a la imposibilidad de despido por bajo desempeño; la falta de revisión periódica y de estudios técnicos en el subsistema de

organización del trabajo y la ausencia de alternativas de desarrollo horizontal.

### **Capacidad integradora**

Se destacan los beneficios sociales e impacta negativamente la gestión del desempeño dado los aspectos anteriormente señalados, de la política de remuneraciones e inexistencia de mecanismos vinculados al conocimiento del clima laboral y la comunicación.

## **III. CONCLUSIONES**

### **Análisis de áreas causales**

La ausencia de orientación estratégica en función de las políticas públicas, la precariedad de los sistemas de planificación y la alta politización del Servicio Civil se presentan como los ejes centrales que impiden el desarrollo de un sistema integrado de gestión de recursos humanos. Esto se desarrolla en un contexto en el cual ONSEC administra un sistema altamente centralizado y burocratizado pero con escasa autonomía para mejorar su capacidad plena en la implementación de políticas que excedan los meramente administrativo.

El subsistema de planificación es uno de los más precarios, debido a las deficiencias de los sistemas de información de personal y a los problemas de tecnificación de las plantillas, acompañado por la gestión del empleo, en la cual los cambios políticos degradan la aplicación de criterios de mérito e igualdad al acceso. La gestión del rendimiento no se aplica y la estructura de compensaciones adolece de una política definida generándose situaciones de inequidad y dificultades para el reclutamiento de personal calificado.

### **Factores del contexto interno y entorno**

La cultura burocrática se presenta como un freno ante los intentos de implementar sistemas de evaluación del rendimiento y la politización del sistema promueve la desmotivación del personal, en un marco de ajuste presupuestario.

Tanto la democratización como la instalación de la paz son procesos relativamente recientes en la historia política de Guatemala siendo este un aspecto contextual importante en la capacidad del sistema político de asegurar reformas de largo plazo y revertir las tendencias clientelísticas estructurales del sistema.

### Conclusiones principales del diagnóstico

La administración de personal se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad. La estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral.

Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Si bien se han realizado esfuerzos las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

La ausencia de sistemas de planeación estratégica a nivel institucional así como de buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados y la carencia de estándares de desempeño hacen muy difícil la evaluación del rendimiento y desempeño del personal que en la práctica no existe como sistema.

La LSC vigente no dotó a la Oficina Nacional de Servicio Civil de una plena autonomía ni de un *status* suficientemente elevado para enfrentar los

retos presentados por la administración pública. Existe una elevada rotación en la dirección de la Oficina y los procedimientos son altamente centralizados perdiendo efectividad. En consecuencia, se ignoran los procedimientos de reclutamiento, selección, y promoción de personal que tienen el fin de asegurar que el mérito sea el criterio principal en la administración del personal. Estos aspectos podrían iniciar una tendencia hacia el cambio a partir de la aprobación del proyecto de LSC.

## IV. RECOMENDACIONES

La situación actual de Guatemala requiere iniciar un proceso que abarque al sistema de recursos humanos en su conjunto, ya que el mismo adolece de una serie de problemas que solo pueden ser resueltos en forma integral y con fuerte vocación política para su implementación. En ese sentido, entre los aspectos centrales pueden mencionarse:

- La adopción de una ley moderna de servicio civil que fortalezca la autoridad del organismo rector y que propicie la eficiencia de la burocracia.
- La simplificación de los trámites y procedimientos relativos a la gestión de recursos humanos.
- El diseño e implementación de políticas relativas a los procesos de planificación, en especial la generación de sistemas confiables de información de personal.
- El diseño e implementación de mecanismos orientados a promover prácticas de mérito, igualdad y transparencia en el acceso al empleo público así como en las prácticas de promociones y ascenso.
- El fortalecimiento de capacidades y/o rediseño de ONSEC a efectos de facilitar su función en lo relativo a áreas de planificación, empleo y desarrollo y no meramente en tareas de administración de personal, para superar la actual situación de escasa autonomía y autoridad.

## V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Guatemala atravesó desde la segunda mitad del S. XX recurrentes regímenes autoritarios, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos, alto grado de pobreza, una administración pública desarticulada e ineficaz y un largo conflicto armado interno que terminó en 1996 con los Acuerdos de Paz. En ellos figura como uno de sus principales compromisos la modernización de la administración pública.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	La LSC fue emitida en 1968 - entrando en vigencia a principios de 1969. ONSEC administra el Régimen de Clases Pasivas. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después (1998). La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente al sector público. Dispersión de normas. Actualmente se encuentra en proceso la aprobación de una Nueva LSC.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	ONSEC, tiene muy poca autonomía y autoridad y se la percibe como una unidad que centraliza excesivamente las funciones y que es demasiado rígida.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tasa de designaciones políticas 17,7 %. Relación entre nómina salarial 3,5% Compresión salarial 7, 7 aunque incluyendo beneficios ésta puede situarse en el 6%. La relación entre el salario promedio del sector privado y del público es de 1,28
Análisis por subsistemas	Planificación	Carencia de planificación de recursos humanos. Ausencia de bases de datos sobre personal. Flexibilidad otorgada por sistema de contratación, de amplia utilización, y con tres modalidades (plazo definido, por hora, y personal calificado). Suele haber profesionales por contrato ejerciendo tareas permanentes. Baja tecnificación de las plantillas.
	Organización del trabajo	Tiene un sistema antiguo de clasificación de puestos, en base a clases genéricas, que no se actualiza desde 1989. Escasa relación entre descripción de puesto y tareas desempeñadas.
	Gestión del empleo	Ley de servicio civil de fines de los '60, que incluye selección por mérito, pero en la práctica hay recambio de funcionarios con los cambios de gobierno (cabe señalar el reciente proceso de pacificación, comenzado en 1996).
	Gestión del Rendimiento	La LSC establece evaluación de desempeño anual, pero no se cumple este requisito. No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del rendimiento.
	Gestión de la Compensación	Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo. Se incluyen beneficios no monetarios en la compensación (horario especial, alimentación, recreación, transporte).
	Gestión del Desarrollo	Si bien la promoción está establecida en la LSC, no se realizan evaluaciones periódicas, y los ascensos y promociones se realizan en base a decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos. La capacitación no responde a necesidades organizacionales previamente detectadas y pese a los esfuerzos que se han realizado no se logra articular un sistema integrado. Destaca la Maestría en Administración Pública (INAP + Universidad de San Carlos).
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, y han participado en las negociaciones gobierno/sociedad civil desde 1986. Los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo reflejan las negociaciones entre el Estado como empleador y el sindicato. Las situaciones de mayor conflicto se presentan en los sectores de salud y educación. La LSC prevé la provisión mínima de cobertura social, y los pactos colectivos han logrado la ampliación de los mismos. No hay prácticas de gestión de clima y comunicación.
Índices del sistema de servicio civil		El promedio de los índices se encuentra entre el 29% y el 17%.



## ANEXOS

### ANEXO 1. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

### ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**  
Fecha del diagnóstico: Agosto 2003  
Fecha de la revisión: Octubre 2004
- **Consultores**  
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic  
Asistentes: Mariana Calandra – Yanina Az-  
zolina – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

#### Documentos

- Batres Villagran, Ariel (1995) “El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala: Diagnóstico”. Citado en Gregory, et. al. (2003).
- Cel, Nathalie y Mostajo, Rossana S. “Guatemala: hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. retos y recomendaciones”.
- CIEN (2001) “Hacia un servicio civil más eficiente”. CIEN: Guatemala.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (2004) “La Descentralización y la Participación Ciudadana”. Gobierno de Guatemala [www.oecd.org/dataoecd/1/19/31772204.ppt](http://www.oecd.org/dataoecd/1/19/31772204.ppt)
- Departamento de Racionalización Administrativa (1991) “Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos. Inédito. Guatemala. Enero.
- Fuentes Aragón, Jorge Homero (2001) “El Caso de Guatemala” [www.oit.or.cr/mdtsanjo/ac-trav/pdf/Guatemala.pdf](http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/ac-trav/pdf/Guatemala.pdf)
- Gaillard, Héctor Toussaint & Sáenz, Edgar Rosendo (2003) “Última experiencia del INAP de Guatemala en la modernización de la administración pública”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28–31 Oct.
- Gregory, Peter (2000) “Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales”.
- Gregory, Peter, Mostajo, Rossana y Celys, Nathalie (2003) “Guatemala: Hacia un gasto más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones”. Diciembre.
- ONSEC (2004) “Informe Nacional de Guatemala. Presidencia de la República de Guatemala. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- ONSEC (2004<sup>a</sup>) “La nueva visión del servicio civil. La modernización del servicio civil en centroamérica y las tendencias modernas en la gestión del empleo público”. Ponencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), de Guatemala, Julio. Por: Dr. Rodrigo Montufar, Consultor Externo, Asesor de Dirección ONSC. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- OPS (2001) “Perfil del sistema de servicios de salud de Guatemala”. 2a. ed, 12 diciembre de 2001. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de desarrollo de sistemas y servicios de salud. Organización Panamericana de la Salud.
- Presidencia de la República (2003) “El Servicio Civil en Guatemala. Coloquio Centroamericano sobre Función Pública. Aprendiendo de la experiencia compartida. Managua, Nicaragua.
- SEGEPLAN (2001) “Memoria del Gobierno de Guatemala 2000” Capítulo de Modernización Institucional del Sector Público. Guatemala. <http://www.segeplan.gob.gt/spanish/publications/ipcr/mde/61.htm>

### Normativa

- LSC. Decreto 1748/68 del Congreso de la República.
- Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto N° 11-73, en vigencia a partir del 1 de enero de 1974.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, en vigencia a partir del 1 de enero de 1989. Reglamento aprobado por Acuerdo Gubernativo 120-88, publicado el 6 de enero de 1989.
- Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto Número 49-99 del Congreso de la República.
- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos. Decreto Número 8-97 del Congreso de la República.
- Código de Trabajo, Decreto Número 14-41 del Congreso de la República.
- Reglamento de la Ley del Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República.
- Normas y procedimientos de administración de personal. Acuerdo Gubernativo No. 1222-88, publicado el 20 de enero de 1989. Fue en gran parte derogado por el nuevo Reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 19-98
- Plan de Clasificación de Puestos. Acuerdo Gubernativo No. 9-91, modificado el Acuerdo Gubernativo No. 682-92, publicado el 21 de agosto de 1992.
- Escala de salarios. Acuerdo Gubernativo No. 598-92, en vigencia des del 1 de julio de 1992. Contiene la estructura de salarios iniciales y dos pasos salariales para los puestos que incluye cada Serie de Clases de Puestos. Se prorroga anualmente. Actualmente se encuentra vigente el Convenio Municipal 571-2001
- Ley de Consolidación salarial, Decreto Número 59-95 del Congreso de la República.
- Bonificación profesional. Fijada en 1995 y modificada mediante Acuerdo Gubernativo No. 741-92, en vigor desde el 1 de julio de 1992, la cual fija una bonificación para profesionales que ocupen puestos que exijan tal categoría.
- Bono Vacacional (Acuerdo Gubernativo No. 642-89 modificado por el Acuerdo No. 742-92, publicado el 2 de septiembre de 1992);
- Bono por antigüedad, para trabajadores del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo No. 838-92, en vigor desde julio de 1992.
- Incremento salarial del 4% como bonificación incentivo. Decreto Número 37-2001 del Congreso de la República.

### Entrevistas

- Silvia del Carmen Palomo González, Directora ON-SEC.* Comunicación telefónica. 27 de octubre de 2004.

**Sitios web consultados**

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	<a href="http://www.igss.org.gt/">http://www.igss.org.gt/</a>
ONSEC	<a href="http://www.onsec.gob.gt">http://www.onsec.gob.gt</a>
Ministerio de Finanzas Públicas	<a href="http://www.minfin.gob.gt">http://www.minfin.gob.gt</a>
Leyes	<a href="http://www.onsec.gob.gt/publica/leysc.htm">http://www.onsec.gob.gt/publica/leysc.htm</a>
Ministerio de Trabajo	<a href="http://www.mintrabajo.gob.gt">http://www.mintrabajo.gob.gt</a>
INAP	<a href="http://www.inapgt.com">http://www.inapgt.com</a>
CIEN	<a href="http://www.cien.org.gt">http://www.cien.org.gt</a>

**Abreviaturas**

APN	Administración Pública Nacional
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LSC	Ley de Servicio Civil
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto

