

## **El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma**

**Carolina Roca Ruano**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tendría serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo. Asimismo, existen varias categorías de empleados las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleos cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación. En este informe trataremos de presentar nuestras estimaciones más precisas del nivel actual de empleo, basadas en la información recibida de diferentes fuentes. A pesar del cuidado que se ha tenido en la preparación de la información, el lector debe estar advertido que éstas deberían ser interpretadas como aproximaciones del nivel real y no como cantidades definitivas.

La condición de los empleados queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados. En Guatemala, los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato. Usualmente, estos son individuos que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo. Estos empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022. Las dos categorías, 011 y 022, 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, la 041 (planillas de jornales). La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales. No obstante, aparentemente son empleados temporales, muchos han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. No tienen derecho a todas las prestaciones concedidas a los empleados permanentes. Es difícil poder determinar la cantidad de esta clase de empleados, en parte porque la cantidad puede fluctuar considerablemente de acuerdo con la temporada y también porque no existe una fuente centralizada de información sobre esta clase de empleados.

La cuarta categoría es la 029. Esta categoría 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 y sin tener categoría de empleados públicos. 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 como en el caso de los empleados bajo los renglones 011 y 022. Sin embargo, los contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos. En tanto que los empleados incluidos en el renglón 029 representan una fracción reducida de la cantidad total

de empleos, este renglón ha crecido significativamente desde su inicio. Estos empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones a que tienen derecho los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. De acuerdo a la Ley del Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública las personas contratadas bajo este renglón no tienen calidad de funcionarios o servidores públicos.

#### Antecedentes:

La primera referencia del Sistema de Servicio Civil Guatemalteco se encuentra en la Constitución de la República de 1945, en donde se consigna que su objetivo es el de regular la relación del Estado y sus empleados. Sin embargo, hasta 1956 se aprueba el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado-Decreto Presidencial No. 584 del 29 de febrero de 1956, el cual contenía una serie de normas para regular el sistema técnico administrativo del sector público. El 1 de mayo de 1957, se establece el Departamento Nacional de Personal, del cual dependían 26 oficinas de personal de distintos Ministerios de Estado y en 1958 este Departamento fue sustituido por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos.

En 1965, se consigna en la Constitución de la República, el mandato de que en un plazo de dos años, a partir de su vigencia, debía emitirse la Ley de Servicio Civil con el propósito de garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador. La Ley fue emitida el 2 de mayo de 1968 (Decreto No. 1748 del Congreso de la República, la que entró en vigencia el 1 de enero de 1969).

La Ley de Servicio Civil 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.

La actual Constitución Política de República (en vigor desde el 14 de enero de 1986) respetó e incluso amplió los derechos de los trabajadores, al incluir en su texto lo referente a los Trabajadores del Estado, ratificando que la Ley de Servicio Civil es la que rige las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, excepto en los casos de aquellas instituciones que posean su propio régimen de personal.

Las relaciones laborales están reguladas por el Código de Trabajo Decreto 14-41 del Congreso de la República y los Tribunales de Trabajo. El Código de trabajo regula las relaciones laborales en los sectores públicos y privados. Los Magistrados de los Tribunales de Trabajo son nombrados por la Corte Suprema de Justicia y son contratados por un plazo indefinido para atender disputas laborales. Los *laudos* o decisiones de arbitraje pueden apelarse a los tribunales y en último caso a la Corte Suprema de Justicia, o para en asuntos de procedimiento a la Corte de Constitucionalidad.

## 2. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL

Existen grupos de leyes que regulan el Servicio Civil guatemalteco: Las leyes básicas y generales; las que regulan aspectos referentes a diversas acciones de personal; y otras leyes relacionadas.

### Leyes Básicas

- Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos 107-117. En ella se establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo u organización. Establece que las entidades descentralizadas regirían sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes. Regula las cuestiones relacionadas con la jubilación, régimen de seguridad social e indemnización. Se reconoce el derecho a huelga de los trabajadores del estado y la opción al régimen de clases pasivas.
- Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República. Regula lo referente a la organización y las funciones de los órganos Directores del Servicio Civil guatemalteco. Hace una clasificación del servicio público, establece las bases de la selección del personal, los exámenes,

nombramientos, períodos de prueba, ascensos, permutas y traslados. También establece los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos. Regula lo referente al régimen de salarios, disciplinario y de despido para los servidores públicos.

- Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto No. 11-73, en vigencia a partir del 1 de enero de 1974. Su objetivo es establecer un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores públicos, sobre la base de un sistema de clasificación de puestos. No posee reglamento propio.
- 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. Su objetivo es crear y mantener un sistema provisional para trabajadores civiles del Estado. El sistema establece los porcentajes de contribución (entre 9 y 15%) que obligatoriamente deben aportar los empleados públicos que laboran en los Organismos Legislativo y Ejecutivo, sobre la base del monto total de sus ingresos mensuales –salario inicial u ordinario, complemento salarial, escalafón y bonificación de emergencia-. Los derechos que la ley otorga son pensiones por: jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y especiales. La ley dispone de 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. Su objetivo principal es normar el personal del Organismo Judicial para garantizar su adecuado y eficiente desempeño, es también aplicable a Jueces y Magistrados. Establece el sistema de ingresos y ascensos al Organismo Judicial, los derechos deberes y obligaciones de los empleados y funcionarios del Organismo Judicial. Asimismo, el régimen de salarios y prestaciones, jornadas y descansos.
- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos. Decreto Número 8-97 del Congreso de la República. Con esta ley quedan obligados todos los funcionarios y empleados del Estado a presentar a la Contraloría de Cuentas la declaración de todos sus bienes y deudas.
- Código de Trabajo, Decreto Número 14-41 del Congreso de la República, regula los derechos de patronos y trabajadores. En esta ley se establecen las normas legales referentes a la contratación de personal incluyendo: contratos, salarios, jornadas de trabajo, contratación de personal extranjero, prestaciones y beneficios, obligaciones del patrono y lo relativo a los sindicatos.
- La principal obligación del patrono es retribuir al empleado un sueldo en virtud del cumplimiento del contrato de trabajo o de la relación laboral vigente. El patrono también debe asegurarse de establecer condiciones de trabajo adecuadas en la empresa y ser equitativo en la remuneración de los empleados. El patrono debe llevar libros y controles de planillas del personal separando los salarios ordinarios y extraordinarios.
- De acuerdo a la legislación, el trabajador tiene derecho a la libre elección del trabajo; también tiene derecho de libre sindicalización. Los principales beneficios laborales incluyen: a) Un día de descanso remunerado por cada semana de trabajo
  - b) Quince días de vacaciones anuales pagadas por cada año trabajado
  - c) Aguinaldo equivalente a un salario mensual por cada año laborado. Según la constitución Política de la República las Entidades Descentralizadas del Estado se registrarán bajo esta ley.

#### Leyes Complementarias

- 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.
- 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.

- 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.

Otras Bonificaciones:

- Bono Vacacional (Acuerdo Gubernativo No. 642-89 modificado por el Acuerdo No. 742-92, publicado el 2 de septiembre de 1992);
- Bono Catorce, pago anual de un mes de salario (sin bonificaciones)
- Bono por antigüedad, para trabajadores del Organismo Ejecutivo
- Incremento salarial del 4% como bonificación incentivo

Dispersión de Leyes:

Puede concluirse que, no obstante existe una Ley marco de Servicio Civil, hay una dispersión de leyes que incluso rebasan el contenido de la misma ley. Esta situación provoca que existan contradicciones entre lo que una ley posterior indica, reforma, modifica o sustituye respecto a la anterior. El Anexo 2 muestra un listado completo de la legislación relacionada con el Servicio Civil de Guatemala.

### 3. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL GUATEMALTECO

El sistema nacional del Servicio Civil en Guatemala se organiza de la siguiente manera:

Órganos Directores:

- Presidencia: El Presidente de la República es la máxima autoridad del Servicio Civil Guatemalteco

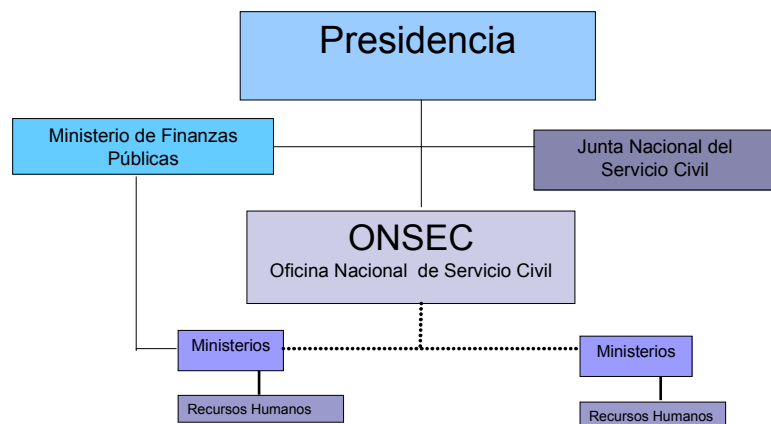
- Junta Nacional del Servicio Civil: se integra con tres miembros titulares y dos suplentes designados por el presidente de la república para un período de tres años. Dentro de sus deberes y atribuciones se encuentran: rendir al Presidente de la República y al Congreso, memoria anual de sus labores; colaborar en la promoción y mejora del Sistema Nacional de Servicio Civil; investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado las reclamaciones que surjan en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

• Oficina Nacional del Servicio Civil – ONSEC-: es el órgano ejecutivo encargado del Servicio Civil. Está integrada por un director y un subdirector y por el demás personal necesario para su funcionamiento. Su principal obligación es organizar el sistema de administración de personal al servicio de la Administración Pública.

- Oficinas Nacionales del Servicio Civil – ONSEC-: es el órgano ejecutivo encargado del Servicio Civil. Está integrada por un director y un subdirector y por el demás personal necesario para su funcionamiento. Su principal obligación es organizar el sistema de administración de personal al servicio de la Administración Pública.

- Ministerios: dentro de cada ministerio se encuentran las unidades de gestión administrativa a cargo de: administración general, comunicación social, secretaría, administración financiera, recursos humanos, contrataciones y adquisiciones u servicios generales. La administración general depende jerárquicamente del Ministro.

- Ministerio de Finanzas Públicas: el Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas. Transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados es sus distintos presupuestos. Regula la creación de plazas en el sector público.



### ▪ **Planificación de recursos humanos**

En el caso de Guatemala se pone de manifiesto la carencia de una planificación de recursos humanos. No se posee un análisis que muestre cuales son las necesidades de recursos humanos que el sector público guatemalteco muestra. Tampoco es posible identificar acciones que podrían corregir actuales fallos en el Servicio Civil Guatemalteco. En cuanto al tamaño del Sector Público, éste se ha venido conformando de una forma empírica, vegetativa y con base en las decisiones políticas que han determinado su crecimiento o contracción. Asimismo, el número de servidores públicos no se conoce a cabalidad, por la falta de instrumentos informáticos que permitan reunir la información pertinente. El dato más cercano a la realidad, lo constituye la nómina de empleados que se lleva en la Dirección de Contabilidad del Estado y en las oficinas de personal de las Entidades Descentralizadas, sin embargo ésta no está al día, toda vez que las alzas y bajas de empleados y de puestos –creados y suprimidos- se contabilizan con “cierto” rezago.

En la práctica cuando se identifican necesidades de recursos humanos en las diferentes instituciones que abarca el Servicio Civil, se utilizan medidas no sistematizadas, que únicamente resuelven de manera temporal la necesidad de personal existente en alguna institución.

### ▪ **Organización del trabajo**

Los puestos en el servicio del Estado están comprendidos en los siguientes tipos de servicios:

- Servicio Exento: no está sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio civil y comprende los puestos de:
  - Funcionarios nombrados por el presidente
  - Ministros y Viceministros de Estado, Secretarios, Subsecretarios y Consejeros de la Presidencia, Directores Generales y Gobernadores Departamentales
  - Funcionarios y empleados de la carrera diplomática
  - Tesorero General de la Nación
  - Registradores de la propiedad y personal correspondiente
  - Inspector General de Trabajo
  - Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente
  - Miembros de los cuerpos de seguridad
  - Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato especial
  - No más de 10 funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes
  - Personas que desempeñan cargos ad honores
- Servicio Sin Oposición: comprende los puestos de
  - Asesores técnicos
  - Asesores jurídicos
  - Directores de hospitales

Los miembros de este servicio están sujetos a la Ley del Servicio Civil, menos a las disposiciones de nombramiento y despido

- Servicio por Oposición: incluye a los puestos no comprendidos en los Servicios Exentos y sin Oposición que aparecen en el Sistema de Clasificación de puestos

Guatemala cuenta con un sistema de clasificación de puestos en donde posee un instrumento conocido como Plan de Clasificación 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.

El plan actual<sup>1</sup> se diseñó sobre la base de “Clase Ancha” o genérica que se define 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”<sup>2</sup>, y cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades.

Los procedimientos que se involucran en el sistema<sup>3</sup> de Clasificación de puestos son:

- a) Creación de Puestos y/o clasificación de puestos nuevos.
- b) Reclasificación o Reasignación de Puestos.
- c) Reprogramación de puestos
- d) Cambio de especialidad
- e) Traslado de puestos
- f) Supresión de puestos

▪ **Gestión del empleo**

Las condiciones de la **selección** de personal están previstas en la Ley de Servicio Civil<sup>4</sup>, en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil y en el Acuerdo Gubernativo 1222-88, siendo ONSEC la encargada de crear un procedimiento de exámenes, el establecimiento de registros o “el banco de elegibles” para optar a puestos.

El procedimiento<sup>5</sup> conlleva 6 pasos: i) el candidato se presenta a la dependencia que necesita sus servicios –5 días-; ii) la dependencia inmediata superior evalúa el requerimiento y lo traslada a la oficina de personal interna –10 días-; iii) la oficina de personal evalúa expediente y traslada a la autoridad nominadora, verificando si el puesto está vacante y el candidato llena requisitos –10 días-; iv) la autoridad nominadora envía a ONSEC, incluyendo varios candidatos para seleccionar; v) procede a hacer los exámenes, emite certificación declarando la elegibilidad de los candidatos –30 días-; y, vi) ONSEC remite expediente a oficina de personal con los resultados de la evaluación y solamente entre estos candidatos puede la entidad nominadora hacer el nombramiento –2 días-.

Este procedimiento típico no se cumple a cabalidad puesto que existen situaciones comunes que atrasan el proceso hasta el triple de la duración requerida. Entre las razones que se pueden mencionar están: la documentación que acompaña a los expedientes no es completa, los documentos se trasladan muchas veces, los documentos se pierden en el traslado.

Por otro lado, la evaluación de los candidatos es deficiente, porque: i) no se evalúa la capacidad profesional del candidato antes de llegar a ONSEC; ii) la evaluación de ONSEC es de carácter general; iii) ONSEC solamente cuenta con pruebas –escritas y prácticas- para la serie Oficina y para las series

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> ONSEC. Departamento de Racionalización Administrativa: Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos. Inédito. Guatemala, enero de 1991. Pág. 317.

<sup>3</sup> Fundamento: Ley de Servicio Civil; Acuerdo Gubernativo No. 1222-88 publicado el 20 de enero de 1989; y normas presupuestarias, Decreto 62-94 del Congreso de la República, publicado el 23 de diciembre de 1994.

<sup>4</sup> Artículos del 42 al 48.

<sup>5</sup> 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.

Técnica, Técnica Profesional y de Asistencia Profesional solamente se cuenta con una prueba de habilidad general; y iv) el sistema de evaluación está centralizado<sup>6</sup>. No obstante, en los últimos años algunas entidades han acudido a empresas especializadas en la selección de personal.

En lo referente al **nombramiento** de personal, la Ley de Servicio Civil establece en su capítulo III (artículos 49-53), todo lo relacionado con el sistema de nombramientos. Se define 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.

Lo típico de este procedimiento es que cada autoridad nominadora establezca el procedimiento a seguir, incluyendo a ONSEC, aún y cuando esta oficina no tiene la facultad de aprobarlo. El procedimiento usual para los nombramientos es el siguiente: La Unidad de recursos humanos o de personal de cada Ministerio emite un nombramiento que debe ser trasladado a la dependencia donde ha de tomar posesión el servidor nombrado; luego la dependencia deberá completar la información del Formulario Oficial del Movimiento de Personal y remitirla a ONSEC para su certificación. ONSEC analiza la información para verificar si esta cumple con los requisitos legales, si es así asigna el salario correspondiente al servidor. Una vez efectuada la certificación ONSEC registra el nombramiento en el Sistema de Información de Servidores Públicos. De esta cuenta, el procedimiento genérico para la emisión de un nombramiento incluye alrededor de 19 actividades, incluidas dentro de diez (10) pasos generales que consumen alrededor de 138 días.

Un aspecto que influye en el atraso de los nombramientos lo constituye el manejo de diferentes formularios. Dependiendo del tipo de nombramiento y de la Autoridad Nominadora de que se trate, así será el formulario que se llene. ONSEC, a partir de mayo de 1995, puso en vigor el Formulario Único que sustituyó a los antiguos “Avisos de Toma de Posesión y Entrega de Puestos”; pero no eliminó el resto de formularios.

Otro aspecto que contribuye a que el proceso sea demasiado largo, es el hecho de que este proceso está centralizado, dado que solamente la Autoridad Nominadora –presidente, ministros y en algunos casos directores o gerentes- firma los nombramientos de puestos que se ubican dentro de las unidades administrativas que por ley dependen directamente de estas dependencias superiores.

En general, para los casos típicos, el proceso de selección y nombramiento de personal conlleva un promedio de 16 pasos en un tiempo estimado de 195 días, de los cuales el 71% del tiempo es utilizado para el nombramiento de personal y el 29% restante para la selección de personal. De igual manera, el 62% (10) del número de pasos es para el nombramiento de personal y el 38% (6) para la selección de personal.

No existe un Sistema de **Desarrollo de Personal** que pueda calificarse como tal: la ley marco no lo previó así y tampoco quienes lo administran se han preocupado de ordenar sistemáticamente el conjunto de disposiciones y normas (políticas) que determinan qué hacer para resolver una solicitud o situación que se le presente durante el tiempo en el que el empleado esté al servicio de la Administración Pública.

---

<sup>6</sup> Los Artículos 43 y 44 de la Ley de Servicio Civil 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.

Lo común es que las leyes clasificadas como básicas, complementarias y otras, especifiquen qué se puede autorizar pero no cómo deben llevarse a cabo los procedimientos. Además de ello, tales leyes se contradicen en algunas ocasiones, pues en tanto que una concede un derecho o una obligación al servidor público, otra lo disminuye, elimina, amplía o tergiversa. En todos los casos, salvo contado, las leyes están vigentes no obstante que la posterior derogó tácitamente lo de la anterior, aplicándose lo que disponga el Jefe de Personal, su asesor jurídico y a veces en última instancia la opinión de ONSEC.

Aún con tales limitaciones puede estructurarse y organizarse los componentes de este sistema de la siguiente manera: i) inducción; ii) período de prueba; iii) ascensos; iv) sanciones; v) despido

Procedimiento de Despido: Con base en la Ley de Servicio Civil, el proceso legal que se sigue para destituir a un empleado que incurre en las causas que facultan a la Autoridad Nominadora para destituirlo, aparenta sencillez. La realidad es distinta debido a la centralización del sistema y por lo tanto la autoridad nominadora es la única facultada para nombrar y por tanto a despedir. La Ley establece el procedimiento general de despido y determina los pasos a seguir por el empleado para impugnar la resolución que se emite, ante la Junta Nacional de Servicio Civil, prestándola a través del Director de ONSEC. Los fallos de la Junta Nacional son apelables y el servidor puede acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, aplicando no sólo las disposiciones de la Ley, sino también las normas del procedimiento ordinario de trabajo.

Un problema frecuente en el área de despidos, es la figura del emplazamiento<sup>7</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, ante el cual el procedimiento se extiende.

El efecto de esta orden es congelar una plaza o a la persona que ocupa la plaza. Estas órdenes fueron creadas para proteger a los trabajadores involucrados en actividades sindicales de los despidos vengativos por parte de los patronos. 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 de las circunstancias bajo las que puede emitirse esta orden por lo que se utiliza en forma libre en las instituciones del Sector Público cuando se anticipa un cambio de un puesto y éste es protestado por el empleado. Como resultado, 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. El emplazamiento sigue en vigor indefinidamente hasta que sea retirado por la parte que lo solicitó. Por ejemplo, un Sindicato en formación solicitó una orden de *emplazamiento* contra la *Oficina Nacional del Servicio Civil, ONSEC* en enero de 1988. En 1989, el grupo fue reconocido como Sindicato y el emplazamiento sigue en vigor. Sin embargo, debería notarse que las instituciones gubernamentales pueden tener responsabilidad parcial de los períodos extendidos de las órdenes ya que no inician las acciones legales para que sean levantadas cuando han terminado las causas.

Se aprecia, de esta manera, lo dificultoso del proceso de destitución; cuando la ley se elaboró, previó los pasos a seguir para ello, los que aunque “mínimos” en la práctica se extienden en el tiempo –más de seis meses-. Con el resurgimiento de sindicatos de empleados públicos a partir de 1986, los pasos se

---

<sup>7</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”.



incrementan en número y tiempo –más de un año-, y debido a que general y lamentablemente 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.

En resumen, dado el proceso legal de despido establecido en la ley, sus limitaciones intrínsecas están en la agilidad de la decisión y su efectiva puesta en práctica, a las que se agregan los emplazamientos, que se convierten en verdaderas restricciones al proceso. En la realidad, se está generando una reasignación sub-óptima de la fuerza laboral, con el costo monetario adicional para el Estado por concepto de litigio.

#### ▪ **Gestión del Rendimiento**

Aunque existe una descripción de las plazas, frecuentemente existe poca relación entre las tareas efectuadas y la descripción formal. Un corolario es la ausencia de estándares de desempeño. La responsabilidad de asegurar que los empleados públicos rindan la medida completa del servicio descansa en los Administradores, desde los Supervisores de primera línea hasta la jerarquía administrativa superior. Cuando éstos no se preocupan por la producción de sus subalternos, no existe razón para esperar que los Supervisores de primera línea lo hagan.

La Ley del Servicio Civil establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por su Supervisor por lo menos una vez al año. Seguidamente, 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.

A pesar de que la Ley permite y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el Sector Público. Existe un procedimiento de evaluación indicado por la Ley, sin embargo, no se presenta un proceso o método de evaluación y no se presentan criterios ni formularios estandarizados. En teoría, ONSEC tiene la responsabilidad de verificar las evaluaciones de los empleados del Sector Público, que en la práctica, no lleva a cabo.

La idea 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 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. Es mucho más probable que los Supervisores se identifiquen con los intereses de los empleados más que con los de la institución y aún menos con los intereses del público, clientes del Gobierno.

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 (ver Anexo 1). 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. La Ley del Servicio Civil contempló la creación de una estructura salarial con la característica de aumentos escalonados en cada grado que proporcionaba una base para compensar una labor superior (Artículo 70-73). La responsabilidad de desarrollar y proponer una estructura como ésta fue dada a ONSEC. No se sabe si alguna vez ONSEC hizo la propuesta porque nunca fue implementada. La posibilidad de un ascenso probablemente no sirva como incentivo, ya que no existe un historial de evaluaciones del trabajo como apoyo a las solicitudes de ascenso. Finalmente, el paquete actual de compensaciones que prevalece en el Sector Público ha reducido el diferencial de ingresos entre las categorías de salarios, de manera que un ascenso implica un aumento mínimo de

ingresos, por lo que generalmente no vale la pena el esfuerzo para que éste sea tomado en cuenta. Esto es más notorio en las categorías de empleados no profesionales.

#### ▪ **Gestión de la Compensación**

Los empleados públicos de Guatemala 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. Esta se organizó en 1962 y en 1988 se incluyeron dos nuevas clasificaciones ocupacionales. Los salarios son determinados como una cifra específica para cada puesto. Esto implica que por ejemplo todos los secretarios I, contratados en cualquier entidad ganan el mismo salario base sin existir rangos o espacios para incremento dentro del mismo puesto. La única forma de obtener incremento es mediante otros rubros de compensación o aumentos generales en el Sector Público. Los puestos y salarios se clasifican en las siguientes grandes categorías: Manual, Técnica y oficinista. Existen dos grandes categorías de trabajo manual que van desde tareas que no requieren capacitación, hasta tareas que sí la requieren: cada una tiene varias clasificaciones, incluyendo puestos de supervisión y clasificación de salarios. Existen dos grandes categorías técnicas. Una de ellas incluye las ocupaciones para las cuales se debe recibir capacitación a nivel de escuela secundaria en programas de certificados vocacionales. La otra categoría técnica requiere estudios universitarios y está destinada para apoyar a los profesionales en actividades de investigación. Una categoría es aplicable a las tareas de oficina, que actualmente tiene doce clasificaciones y escalas de salarios. Luego existe una categoría para el personal artístico profesional. La categoría de profesionales está subdividida en tres clases de empleados y tres clases administrativas; la capacitación necesaria para esta categoría incluye un título universitario ser miembro activo del colegio profesional de su profesión. El personal paramédico desde 1992 tiene una categoría separada al igual que los empleados del ramo de informática. En 1991, se agregó una categoría profesional menor, la serie de asistentes profesionales. La categoría ejecutiva incluye personal administrativo de alto nivel, Sub-Directores y Directores Ministeriales. Finalmente, en 1992, fue creada una categoría diferente para los asesores profesionales.

Beneficios Monetarios Directos –Beneficios Salariales-

Este componente incluye:

**Salario Inicial:** En sí no es un beneficio, sino la retribución que el Estado como patrono efectúa al servidor por sus servicios durante un período de tiempo determinado y con base en un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido.

**Complemento al Salario Inicial:** Representa la asignación extra que recibe un empleado cuando por motivo de cambios efectuados en el sistema de clasificación.

**Bonificación de Emergencia:** Es el ingreso mensual adicional que perciben todos los empleados públicos de acuerdo con las leyes vigentes.

**Bonificación Profesional:** Se les paga exclusivamente a profesionales que ocupen puestos que exijan esa calidad y ser colegiado activo. El monto está establecido en las disposiciones legales vigentes.

**Bono por Antigüedad:** Lo reciben empleados que ocupan puestos que no requieren ser profesionales universitarios para su desempeño. Su monto se establece en las disposiciones legales correspondientes.

**Escalafón:** Los empleados públicos del magisterio nacional obtienen un escalafón, el cual fue establecido desde 1961 y su monto se determina aplicando el porcentaje que corresponda al “sueldo básico” o salario inicial del puesto docente, en los niveles de educación pre-primaria, primaria y media. El porcentaje fluctúa entre 0%, para menos de cinco (5) años, hasta un 100% para los que lleven de 25 a 30 años.

**Bono Vacacional:** Inicialmente se fijó en Q.150.00 (US \$ 19.23) –julio de 1992- y fue incrementado a Q.200.00 (US \$ 25.64); así continúa a la fecha.

**Aguinaldo:** Constituye el “sueldo 13” del servidor público.

**Bonificación Anual:** Más conocida como “Bono 14”, su monto se determina sobre la base del salario promedio obtenido por el trabajador durante los últimos seis (6) meses del período de que se trate (julio de un año a junio del siguiente), pagándose el 100% resultante del promedio el 15 de julio de cada año.

**Bonificación Cuerpos de Seguridad:** Los agentes de policía, guardias de hacienda y guardias de presidios perciben una bonificación mensual extra de Q.25.00 (US \$ 3.20), fijada por el Decreto-Ley de Presupuesto No. 117-82.

**Bonificación de Riesgo:** El Acuerdo Gubernativo No. 540-94 publicado el 31 de agosto de 1994, crea esta bonificación como un estipendio adicional al anterior, pero exclusivamente al personal que integre la “Fuerza de Reacción Inmediata” en la Policía Nacional y fue fijado en Q.350.00 (US \$ 44.87) al mes.

Existen en algunas instancias gubernamentales otros beneficios monetarios directos tales como: horas extras, viáticos, gastos de representación y dietas.

En resumen, puede indicarse que los empleados cubiertos por la Ley de Servicio Civil, perciben en forma directa (mensual o anual) beneficios que le son retribuidos según las leyes vigentes, por lo que puede afirmarse que a pesar de la carencia de un Sistema de Desarrollo de Personal integrado y con filosofía propia, es posible “construir” éste en la parte referente a incentivos monetarios.

Las compensaciones mencionadas se refieren a las de los empleados cubiertos por el régimen de Servicio Civil ya que una importante porción de empleados del Estado (maestros, militares, policías por ejemplo) prestan sus servicios y sus compensaciones se administran bajo regímenes específicos. Los empleados de las descentralizadas y empresas públicas tienen también regímenes específicos.

### **Beneficios Monetarios Indirectos**

Este componente provee a los empleados cubiertos por la Ley de Servicio Civil, de asignaciones que por no ser recibidas mensualmente en forma monetaria, no son consideradas como beneficio medible en dinero, pero para el Estado como patrono sí representan costos. Entre tales beneficios se cuenta:

**Vacaciones Pagadas:** Se autorizan en dos modalidades: 20 días hábiles (que suman 30 días calendario) para empleados regulares y de 30 días hábiles (45 calendario) a aquellos que de conformidad con la Ley del Servicio Civil y su reglamento, se determine que están expuestos a contraer enfermedad profesional –telegrafistas, radiotécnicos, técnicos en computación, radiólogos y otros.

**Licencias:** Los Artículos 61, numeral 4 de la Ley de Servicio Civil y 46 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Reglamento de la Ley del Servicio Civil permiten obtener licencias hasta por tres meses cada año, de los cuales uno es con goce de sueldo sin bonificaciones y el segundo y tercero sin goce de beneficios.

**Permisos:** Es normal que los empleados soliciten generalmente uno, dos o tres días al mes en promedio. Al igual que en el caso de las Licencias, no se cuenta con registros de cuántas veces un empleado pide permiso en el año.

**Suspensiones por enfermedad común y accidentes:** Si la suspensión es por enfermedad común, el IGSS cubre hasta el 60% del salario del trabajador y el Estado continúa pagando las bonificaciones de emergencia y profesional que correspondan. Si la suspensión es por accidente de trabajo o enfermedad que ameritó su hospitalización –mínimo 3 días- el empleado cobrará el 100% de su sueldo, del cual el IGSS pagará el 60% y el Estado el 40%, más bonificaciones.

En suma, las suspensiones, al igual que los anteriores beneficios monetarios indirectos, tienen un costo para el Estado, el que, además se incrementa al tener que nombrar personal interino mientras dure la suspensión. Se carece también de registros integrales.

**Suspensión por Maternidad:** Como beneficio monetario indirecto para las trabajadoras en período de maternidad, la suspensión dura 30 días calendario antes del parto y 54 días después de que ocurre, durante los cuales el IGSS paga el 100% del salario. El Estado paga el 100% de las bonificaciones. De esta acción de personal se notifica a ONSEC en el formulario respectivo, pero ésta sólo lo tramita y no guarda registros.

**Período de Lactancia:** De acuerdo a las modificaciones efectuadas al Código de Trabajo, el período de lactancia es de una hora diaria o media hora después del inicio de la jornada única y media hora antes de que ésta concluya, el cual se extiende por diez (10) meses a partir de que concluye el descanso post-natal. Determinar el costo oculto de este beneficio no es factible, ya que no existen registros al respecto. ONSEC, por su parte, no recibe notificación alguna.

**Días de Asueto:** El artículo 69 de la Ley de Servicio Civil contempla 11 días completos de asueto para los empleados públicos, más uno para las madres trabajadoras.

En conclusión, los beneficios monetarios indirectos –imputados como un costo para el Estado y de valor monetarios cero para los trabajadores- que efectivamente perciben los servidores públicos, se estima en decenas de millones de quetzales. El carecer de registros o información al respecto impide cuantificar su impacto financiero.

No existen registros generales sobre licencias, permisos y suspensiones.

La estructura de salarios ha tendido a ser mas estrecha en tanto que se han aplicado ajustes a los salarios en las diferentes categorías de empleados. Una comparación de los cambios de salarios en las diferentes categorías indica aumentos mucho mayores para el personal menos capacitado que para los puestos profesionales y administrativos. En tanto que algunas de las categorías de trabajos menos capacitados (Ej. mensajeros, trabajadores manuales Grado III, conserjes, auxiliares de enfermería, etc.) lograron un aumento salarial equivalente a 250 a 300%, los aumentos para los técnicos y profesionales fueron de 155% y 200%.

Los diferenciales en los salarios dentro de las categorías ocupacionales han disminuido como resultado de los ajustes efectuados a la estructura básica del salario base. Los aumentos generales de salarios han concedido aumentos proporcionalmente mayores a los grados más bajos de cada categoría. Como resultado, el diferencial relativo entre los empleados de rangos mayores y menores dentro de las categorías ocupacionales se ha reducido sustancialmente.

Se han mantenido diferenciales relativos únicamente en las categorías profesionales y administrativas superiores aunque a niveles muy reducidos. Todas estas diferencias disminuyen si se consideran los demás elementos fijos del paquete de remuneraciones que favorecen a los grupos de salarios menores, Ej. bonos vacacionales. Es difícil no especular sobre la falta de efecto como incentivos en una estructura salarial como ésta. Una labor excelente en el trabajo para lograr un ascenso, casi no vale la pena.

Entre los diferenciales mas críticos se encuentran aquellos que supuestamente tienen el objetivo de recompensar a los supervisores por las responsabilidades que asumen. En el caso de Guatemala, en la mayoría de las clases de empleados, el diferencial entre el salario de un supervisor y el empleado subalterno mejor pagado ha disminuido al punto de no ser significativo.

Considerando lo reducido de las recompensas que reciben los supervisores, no es de sorprenderse que sean poco receptivos en aceptar obligaciones que involucren decisiones difíciles o que puedan ocasionar tensión entre ellos y sus subalternos. En caso que en el Gobierno existiera el verdadero deseo de aumentar la productividad de la fuerza laboral, la posición de los supervisores debería fortalecerse. El estado y las remuneraciones de los supervisores para administrar en forma efectiva la fuerza laboral bajo su mando, tendrían que ser mejorados sustancialmente para los empleados que efectúan la labor de supervisión.

- **Gestión del Desarrollo**

En Guatemala el régimen de Servicio civil no establece “carrera administrativa” para los empleados. Los regímenes especiales como los de maestros, policías y relaciones exteriores incluyen elementos de “carrera” en los que la antigüedad es el principal criterio, aunque en el militar y policial se establecen requisitos de cursos y capacitación previa.

Como ya se expresó con anterioridad, la figura del ascenso es el derecho que tiene el servidor público de ser promovido a una categoría superior, con base en su adecuado desenvolvimiento en la unidad administrativa de que se trate. En virtud que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, que ordenan las leyes (Ley de Servicio Civil y su reglamento, Ley de Salarios y Acuerdo Gubernativo 1222-88), generalmente el ascenso se da por decisiones de jefes y autoridades sin criterios pre-establecidos.

La capacitación que se atiende dentro del país como en el exterior generalmente no responde a necesidades detectadas en la institución o en el sector público sino usualmente es respuesta a la oferta que presentan las instituciones que brindan esos servicios, de tal forma que a pesar de los esfuerzos del denominado “Sistema Nacional de Capacitación” y del consejo de capacitación formado por instituciones relacionadas como INAP, INTECAP, ONSEC y principales centros de formación de los Ministerios, no existen esfuerzos sistemáticos para planificar la capacitación y formación de los recursos humanos.

Casi la totalidad de instituciones 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 y por ende, no están preparadas para desarrollar planes de capacitación orientados a elevar la capacidad de los empleados para satisfacer los requerimientos específicos de la institución.

Esta falta de sistematización y comprensión de la planificación del desarrollo del recurso humano lleva a extremos en cuanto a la atención de cursos que no tienen ninguna relación con el trabajo que se desempeña, el uso de la capacitación temporal y no formal como especie de “vacaciones pagadas” o en algunas ocasiones el ingreso a posiciones dentro del Estado para tener acceso a programas de maestría o diplomados a los que se ingresa prontamente y posteriormente se deja el sector público, convirtiendo el empleo público en una forma de “beca”.

Otro problema que presenta este componente, es que aún y cuando éste es un beneficio no monetario para el trabajador, éste no necesariamente asiste a los cursos por propia iniciativa o motivación, y por lo tanto la capacitación no se refleja o influye en cambio de actitudes en los funcionarios y/o procedimientos en la administración pública.<sup>8</sup> Por otra parte, es común que los empleados no perciban ningún incentivo para capacitarse, pues cuando regresan a desempeñar sus cargos, éstos no sólo no pueden aplicar sus conocimientos sino que no existen mecanismos de acreditación de la capacitación para recibir incentivos. Esto desalienta la participación del personal en actividades de capacitación, incluso en programas en el exterior.

A pesar de que se desconoce el total de recursos presupuestarios asignados a la capacitación del recurso humano por no estar claramente identificado en la clasificación presupuestaria, el Estado gasta importantes sumas en programas e instituciones cuyo costo/efectividad no es claro.

---

<sup>8</sup> ONSEC-INAP. **Investigación sobre necesidades de capacitación de los jefes o encargados personal (Informe Final)**. Editor. INAP. Guatemala, octubre de 1984. Págs. 3-5.

En síntesis, en Guatemala la capacitación no es un sistema adecuadamente gestionado ni se cuenta con una política integral de Adiestramiento y Desarrollo de Personal.

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

Como parte de la reciente legislación de orientación democrática y la política de “concertación” del gobierno de la Democracia Cristiana, entre 1986 y 1988 los sindicatos públicos, especialmente los magisteriales, tuvieron un rol muy activo en huelgas, negociaciones salariales y “pactos colectivos” en las instituciones.

Después de dos importantes huelgas fallidas y de acciones de hecho que dejaron sin varios servicios públicos a la población, los sindicatos de empleados estatales se vieron divididos y su imagen deteriorada y a pesar de que siguen activos y es la única forma de organización que la ley reconoce como representativa de los trabajadores, 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, cuya principal función reconocida 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 los sindicatos han convertido en inamovilidad debido al uso de la figura del “emplazamiento” a la autoridad institucional, mediante la cual esta no puede destituir a ningún empleado mientras dure el mismo. Puede sin embargo, hacerlo solicitando permiso de Juez competente.

Raramente los sindicatos, rara vez se han orientado las demandas hacia el mejoramiento de desempeño de sus afiliados y de la atención al público o de incremento de la productividad. 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 en algunos casos.

Dentro del Programa de Modernización del Sector Público emprendido por el gobierno del período 96-2000 por lo menos 5 instituciones (GUATEL, INDE, Ministerio de Finanzas (Aduanas y Rentas Internas), Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte (Correos, Dirección General de Caminos) y Ministerio de Agricultura fueron sometidas a procesos de reducción de personal derivadas de procesos de privatización o modernización institucional. En la mayoría de los casos fueron procesos negociados con los sindicatos, especialmente en el formato de “Programas de Retiro Voluntario” mediante los cuales se incrementó el número de salarios por “indemnización” (retiro) a que tienen derecho los trabajadores constitucionalmente (10). A pesar de que dichos programas declaran que los trabajadores no tienen derecho a reingresar en esa calidad al Sector Público, no existen controles que lo impidan y muchos profesionales y técnicos han vuelto bajo contratos de servicios (renglón 029).

En materia de información y registros, no se lleva un control adecuado y actualizado de la fecha de creación de los mismos, número de afiliados, alzas y bajas de afiliados o cambios de representantes en Comités Ejecutivos y Consultivos.

El número de sindicatos reportados en los registros manuales del Ministerio de Trabajo no son del todo confiables, pues incluyen sindicatos ya desaparecidos, como los del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (disuelto en 1994), el del Comité de Reconstrucción (suprimido el mismo año) y 6 sindicatos del Ministerio de Cultura y Deportes, al que en 1994 le fueron suprimidos 700 puestos de 1,134 que tenía.

Las cifras de afiliados son menos confiables, puesto que no se actualizan alzas y bajas de los miembros activos, tanto porque los sindicatos no proveen información, como por la inadecuación de los registros.

A pesar de la reducción de la afiliación sindical y del apoyo que reciben dentro de las instituciones y de la población, los sindicatos siguen siendo un actor clave dentro de las instituciones y en la percepción de los políticos. Por ello en todos los intentos de negociaciones, pactos o acuerdos gobierno/sociedad civil entre 1986 y 2002, estos han sido invitados y tomados en cuenta.

En 1994, los sindicatos suscribieron conjuntamente con los Ministros del Estado la Declaración de Antigua, mediante la cual se pretendía que las partes desarrollaran un proceso de estudio tendiente a la modernización del aparato estatal. Después de largas sesiones de trabajo, no quedó un producto claro, objetivo y orientador de la Reforma del Estado.

En las “Mesas de Negociación Social” a las que llamó el gobierno en 1998 también estuvieron presentes los trabajadores y se avanzó en la definición de principios y acciones generales que conducirían a una reforma del Sistema de Servicio Civil, proceso que finalmente el gobierno decidió no continuar al final de su mandato.

En suma, el papel y el peso de los sindicatos de empleados públicos se han venido modificando en Guatemala en las últimas décadas conforme las tendencias mundiales y locales van perfilando nuevas formas de organización y participación social, entre sus características actuales:

- Mantienen su rol de luchar por reivindicaciones salariales, estabilidad y protección laboral
- Continúan utilizando medidas de hecho para presionar a las autoridades, aunque orientándose gradualmente a enmarcarse dentro de los procedimientos de ley.
- Mantienen como tipo de organización, el monopolio de la representación de los trabajadores, aunque en cada institución puede existir más de 1 sindicato.
- Ha habido una disminución en la afiliación formal y en el apoyo interno y externo del que gozaban el pasado
- 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.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **4.1. Análisis de áreas causales**

La administración de personal en el Sector Público de Guatemala se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Una de las principales desventajas del contexto es la baja cobertura y calidad de los servicios educativos, que en adición a producir egresados sin las características adecuadas para ingresar a un mercado laboral cada vez más demandante y competitivo, contribuye a una lenta disminución de la tasa de analfabetismo. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos los niveles de desempleo y subempleo. Esto ocasiona que los empleos del sector público con una virtual inamovilidad sean altamente apetecidos y existan pocas oportunidades para empleados sin altas calificaciones para dejar sus puestos.

La estructura del conjunto de puestos del sector público muestra un componente muy alto de posiciones con bajos requisitos de calificación, 60.2% concentrándose en funciones de oficinistas, apoyo administrativo y logístico. Siendo bajo el peso de las posiciones con requisitos profesionales, técnicos o de habilidades gerenciales (39.8%).

Esta estructura implica que la mayoría de los trabajadores del Sector Público en Guatemala no tienen una preparación académica significativa. Aproximadamente el 70% de los empleados permanentes de

los renglones 011 y 022 han completado educación secundaria (ciclo básico o hasta el noveno grado.) La mayor parte de ellos son egresados de escuelas públicas que no cuentan con condiciones para una educación de alta calidad.<sup>9</sup>

Únicamente el 6% de las plazas autorizadas requieren titulación universitaria y ninguna tiene el requerimiento de maestrías, a pesar de esto aproximadamente 30% de los empleados tienen algún estudio universitario y aproximadamente 1.5% tienen estudios universitarios a nivel de maestría. Esto se debe en parte al atractivo que representa la virtual inamovilidad de los empleados de sus puestos quienes prefieren la seguridad que representa trabajar para el Estado aunque su puesto no requiera un grado profesional.

Muchos empleados de apoyo tienen únicamente una capacidad funcional de lectura. Son muy pocos los empleados que ocupan puestos y que tienen la capacitación académica para los mismos. La mayoría de los trabajadores ingresan sin tener los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para llevar a cabo las tareas, especialmente en las técnicas.

Esta característica de atracción de empleados poco calificados que presenta la estructura de puestos, se alinea con la estructura salarial para expulsar a empleados calificados y atraer a los menos calificados a posiciones con requisitos técnico-profesionales ya que las compensaciones de los puestos con requisitos de baja calificación son relativamente más altos que los de sus homólogos o equivalentes del sector privado, mientras que a los profesionales, técnicos y gerentes públicos se les paga menos que a sus equivalentes en el sector privado.

Por otra parte, la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral en el sector público. No existen sistemas adecuados de determinación de funciones y atribuciones, fijación de metas y objetivos a los empleados; retroalimentación en base a la labor efectuada ni sistemas de evaluación del desempeño. En consecuencia, se paga igual a quienes cumplen efectivamente sus atribuciones y a los que no, generando incentivos perversos en lugar de incentivos correctos y alineados con los objetivos del sistema y de las instituciones.

La alta centralización de la gestión de los recursos humanos que se esbozó en el apartado correspondiente impide que los gerentes y autoridades del sector público bajo el régimen de servicio civil tomen decisiones básicas sobre los recursos institucionales, contribuyendo significativamente a la ineficacia e ineficiencia institucional y a que existan justificaciones y excusas para no desempeñarse efectivamente.

En síntesis la incapacidad del sistema de gestión de recursos humanos para atraer y retener recursos humanos adecuados a las necesidades institucionales y al interés público en Guatemala, se genera en causas estructurales inherentes al actual sistema.

#### **4.2. Conclusiones principales del diagnóstico**

- *Resultados del sistema.* 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 a las del interés público.
- *Multiplicidad de regímenes.* Existen distintos regímenes de personal paralelos al denominado de Servicio Civil. Esos regímenes cubren la gestión de la mayoría de los recursos humanos empleados por el sector público guatemalteco, correspondiendo a: a) entidades autónomas, descentralizadas o empresas públicas con regímenes propios según su legislación de creación; y b) a grandes dotaciones de personal bajo regímenes especiales como maestros, policías y militares.
- *Dispersión normativa.* La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas y existencia de contradicciones y lagunas

<sup>9</sup> Guatemala, Modernización del Sector Público y Administración de Recursos Humanos. Meter Gregory 1995



- *Estructura de puestos y salarios.* La estructura de puestos y salarios globalmente analizada presenta la forma de una pirámide achatada con una base muy amplia, que corresponde a posiciones con muy bajos requisitos de calificación, mientras que una cúspide muy reducida corresponde a posiciones con requisitos de competencias técnicas y profesionales.
- *Tamaño del Gobierno pequeño:* El Gobierno de Guatemala no se caracteriza por ser grande es su número de miembros, ya que solo el 1.6% de la población total prestan sus servicios en él.
- *Atracción de los menos calificados.* Los salarios de las posiciones con menos requisitos de calificación tienden a tener salarios más altos que sus homólogos del sector privado (con educación básica: conserjes, mensajeros, oficinistas. Con educación media y vocacional como maestros, policías) mientras que los puestos que requieren calificaciones técnicas especializadas y profesionales tienden a ser remunerados a niveles relativamente más bajos que sus equivalentes en el sector privado. (gerentes, ejecutivos, directores, etc.)
- *La distancia salarial entre niveles es muy limitada.* Esto hace poco atractiva la movilidad vertical.
- *No se incentiva la productividad.* El sistema de compensaciones y su administración impide una gestión basada en productividad e incentivos. Se paga igual a quien cumple con eficiencia y eficacia sus atribuciones, que a quien no lo hace.
- *Permanencia e inamovilidad.* Las sanciones son en la práctica difícilmente aplicables y existe una alta permanencia y en muchos casos virtual inamovilidad de los empleados, a pesar de causas justificadas de sanciones e incluso despidos.
- *Desequilibrio en las decisiones.* Es frecuente el ejercicio de prácticas “tutelares” a favor del trabajador en los procesos de resolución de conflictos entre el Estado y sus empleados. Tanto a nivel de proceso administrativo (máxima decisión de la Junta Nacional de Servicio Civil) como de las instancias judiciales se impide la ejecución de sanciones, se ordenan “reinstalaciones” injustificadas y en consecuencia se alientan conductas contrarias a los intereses institucionales y del público.
- *Alto grado de centralización en la gestión de RH.* El sistema de gestión de recursos humanos amparado por la Ley de Servicio Civil es altamente centralizado, jugando un rol protagónico en decisiones y ejecución de procesos la Oficina Nacional del Servicio Civil -ONSEC- y el Ministerio de Finanzas Públicas. Ubicando a los Ministerios sustantivos, Secretarías y Dependencias en una posición de tramitadores ante la ONSEC y a sus autoridades en un rol meramente “Nominador”. Esta centralización es factor determinante en la ineficiencia e ineficacia en el cumplimiento de funciones
- La centralización de la gestión de recursos humanos es una manifestación más de la centralización general que presenta el sector público guatemalteco, tanto en sistemas de gestión de recursos como en la prestación de servicios públicos sustantivos.
- *El subsistema más débil del SGRH guatemalteco es el de planificación.* No existe información, sistemas ni herramientas que permitan diseñar y modificar estratégicamente el sistema de gestión ni la dotación de personal. Esta situación se expresa por ejemplo en la carencia de descripciones de puestos y perfiles completos y en la carencia de sistemas de asignación de metas y responsabilidades específicas a las dependencias y a los empleados.  
La debilidad de la planificación de la gestión de recursos humanos incide directamente en la ausencia de aplicación de sistemas de evaluación e incentivos a la productividad.
- *Politización y arbitrariedad* Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal que actualmente se ejecutan en el Servicio Civil Guatemalteco, impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema.
- *No hay condiciones para el desarrollo del empleado público dentro del sistema.* No existen en forma sistémica políticas integrales de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

- *En la práctica no se evalúa el desempeño sistemáticamente.* 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 persona que en la práctica no existe como sistema.
- *No existe la “carrera del servidor público” basada en el mérito.* No existen normas para rutas de desarrollo y movilidad laboral en el sistema. En los casos de regímenes paralelos al de servicio civil como los de maestros y personal militar existen pasos definidos dentro de la estructura de puestos que pueden ser seguidos por el personal, siendo uno de los principales criterios la antigüedad y secundariamente el mérito.
- *Los sindicatos.* El papel y el peso de los sindicatos de empleados públicos se han venido modificando en Guatemala en las últimas décadas conforme las tendencias mundiales y locales van perfilando nuevas formas de organización y participación social, entre sus características actuales:
  - Mantienen su rol de luchar por reivindicaciones salariales, estabilidad y protección laboral
  - Continúan utilizando medidas de hecho para presionar a las autoridades, aunque orientándose gradualmente a enmarcarse dentro de los procedimientos de ley.
  - Mantienen como tipo de organización, el monopolio de la representación de los trabajadores, aunque en cada institución puede existir más de 1 sindicato.
  - Ha habido una disminución en la afiliación formal y en el apoyo interno y externo del que gozaban el pasado
  - 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.

### **4.3. Propuestas de mejora**

#### **Fortalecimiento y Reforma Institucional**

Objetivo del nuevo sistema: atraer y retener recursos humanos de la más alta calidad disponible en el mercado nacional y con características alineadas con las funciones y objetivos de las instituciones del sector público guatemalteco.

#### **Características del nuevo sistema:**

- Legislación general para el sector público, que contenga toda la normativa necesaria para evitar aplicación supletoria de otros regímenes.
- Sistema de gestión que funciona con centralización normativa y de información y desconcentración/descentralización funcional y operativa.
- Legislación, estructura de puestos y salarios y procesos que permitan adaptabilidad a la naturaleza de las instituciones.
- Con orientación a optimizar el recurso humano.
- Salarios competitivos
- Estabilidad en los niveles medios y bajos
- Los mandos medios y bajos no dependen de la arbitrariedad y la política para ser nombrados o contratados.
- Orientado a reconocer mérito y productividad
- Cuenta con un sistema de desarrollo del recurso humano alineado con los objetivos del sistema general, sin privilegios que afecten el interés público.
- Las sanciones son aplicadas con imparcialidad y existe un proceso claro y expedito de resolución de conflictos entre el Estado y sus trabajadores.

### **Macro-acciones:**

- Emitir una nueva ley de servicio civil que integre todas las normas relacionadas con la gestión del sistema de recursos humanos del sector público.
- Crear una nueva organización con autonomía técnica y administrativa en sustitución de ONSEC con funciones y enfoques modernos, que norme y regule pero no ejecute la gestión del recurso humano directamente y aplique nuevas tecnologías de gestión e informática.
- Crear una nueva estructura de regímenes diferenciados en los cuales se pueda ingresar y desarrollar el empleado público según sea el tipo de posición dentro de la escala de puestos.
- Separar la administración del recurso humano de la administración del sistema de pensiones de los empleados públicos.
- Crear un nuevo sistema de resolución de controversias laborales del sector público
- Crear el Tribunal Nacional del Servicio Civil como Instancia Administrativa para a) conocer las impugnaciones por acciones de personal emitidas por los órganos y las autoridades de gestión de los recursos humanos; b) actuar como conciliador; y c) actuar como tercera parte para delegar árbitros para el proceso de arbitraje voluntario.
- Redefinir las necesidades de puestos y salarios de cada institución, en búsqueda de la profesionalización del sector público, durante el proceso de modernización institucional de las organizaciones afectas a la nueva ley.

### **Estrategia:**

- La reforma debe ser realizada a partir de acuerdos con los actores sociales más importantes sobre principios, lineamientos y criterios a aplicar.
- Regímenes del Nuevo Servicio Civil.
- Régimen superior: Autoridades electas o designadas: nombrados
- Régimen directivo Directores, Gerentes etc. Por contrato de plazo definido, deben llenar los requisitos del puesto, nombrado por la autoridad, sujetos a evaluación del desempeño
- Régimen Profesional y Técnico: Por contrato de plazo definido, deben llenar requisitos del puesto, se seleccionan por concursos de oposición, sujetos a evaluación del desempeño
- Régimen de asistencia profesional: puestos de apoyo, operativos y administrativos.
- Por nombramiento de plazo indefinido, debe llenar requisitos del puesto, seleccionados por concursos de oposición, sujetos a evaluación del desempeño.
- Empleados de confianza: se les exige de cumplir los requisitos del puestos y de los procesos de selección y oposición. Número limitado de posiciones.

### **Funciones de la nueva organización rectora del sistema de gestión de recursos humanos.**

- Vela por el cumplimiento de la ley de Servicio Civil.
- Propuesta de reglamentación y normativa para aprobación conforme ley.
- Diseño y supervisión de procesos de gestión de recursos humanos.
- Diseño y emisión de políticas de gestión de recursos humanos
- Diseño, implementación y administración de los sistemas informáticos y otras herramientas generales para la gestión de recursos humanos.
- Integra los registros de empleados públicos
- Registro de sindicatos públicos
- Administración de estructuras de las instituciones bajo la ley
- Asesora técnicamente a las instituciones administradoras de recursos humanos.

### **Funciones de los Ministerios, Secretarías y entidades bajo la nueva ley.**

- Ejercer plenamente la gestión de los recursos humanos de la institución acuerdo a la Ley de Servicio Civil, reglamentos y normas emitidas por la nueva institución rectora. Son responsables de las

decisiones que adopten.

- Los pagos del personal se realizarán conforme las disposiciones del sistema integrado de administración financiera.

#### **Nuevos enfoques a los sistemas de gestión de recursos humanos.**

- El rediseño de los subsistemas para que respondan al objetivo y características definidas para el nuevo sistema, comprendería:
  - Sistema de Información
  - Sistema de Planificación
  - Administración de Puestos y Salarios
  - Sistema de Aprovisionamiento
  - Adiestramiento, capacitación y desarrollo
  - Evaluación del Desempeño

#### **5. BIBLIOGRAFIA**

Batres Villagran, Ariel, El macrosistema del Servicio Civil en Guatemala: Diagnóstico, Guatemala 1995  
Guatemala, Modernización del Sector Publico y Administración de Recursos Humanos. Peter Gregory  
1995.

Ley de Servicio Civil; Acuerdo Gubernativo No. 1222-88 publicado el 20 de enero de 1989; y normas presupuestarias, Decreto 62-94 del Congreso de la República, publicado el 23 de diciembre de 1994.

Lic. Juan Arnoldo Borrayo Solares, ¿Por qué es inoperante el Sistema de Servicio Civil Guatemalteco? Análisis crítico, ponencia presentada al I Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Octubre de 1989

ONSEC. Departamento de Racionalización Administrativa: Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos. Inédito. Guatemala, enero de 1991. Pág. 317.

ONSEC-INAP. Investigación sobre necesidades de capacitación de los jefes o encargados personal (Informe Final). Editor. INAP. Guatemala, octubre de 1984. Págs. 3-5.

#### **6. RESEÑA BIOGRAFICA**

Carolina Roca es Economista y posee una Maestría en Administración Pública del Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, en donde se especializó en las áreas de finanzas, diseño institucional y negociaciones.

Actualmente, funge como Directora en IDC, y se desempeña como Consultor Internacional en el área de Modernización del Estado. Recientemente, desempeñó el cargo de Viceministro de Finanzas y fue responsable del programa de modernización económica, de la deuda y el financiamiento externo.

Por más de 12 años ha estado vinculada a negociaciones internacionales de cooperación para el desarrollo, tanto en posiciones gubernamentales como privadas y de organismos internacionales.

Fue responsable por parte de Guatemala en la negociación con el Club de París y de múltiples convenios financieros bilaterales, multilaterales y privados, entre ellos el de Modernización del Sistema Financiero. Además, también ha participado en negociaciones intersectoriales para acuerdos sobre implementación de medidas económicas.

En el área académica ha sido miembro de la Facultad de Ciencias Económicas de las Universidades Rafael Landívar y Mariano Gálvez, y del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

## 7. INDICADORES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL GUATEMALTECO

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Profesionalismo del Servicio Civil</b>								
Tasa de designaciones políticas	4.80%	5.33%	5.54%	5.82%	7.69%	6.13%	11.29%	17.76%
<b>Peso Fiscal del empleo público</b>								
Nómina salarial del gobierno central civil / PIB	2.30%	2.40%	2%	1.70%	1.60%	1.80%	1.60%	1.60%
Nómina salarial del gobierno central civil + instituciones descentralizadas / PIB	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Nómina salarial del gobierno central civil / Gasto público total del gobierno central civil	25.3%	26.6%	19.1%	19.1%	9.0%	12.60%	11%	N.D.
Nómina salarial del gobierno central civil + descentralizadas / Gasto público total del gobierno central civil + descentralizadas	25.7%	26.3%	19.4%	15.8%	13.8%	16.5%	N.D.	N.D.
<b>Incentivos del Servicio Civil</b>								
Relación nivel salarial superior / nivel salarial inferior -serie operativa-	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22
Relación nivel salarial superior / nivel salarial inferior -serie ejecutiva-	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita	1.53	1.63	1.93	1.25	1.21	1.38	1.24	1.21
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector manufacturero	0.86	0.8	0.71	0.64	0.61	0.69	0.63	N.D.
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector financiero	0.76	0.64	0.52	0.47	0.43	0.46	0.41	N.D.
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	0.95	0.95	0.81	0.74	0.69	0.77	0.7	N.D.
<b>Cifras de dotaciones del empleo</b>								
Número de empleados públicos en el gobierno central civil / población total	1.80%	1.70%	1.70%	1.80%	1.70%	1.60%	1.60%	1.64%
Número de empleados públicos en el sector educación / población total	0.79%	0.79%	0.79%	0.85%	0.85%	0.90%	0.85%	0.84%
Número de empleados públicos en el sector salud / población total	0.39%	0.39%	0.38%	0.37%	0.35%	0.34%	0.36%	0.37%
Número de empleados públicos en el sector policía / población total	0.18%	0.18%	0.18%	0.22%	0.23%	0.21%	0.20%	0.24%
Número de empleados públicos en empresas públicas / población total	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%	0.03%
<b>Otros Indicadores</b>								
Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior / puestos totales	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria / puestos totales	4.72%	4.89%	4.92%	4.65%	4.40%	4.98%	5.32%	6.12%
<b>Indicadores de eficiencia y productividad</b>								

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto público total del gobierno central / numero total de empleados públicos del gobierno central en Dólares	\$2,262. 06	\$2,512 .20	\$2,360 .51	\$2,255 .94	\$2,011 .72	\$2,311 .10	\$2,265 .69	\$2,396 .28
Gasto público total en salud/ numero total de empleados públicos del sector salud en Dólares	\$2,922. 89	\$2,580 .72	\$3,571 .08	\$4,275 .43	\$5,561 .30	\$5,127 .78	\$4,755 .74	N.D.
Gasto público total en educación / numero total de empleados públicos del sector educación en Dólares	\$2,831. 23	\$2,843 .99	\$3,526 .73	\$4,154 .58	\$4,431 .16	\$4,208 .54	\$4,268 .11	N.D.

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1995 - 2002. Memoria de Labores Banco de Guatemala 1995 – 2001, En cifras: Guatemala Global Infogroup 1999. \* Representa la diferencia entre la retribución total más alta y la retribución total más baja de la escala salarial