

# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA



Facultad de Sociología

## La gestión del Sistema de Servicio Civil de Guatemala 1995-2004

Guatemala  
2006



# La Gestión del Sistema de Servicio Civil de Guatemala 1995-2004

# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA



Facultad de Sociología

## La gestión del Sistema de Servicio Civil de Guatemala 1995-2004

Trabajo de investigación presentado por  
María Rodríguez Coutiño para optar el  
grado académico de Maestría en Desarrollo

Guatemala  
2006

ÍNDICE.....	V
LISTA DE TABLAS .....	VII
LISTA DE GRÁFICOS .....	VII
RESUMEN.....	VIII
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO CONTEXTUAL .....	3
A. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL: .....	3
B. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO: .....	11
C. CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL: .....	14
D. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y ACUERDOS DE PAZ:.....	16
III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....	20
A. EL ESTADO Y SU PROBLEMÁTICA SON EL PROBLEMA CENTRAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL EJE DE LA CIENCIA POLÍTICA .....	20
B. LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS SON EL RESULTADO DEL PROCESO DE DISGREGACIÓN COLONIAL.....	26
C. LA RESPUESTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	29
D. LINEAMIENTOS EN MATERIA DE UN ESTADO REALMENTE DEMOCRÁTICO Y POR TANTO PARTICIPATIVO.....	31
E. SE DEBE PROMOVER UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO CON LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS .....	33
F. ELEMENTOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN GUATEMALA.....	35
G. LA VISIÓN DE NACIÓN .....	41
H. GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO .....	49
I. LOS SUBSISTEMAS BÁSICOS QUE INTEGRAN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS –GRH-:.....	54
1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	57
2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.....	59
3. GESTIÓN DEL EMPLEO .....	60
4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO .....	63
5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN.....	65

---

6. GESTIÓN DEL DESARROLLO .....	67
7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES .....	69
8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN RECURSOS HUMANOS .....	72
9. LAS ORGANIZACIONES Y LAS RELACIONES CULTURALES Y DE GÉNERO .....	73
10. LAS ORGANIZACIONES PUEDEN Y DEBEN CAMBIAR PARA MEJORAR .....	74
11. LAS ACCIONES AFIRMATIVAS, UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA ASEGURAR LA EQUIDAD .....	75
12. CONCEPTOS.....	76
IV. PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	83
V. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	84
VI. OBJETIVOS .....	85
A. GENERAL .....	85
B. ESPECÍFICOS.....	85
VII. HIPÓTESIS .....	86
A. HIPÓTESIS NULA.....	86
B. HIPÓTESIS ALTERNATIVA.....	86
VIII. METODOLOGIA.....	87
IX. TECNICAS DE OBSERVACIÓN E INSTRUMENTOS ELABORADOS.....	89
X. DELIMITACION ESPACIAL Y TEMPORAL .....	100
XI. CRONOGRAMA DETALLADO DE ACTIVIDADES .....	102
XII. DISCUSIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	103
A. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL.....	103
B. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS.....	106
XIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	135
XIV. BIBLIOGRAFIA BASICA Y DE REFERENCIA .....	144
XV. ANEXOS .....	148

---

## LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1 Régimen del Servicio Civil al que están afectas las instituciones del Estado.....	6
Tabla No. 2 Indicadores generales de Guatemala 2004.....	11
Tabla No. 3 Principales indicadores económicos de Guatemala de 1996-2004 .....	14
Tabla No. 4 Acciones propuestas en materia de servicio civil por el gobierno de Oscar Berger .....	19
Tabla No. 5 Lista general de comprobación de puntos críticos .....	89
Tabla No. 6 Asignación de valores a criterios de evaluación .....	98
Tabla No. 7 Indicadores del sistema de Servicio Civil 1995-2003 .....	104
Tabla No. 8 Procedimiento general para despidos .....	118
Tabla No. 9 Procedimiento general para despidos en caso de emplazamiento ...	118

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfica No. 1 Indicadores económicos de Guatemala.....	14
Gráfica No. 2 Modelo integrado de Gestión Estratégica Recursos Humanos.....	51
Gráfica No. 3 Subsistemas de la gestión de Recursos Humanos.....	54
Gráfica No. 4 Organización del Sistema Nacional de Servicio Civil.....	103

## RESUMEN

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. 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 mayoría de los trabajadores del sector público en Guatemala no tienen una preparación académica significativa. La mayor parte de ellos son egresados de escuelas públicas que no cuentan con condiciones para una educación de alta calidad.

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. La alta centralización de la gestión de los recursos humanos 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.

A continuación se presentan las características principales que distinguen al Servicio Civil guatemalteco:

- 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.
- 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
- La distancia salarial entre niveles es muy limitada. Esto hace poco atractiva la movilidad vertical.
- 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.

- 
- Es frecuente el ejercicio de prácticas tutelares a favor del trabajador en los procesos de resolución de conflictos entre el Estado y sus empleados
  - 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
  - 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 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.

## I. INTRODUCCIÓN

En los procesos de desarrollo, no resulta exagerado decir que la buena gestión del sector público es tanto o más importante que la del sector privado. El sector público construye una parte significativa de la plataforma para la acción del sector privado y sirve de árbitro en la definición de la distribución de los beneficios.

En consecuencia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos es un requisito fundamental para la competitividad de los países, la equidad y el crecimiento sostenible.

El buen funcionamiento de los sistemas de Servicio Civil en Guatemala constituye uno de los requerimientos imprescindibles para lograr un Estado capaz y eficiente, a la altura de las necesidades del desarrollo.

Dada la importancia del tema y el hecho de trabajar durante varios años con personas comprometidas con el desarrollo y la modernización del Estado me ha permitido saber que existe una correlación directa entre las capacidades del Estado y el desarrollo de los países. De aquí la necesidad creciente de modernizar la forma en que el Sector Público funciona, con el objetivo de aumentar su eficiencia, siendo el tema del Servicio Civil una condición indispensable para alcanzar el desarrollo.

La existencia de una burocracia pública profesional es una condición necesaria, para el desarrollo de los países. Del mismo modo, la profesionalidad del Servicio Civil es la variable crítica que explica la reducción de la corrupción: donde las reglas de juego separan la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad, la corrupción declina. Por lo tanto, hacer una investigación que contenga una estrategia clara para lograr esta meta constituyó la mejor motivación para realizar este trabajo.

De los resultados encontrados en este trabajo, caben destacar como los principales los siguientes:

- Relativos al entorno donde se desenvuelve la gestión del servicio civil guatemalteco:
  - Los problemas estructurales de la economía generan oferta limitada de puestos de trabajo
  - Los empleos del sector público con virtual inamovilidad son altamente apetecidos
  - Hay pocas oportunidades para empleados sin altas calificaciones

- 
- Además se encontraron las siguientes características como determinantes del régimen:
    - Régimen altamente centralizado, la ONSEC y MINFIN concentran decisiones y ejecución de principales procesos.
    - Normativas, estructuras y sistemas que impiden atraer y retener recursos humanos de calidad.
    - La mayoría de los trabajadores no tienen preparación académica significativa.
    - No existen en forma sistémica políticas integrales de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal.
    - No existen normas para rutas de desarrollo y movilidad laboral en el sistema.
    - La estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral y contiene incentivos perversos a permanencia, inamovilidad e ineficiencia.
    - Las compensaciones de los puestos con requisitos de baja calificación son relativamente más altos que los de sus equivalentes del sector privado, mientras que los profesionales , técnicos y gerentes públicos se les paga menos que a sus equivalentes en el sector privado.

## II. MARCO CONTEXTUAL

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, y, la forma en la que se llevan a cabo las gestiones de recursos humanos, en un momento determinado. La mayoría de datos que tratan sobre empleo público se basan en el número de plazas autorizadas y en las principales leyes que definen el Servicio Civil detalladas más adelante. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa en el nivel de empleo. Asimismo, existen varias categorías de empleos las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas.

El resultado es que las estimaciones en el nivel de empleo y su gestión 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 un estimado. En este informe se tratará de presentar una estimación más precisa en el nivel actual de la gestión del 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.

### A. Análisis del marco legal

La estructura legal del Sector Público de Guatemala está definida en varios documentos clave y por las instituciones que los administra. El documento principal, es la Constitución de la República de 1985 y sus reformas de 1993.

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República quien es el órgano encargado de emitir la legislación del país. El Congreso está integrado por 113 diputados, electos por sufragio directo. Para su funcionamiento el Congreso de Guatemala está dividido en comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Es necesario el apoyo de la mayoría absoluta de diputados para que una resolución del Congreso sea efectiva. Además, para que un proyecto de ley emitido por el Congreso de la República pueda ser aprobado y publicado debe de ser mandado en un plazo de no más de 10 días al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. La sanción se conoce como el acto por el cual el presidente de la República confirma una ley.

Finalmente se aprueba que, la justicia se imparta de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros Organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran

para el cumplimiento de sus resoluciones. Los encargados de impartir justicia en Guatemala son los jueces y magistrados. Estas personas por mandato constitucional ejercen jurisdicción y competencia en la administración de justicia y están divididos en cuatro categorías o clases, que no forman grado jerárquico entre sí:

- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia
- Magistrados de la Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados
- Jueces de primera instancia
- Jueces de Paz

En el ejercicio de la función jurisdiccional, los jueces y magistrados son independientes; resuelven los asuntos que conozcan con absoluta imparcialidad y están sujetos únicamente a la Constitución Política de la República, a las leyes y a los convenios internacionales ratificados por Guatemala. Los jueces y magistrados ejercen por igual, aunque con competencia distinta, el poder jurisdiccional que la Constitución Política de la República asigna al Organismo Judicial, razón por la que, en su ejercicio no existe diferencia jerárquica ni dependencia entre ellos.

Por su parte, el Organismo Ejecutivo tiene las siguientes funciones: cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia; ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley; desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, y proponer los mecanismos para que el Gobierno de la República asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda; delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión, gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de sus ministerios y los programas de inversión de su ramo, velando porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley.

A nivel de instituciones el sector público de Guatemala se compone genéricamente así:

- Organismo Legislativo
- Organismo Judicial
- Organismo Ejecutivo: Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, secretarías, ministerios de Estado, entidades descentralizadas y autónomas
- Órganos de Control Político: Procuraduría de los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral
- Órganos de Control Jurídico-Administrativo: Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas y Procuraduría General de la Nación
- Registro General de la Propiedad

## ■ Municipalidades de la República

Es pertinente hacer algunas aclaraciones: el Organismo Legislativo, posee su propia Ley de Servicio Civil (Decreto No. 44-86 del Congreso de la República, publicado el 18 de agosto de 1986) la cual está reglamentada. Los empleados no están sujetos a la Ley de Servicio Civil, pero sí los cubre la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

El Organismo Judicial no está afecto a las normas de la Ley de Servicio Civil, pero tiene una ley propia, Decreto Número 48-99 del Congreso de la República. El Organismo Judicial También está regulado por la Ley de la Carrera Judicial, Decreto Número 41-99 y su reglamento Acuerdo Número 6-2000.

Para el Organismo Ejecutivo se aplica la Ley de Servicio Civil, con algunas excepciones:

- La ley no opera para el personal que pertenece al Servicio Exento de la Presidencia de la República y sus dependencias adscritas o no, así como Secretarías de la Presidencia.
- Para los ministerios de Estado, la ley no cubre al de la Defensa Nacional, rigiéndose éste por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto No. 72-90, publicado el 17 de enero de 1991 y sus modificaciones. El personal militar se beneficia de incrementos de salario y de bonificaciones generales cuando el Gobierno los autoriza.
- Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, la ley solamente cubre una parte de sus empleados. El personal de embajadas y consulados atiende a las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático. El personal diplomático también se beneficia de incrementos de salario y de bonificaciones generales cuando el Gobierno los concede.
- Para el Ministerio de Gobernación, la ley solamente cubre a los empleados de la planta central, Tipografía Nacional y Gobernaciones Departamentales. El personal de las Direcciones Generales de la Policía Nacional, de la Guardia de Hacienda, del Sistema Penitenciario y de Migración son considerados como pertenecientes a los cuerpos de seguridad civil por ende al servicio exento.
- En el Ministerio de Educación la Ley de Servicio Civil cubre solamente a un escaso porcentaje de empleados administrativos. El personal clasificado como maestros es regulado por la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, y el Acuerdo de Sueldos Básicos del Magisterio Nacional en Servicio que en consejo de ministros se emite anualmente. Sin embargo, en lo que respecta a la aprobación de nombramientos de maestros, aprobación en definitiva del número, título y salarios de los puestos a crear cada año y su respectiva distribución geográfica y por dependencia, se encarga a la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC- de conformidad con la Ley de Servicio Civil.

- En lo que respecta al Ministerio de Cultura y Deportes, se aplican las normas del Servicio Civil, excepto en el caso de aquellos empleados que fueron trasladado del Ministerio de Educación a éste, y que conservaron los mismos derechos del magisterio nacional.
- En las Entidades Descentralizadas, autónomas o no, se distinguen dos grupos: i) las que cuentan con régimen de administración de personal y de salarios propios y las que NO cuentan con régimen propio de administración de personal. Estas últimas manejan sus relaciones laborales con base en la Ley de Servicio Civil y sus disposiciones internas, con excepción de la selección de personal en donde sólo algunas de ellas dependen de ONSEC. En lo relacionado con los nombramientos estas entidades sólo tienen obligación de notificar a ONSEC para fines de registro.

La siguiente tabla muestra las instituciones que están afectas al sistema de Servicio Civil y las que cuentan con un régimen propio.

**Tabla No. 1 Régimen del Servicio Civil al que están afectas las instituciones del Estado**

<b>Pertencen total (T) o parcialmente (P) al Sistema de Servicio Civil</b>	<b>Tienen régimen propio</b>
-Presidencia de la República, sus dependencias y secretarías(excepto personal servicio exento) -Ministerio de Relaciones Exteriores (P) -Ministerio de Gobernación (P) -Ministerio de Finanzas Públicas (T) -Ministerio de Educación (P) -Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (T) -Ministerio de Trabajo y Previsión Social (T) -Ministerio de Economía (T) -Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (T) -Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (T)- -Ministerio de Energía y Minas (T) -Ministerio Cultura y Deportes (P) -Entidades Descentralizadas (P) Instituto de Fomento Municipal,	-Organismo Judicial -Organismo Legislativo -Procuraduría de los Derechos Humanos -Tribunal Supremo Electoral -Corte de Constitucionalidad -Ministerio Público -Contraloría General de Cuentas -Procuraduría General de la Nación -M. Defensa Nacional -Entidades Descentralizadas: Instituto de Previsión Militar, Empresas Portuarias –Nacional Santo Tomás de Castilla, Nacional de Champerico y Quetzal- Universidad de San Carlos de Guatemala, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, Fondo de Inversión Social, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Instituto de Recreación de los trabajadores de Guatemala, Banco Nacional de la Vivienda (en liquidación), Crédito Hipotecario nacional de Guatemala,

<b>Pertencen total (T) o parcialmente (P) al Sistema de Servicio Civil</b>	<b>Tienen régimen propio</b>
Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, Cuerpo Voluntario de Bomberos, Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Comité permanente de Exposiciones, Instituto nacional de Cooperativas, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Instituto Nacional de Transformación Agraria, Escuela Nacional central de Agricultura.	Superintendencia de Bancos, Banco de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Turismo, Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, Corporación Financiera Nacional, Empresa de Ferrocarriles de Guatemala, Empresa Guatemalteca de telecomunicaciones, Instituto Nacional de Electrificación Y Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala. -Municipalidades de la República -Registro General de la Propiedad

- Para los Órganos de Control existen algunas diferencias. El Tribunal Supremo Electoral, creado en 1983, la Procuraduría de los Derechos Humanos, en 1986, y la Corte de Constitucionalidad –1986- disponen de legislación propia en materia de administración de personal y salarios.
- El Ministerio Público, desde su creación, se mantuvo dentro de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil, hasta nace como una entidad autónoma, teniendo un régimen de salarios y prestaciones completamente diferentes a los del Plan de Clasificación de Puestos.
- La Contraloría General de Cuentas, que fue creada como una dependencia del Ejecutivo, fue convertida en una Entidad Descentralizada, sin régimen propio de administración de personal, a partir de 1986. De hecho la Contraloría ha establecido un régimen propio, que es una mezcla, por ejemplo, del Plan de Clasificación de Puestos que administra ONSEC, con adiciones como la Serie Fiscalización, aprobada por ONSEC, exclusiva para dicha entidad.
- En cuanto al Registro General de la Propiedad, los empleados no son considerados empleados públicos, ni gozan de los beneficios especificados en la ley macro. Al Registrador General, lo nombra el Presidente de la República, y el resto de los empleados no perciben un salario sino honorarios proporcionales al número y valor de las certificaciones o anotaciones de propiedad que emiten o efectúan.
- Las Municipalidades de la República cuentan con su propia ley.

Existen tres 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
  - Quince días de vacaciones anuales pagadas por cada año trabajado
  - Aguinaldo equivalente a un salario mensual por cada año laborado, según la constitución Política de la República las Entidades Descentralizadas del Estado se regirán bajo esta ley.

#### Leyes Complementarias:

- Reglamento de la Ley del Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. Desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la Ley del Servicio Civil. Se establecen los procedimientos en materia de clasificación de puestos, administración de salarios, nombramiento y acciones de personal, reclutamiento y selección de personal.
- 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. Establece el modelo de clasificación de puestos vigente, utilizando el sistema de clase ancha o genérica.

- 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. Con esta ley se consolida el salario base de los trabajadores públicos con la bonificación de emergencia.
- 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 y está fijada en Q.375.001. (US \$48.07)
- 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) y se toma en cuenta en el cómputo de la indemnización solamente la parte proporcional a 6 meses de servicio;
  - Bono por antigüedad, para trabajadores del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo No. 838-92, en vigor desde julio de 1992. Tiene una asignación mensual de Q.35.00 (US \$ 4.48) para los servidores que tengan entre 5 y 10 años de servicios ininterrumpidos; Q.50.00 (US \$ 6.41) para un tiempo de entre 10 años y 20 y de Q.75.00 (US \$9.61) para más de 20 años.
  - Incremento salarial del 4% como bonificación incentivo. Decreto Número 37-2001 del Congreso de la República

#### Otras Leyes:

- Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento Decreto-Ley No. 2-86 y sus modificaciones y Acuerdo Gubernativo No. 7-86, respectivamente, publicados el 7 de enero de 1986.
- Leyes y Acuerdos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto No. 1485 del Congreso, publicado el 19 de septiembre de 1961.
- Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala. Decreto-Ley No. 148 publicado el 26 de diciembre de 1963.
- Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto No. 71-86 del Congreso de la República, publicado el 24 de diciembre de 1984.

<sup>1</sup> En este estudio se tomará como tipo de cambio Q. 7.8 por cada US \$

- Vacaciones unificadas de servidores públicos, al mes de diciembre de cada año; Acuerdo Gubernativo No. 1977-87 publicado el 30 de noviembre de 1987.
- Vacaciones de 30 días hábiles a trabajadores expuestos a enfermedad profesional. Acuerdo Gubernativo No. 841-89, publicado el 8 de noviembre de 1989.
- Reglamento Jornada Única de Trabajo Organismo Ejecutivo, Acuerdo No. 30-70, publicado el 8 de septiembre de 1970.
- Aguinaldo para Empleados Públicos; Decreto No. 1633 del Congreso y sus modificaciones, última publicada el 27 de noviembre de 1978. Se paga sobre la base de 100% del sueldo o pensión ordinaria mensual.
- Circular conjunta sobre contratación de servicios técnicos profesionales, del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y Oficina de Servicios Civil, del 3 de enero de 1983. Nunca fue publicado.
- Reglamento General de Gastos de Viáticos. Acuerdo Gubernativo No. 706-83, publicado el 27 de septiembre de 1983.
- Ley de Responsabilidades. Decreto No. 1547 emitido por la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 1928.
- Ley de Probidad. Decreto Presidencial No. 203, publicado el 6 de septiembre de 1956.
- Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 93 del Congreso de la República, emitida el 25 de abril de 1945.
- Ley de Contrataciones de Estado. Decreto Número 57-92 del Congreso de la República, y su Reglamento Acuerdo Gubernativo 1056-92.

En anexo 1 y 2 muestra una detallada clasificación de las leyes que enmarcan al Servicio Civil guatemalteco.

## B. Contexto socioeconómico:

**Tabla No. 2 Indicadores generales de Guatemala 2004**

<b>Geografía</b>	
Superficie	108,889 KM2
Temperatura promedio	10 a 30 grados centígrados
Latitud	13 a 18 norte
Longitud	87 a 92 oeste
Grupos étnicos	23
<b>Demografía</b>	
Población	12.3 millones
Población estimada al 2007	13 millones
Densidad de población	104.6 Hab/Km2
Tasa de crecimiento anual	2.6%
Población urbana	38.6%
Población masculina	48.9%
Población indígena	40.5%
PEA	31.7%
Tasa de analfabetismo	30.0%

<b>Infraestructura</b>	
Índice de electrificación	72.29%
Acceso a agua potable	71.7%

Guatemala es un Estado libre, soberano e independiente, su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, ejercido por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo recae en un Presidente electo popularmente. El Poder Legislativo, corresponde a un Congreso electo popularmente, y éste designa mediante una comisión de postulación a una Corte Suprema de Justicia que encabeza el Poder Judicial.

Guatemala se divide en 8 regiones, 22 departamentos y 331 municipios, estos municipios comprenden un aproximado de 23,000 centros poblados catalogados como área rural. Se cuenta con 3 niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Las municipalidades tienen autonomía y las autoridades son elegidas democráticamente. Por lo general la cabecera municipal es la sede del gobierno municipal (alcaldía).

La población total de Guatemala para el año 2004 se estimó en 12.3 millones de habitantes; las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística – INE-, proyectan que para el año 2010, la población guatemalteca alcanzará alrededor de 14.6 millones de habitantes. Las tasas de crecimiento demográfico se proyectaron en 2.61% para el período del 2000/05 y de 2.47% en el período del 2005/10.

La población urbana en Guatemala es alrededor del 38.6% y se concentra principalmente en la región Metropolitana (51.8%) que incluye la ciudad capital de Guatemala y otros lugares poblados a sus alrededores como los municipios de Mixco y Villa Nueva. Otros centros urbanos importantes son Quetzaltenango, Escuintla, Coatepeque y Puerto Barrios.

La población rural en Guatemala representa el 61.4% de la población total de la República y se caracteriza por ser mayormente de origen indígena (59.0%). La PEA localizada en el área rural abarca el 56.5% de la PEA total del país y se concentra en la actividad agrícola, la cual representa el 62.3% de la actividad económica en el área rural. Las otras dos actividades de importancia, son la industria manufacturera y el comercio, restaurantes y hoteles los que representan respectivamente el 13.2% y 12.0% del total de la PEA rural.

La Población Económicamente Activa –PEA- localizada en el área urbana incluye el 42.1% de la PEA total del país. La principal actividad económica en el área urbana es el comercio, restaurantes y hotelería abarcando el 29.9%, seguido de la industria manufacturera con 21.1% y los servicios con 12.4%.

Para el 2004<sup>2</sup>, la cifra preliminar del crecimiento real de la economía se situó en 2.4%, a pesar de la disminución en los precios internacionales de los principales productos de exportación (café y azúcar) y la desaceleración de la actividad comercial de los principales socios comerciales (Estados Unidos de América –USA- , México y Centroamérica).

La principal actividad económica en Guatemala es el comercio, representando el 24.8% del PIB; el comercio al por mayor y al por menor incluye la comercialización de bienes nacionales y extranjeros. Los bienes producidos dentro del país, son principalmente, materias primas y productos de consumo. En el caso de los bienes de importación, el 65% se clasifican como materias primas y productos intermedios (34%) y productos de consumo (31%). Por su parte, los bienes de capital representan el 21% de las importaciones totales.

También es de gran importancia para el país la actividad agrícola, representando el 22.43% del PIB. Este sector es vital para la economía guatemalteca, tanto desde el punto de vista de abastecimiento de alimentos para el mercado local, de abastecimiento de insumos para la transformación agroindustrial, y de exportación de productos agrícolas.

Los principales productos de exportación en Guatemala (siendo el café, azúcar y banano), representaron en promedio el 36.8% de las exportaciones totales del país en los últimos 5 años, sin embargo las exportaciones de productos no tradicionales cada vez cobran más importancia en la expansión económica del país.

Entre las categorías más importantes de los productos no tradicionales están frutas, verduras, especias, productos ecológicos, productos de madera, flores, plantas ornamentales, helechos, productos hidrobiológicos, artesanías, vestuario, textiles y manufacturas.

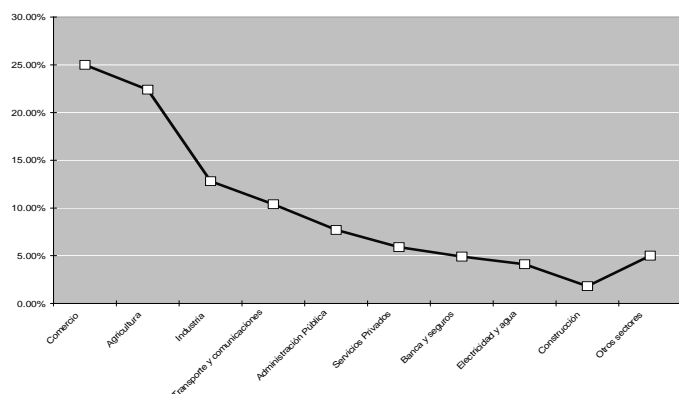
Por su parte, la industria manufacturera aporta alrededor del 13% del producto interno bruto. Dentro de esta rama económica, la manufactura de productos alimenticios y bebidas es la más importante (representa el 42% del valor agregado del sector industrial); seguido de la fabricación de textiles y prendas de vestir (18% del valor agregado del sector industrial).

---

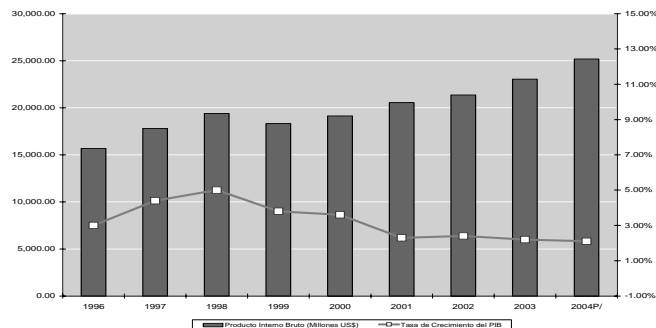
<sup>2</sup> Cifras según el Banco de Guatemala

### Gráfica No. 1 Indicadores económicos de Guatemala

**Distribución del PIB por actividad económica**



**Comportamiento del PIB 1996-2004**



**Tabla No. 3 Principales indicadores económicos de Guatemala de 1996-2004**

Indicadores	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004P/
Producto Interno Bruto (Millones US\$)	15,674.90	17,801.50	19,395.50	18,318.50	19,122.00	20,537.00	21,360.00	23,037.50	25,179.10
Tasa de Crecimiento del PIB	3.0%	4.4%	5.0%	3.8%	3.6%	2.3%	2.4%	2.2%	2.1%
Inflación Acumulada	10.85%	7.13%	7.48%	4.92%	5.08%	8.91%	6.30%	6%	5.85%
Tipo de Cambio Promedio (Q x US\$) <sup>1/</sup>	6	6.18	6.85	7.73	7.73	8	7.81	7.9	7.94
Tasas de Interés <sup>2/</sup>									
Activa	22.4	16.4	17.9	20.6	20.1	17.9	16.2	15.1	14.1
Pasiva	7.7	5.2	6.2	9.8	10	7.7	6.91	5.2	4.5

Fuente: Banco de Guatemala <sup>1/</sup> Datos Preliminares <sup>2/</sup> Al último día del año <sup>3/</sup> Promedio ponderado del Sistema Bancario al final del año. Nota: a la fecha de finalización de este trabajo no se ha oficializado el informe realizado por expertos en cálculo del PIB, información preliminar indica que una vez oficializada la nueva metodología de cálculo el PIB podría reducirse en un 15%.

### C. Contexto político institucional:

La nueva constitución aprobada en 1985 reformada en 1993, tiene una estructura distinta a las de sus predecesoras de 1956 y 1966, puesto que refleja la importancia de la persona humana y los derechos de los individuos dentro de la nueva concepción de la Organización del Estado y del sistema normativo y político del país, e introduce importantes cambios en todos los ámbitos que trata.

Establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización de bien común. Establece como deber del Estado garantizarles a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

En el campo de las garantías constitucionales y los derechos humanos, el cambio más importante es la inclusión y centralidad de la filosofía de protección y respeto a los derechos humanos y demás garantías que el mismo cuerpo promueve. Por primera vez en Latinoamérica se promueve la figura del Procurador de los derechos humanos, con la atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, concebido como un comisionado del Congreso de la República. Tiene también entre otras atribuciones agilizar la función administrativa del gobierno relativo a los derechos humanos, investigar y denunciar aquellos actos o procedimientos administrativos que lesionen los intereses de las personas. Reconoce también la preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos.

Las garantías de los ciudadanos y las obligaciones del Estado en materia de seguridad, derechos de los detenidos, procesos de investigación, privacidad y las libertades son extensa y detalladamente tratadas. Se da énfasis a los derechos y libertades políticas.

Con esta Constitución se da un mayor reconocimiento a Guatemala como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe y se reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

La Constitución, junto con la creación del tribunal Supremo Electoral y la promulgación de la Ley Electoral y de Partidos políticos se complementa en el reconocimiento del derecho de libre organización política y no se establecen limitaciones para la existencia de organizaciones por razones de su ideología, como lo prohibían constituciones anteriores.

La Constitución vigente incorpora en detalle derechos laborales y sindicales, entre otros derechos, reconoce a los trabajadores del Estado el derecho de sindicalización y a la huelga, tal derecho en Constituciones anteriores estaba prohibido.

De igual manera, esta Constitución contempla asuntos relacionados con el ejercicio del derecho de emisión del pensamiento e información pública, con el acceso y publicidad de los registros e información del Estado.

En materia económica se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana, y se reconoce la libertad de industria, comercio y trabajo. Se establece la justicia social como principio del régimen económico y social, y como obligación del Estado orientar la economía para lograr utilizar los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada. No se establecen limitaciones significativas a la inversión privada nacional ni extranjera. Establece que todos los recursos hídricos son de dominio público y que el aprovechamiento de aguas de ríos y

lagos está al servicio de las comunidades y no de persona particular alguna. Se prohíben los monopolios y privilegios y se establece que el Estado protegerá la economía de mercado. Se declaran como bienes del Estado los de dominio público, los que constituyen patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y entidades descentralizadas o autónomas. Ciertas aguas, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, el espacio aéreo, el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, monumentos y reliquias arqueológicas, frecuencias radioeléctricas y los ingresos fiscales, municipales y privados.

En materia de organización del Estado, la nueva Constitución crea la Corte de Constitucionalidad, órgano que ha sido responsable de la institucionalidad del país. También se da una nueva estructura al Tribunal Supremo Electoral. Se especifican elementos de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo normando los aspectos de interpelación, creación de instituciones del Ejecutivo como Secretarías y Ministerios y entes descentralizados, creación de impuestos y arbitrios municipales y deuda pública. Se detalla extensamente lo relacionado con la formación y sanción de la Ley.

Esta Constitución asigna funciones importantes al Vicepresidente de la República, quien no tenía atribuciones específicas en anteriores constituciones, entre ellas, la de coadyuvar en la dirección de la política general del gobierno, participar en la política exterior y especialmente la de coordinar la labor de los ministros de Estado.

En materia de Organismo Judicial esta Constitución trata de fortalecer su independencia, estableciendo un nuevo proceso para el nombramiento de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, estableciendo el derecho de antejuicio para los Magistrados y la independencia de los jueces.

En materia de descentralización, la Constitución establece que la administración pública será descentralizada, crea el sistema de Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional y departamental con participación de entidades públicas y privadas. Se fortaleció la autonomía municipal y se les asignaron recursos (10%) del presupuesto.

#### **D. Modernización del Estado y Acuerdos de Paz:<sup>3</sup>**

Históricamente, el Estado Guatemalteco no ha logrado articular los intereses de la mayoría de guatemaltecos. Durante la segunda mitad del Siglo veinte se conjugaron factores que han reproducido y ahondado las grandes brechas y desequilibrios de oportunidades económicas, sociales y políticas: recurrencia de regímenes autoritarios, limitadas libertades democráticas, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos y sustitución

<sup>3</sup> Guatemala, *Acuerdos de Paz*, URL 1999.

de importaciones, alto grado de pobreza y extrema pobreza, un largo conflicto armado interno que recién terminó en 1996 y una administración pública desarticulada e ineficaz para atender las demandas poblacionales más básicas.

En 1986 con la elección del Presidente Vinicio Cerezo con el partido Democracia Cristiana Guatemalteca y la integración del Congreso y la Corte Suprema de Justicia bajo las normas de la nueva Constitución, se inicia un nuevo período político durante el cual se logró fortalecer la institucionalidad democrática, hacer funcionales algunas de sus instituciones, mantener la credibilidad electoral, evitar golpes de Estado y alteraciones del orden constitucional, terminar el conflicto armado interno, avanzar en su cumplimiento, incorporar a la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca -máximo nivel de coordinación y mando de la guerrilla- como un partido político.

Los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno y representantes de la Guerrilla en 1996 contienen principios, orientaciones y compromisos específicos relativos a prácticamente todos los temas relacionados con la modernización del Estado, la democratización, las políticas públicas, las instituciones de la administración pública y los sistemas económico, social y político del país.

Estos Acuerdos con tan precisos y extensos compromisos no tenían precedente en la finalización de conflictos armados al interior de un país y se ha venido a constituir en un tipo de “pacto social” que se considera representa la visión de una Guatemala con mayores oportunidades económicas, políticas y sociales para sus ciudadanos, debido a que incluye aspiraciones y demandas concretas de un grupo armado que se planteó una lucha militar y política en representación de los guatemaltecos más pobres. Entre los principales compromisos se encuentran:

- Compromisos relativos a la modernización de la administración pública y política fiscal
- Compromisos sobre modernización de la administración pública
- Compromisos sobre política fiscal
- Compromisos sobre educación
- Compromisos sobre salud
- Compromisos sobre género
- Compromisos sobre Seguridad Ciudadana y Ejército
- Compromisos sobre Administración de Justicia

Las condiciones para firmar los Acuerdos de Paz fueron gestándose en un contexto de cambios internacionales orientados a la vigencia del respeto a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el respeto a las minorías y grupos étnicos, el cambio de la política exterior de los Estados Unidos de América –USA-, el surgimiento de nuevas corrientes estratégicas dentro del Ejército Guatemalteco, la mayor presencia y profundidad de los roles adoptados por las misiones de paz de las Naciones Unidas y la estrategia de búsqueda de

apoyo político internacional de la URNG, que militarmente contaba ya con muy escasa beligerancia.

En síntesis los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de modernización del Estado son los siguientes:

- Crear y consolidar la institucionalidad, la legislación y los sistemas distintivos de una democracia representativa.
- Consolidar la estabilidad de los regímenes de gobierno
- Desmilitarización de la administración pública y de ámbitos sociales que previamente tenían una alta presencia militar y reducción del peso relativo del gasto militar en términos reales.
- Eliminar el conflicto armado interno y crear condiciones para convivencia pacífica
- Disminución del grado de conflictividad social
- Valorar la multiculturalidad
- Surgimiento de nuevas organizaciones sociales e incremento de la participación ciudadana en acciones de bien común
- Incremento del grado de información pública y discusión de temas de interés social
- Mayor exigencia de transparencia y honestidad en la gestión pública y uso de recursos del Estado.
- Mejorar la gestión macroeconómica
- Abrir la economía y mejorar condiciones de competitividad en materia de infraestructura y servicios a la producción y remover obstáculos al funcionamiento y la competencia en los mercados
- Disminuir la dispersión de las tareas asignadas al Estado, especialmente en el área productiva
- Mayor conciencia sobre la importancia de la inversión social y esfuerzos significativos para incrementar el gasto en los sectores sociales.
- Mayor reconocimiento de la importancia de la descentralización y desconcentración de recursos, capacidad de toma de decisiones y prestación de los servicios públicos a niveles cercanos a los usuarios.
- Mayor participación privada en la provisión de servicios públicos

Ciertamente, las tendencias identificadas no implican que el país se encuentre en un estadio avanzado de condiciones políticas, económicas y sociales que lo distinguen como un país democrático, estable, competitivo o equitativo. Para que el país logre llegar a esa situación aún existe una agenda pendiente de temas complejos cuyo abordaje requiere de largos años, liderazgo, voluntad política, sentido de dirección y amplia participación social.

El 14 de enero de 2004 tomó posesión el gobierno del Presidente Oscar Berger, el cual en materia de modernización de la administración de recursos humanos plantea lo siguiente para su período de gobierno:

**Tabla No. 4 Acciones propuestas en materia de servicio civil por el gobierno de Oscar Berger**

<b>Servicio civil</b>	<b>Acciones propuestas de cambio o mejora<sup>4</sup></b>
<b>Área o tema</b>	Las acciones inmediatas a realizar deben incluir: rediseño y reingeniería de procesos y procedimientos administrativos; revisión de la estructura organizacional; reasignación de funciones a partir de los procesos rediseñados; reacondicionamiento de la infraestructura; diseño de un sistema ágil y oportuno de información gerencial; reestructuración del presupuesto del ministerio.
Mantenimiento y administración del sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la Administración Pública.	Diseñar una estrategia para elevar la capacidad de ejecución y trasladar el poder de decisión, de manejo de recursos y la administración de los servicios públicos a la comunidad bajo el esquema de descentralización de la administración pública. Ejercer una efectiva administración y ejecución de las políticas de administración de personal que emanan de la Presidencia de la República.
Registro y control del inventario, de recurso humano del personal que labora en la Administración Pública.	Diseñar e implementar un sistema de registro y control del inventario de recursos humanos de la Administración Pública.
Administración del Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo	Revisar, actualizar y desarrollar un nuevo sistema de clasificación de puestos que responda a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones.
Dirección del sistema de reclutamiento y selección de personal	Diseñar e implementar un nuevo sistema de reclutamiento y selección de personal aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la Administración Pública.
Administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado	Diseñar e implementar un sistema de clases pasivas que permita al servidos público decidir en que institución desea colocar su pasivo laboral en donde obtenga los mejores beneficios para él o sus beneficiarios en el momento de su retiro.
Los trabajadores del Estado se rigen por la Ley de Servicio Civil	Todas las instituciones del gobierno y trabajadores deberán estar adscritos al Régimen de la Ley del Servicio Civil.

<sup>4</sup> Plan de Gobierno, Gana 2004.

### III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

#### A. El Estado y su problemática son el problema central de los servidores públicos y el eje de la ciencia política

El tema del Estado ha sido, sin duda, el tema medular de la ciencia política de todos los tiempos. Las reflexiones y estudios sobre el Estado van desde plantear que todo lo que el hombre es se lo debe al Estado, hasta considerarlo como un mero y simple instrumento de dominio de una clase sobre otra.

Es indudable que los trabajadores al servicio del Estado tienen que conocer su naturaleza y fines, su desarrollo histórico y, sobre todo, que tipo de Estado requieren para sí mismos (como patrono) y para la clase trabajadora y la sociedad en su conjunto.

**1. Concepto de sociedad y Estado.** Como dice L. Krader, en su libro "La Formación del Estado",<sup>5</sup> en el siglo XIX hubo antropólogos que defendieron la tesis de que la sociedad y el Estado se dan juntos en todas partes, que no había sociedad humana que no tuviese Estado. Hay antropólogos que hoy sostienen ese punto de vista. De todas formas, ya en el siglo XIX también hubo quienes sostuvieron que podía haber sociedad sin Estado."

En otros términos, hay quienes sostienen que Estado y sociedad son la misma cosa, en cambio otros, sobre todo los filósofos y políticos liberales del Siglo XVIII, sostenían que sociedad y Estado eran diferentes y en momentos hasta antagónicos. Es por este debate que es necesario precisar los conceptos de sociedad y Estado y hacer, aunque sea brevemente un análisis del desarrollo histórico de la sociedad humana.

**2. El ser humano es un ser social.** Según la concepción más universalmente aceptada, el ser humano es un ser individual de naturaleza social. Como individuo es persona, es decir, es un compuesto inseparable de materia y espíritu. La materialidad le impone necesidades fisiológicas tales como comer, vestir, habitar, cohabitar, que deben ser satisfechas de acuerdo a su dimensión espiritual, es decir, a su racionalidad y a su voluntad. La espiritualidad le plantea necesidades de conocer, reflexionar, decidir-participar, de solidaridad, estéticas, etc. En este aspecto de la espiritualidad, la discusión en todo caso se centra en si esta espiritualidad es trascendente o no y si es de naturaleza distinta o no a la materia.

---

<sup>5</sup> L, Krader .1972. *La Formación del Estado*, Oficina Nacional de Servicio Civil, Barcelona

**3. Concepto de sociedad.** Todas las corrientes filosóficas y políticas, aún las materialistas y las individualistas, están de acuerdo en que los seres humanos además de ser individuos, es decir, seres únicos e indivisibles, son seres sociales, es decir, son seres que para sobrevivir y desarrollarse como seres humanos necesitan de la cooperación y del auxilio de los demás seres humanos. Experiencias históricas recientes permiten afirmar que aún cuando en algunas ocasiones el ser humano ha logrado sobrevivir sin el auxilio de los demás seres humanos, (generalmente conviviendo con lobos), también es cierto que no ha logrado pasar de un cierto nivel de animalidad y que no ha logrado desarrollar funciones básicas tales como el lenguaje y otras.

Si los seres humanos son seres sociales, esto quiere decir que siempre han existido y conformado sociedades. El término sociedad tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto.

En sentido amplio el término sociedad se aplica a todo conjunto de seres vivientes, en cuanto a que su agrupación y grado de organización interna se establece tanto para conseguir la alimentación como para defenderse de otros factores (otros seres vivientes o fenómenos de la naturaleza) que ponen en peligro su sobrevivencia como especie. Si se quisiera simplificar al máximo, se podría decir que las sociedades no humanas tienen tres funciones u objetivos básicos: comer, defenderse y reproducirse a fin de que la especie continúe. El ejemplo clásico de sociedad en este sentido es el de las abejas constituidas en colmenas y el de las hormigas y su división del trabajo al interior de los hormigueros.

En sentido estricto, sociedad es un término que solamente se aplica a las diversas agrupaciones de seres humanos, que se juntan en cantidades mayores o menores tanto para la satisfacción de las necesidades primarias (comer, vestir, reproducirse como especie), como de necesidades más complejas relacionadas con su realización y perfeccionamiento como seres humanos y como conjunto.

**4. Desarrollo de la sociedad humana y aparición del Estado.** Pero la sociedad humana no siempre ha sido la misma, sino que ha estado y está en constante desarrollo y ha pasado, históricamente hablando, desde dimensiones (tamaños) pequeños y formas organizativas simples hasta dimensiones más grandes y con grados complejos de organización interna. Así la expresión actual de la sociedad humana no es la misma que en los orígenes de la humanidad y es evidente que en el futuro asumirá nuevas formas y contenidos.

Por eso es necesario analizar, aunque sea breve y panorámicamente, cuál ha sido el desarrollo histórico de la sociedad humana, cuál es su expresión actual y cuáles son las tendencias más probables.

De las sociedades primitivas a la formación del Estado: Tomando como base las teorías anteriores, es posible afirmar que la mayoría de los

historiadores, etnólogos, arqueólogos y antropólogos están de acuerdo en que más allá de las diversas clasificaciones o combinaciones que se puedan hacer, las sociedades humanas de cualquier parte del planeta han pasado, o están pasando, por un proceso que va de la horda en los albores de la humanidad, hasta el Estado - Nación como forma predominante de organización de la sociedad actual, con una tendencia hacia el futuro mediante la creación de los Estados-Continente, en vías a la conformación del Estado-Mundial.

En términos generales y en materia de desarrollo sociocultural se habla genéricamente de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que surgen después, en etapas más avanzadas del desarrollo social y humano. A su vez cada tipo de sociedad pasa o puede pasar por diversas formas.

Las sociedades no estatales surgieron en los albores de la humanidad y subsisten en algunas regiones de África, de América Latina y el Pacífico. Se caracterizan porque no están suficientemente estructuradas, aún cuando sí mantienen formas primarias de cohesión social y de gobierno (de autoridad) y su territorialidad es inestable, (generalmente son sociedades nómadas) ya que sus formas de producción son generalmente la caza, la pesca y la recolección de frutas y raíces. Es decir, generalmente son sociedades no agrícolas.

Como dice Krader,<sup>6</sup> <<Hay que hacer notar que todas éstas sociedades tienen alguna forma de gobierno (es decir, modos de organizar internamente sus asuntos sociales), pero no todas ellas realizan esa función, mediante la forma de gobierno que es el Estado>>.

Las sociedades estatales son aquellas formas de agrupación humana que además de una organización económica y social, poseen un territorio y una forma de gobierno (de autoridad) más complejas y estructuradas.

En otros términos y siguiendo en esto a Krader, se puede afirmar que para que el Estado llegue a formarse, los seres humanos han de sentirse impelidos a agruparse saliendo de las múltiples comunidades dispersas en que han vivido, han de salirse del ambiente local para entrar juntos en un nuevo tipo de organización. El Estado es una de las formas.

Otra forma de analizar el desarrollo de la sociedad, pero principalmente desde el punto de vista económico, es la de Marx y Engels que basados en la teoría de Morgan, explican el desarrollo de la sociedad humana a través de un proceso dialéctico de lucha de clases que va desde la comunidad primitiva (socialismo primitivo), hasta la sociedad comunista, pasando sucesivamente por la sociedad esclavista, la sociedad feudal, la sociedad capitalista y la sociedad socialista.

---

<sup>6</sup> OP. Cit.

Pero cualquiera sea la hipótesis de que se parta, se puede afirmar que de los diversos tipos de Estado antes mencionados, muchos de ellos han desaparecido, por ejemplo las ciudades-Estado que existieron durante la historia antigua y durante el periodo renacentista. Estos Estados eran, en términos de tamaño y población, pequeños en comparación con los imperios persa, romano o chino y se establecieron en torno a una ciudad, como en el caso de Ur de Caldea, de Atenas en la Grecia antigua, o de Venecia durante el medioevo y el renacimiento.

Una vez más Krader:<sup>7</sup> <<El Estado no aparece más que en sociedades y economías grandes y complejas. ... En todas las sociedades humanas el gobierno y la política son instrumentos para mantener el orden interno y atender la defensa contra el exterior y asimismo, son un medio para simbolizar ante sí mismos y ante los demás la unidad del pueblo. El Estado cumple todas esas funciones igual que las cumplen las sociedades sin Estado, pero el Estado actúa también en nombre propio y procura consolidar su soberanía identificándose con la sociedad cuyos destinos rige. El Estado no es una cosa independiente, sino la institución de una sociedad en la que el poder político está concentrado y monopolizado.>>

**5. El Estado: concepto y elementos constitutivos.** Esta forma de la sociedad humana, desde el punto de vista de la ciencia política ofrece menos dificultades para su comprensión.

Estado: Del participio latino status. El término en su sentido moderno fue introducido por Maquiavelo. Al hablar del Estado, lo convierte en sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, es decir, comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden. Se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de "sociedad", porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado. También se distingue de la nación.

<<Al Estado generalmente se le define como "la sociedad civil jurídica y políticamente organizada". En eso consiste el Estado: En la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es justamente por esto que Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno afirma que "... el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo>>.

Norbert Lechner dice <<Un Estado existe -en términos jurídico-institucionales- cuando se da un territorio delimitado, una población y un

---

<sup>7</sup> Op Cit

gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional.>><sup>8</sup>

Ahora bien, y dado que el Estado <<es la institucionalización jurídico-política de la sociedad civil y dado que esta institucionalización jurídico-política se expresa y se concreta en la existencia de una autoridad, de un poder público, es que en el lenguaje común y corriente,... y también en el marxista, se llega a identificar casi exclusivamente al Estado con el Poder Político. Esto parece una simplificación pues si bien la existencia de un poder público jurídica y políticamente establecido es necesario para que nazca el Estado, también es cierto que es necesaria la existencia de una población (de una sociedad humana) sobre la cual se ejerza ese poder y un espacio geográfico (un territorio), sobre el cual haya una jurisdicción de ese poder.>><sup>9</sup>

<<Los tratadistas suelen distinguir dos elementos esenciales del Estado: los materiales (territorio y población) y los formales (los órganos oficiales que lo representan y cumplen sus funciones, y la autoridad legal de la que se hallan investidos).>><sup>10</sup>

**6. El Estado-Nación como forma predominante del Estado en los inicios del Siglo XXI.** Concepto de nación: El término nación significa, etimológicamente "lugar donde se nace (del latín nascere que significa nacer), pero desde el punto de vista de las ciencias sociales y políticas, la nación es una realidad constituida por un conjunto de seres humanos que además de tener un lugar común de nacimiento y de vida (el territorio), tienen una serie de características que los identifican y al mismo tiempo los distinguen de otros conjuntos de seres humanos: raza, idioma, costumbres, tradiciones, historia, religión, música, hábitos alimenticios, en síntesis una cultura que va moldeando el alma individual y colectiva de los pueblos, pero sobre todo un sentimiento común de tener un mismo destino.

En este último punto, Recasens Siches en su texto de Sociología, afirma que <<La nación es una comunidad total, es decir, es una comunidad donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida y de un común destino en el presente y en el futuro.>><sup>11</sup>

Las relaciones Estado-Nación: Confundir al Estado con la Nación sería un error que llevaría a errores graves, ya que históricamente han existido y existen Estados que comprenden varias naciones: la antigua Unión Soviética o Yugoslavia son prueba de ello.

<sup>8</sup> Victor Manule Durpan . 2003. *Estado social de derecho, democracia y participación*  
<http://utal.org/movimien11a.htm>

<sup>9</sup> Op Cit

<sup>10</sup> Ezequiel Ander-Egg. 1991. *Léxico de Política* Colección UTAL

<sup>11</sup> Recasens. 1968. *Sociología* Porrúa, México

Citando nuevamente a Recasens: <<Mientras que la nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana y ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, el Estado es solo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano establecedor del derecho, aplicador de éste.>> Y más adelante continúa diciendo: <<También desde el punto valorativo hay que proclamar que así como el Estado no debe ser un fin en sí mismo, sino debe ser un medio al servicio de las personas y del pueblo en su conjunto, así el Estado debe ser para la nación.>><sup>12</sup>

A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que el Estado es, ha sido y será históricamente uno de los factores más determinantes en la conformación de las naciones, ya que puede y debe convertirse en uno de los factores más importantes para crear y desarrollar ese sentimiento de solidaridad activa y de pertenencia a una comunidad total.

Los historiadores señalan que el Estado-Nación, históricamente hablando, adoptó como primera forma la del Estado Monárquico-Absolutista, que se fue conformando en la medida en que un Señor Feudal se imponía progresivamente a otros señores feudales ya sea través de la fuerza o de pactos de cualquier tipo, incluyendo los matrimonios por razones políticas.

Más allá de todo lo que afirmen los neoliberales fundamentalistas, a finales del siglo XX y a principios del Siglo XXI, a pesar del mito de la muerte del Estado-Nación, se presentan el surgir y el resurgir de viejos y nuevos sentimientos nacionales en un proceso aparentemente paradójico de naciones que se convierten o que luchan para convertirse en Estados para, a su vez, sumarse a procesos de integración económica, social, cultural y política nacional. Tal es el caso de las naciones que antiguamente constituían el Estado yugoslavo.

Además, como dice Josep F. María Serrano: En relación con los Estados-Nación, la globalización ha originado, además un movimiento en dos direcciones: la regionalización y la revalorización de las unidades políticas estatales. Efectivamente: por un lado determinados problemas (medioambientales, de mercado, de derechos humanos, de delincuencia organizada, etc.) se escapan de la dimensión del Estado Nación, lo que lleva a los Estados a asociarse a nivel regional (Unión Europea, NAFTA, OUA, MERCOSUR, etc.), pero por otro lado, la necesidad de identidad, de relaciones cercanas y de proximidad de los gobiernos respecto de los problemas ciudadanos intenta satisfacer a nivel estatal. Esta configuración es lo que Manuel Castells denomina El Estado Red

Es decir, como parte de la crisis que está viviendo producto del decaimiento del Estado de Bienestar keynesiano, el Estado-Nación está

---

<sup>12</sup> Op Cit

evolucionando hacia formas más flexibles de organización -Estado-Red- que establecen alianzas variables entre diversos niveles de poder”.<sup>13</sup>

## **B. Los Estados latinoamericanos son el resultado del proceso de disgregación colonial<sup>14</sup>**

Históricamente hablando, los países latinoamericanos no emergen con un Estado fuerte e institucionalizado. Todo lo contrario, los procesos de independencia, salvo Brasil, los encuentran con naciones y Estados en proceso de formación resultantes de la disgregación, tanto de los diversos virreinos de la Colonia (el Virreinato de la Nueva España con la Capitanía General de Guatemala, el Virreinato de la Nueva Granada, con su Capitanía General de Venezuela, el Virreinato del Perú y el Virreinato del Río de la Plata), como al interior de los mismos Estados que se iban gestando, y que muchas veces dieron como resultado graves conflictos por límites que en algunos casos perduran hasta nuestros días. El caso crónico de Centroamérica es muestra de ello, donde estos conflictos son estimulados por los localismos y la ambición desmedida de poder de los caudillos.

Más allá de los formalismos constitucionales, una vez conquistada la Independencia y concluidas las luchas internas entre conservadores y liberales que generalmente dieron como resultado el establecimiento de Estados Liberales, América Latina, no ya desde el punto de vista jurídico-constitucional, sino desde el punto de vista sociohistórico, ha pasado por cuatro formas de Estado:

Han existido cuatro tipos de Estado enmarcados en concepciones políticas y jurídico-constitucionales diferentes. Estos son:

**1. En el marco del Estado liberal: El Estado oligárquico.** Desde mediados del Siglo XIX (1850/60) hasta más o menos 1910 se va estableciendo en la mayoría de América Latina, generalmente como consecuencia del triunfo de las fuerzas liberales sobre las conservadoras, el Estado Liberal, que en el fondo es un Estado Oligárquico.

La no-correspondencia entre la práctica política y los postulados ideológicos y jurídico-constitucionales será la norma hasta bien entrado el siglo XX. La mayoría de los países de América Latina- Caribe que se independizan de España contarán con hermosas declaraciones de principios que configuran

---

<sup>13</sup> María I. Serrano Joseph. 2000 *La Globalización* Cuadernos CJ Barcelona

<sup>14</sup> KRADER LAWRENCE. 1972. *La Formación del Estado*, Editorial Labor, SA, Nueva Colección Labor, Barcelona,

Estados Liberales de Derecho donde la libertad y la promoción del hombre son el centro de la acción del Estado, pero en la práctica va a ocurrir todo lo contrario.

Es decir, la superación de la turbulencia social y política derivada de las luchas de los caudillos por el poder después de la Independencia, género, en el marco jurídico constitucional del Estado Liberal, significó el establecimiento de hecho del Estado Oligárquico.

El Estado Oligárquico: no es otra cosa que la existencia de regímenes donde el poder está en una oligarquía estabilizada, es decir, donde el poder visible o formal puede estar en un caudillo, en un militar, o en un presidente en el marco de un sistema representativo, pero donde realmente el poder está en manos de una oligarquía estabilizada que niega la democracia.

**2. En el marco del Estado social de derecho: el Estado populista<sup>15</sup>.** Como resultado de las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, a partir de 1910 se empieza a gestar el colapso de los Estados Oligárquicos. La Revolución Mexicana, con la Constitución de 1917, el Uruguay de Battle, la Argentina de Irigoyen y luego de Perón, el fallido intento de Gaitán en Colombia, el Brasil de Vargas, la Venezuela de Betancourt de 1945, la Guatemala de Arbenz, etc., son expresión de estos cambios sociales, económicos y políticos.

Pero es partir de la de la Segunda Guerra Mundial que la capacidad de movilización de sectores populares en la mayoría de los países de América Latina - Caribe cobra mayor vigencia. Es la etapa donde aparecen los denominados "populismos" latinoamericanos, que no son otra cosa que la presencia de las mayorías nacionales (obreros, campesinos, clases medias, etc.) en partidos políticos y/o en organizaciones sociales, casi siempre bajo el liderazgo de personalidades carismáticas. En esta insurgencia de los obreros, de los campesinos y de las clases medias latinoamericanas a través de Partidos Políticos y de movimientos sindicales y sociales, éstos últimos generalmente están bajo la dependencia de los primeros.

Al llegar al gobierno estos nuevos actores sociales se abandonó el esquema de abstencionismo que preconizaba el Estado Liberal y se pasó a una situación donde al Estado se le asigna el papel de promotor del desarrollo y del bienestar general. Según el Dr. Juan Carlos Rey, este papel lo pudo cumplir el Estado de los países latinoamericanos, dando respuesta positiva a las demandas de los sectores populares debido a que la coyuntura económica mundial (la reconstrucción de Europa y el crecimiento de económico de USA) revalorizó los productos latinoamericanos de exportación y los Estados tuvieron

---

<sup>15</sup> Victor Manuel Duran. 2001. *Estado social de derecho, democracia y participación*. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos "Estado Social de Derecho, Democracia y Participación" Valle de Bravo, México.

recursos para el lanzamiento de programas sociales y para realizar su papel de agente relativamente redistribuidor de la riqueza nacional.

Como es sabido por todos, la estrategia económica y social del Estado Populista se basó, por orientaciones de la CEPAL, en el fortalecimiento del mercado interno y en el impulso del proceso de sustitución de importaciones.

La idea del crecimiento hacia adentro fue sustituida por la tesis del "crecimiento hacia afuera", en íntima relación con la integración económica latinoamericana como forma de solucionar el problema de la estrechez de los mercados nacionales, fue el hilo conductor de este enfoque. Pero el enfoque de la CEPAL y de los partidos nacionales y populares no era simplemente tecno-económico, sino que también hizo propuestas y realizaciones en el campo social, educativo y hasta político.

En síntesis, bajo el ropaje de un incipiente Estado Social de Derecho, a partir de 1950 se instaló en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado Populista que inicialmente logró la participación democrática, una relativa mejor redistribución del ingreso y una descentralización y desconcentración del poder incipiente, pero que, finalmente, instaló un Estado clientelar, prebendario y muchas veces paternalista, que fue el pretexto para que los militares y las oligarquías, generaran un nuevo tipo de Estado: El Estado Autoritario-Burocrático.

**3. El Estado autoritario-burocrático.** Los golpes militares de nuevo tipo que se inician en Brasil en 1964, se agudizan a finales de dicha década y se implantan definitivamente en la década de los 70, dando paso a un nuevo de Estado: El Estado Autoritario-Burocrático, cuyo fundamento ideológico es la tristemente célebre Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta doctrina anula la democracia en todos sus aspectos, aún los más mínimos y adjudica a la corporación militar, (al ejército) el derecho exclusivo de establecer los objetivos nacionales. La excusa del "enemigo interno" produjo como consecuencia la militarización de la sociedad y del Estado y el asesinato y desaparición de cientos de miles de luchadores sociales en América Latina, particularmente en Guatemala, Argentina, Chile, Brasil, El Salvador, Uruguay, etc.

**4. El Estado neoliberal.** La crisis del sistema capitalista internacional de 1973 y los malos manejos de la economía de los regímenes militares en los países donde había Estados Autoritario-Burocráticos, hace que el péndulo dictadura - democracia se incline al lado de la democracia a finales de la década del 70. El esperanzador ciclo democratizador se inició en Ecuador (1978), y se continuó con Perú (1980), Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1984), Brasil (1985) y Chile (1990).

Pero este proceso democratizador, solo fue una fase de transición, hacia la generación de un nuevo tipo de Estado: El Estado Neoliberal, que está

desmantelando gradual pero sistemática lo poco que de Estado Social de Derecho se había logrado y que, en algunos países logró subsistir, a pesar de los gobiernos dictatoriales de la Seguridad Nacional.

### **C. La respuesta de los servicios públicos<sup>16</sup>**

Todo problema de los trabajadores debe analizarse lo más objetivamente posible y a partir de este análisis, fijar posiciones conforme a los valores e intereses de la clase trabajadora y formular respuestas y propuestas. Las orientaciones son las siguientes

Se plantea que para construir sociedades realmente democráticas, es necesaria superar la confrontación Estado-mercado y construir una nueva síntesis que articule la Sociedad Civil, el Estado y el mercado, y que sobre esta nueva síntesis deben desarrollarse los procesos democratizadores y construir los regímenes democráticos.

**1. El bien común, rol y responsabilidad claves del Estado.** La función del Estado Democrático es servir a todos los habitantes, por esto su rol y responsabilidad clave es el bien común, entendido como el conjunto de condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que permiten a la persona su más pleno desarrollo humano, espiritual y material sin exclusiones de ninguna índole. Es en esta noción donde los derechos humanos en su totalidad son respetados plenamente.

En consecuencia este tipo de Estado que se postula debe poseer un alto grado de eficacia social, asignando a la concreción de las políticas públicas la máxima importancia. Deberá ser capaz de implementar sus políticas sociales y para ello impulsará toda clase de acciones destinadas a desburocratizar, facilitar, evitar duplicaciones de competencias entre sus órganos y generar suficientes mecanismos de control de la gestión. Promoverá y exigirá el control de la administración por parte de los ciudadanos permitiendo aumentar su transparencia y consiguiente eficacia; de mejorar en forma sistemática su gestión, la cual debe entenderse vinculada a aspectos tales como la reforma y modernización de las instituciones, de los modelos de gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la administración, junto con una nueva relación más justa con todos sus trabajadores y empleados.

Este Estado exige un cambio sustantivo en las prácticas y estructuras de la administración y del servicio público incorporando principios de eficacia y eficiencia y se inscribe en una nueva cultura administrativa cuyo eje principal es que la administración está al servicio de las personas y tiene como consecuencia práctica un nuevo trato de respeto igual a todos los ciudadanos.

---

<sup>16</sup> Victor Manuel Duran. 2001. *Estado social de derecho, democracia y participación*. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos "Estado Social de Derecho, Democracia y Participación" Valle de Bravo, México.

**2. El Estado debe operar también de acuerdo al principio de solidaridad y el principio de subsidiariedad.** Este Estado debe funcionar con apego a dos principios complementarios. El principio de la solidaridad, cuyo principal garante es el Estado mismo y que le obliga a concurrir en ayuda de aquellos habitantes que transitoria o permanentemente se encuentran impedidos a satisfacer sus necesidades más vitales; y a facilitar y promover el ejercicio pleno de la justicia social en el marco de un proceso sostenido de una distribución equitativa de los ingresos, de la riqueza, de los beneficios del progreso, así como de los sacrificios y responsabilidades. Ello le obliga entonces a mantener políticas y programas sociales eficaces y suficientes.

El Estado debe operar también de acuerdo al principio de subsidiariedad: El principio de la subsidiariedad obliga al Estado Democrático a respetar la autonomía y las actividades de los cuerpos intermedios en aquellos ámbitos en los cuales dichas organizaciones pueden cumplir su rol social con éxito, debiendo el Estado intervenir en el plano económico toda vez que sea necesario. También interviene corrigiendo las imperfecciones del mercado. Este principio obliga al Estado a fomentar la participación privada en la mayor medida posible, salvo en el caso de sectores expresamente definidos como estratégicos.

En la palabra subsidiariedad se reconoce la palabra subsidio, su origen latino significa ayuda. Según el principio de la subsidiariedad, corresponde a los poderes públicos a los individuos y a los cuerpos intermedios sin tomar iniciativas que son perfectamente capaces de hacer solos. Por lo tanto, no se trata para estos poderes públicos, de sustituir intempestivamente a los particulares o a los grupos de la sociedad civil. La tentación de todas las autoridades constituidas es siempre la de querer ejercer el poder en forma más o menos paternalista o aun de caer en abusos del poder. Todo sucede entonces como si las autoridades dijeran a los individuos, a los grupos intermedios o a las familias "ustedes no son capaces de resolver tal problema por ustedes mismos. No importa! Vamos a resolverlo convenientemente en su lugar". Todos los hombres tienen derecho y responsabilidad de realizarse en la acción y los poderes públicos no pueden ni deben reemplazar esto, sino ayudar en esta realización. No hay que desear el bien de la gente a pesar de ellas mismas; no hay que buscar imponerles desde arriba un cierto concepto del bien que no corresponda necesariamente al bien efectivo de las personas o de los grupos.

El fundamento de este principio de subsidiariedad descansa sobre el hecho de que todos los hombres son diferentes y son personas. Cada persona es una riqueza irremplazable, cada hombre es fuente de originalidad y tiene algo que aportar a los otros hombres así como a la comunidad humana. Lejos de ahogar esta capacidad de aportación original, incumbe a las autoridades estimularla, invitar a los hombres a ofrecer a la sociedad la contribución única que la sociedad está en derecho de esperar de cada uno de ellos. Cuando se habla, por ejemplo, de participación en la vida económica o en la vida política se pone por obra el principio de la subsidiariedad: el hombre no solamente tiene

algo que aportar a los demás, sino que tiene derecho también a recibir de los otros algo de su riqueza. No nos hacemos a nosotros mismos solos; cada quien debe poder ser verdaderamente sí mismo, tanto para beneficio de cada uno como para el beneficio más grande de la comunidad humana.

Este principio tiene aplicación, por lo demás, cuando se habla de desarrollo. Los países en vías de desarrollo deben tener la libertad y la posibilidad de salir por ellos mismos de la situación en la que se encuentran, no se los puede ni se debe reemplazarlos; es necesario ayudarlos a resolver por ellos mismos sus propios problemas, sin imponerles soluciones que vendrían del exterior, sobre todo de los países más ricos y poderosos. Es necesario ponerlos en condición de salir de estas situaciones y no sustituirse a ellos en una tarea que no se les puede quitar.

Este principio de subsidiariedad exige un Estado fuerte y completamente comprometido con el bien común que está constituido precisamente por las condiciones necesarias para la plena realización de la persona y de la comunidad, y no tiene nada que ver con lo que ahora tratan de aplicar con el mismo término de "subsidiariedad" los neoliberales que responde a su proyecto de convertir al Estado en una entelequia minusválida y hacer imposible toda realización del bien común en pro del individualismo salvaje y materialista que forma parte de su filosofía y antropología.

Desde luego que hay una cuestión previa y que no se puede obviar en modo alguno: la reforma del Estado así como el rol del mercado y de la sociedad civil dependen del proyecto de sociedad que se quiere construir, del tipo de democracia que se quiere consolidar, del tipo de desarrollo integral y también del tipo de integración regional que marcha hacia una comunidad latinoamericana nacional.

#### **D. Lineamientos en materia de un Estado realmente democrático y por tanto participativo**

**1. El Estado debe reencontrarse con la nación y el pueblo<sup>17</sup>.** Es evidente que este Estado Democrático tiene ante sí el reto y las exigencias de los grandes cambios que se producen en el mundo y en los países de la región, en particular de cara a los procesos democratizadores, la necesidad de un nuevo tipo de desarrollo integral y ante los avances indetenibles en la integración regional. Pero también ante los cambios en el escenario económico mundial, en particular ante la generalización de la economía de mercado y ante la globalización del sistema capitalista monitoreado por la ideología neoliberal.

---

<sup>17</sup> Javed Burki, y E. Perry. 1998. *Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C.

Un primer elemento del Estado Democrático es lograr el reencuentro entre el Estado, la Nación, el Pueblo o la Sociedad Civil. En la historia política de la región primero existieron los Estados y todavía no se han logrado perfilar, profundizar y consolidar muchas identidades nacionales, sin lo cual el Estado no pasa de una entelequia que fatalmente sirve para una minoría privilegiada. Y esto es más relevante aun si se tiene en cuenta que los procesos de integración avanzan, y su matriz fundante deben ser naciones gozando de su más plena identidad nacional y cultural. El propio Simón Bolívar habló de una REPÚBLICA DE NACIONES.

**2. Un segundo elemento: el Estado debe relacionarse con la sociedad civil.** Es necesario abrir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sobre la base de potenciar completamente a esta última y garantizarle el máximo de autonomía y libertad de iniciativa y de acción. Hasta ahora el Estado con la complicidad de la partidocracia han atrofiado a la sociedad civil.

**3. Una tercera característica: abrir nuevas relaciones entre el Estado y el mercado.** Garantizándole a este último el máximo de libertad y eficiencia para un desempeño normal y relativo, pero con la necesaria voluntad política y capacidad de regulación sobre el mercado a fin de orientarlo al servicio del bien común, del bienestar de todos.

**4. No habrá Estado democrático si no se encuentra una nueva síntesis Estado-sociedad civil-mercado.** Por esto mismo la Central Latinoamericana de Trabajadores –CLAT- insiste en la necesidad de lograr una nueva síntesis entre Estado, sociedad civil y mercado que supere el debate perverso que ha polarizado la ideología neoliberal entre Estado y mercado. En efecto, dentro de esta óptica altamente ideologizada hay el peligro que la persona humana quede sofocada entre los dos polos del Estado y del mercado. La tendencia predominante es tratar al hombre como mero productor o consumidor de mercancías o como objeto de administración del Estado, mientras se olvida o se niega que el pleno desarrollo humano no tiene como fin ni el mercado ni el Estado, ya que posee en sí mismo un valor singular y central a cuyo servicio deben estar el mercado y el Estado.

**5. El Estado debe promover y facilitar el ejercicio pleno de los derechos humanos en su totalidad.** El Estado Democrático debe encauzar y vigilar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico, ya que los derechos personales son letra muerta si no se respetan los derechos económicos y sociales. El Estado Democrático debe tener especial consideración para con los más débiles y pobres.

Ante la increíble pérdida de sensibilidad humana, ante los pobres en la sociedad actual, es bueno recordar lo que dice la Encíclica Centesimus Annus: "Frente a las nuevas formas de pobreza existentes en el mundo, un principio

elemental de sana organización política es que mientras más indefensos están los individuos en una sociedad, más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás y la intervención de la autoridad pública. El Estado, por lo tanto, no debe limitarse a "favorecer" a una parte de los ciudadanos, esto es, a la rica y próspera y descuidar a la otra que representan indudablemente a la mayoría del cuerpo social. De lo contrario se viola la justicia que manda dar a cada uno lo suyo. Por lo demás, la clase rica y poderosa tiene menos necesidad de ser protegida por los poderes públicos. En cambio, la proletaria, al carecer de su propio apoyo, tiene necesidad específica de buscarlo en la protección del Estado" (CA, 10).

Qué expresión tan oportuna y profunda ahora que en la región se impone un proyecto concentrador y excluyente que hace al rico más rico y al pobre más pobre y aumenta sin cesar el número de los pobres.

### **E. Se debe promover un Estado social y democrático con las siguientes características**

**1. De derecho.** Consecuentemente se propugna un Estado Social y Democrático de Derecho. El Estado está sometido a derecho, que tanto gobernantes como gobernados deben actuar dentro del marco de la Constitución y las Leyes, las cuales se han de generar como expresión auténtica de la voluntad popular.

**2. Descentralizado.** Se postula un Estado descentralizado, como vía de democratizar el poder, el cual cumpliendo con su rol subsidiario y solidario sirva a los intereses de la comunidad propendiendo a su integración y velando en todo momento por los derechos y autonomía de las personas y de las comunidades tras la búsqueda del bien común. La descentralización apunta al fortalecimiento de la sociedad civil, el que a través de los cuerpos intermedios de la sociedad asume decisiones y provoca el más amplio proceso de participación y facilita y alienta formas crecientes de autogestión.

La descentralización del Estado y del Gobierno es un proceso político donde se traspasa poder acercando el ejercicio de éste a la comunidad, cambiando el lugar de toma de decisiones a instancias sometidas a un control efectivo de la población involucrada. Es ir creando una mayor densidad de centros de decisión sustantiva, lo cual debe reflejarse en las estructuras y rasgos funcionales de las instituciones regionales y locales. Se busca en el fondo no sólo la democratización del Estado, sino de toda la sociedad y también de la información y del conocimiento, un mejor nivel de información a la población y una mayor posibilidad de capacitación de los miembros de la sociedad. Es el paso obligado para avanzar hacia una democracia realmente participativa.

**3. Con un poder judicial fuerte e independiente.** Este tipo de Estado exige la existencia de un Poder Judicial fuerte e independiente, moderno, que

incluya el avance de la técnica y abierto a las exigencias del cambio social, al pleno respeto de los derechos humanos en su totalidad y que garantice la seguridad ciudadana. Y que asegure el acceso a la justicia sobre todo a los trabajadores y a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

**4. Que reconozca y facilite el rol del mercado, pero lo sujete al bien común.** Este Estado reconoce y facilita el rol del mercado como indicador importante en la marcha económica de una sociedad. Sin embargo no es el mercado el medio suficiente para defender los intereses del bien común. Se debe hacer efectiva la solidaridad a través de la presencia activa del Estado en la elaboración de un proyecto nacional que comprometa a todos los estamentos en el pleno desarrollo nacional, en el marco de una economía humana y solidaria, en la superación de la pobreza y de la exclusión social y asegure el bienestar de todos.

Que garantice la libertad de iniciativa y de emprender: la libertad para escoger y establecer contratos en concordancia con las normas éticas de la sociedad y las disposiciones legales vigentes, junto con el pleno respeto a los derechos y libertades de los trabajadores y sus organizaciones, ya que todo esto no sólo constituyen derechos emanados de la persona humana, sino que también representan un ingrediente fundamental para el funcionamiento del sistema económico y su desarrollo.

**5. Que preste servicios en calidad y cantidad respetando el medio ambiente.** Este Estado debe disponer, por todo esto, de una nueva calidad y eficacia en la prestación de servicios relacionados con la reproducción de la calidad de vida y de los conocimientos, junto con la salvaguarda del equilibrio ecológico, que no se pueden dejar sólo al juego del mercado y de la libre competencia, pero en la perspectiva de un nuevo protagonismo en estas materias de la sociedad civil, de la iniciativa social de las organizaciones de los trabajadores y otras, y de diversas formas de la iniciativa privada fuera de los esquemas mercantilistas y de lucro, y claramente orientadas al bien común, favoreciendo distintas formas de autogestión por parte de los interesados. En consecuencia, debe garantizar y facilitar las condiciones necesarias para el potenciamiento y autonomía de la sociedad civil y de sus diferentes actores organizados, en especial los que representan al mundo del trabajo.

**6. Un Estado que no conciba lo público como un atributo exclusivo.** Un punto que hay que dejar anotado aquí aun sin agotarlo, es que en el marco de este Estado Democrático hay que recuperar y reinterpretar la noción y la práctica de lo público y de lo social que el manoseo neoliberal insiste en confundirlo con lo meramente estatal. El ámbito público es el espacio en que se encuentran precisamente el Estado, la Nación y la Sociedad Civil para promover concertadamente el bien común, el bienestar de todos, el desarrollo social, el desarrollo humano. Es la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede introducir iniciativas, propuestas, decisiones, temas en la

agenda política. El ámbito público es el punto de encuentro privilegiado para el ejercicio de la solidaridad, para el cultivo de la nacionalidad, para la profundización de la identidad cultural, para el estímulo a la autoestima personal y colectiva.

**7. Un Estado fuerte y con recursos para cumplir sus fines de bien común.** Ante las limitaciones e imperfecciones grandes que tiene todavía el mercado en la región, y ante las debilidades todavía de la sociedad civil, se necesita de un Estado Democrático en posesión de todo el poder y de todos los recursos necesarios para el pleno cumplimiento de su rol y de su responsabilidad. Reducir el Estado a un ente minusválido en las actuales circunstancias de la región, es provocar inevitablemente el caos. Es bueno recordar que el Estado aun en las experiencias de los nuevos países industrializados de Asia, en Japón y aun en la propia Unión Europea, ha jugado un papel de primera importancia.

## **F. Elementos de modernización del Estado en Guatemala<sup>18</sup>**

**1. El Estado en las sociedades democráticas y funcionales.** El Estado en las sociedades democráticas y funcionales, es un conjunto interrelacionado de normas, instituciones y organizaciones de una naturaleza tal que permite articular los intereses y la convivencia más o menos armónica y pacífica de los distintos actores sociales que interactúan en los ámbitos, económico, político y social.

En esas sociedades, el Estado persigue efectivamente el bien común y por ende, los sistemas económico, político y social están estructurados de una manera que permite que los distintos grupos sociales puedan convivir en una situación en la que todos logran -y perciben que logran- avanzar en la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones, en el marco de una visión del futuro de la sociedad, más o menos compartida.

Esos Estados también son capaces de organizar eficazmente la provisión de algunos satisfactores comunes que los individuos, las familias o las empresas no pueden proveerse por si mismas por su carácter de bienes públicos, tales como los de justicia, defensa, seguridad, cuidado del medio ambiente, servicios sociales básicos y servicios de infraestructura.

Otra de sus características es que generan colectivamente un sentido de pertenencia y de cohesión porque existen mecanismos y un nivel aceptable de equidad y solidaridad social; se respeta y apoya la preservación a los rasgos distintivos de comportamiento social, manifestaciones culturales y tradiciones de distintos grupos étnicos, culturales, lingüísticos o religiosos; y porque estos no son excluidos de las oportunidades del desarrollo económico y social que se

---

<sup>18</sup> Información proveniente de entrevista con Lic. Carolina Roca Ruano y Lic. Richard Aitkehead

generan. Esta característica es particularmente importante en las sociedades con alto grado de diversidad étnica y cultural.

Los Estados funcionales y democráticos se materializan en administraciones públicas integradas por los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Órganos de Control que cumplen, hacen cumplir las normas y hacen funcionar las instituciones con un grado de efectividad socialmente aceptable. Estas administraciones públicas también gestionan los recursos estatales mediante sistemas tributarios, financieros y administrativos con grados de transparencia y honestidad que los ciudadanos y sus organizaciones perciben que cumplen con estándares aceptables.

Los Estados democráticos y funcionales también se caracterizan por tener la capacidad de enfrentar importantes retos económicos, políticos o sociales que requieren de esfuerzos sostenidos en el largo plazo y sobre las cuales hay alto grado de acuerdo social, porque aún cuando ocurran cambios de gobierno son capaces de adoptar y ejecutar políticas de Estado.

Finalmente, otro elemento que distingue a estos Estados es la existencia de mecanismos efectivos de comunicación e interrelación entre el Estado y los ciudadanos y sus organizaciones, abriendo espacios para el diálogo, la concertación, el logro de acuerdos, la resolución de conflictos y la participación ciudadana en la búsqueda del bien común.

**2. La delimitación de la actuación del Estado.** Diferente naturaleza, extensión y profundidad de funciones y mandatos han sido asignadas por los ciudadanos al Estado, dependiendo de las corrientes de pensamiento, ideologías, sistemas de valores y tendencias político-económicas vigentes en un momento determinado.

El Estado como organización de la sociedad recibe esa delegación mediante los representantes de los ciudadanos en los cuerpos responsables de estructurar los “contratos sociales” generalmente materializados como Constituciones en las que cuando menos se delinearán:

- los deberes y derechos de los individuos,
- las funciones del Estado
- las garantías constitucionales
- los grandes principios y normas de la convivencia social
- las normas para formar las leyes generales que regirán los ámbitos económico, social y político
- las instituciones, los mecanismos, órganos y organizaciones que serán responsables de su aplicación
- los mecanismos para dirimir conflictos entre el Estado y los ciudadanos y entre las personas individuales y jurídicas.

- las funciones, normas generales y organización básica de la Administración Pública integrada por los Organismos del Estado, instituciones descentralizadas y Órganos de Control.

Pactos y Acuerdos sociales sobre temas específicos de alcance nacional son también otros instrumentos utilizados para delimitar las funciones y ámbito del Estado.

**3. Entorno cambiante y modernización del Estado.** La conformación del Estado reflejado en las normas constitucionales o pactos sociales y políticos responde –implícita o explícitamente- a una visión o modelo de sociedad a la que se desea llegar, a partir de unas condiciones socio- económicas de un momento determinado. Idealmente esa visión es producto de acuerdos entre representantes de amplios sectores de la sociedad.

Pero las condiciones económicas, tecnológicas, sociales y políticas cambian tanto al interno de las sociedades como en el mundo externo. Lo mismo ocurre con la ideología, los valores, corrientes de pensamiento y tendencias políticas y sociales.

Cuando esos cambios llegan a ser extensos o profundos, imponen la necesidad de ajustar y actualizar las normas, instituciones y organizaciones que conforman el Estado a esas nuevas realidades y cuerpos de ideas, produciendo procesos más o menos amplios y profundos de modernización del Estado. – por lo tanto, la modernización es un proceso continuo en búsqueda de la coherencia entre las normas, instituciones y organizaciones que conforman el Estado y las cambiantes ideas, tendencias y condiciones sociales, políticas y económicas internas e internacionales-.

Uno de los principales aspectos que se modifican en esos procesos de modernización es el rol asignado al Estado, es decir, las funciones que se le delegan, las formas y la extensión y los grados de intervención del Estado y de la Administración Pública en la vida de los individuos y de las familias.

**4. La agenda de modernización del Estado surgida en la década de los 80.** En la segunda mitad de la década de los 80 surgieron procesos orientados a modernizar los estados en América Latina debido a causas estructurales como los siguientes:

- inviabilidad de los modelos económicos y políticos en práctica al interno de los países,
- incapacidad de los Estados para articular los intereses de la sociedad,
- incremento de la pobreza,
- debilitamiento, ineficacia y disfuncionalidad del Estado,
- exclusión o percepción de exclusión social de importantes grupos sociales.

Estos procesos de cambio surgieron en un contexto de nuevas o intensificadas tendencias en el mundo occidental: la democratización política, el surgimiento de nuevos tipos de conflictos, la vigencia de la economía de mercado, la globalización, y la aceleración y aplicación de innovaciones tecnológicas de alto impacto en todas las actividades humanas.

De esa cuenta, los grandes temas de la modernización del Estado en América Latina a partir de la década de los 80, aunque con importantes variaciones, generalmente han incluido la construcción y consolidación de la democracia, la apertura y liberalización de la economía para hacerla más competitiva, la atención de necesidades sociales urgentes, la revisión sustantiva de las políticas públicas y la reforma de la Administración y Pública.

La democratización es planteada como la acción de rediseñar, fortalecer y hacer funcionales las normas, instituciones y organizaciones responsables de garantizar los derechos políticos, los derechos humanos, las libertades y la participación ciudadanas y la defensa del ciudadano frente al poder del Estado; incluyendo:

- la reforma o refundación constitucional y/o la suscripción de pactos o agendas que idealmente implican acuerdos mínimos sobre la visión de la sociedad, el Estado y su forma de gobierno
- la redefinición del sistema electoral y de partidos políticos y la emisión de nuevas normas que permitan una participación libre y sin limitaciones autoritarias
- el fortalecimiento y democratización interna de los partidos políticos
- la creación y fortalecimiento de las organizaciones responsables de la organización y control de los procesos electorales
- la creación y fortalecimiento de las organizaciones responsables del control de la constitucionalidad de las leyes y las actuaciones de los Organismos de Estado
- la creación y fortalecimiento de las organizaciones responsables de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.
- la revisión y fortalecimiento de las instituciones y procesos mediante los cuales el ciudadano se defiende de las decisiones arbitrarias y potenciales abusos del Estado.
- La creación de normas, instituciones y organizaciones que velen por la inclusión social, especialmente en los casos de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos por razones étnicas, culturales, religiosas y de género.

La apertura y liberalización de la economía incluye la formulación de políticas y ejecución de acciones tendientes a:

- la introducción de la vigencia de las reglas del mercado a una economía con altos grados de intervención estatal en la fijación de macro y micro precios
- una gestión macroeconómica orientada a reducir la inflación generada por altísimos niveles de déficit fiscal.
- la eliminación de distorsiones económicas, impositivas y regulatorias, barreras arancelarias y no arancelarias a la competencia, el comercio y los sectores de producción.
- el cambio del rol del Estado en la economía, eliminando su papel como productor de bienes y servicios que pueden ser prestados por el sector privado y fortaleciendo sus acciones de facilitación de condiciones que favorecen la competitividad, tales como sistemas eficientes de provisión de infraestructura, buena gestión impositiva, aduanera y de servicios públicos esenciales, capacitación técnica etc.
- la reconversión del sector industrial que presentaba muy bajos niveles de competitividad
- la focalización de la acción del Estado en la regulación, normativa y supervisión y financiación de servicios sociales, más que en su prestación directa, incorporando nuevos proveedores.
- la focalización del gasto social en los más pobres y gradual eliminación de subsidios generales, sustituyéndolos en casos económicamente justificados por subsidios directos a la demanda.
- el incremento de la participación privada en la producción o gestión de servicios públicos.
- la desregulación de los mercados de bienes y servicios que presentaran distorsiones a las reglas del mercado

Los elementos de modernización de la administración pública, integralmente considerada, son los siguientes:

- revisión y modificación de las grandes funciones de los Organismos del Estado, instituciones descentralizadas y Órganos de Control para adecuarlos al nuevo rol del Estado
- macroestructura o composición macro-organizacional (ministerios, secretarías y entes descentralizados), tipología y funciones
- revisión y modernización de los “macrosistemas” o Sistemas de Gestión de Recursos: sistema financiero, sistema de adquisiciones, sistema de recursos humanos o Servicio Civil, sistema de control gubernamental interno y externo. Su modernización abarca la normativa que los rige, órganos e instituciones, grado de centralización-descentralización y modelo funcional, procesos y sistemas de información y tecnología.
- modernización institucional que implica la revisión de la normativa propia de las instituciones, funciones específicas, estructura interna, productos, servicios, procesos, formas de prestación de los servicios, grado de centralización-descentralización, sistema de calidad y control social.

- definición de las políticas de descentralización, privatización, regulación/desregulación, nuevas formas de prestación de servicios y externalización de servicios, y delegación de la función pública.
- definición de la política anticorrupción, mecanismos de control y promoción de la honestidad y la transparencia
- definición de la estrategia de modernización y la política de comunicación social y promoción de la participación en el proceso.

Políticas Públicas sustantivas: las normas de la Administración Pública, establecen qué instituciones y organizaciones ejecutan las funciones del Estado y mediante que mecanismos y formas de prestación de servicios lo hacen, pero las políticas públicas sustantivas como guía de acción de esa Administración, son formuladas y dirigidas por los Gobiernos que administran el aparato del Estado. Esas políticas como definen hacia qué sectores se dirigen las acciones e intervenciones, a que programas y proyectos se asigna más o menos prioridad y recursos, qué acciones se ejecutan y cuáles se dejan de ejecutar, qué orientación tienen los servicios en materia de participación social, la extensión y el grado de intervención de la administración y otros elementos sustantivos.

Estas políticas se definen en los ámbitos de los distintos sectores de la acción pública. La política económica: fiscal, comercial, monetaria, cambiaria, crediticia, laboral, de formación técnica y capacitación, productiva, de energía etc. La política social: educación, salud, agua y saneamiento, vivienda, protección social etc. La política de medio ambiente, la de seguridad ciudadana, la política de defensa y las de otros sectores de acción pública.

Esta agenda, en diferentes contextos y con énfasis particulares, ha marcado la orientación de los procesos mediante los cuales los países latinoamericanos han intentado incrementar el grado de coherencia entre sus rezagadas instituciones, normas y organizaciones estatales y los desarrollos en materias económica, social y política a nivel nacional e internacional.

El tema de la modernización de la economía, aunque toca al sistema que más directamente determina y explica la conformación y funcionamiento de un Estado, por su extensión y naturaleza, es generalmente abordado en forma separada. Acotando el tema de modernización del Estado al incluir como sus elementos clave la democratización del sistema político, la modernización de la administración pública y la redefinición de las políticas públicas. Estos elementos son complementarios a la modernización de la institucionalidad de los grupos sociales y de la cultura política que si bien pertenecen a la esfera privada, interactúan e influyen significativamente en la conformación y funcionamiento del Estado.

Los procesos integrales de modernización del Estado debiesen facilitar en el largo plazo que los intereses de los distintos grupos de la sociedad se articulen en mejor forma, que se abran nuevas oportunidades económicas,

sociales y políticas a la mayoría de la población y que la convivencia social sea más o menos pacífica y armónica. Es decir, debiesen contribuir a convertir a las sociedades autoritarias, social y culturalmente excluyentes y económicamente inviables en democracias funcionales y economías competitivas y más equitativas.

Las acciones para modernizar el Estado según sea la extensión y profundidad con que tocan los fundamentos de los sistemas económicos sociales o políticos, son más o menos controversiales y requieren de la inversión de capital político por parte de los líderes que los emprenden. También demandan distintos grados de acuerdo con los actores sociales que se ven directa o indirectamente afectados por los cambios que se proponen.

Estos procesos no son lineales ni fáciles. Los casos exitosos han mostrado que se requiere de esfuerzos sostenidos, claramente orientados y de largo alcance.

## **G. La visión de nación<sup>19</sup>**

En el Informe de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– se presenta una propuesta de visión de nación, la cual se basa en el paradigma de desarrollo humano y los principios de las Naciones Unidas, en su aplicación concreta a Guatemala con el fin de superar los grandes problemas identificados previamente, y en la concertación nacional como método para construirla, tomando en cuenta los contenidos y compromisos reflejados en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal.

El Desarrollo Humano constituye un proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas para ampliar las opciones y oportunidades de manera que todas las personas, sin exclusiones, puedan vivir una vida de dignidad y valor. Se trata de un proceso que permite a los seres humanos liberarse de la discriminación, de la pobreza, del temor, de la injusticia y de amenazas contra la seguridad personal. Significa poder asumir la libertad para desarrollarse y para que cada persona pueda alcanzar su potencial, junto con participar en la toma de decisiones, expresar sus opiniones y acceder a un trabajo decente sin explotación ni abuso. Partir del Desarrollo Humano para definir la visión de Nación en Guatemala significa que deben reconocerse como principios básicos a la libertad, la equidad, el respeto a la diversidad y el reconocimiento de la pluralidad cultural. Lo último supone aceptar que la pluralidad cultural y la diversidad enriquecen el desarrollo humano en la medida en que se basan en el diálogo intercultural.

---

<sup>19</sup> PNUD. 2003. *Guatemala una agenda para el desarrollo humano*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala

Para concretar la agenda de Desarrollo Humano los gobierno de las Naciones Unidas acordaron en 2000 las Metas del Milenio a cumplirse en 2015, las cuales contemplan reducir la pobreza extrema, mejorar la salud y la educación, preservar el medio ambiente y promover la equidad de género en el mundo. Para poder orientar una agenda de desarrollo humano en Guatemala se sugiere una Visión de Nación con tres pilares: primero, una nación segura y respetuosa de los derechos humanos; segundo, una nación próspera, competitiva y justa; y, tercero, una nación sin exclusiones sociales.

En cuanto al primer pilar de la visión de Nación, debe tomarse en cuenta que respetar los derechos humanos y mejorar la seguridad son dos caras de un mismo proceso: la consolidación del Estado de Derecho. Un Estado de Derecho efectivo está asociado con una institucionalidad que garantiza el respeto a la ley y protege los derechos humanos. Esto incluye promover la equidad para los grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres y los indígenas, además de fomentar la equidad de acceso a la educación, salud, otros servicios básicos y participación en la vida pública del país.

Con relación al segundo pilar de la visión de Nación, referido a una Guatemala próspera, competitiva y justa, se requiere poder competir tanto en el mercado mundial como en el interno, para lo cual corresponde generar procesos económicos de alta productividad apoyada en inversiones en tecnología, infraestructura y recursos humanos. Requiere que los actores públicos y privados trabajen juntos para desarrollar estrategias de competitividad y compartir responsabilidades. Igualmente importante es la integración de las áreas rurales del país articulándolas con el desarrollo urbano mediante el desarrollo ambientalmente sostenible de cuatro nuevos motores de crecimiento regionales que incluyan la agroindustria, el turismo, los recursos forestales, y textiles y vestuario.

El tercer pilar de la visión de Nación se refiere a contar con un país sin exclusiones sociales. Requiere elevar el nivel, acceso y pertinencia de la educación y de la salud para toda la población, asignándole especial atención a los grupos excluidos. Un país como Guatemala debe aspirar a no menos de 9 años de escolaridad para todos los niños y niñas mayores de 15 años, y a que ningún niño o mujer mueran de enfermedades prevenibles o curables, así como a eliminar el hambre y la desnutrición. Los mayores esfuerzos de educación y salud deben enfocarse en los indígenas y las mujeres, pues históricamente han sido excluidos del acceso equitativo a estos servicios.

La concertación debe ser la base para construir la visión de Nación. Como principales actores de este proceso deben estar el Estado, los ciudadanos organizados, incluyendo una sólida participación de los partidos políticos en particular, y los empresarios. El Estado debe ser responsable de tener una

visión estratégica y contar con una capacidad catalítica para impulsar el proceso de concertación.

Será indispensable la participación de la ciudadanía organizada. La calidad del Desarrollo Humano en Guatemala dependerá siempre de la calidad de la democracia que a su vez depende de la participación de la ciudadanía. Cabe mejorar la capacidad propositiva de diversas organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta las asimetrías que pueden surgir debido a debilidades financieras y técnicas de aquellas organizaciones que representan a sectores excluidos. Es indispensable que la sociedad organizada también contribuya a la consolidación de los partidos políticos, que son los foros por excelencia para discutir la conducción del Estado.

Finalmente, el sector privado debe participar imbuido por el afán de la competitividad combinado con una creciente responsabilidad social empresarial, reflejada en el respeto de las obligaciones laborales, tributarias y ambientales derivadas de la legislación nacional, y con una perspectiva amplia que tome en cuenta intereses de sectores sociales externos a la empresa, que van desde comunidades específicas hasta el país entero.

La transformación de la realidad actual según una visión deseable para una Guatemala del futuro dependen de varios factores. Algunos están relacionados con la actitud de la población en donde el papel de la sociedad civil y sus organizaciones y de los partidos políticos es decisivo. Otros dependen del desempeño de un nuevo Estado que históricamente ha sido débil, ineficiente, con déficit de legitimidad, con pocos recursos y con baja capacidad de gestión. La magnitud de las tareas a realizar en los próximos años requiere de un poder político que expresado en el Estado no sólo sea uno de derecho y democrático, sino también competente para impulsar el desarrollo, eficiente en su acción gerencial y crecientemente multicultural.

Las funciones de este Estado son: a) hacer de Guatemala un país en paz y seguro, combatiendo con éxito la criminalidad y fortaleciendo las instituciones encargadas de perseguirlo, b) garantizar el ejercicio y la expansión de las libertades públicas como una forma de fortalecer la democracia, c) tener capacidad de convocatoria plural y efectiva para enfrentar con el diálogo los múltiples temas de controversia y, de manera especial, para pactar acuerdos a favor de la seguridad y protección de los derechos humanos, el crecimiento con equidad y el desarrollo social, d) promover el crecimiento económico y el desarrollo social con equidad en un ambiente de seguridad jurídica y política, e) adoptar políticas inspiradas en los principios del desarrollo humano a fin de disminuir la pobreza y reducir las desigualdades que debilitan la solidaridad social y f) asegurar la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

Las propuestas de un Estado capaz de impulsar el desarrollo humano comprenden varias características y un conjunto de políticas que se enmarcan en lo que es un Estado de Derechos, un Estado Democrático, un Estado para el Desarrollo, un Estado Gerencial y un Estado Multicultural.

**1. Un Estado de derecho.** Debe asegurarse la existencia de un poder regulado por la ley, por normas constitucionales y ordinarias. Tres requisitos son necesarios: el Estado como garante de la seguridad del ciudadano y del ejercicio de los derechos que le son inherentes; la subordinación de la institucionalidad del Estado y su funcionamiento a una normativa precisa y dictada en previsión del bien común; y la independencia plena de los tres poderes que forman el Estado –el ejecutivo, el legislativo y el judicial- y la autonomía del Tribunal Supremo Electoral. Dada la historia guatemalteca también debe destacarse que una dimensión básica del Estado de derecho es la sumisión del poder militar al civil. Para afianzar el Estado de Derecho se requieren implementar las políticas que se identifican a continuación:

**a. Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.** Es indispensable hacer frente a la delincuencia y acabar con la impunidad, fortaleciendo con recursos humanos y financieros a la Policía Nacional Civil, el Sistema Judicial y el Ministerio Público, reformar leyes y formular políticas de prevención y persecución del delito. Se requiere fortalecer la calidad de la investigación de la PNC, las estadísticas y en general las funciones destinadas a la seguridad ciudadana.

**b. Control civil de la seguridad.** Se requiere un estricto control civil del mercado de armas y municiones y sobre los servicios privados de seguridad. Es necesaria una nueva Ley de Orden Público y la creación de la Dirección de Inteligencia Civil, desmilitarizando los cuerpos de seguridad.

**c. Ampliar el acceso a la justicia.** Se requiere crear condiciones y eliminar barreras para asegurar un efectivo acceso a la justicia, sobre todo a favor de las mujeres y los indígenas, de las zonas rurales y para grupos vulnerables

**d. Promover alternativas de resolución de conflictos.** Debe fomentarse la mediación, el arbitraje y la conciliación, ampliando las funciones de los jueces de paz y aplicando, donde corresponda, el derecho consuetudinario.

**e. Apoyar la independencia del poder judicial.** Hay que dotarlo de recursos financieros, despolitizando los nombramientos y fortaleciendo la implementación de la carrera judicial. La objetividad de las decisiones judiciales debe asegurarse.

**f. Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción.** Se requiere promulgar y aplicar con rigor instrumentos legales, incluyendo las convenciones internacionales, y apoyar el desarrollo de sistemas de monitoreo de la sociedad civil y de los medios de comunicación social.

**2. Un Estado democrático.** Requiere una estructura inclusiva para el florecimiento de los derechos ciudadanos, especialmente para mujeres, indígenas y grupos tradicionalmente marginados. Su legitimidad se asegura con la participación plural de la ciudadanía en condiciones competitivas, de igualdad y respeto a las diferencias. Lo plural tiene especial referencia al carácter multiétnico de la nación y a las desigualdades en la distribución del poder. Este, debe descentralizar y desconcentrar sus actuales prácticas. Requiere de varias políticas.

**a. Modernizar el sistema electoral y de partidos.** Urge fortalecer en diversos ámbitos la organización partidaria y hacer transparente la fuente de sus recursos financieros, asegurando más flexibilidad, capacidad de representación e independencia. Requiere el establecimiento del Documento Único de Identidad por el Tribunal Supremo Electoral, facilitar la cedulización de las mujeres, especialmente de indígenas y en las áreas rurales, actualizar el Padrón Electoral y promover la participación electoral, especialmente entre mujeres y grupos étnicos.

**b. Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo.** Es necesario mejorar sustancialmente la producción legislativa, sus procedimientos técnicos, sus asesorías, incluyendo un registro fiel de los debates y de lo aprobado, y mejorar los servicios de documentación e información pública.

**c. Fortalecer la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.** Se debe mejorar la capacidad e independencia de instituciones como la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos. También es preciso asegurar la información pública de los actos de gobierno y el libre acceso a la misma para asegurar la probidad de la actuación de los funcionarios en todos los niveles.

**d. Desarrollar procesos de descentralización política, participación ciudadana y democratización local.** Estos son aspectos vinculados entre sí, que pueden lograrse a partir de la aplicación de la legislación existente y dando atención a las consecuencias fiscales, a la eficacia y a la entrega efectiva del poder a escala territorial. Hay que fomentar la organización y participación local porque esta es la manera en que el Estado democrático se vincula con la sociedad civil.

**e. Fomentar la cultura democrática.** Se debe fomentar la práctica cívica, la educación formal con contenidos precisos: ética de servicio,

solidaridad, tolerancia y diálogo. El ciudadano intercultural debe ser portador de una amplia cultura democrática.

**3. Un Estado para el desarrollo.** Es necesario concretar los contenidos de los Acuerdos de Paz y facilitar la inserción del país, en mejores condiciones, al mercado global y a la revolución informática. Se trata de construir un Estado fuerte para un mercado desarrollado, de manera que garantice un marco macroeconómico y financiero estable y asegure el crecimiento económico con equidad. Para ello se requieren varias políticas.

**a. Fortalecer las instituciones que gestionan el gasto público y generar mayores recursos al Estado.** La implementación de la Agenda para el Desarrollo Humano que aquí se propone requiere contar con ingresos adicionales para el Estado equivalentes al 2.5% del PIB en el 2004, 3.5% en 2005, 3.8% en el 2006, 4.2% en el 2008 y 4.5% en el 2008. Aproximadamente el 71% de este monto correspondería al financiamiento del desarrollo social, 16% al desarrollo económico y 13% para seguridad y derechos humanos. Partiendo de la actual carga tributaria, de 10.7%, cubrir la diferencia entre ingresos y gastos requeriría combinar exenciones, reasignar el gasto público y aumentar la carga tributaria a entre 13.5 y 15%.

**b. Para asegurar la efectiva generación de recursos y su adecuado uso hay que fortalecer las funciones del Estado que corresponden a generar información, asegurar transparencia, evaluar y descentralizar el gasto público y recaudar impuestos.** Requiere fortalecer la capacidad técnica e independencia profesional de la Dirección Técnica del Presupuesto, de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) y de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), además de asegurar estas capacidades y la autonomía para el Instituto Nacional de Estadística (INE). Requiere retomar el Pacto Fiscal para orientar la política fiscal y otras medidas que incluyen impulsar una reforma tributaria, eliminar exenciones y reducir el gasto militar para generar los recursos que requieren los cambios que esta Agenda propone, a tono con los Acuerdos de Paz.

**c. Dar prioridad a las grandes reformas sociales.** Corresponde reformar y fortalecer -en términos técnicos, presupuestarios y políticos- las instituciones responsables de la implementación de la Política Social (Ministerios de Educación, Trabajo, Cultura y Salud, Fondos Sociales, Secretaría de Planificación, Instituto de Seguridad Social, Secretaría Presidencial de la Mujer y entidades con responsabilidades de reducir la pobreza y las inequidades étnicas, de género y geográficas del país, con el fin de asegurar que se pueden realizar las grandes reformas pendientes en educación, salud y seguridad social.

**d. Aumentar la capacidad reguladora y conciliatoria del Estado.** El Estado debe desarrollar la capacidad de regular los mercados de capital,

trabajo, tierra y agua, y los servicios básicos –públicos y privados- de educación, salud, saneamiento, electricidad, telefonía y seguridad. Como parte de ello cabe también fortalecer la gestión pública ambiental. Ello implica reformar marcos normativos, desarrollar nuevos instrumentos de regulación, fortalecer la capacidad técnica del Estado en cada uno de estos temas, y asignar recursos para cumplir con estas tareas. Dada la complejidad de estas políticas, y el alto grado de conflicto que pueden generar, lo anterior debe ir acompañado de mecanismos de concertación que aseguren la conciliación, la transparencia y la rendición de cuentas.

**e. Concretar la descentralización.** Partiendo de las leyes de descentralización existente, es necesario reforzar las capacidades financieras de los gobiernos municipales, profesionalizar la gestión pública municipal, fortalecer la capacidad técnicas y asegurar la representatividad política de los Consejeros Departamentales de Desarrollo, capacitar a líderes locales y fomentar la auditoría social y la transparencia.

**4. Un Estado gerencial.** El Estado requiere contar con los mejores recursos técnicos y humanos del país y poseer la racionalidad apropiada para la mejor asignación de prioridades. La administración pública debe convertirse en una prestigiosa plataforma institucional y garantía de formulación y desarrollo de la gestión oficial al servicio de todos, de la Nación. Se requieren varias políticas para avanzar en este sentido.

**a. Modernización del empleo público con criterios objetivos.** Es necesario profesionalizar el empleo público, asegurarlo con programas de selección y promoverlo con base en criterios de mérito y calidad. Una ley de servicio civil y su aplicación ajena a intereses políticos es el mejor camino para modernizar los recursos humanos.

**b. Mejorar la coordinación y evaluación de estrategias y políticas públicas.** Ello constituye una exigencia para elevar las capacidades de planeamiento, seguimiento y corrección de las decisiones y proyectos que el Estado se propone. Esto es particularmente importante en las áreas de la política social, fiscal y de descentralización.

**c. Modernizar la gestión de los servicios públicos.** Puede lograrse tomando medidas internas de reforma, pero también con políticas de contratación, concesión o subcontratación, o fomentar a través de ONGs siempre que se aseguren calidad, costos y equidad. Algunos servicios pueden mejorar con medidas de desconcentración de los mismos. Lo anterior debe ir acompañado de una adecuada capacidad de regulación, especialmente de mercados (tierra, trabajo, capital, agua) y servicios básicos estratégicos (educación, salud y saneamiento, seguridad, electricidad y telecomunicaciones).

**d. Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública.** Implica, con el apoyo de una nueva Ley de Servicio Civil, aplicar los principios de mérito e igualdad en el acceso y ascenso de los funcionarios, con independencia de juicios políticos o ideológicos, y promover una ética de servicio y compromisos de objetividad y servicio efectivo al público.

**e. Combatir el clientelismo y las prácticas patrimoniales.** El clientelismo es el intercambio de favores entre un funcionario y una persona que ofrece casi siempre apoyo electoral y/o patrimonial, y se refiere a prácticas de gobierno en provecho económico de familiares y amigos. Correspondería definir ambas como prácticas de corrupción, reflejándolo en la legislación y con las sanciones correspondientes.

**f. Aprovechar el potencial de las tecnologías de la información.** El uso intensivo de información contribuiría a mejorar sustancialmente la comunicación nacional y el servicio al público, así como los instrumentos disponibles para la modernización de la gestión y el manejo de grandes bases de datos, contribuyendo a la toma de decisiones y el trazado de políticas.

**5. Un Estado multicultural.** Como parte del desarrollo democrático de Guatemala es preciso reconocer al país como una nación multiétnica. El Estado ya no puede ser monista, homogéneo o monolingüe y en su construcción deben participar de manera incluyente los pueblos indígenas. También se debe reconocer que en el pasado se cometieron excesos e injusticias contra los pueblos indígenas y que se deben eliminar sus condiciones de exclusión socio cultural y económica.

**a. Acciones inmediatas.** Se requieren políticas para desarrollarlas en el próximo período de gobierno, sabiendo que la creación de un Estado multicultural requiere de tiempo y de grandes esfuerzos. En particular, está pendiente una ley sobre las comunidades indígenas que establece la Constitución, y que debería hacer realidad los aspectos sustantivos del Convenio 169, tales como la enseñanza bilingüe, la aplicación del derecho consuetudinario indígena y el reconocimiento de derechos al suelo y al territorio, la actitud ante los sitios sagrados, y las medidas para elevar los niveles de vida de esta población.

**b. Aplicación positiva de la legislación ya vigente.** Leyes como la de los idiomas indígenas y la ley contra la discriminación constituyen ejemplos de legislación ya aprobada que favorece la puesta en vigencia de un Estado multicultural, y que requieren su traducción en acciones concretas que las materialicen.

**c. Foro de encuentro, discusión y negociación interétnica.** Es indispensable asegurar el encuentro entre indígenas y no indígenas cuyos intereses y demandas separan y unifican a los pueblos de la nación

guatemalteca. El objeto a alcanzar sería el desarrollo de un diálogo intenso y permanente, convocado de manera plural y que pueda recomendar políticas vinculantes.

**6. El Estado, las relaciones internacionales y la globalización.** La prioridad que actualmente tiene el TLC con los Estados Unidos, debe complementarse con una estrategia de diversificación de las relaciones políticas y económicas de Guatemala. Ello debe incluir el apoyo a la integración centroamericana como base fundamental para vincularse con el resto del mundo, y el apoyo a iniciativas de democratización de las instituciones que regulan las relaciones políticas y económicas internacionales de manera que mediante normas multilaterales equilibradas y una mayor cooperación internacional se atiendan mejor las necesidades de países pequeños y en desarrollo como Guatemala.

**7. La Nación que puede construir un Estado fuerte.** Una visión nueva de nación en la perspectiva del desarrollo humano y de la paz, con respeto a los derechos humanos, seguridad, crecimiento económico, equidad y desarrollo social, requiere un Estado fuerte, que derive su fortaleza de hallarse basado en un efectivo Estado de derecho, democrático, impulsor del desarrollo, con capacidades gerenciales y multicultural.

**8. Prioridades para el período 2004-2007.** El conjunto de políticas propuestas con relación al Estado es ambicioso y seguramente tomará más de un período de gobierno para completarse. Es necesario, entonces, establecer una ruta crítica que establezca las líneas de acción y políticas que debieran constituir las prioridades de intervención para el próximo gobierno. En particular, se requeriría darle prioridad, en términos de secuencia y de recursos, a los siguientes temas:

- a. Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.
- b. Modernizar el sistema electoral y de partidos.
- c. Fortalecer las instituciones que gestionan el gasto público y generar mayores recursos para el Estado.
- d. Dar prioridad a las grandes reformas sociales.
- e. Modernización del empleo público con criterios objetivos.
- f. Convocar el foro de encuentro, discusión y negociación interétnica.

## **H. Gestión del empleo público**

En el marco de Modernización del Estado puede entenderse en un sentido amplio, por Servicio Civil al sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.

En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de Servicio Civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.

De esta doble aproximación se desprenden algunas notas de utilidad para una delimitación más precisa de la noción, que se desarrollan en los párrafos siguientes.

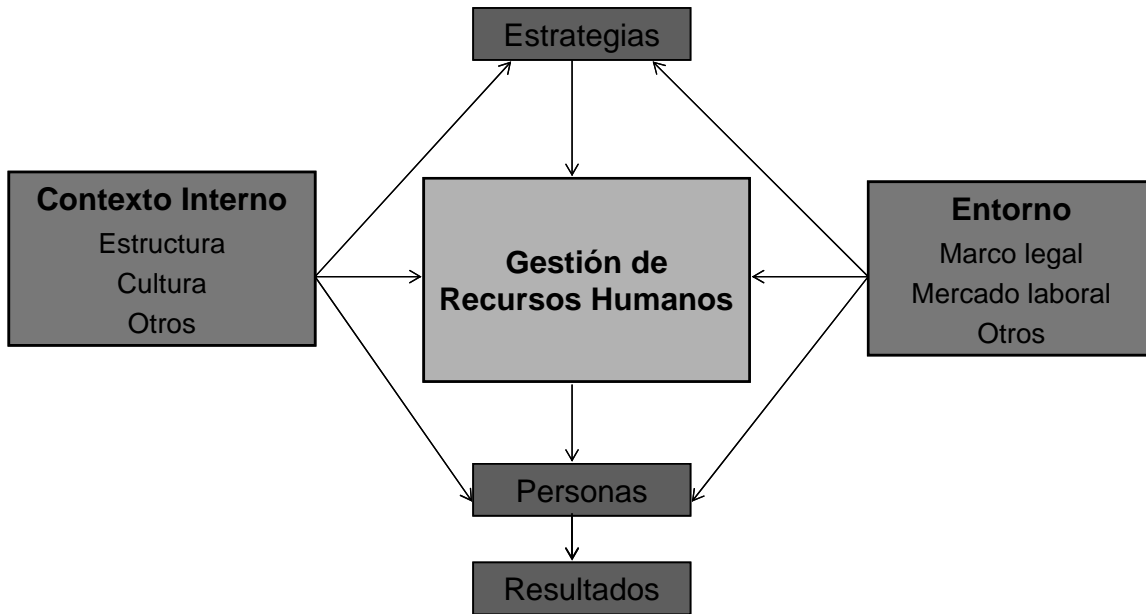
El sistema de Servicio Civil está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de Servicio Civil y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Un sistema de Servicio Civil se halla modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él. Por una parte, porque en la realidad serán constatables, con toda probabilidad, casos de incumplimiento reiterado de las regulaciones. Por otra, porque a veces el margen de interpretación de éstas será lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan prácticas distintas y aun contrapuestas.

Definirlo como sistema de gestión del empleo público supone adoptar una visión amplia del Servicio Civil, en la que caben relaciones de empleo de diferente signo, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. El Servicio Civil, así definido, puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

## Gráfica No. 2 Modelo Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos<sup>20</sup>



Fuente: Adaptado de Serlavós, R.

La Gráfica No. 2 muestra una aproximación inicial y global, podría decirse que en visión panorámica, a los elementos básicos de un modelo teórico propuesto para este estudio. La Gestión de Recursos Humanos –GRH- es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización, para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

Los resultados que deben ser alcanzados dependen, en una medida por determinar en cada caso, de las personas, en un doble sentido:

- Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas.
- Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo.

La GRH está llamada a incidir sobre ambas variables. La valoración global de un sistema de GRH cabe referirla, por tanto, a la medida en la que esa incidencia es de signo positivo, y se traduce en resultados efectivos.

<sup>20</sup> El modelo teórico de GRH que se presenta en este documento se basa en los enfoques utilizados por el Departamento de Dirección de Recursos Humanos de ESADE, España, desarrollados y adaptados al ámbito público por su Instituto de Dirección y Gestión Pública.

La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo. Ello significa que la calidad de la GRH, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia (misión, prioridades, objetivos) de la organización. La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

El conjunto de políticas y prácticas de personal al que se llama GRH no constituye la única fuente de influencias sobre las dos variables expuestas (dimensionamiento y conductas). Debe tenerse, además, en cuenta, el peso de otros factores situacionales influyentes, identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma.

Dichos factores situacionales influyen sobre las personas y su conducta, ya sea directamente o de manera indirecta: esto es, por medio de su influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas y prácticas de GRH, o incluso incidiendo en los propios pronunciamientos estratégicos de la organización.

En el contexto organizativo interno, numerosos factores situacionales pueden ser considerados. Entre ellos, cabe citar: la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas y los estilos de dirección. En cada situación, serán reconocibles unos u otros como determinantes de influencias relevantes. En todo caso, hay dos factores que se consideran de análisis obligado, por su importante incidencia, directa o indirecta, en el comportamiento humano: la estructura y la cultura organizativas.

La estructura es una importante fuente de influencias. El grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripciones de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control, el grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones, son, entre otros, datos estructurales relevantes para la gestión de las personas.

La cultura organizativa es asimismo un factor situacional de extraordinaria importancia. Con frecuencia, los modelos mentales y valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del comportamiento humano, así como de las propias políticas y prácticas de GRH.

También en el exterior de la organización son numerosos los factores situacionales influyentes. Entre otros, la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, los creadores de opinión, y los medios.

El marco jurídico es un poderoso elemento del entorno, cuya influencia - ordinariamente, introduciendo limitaciones- sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos.

El mercado de trabajo constituye asimismo un referente de la mayor importancia para el diseño y funcionamiento de políticas y prácticas de GRH. Como se verá más adelante, en campos como el aprovisionamiento de RRHH o las políticas de compensación, entre otros, el mercado laboral es un factor situacional de trascendencia indudable.

La visión, global y panorámica, presentada hasta este punto, suministra ya algunos elementos útiles para el análisis de sistemas de GRH, en especial para el análisis causal de los problemas. En concreto, puede ser utilizada como un mapa capaz de facilitar indicaciones acerca del lugar de origen o raíz de las disfunciones que se van detectando.

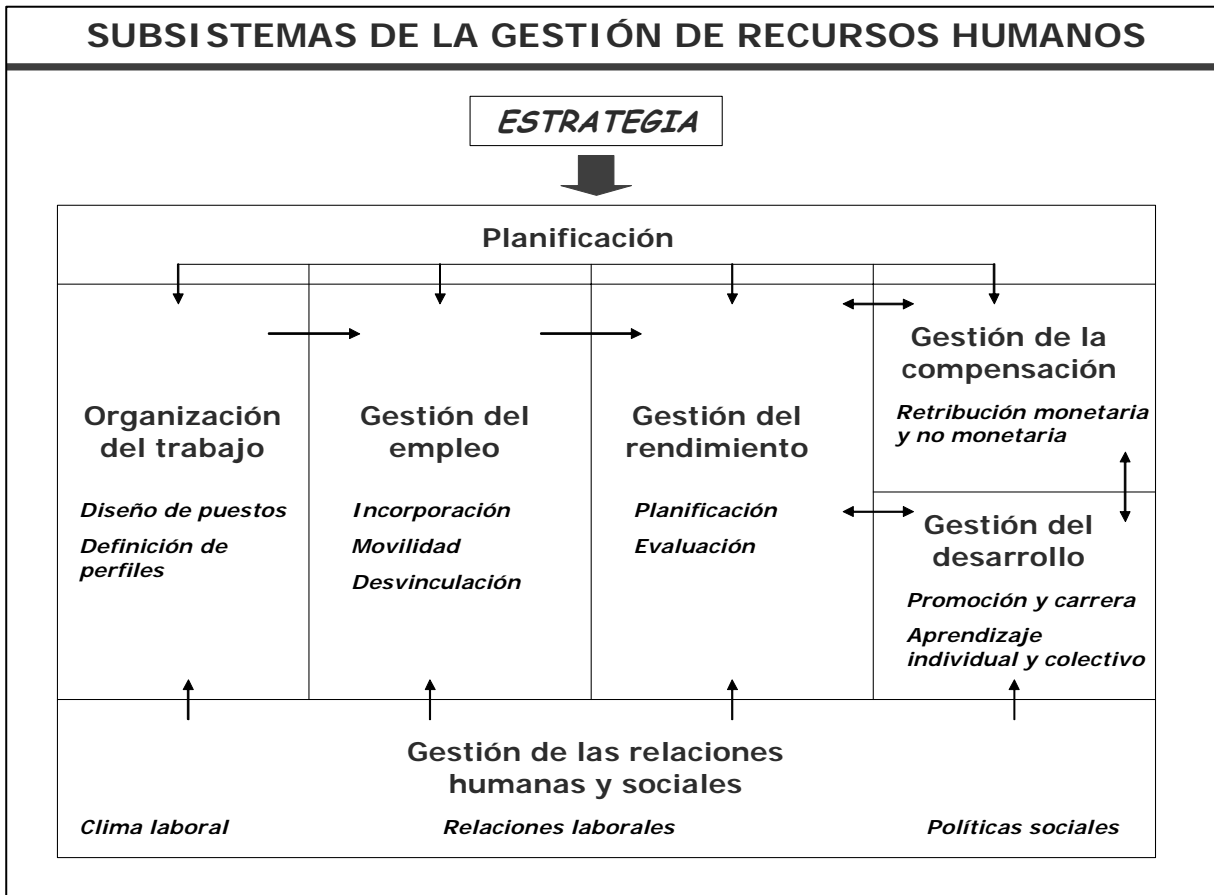
Así, una disfunción detectada en el funcionamiento de un sistema de GRH (por ejemplo, una escasa adecuación entre persona y puesto, el exceso de rigidez en la movilidad o promoción, o la inequidad retributiva...) puede deberse simplemente al inadecuado diseño de una política de personal, o a prácticas de GRH contraindicadas, pero también a la falta de claridad estratégica en la organización, a la inexistencia de una estrategia de RRHH mínimamente precisa y coherente, a desajustes de diseño estructural, a restricciones jurídicas, a contracciones del mercado laboral, a modelos mentales o pautas culturales dominantes, o a cualesquiera otros factores situacionales internos o de entorno.

Detectar el área-raíz del problema (o las áreas, ya que con frecuencia pueden encontrarse más de una) resulta imprescindible para lo que se podría llamar “acertar en la diana”, esto es, para que el análisis apunte a las soluciones correctas. Por poner un único ejemplo de lo contrario, si para resolver un problema de origen predominantemente cultural se preconiza una reforma legal, probablemente la disfunción tienda a perpetuarse.

**I. Los subsistemas básicos que integran la Gestión de Recursos Humanos –GRH-:<sup>21</sup>**

A continuación se desarrollan en los principales componentes o subsistemas de la GRH. La importancia de esta sistematización radica en que, los elementos que aquí se presentan constituirán los principales campos de análisis para ordenar el trabajo de Investigación.

**Gráfica No. 3 Subsistemas de la gestión de Recursos Humanos**



Si, volviendo a la Gráfica No. 2, se hace la imagen de un mecanismo fotográfico de zoom aproximado al círculo central del diagrama, en el que se había situado la GRH, de tal forma que se pudiera inspeccionar en detalle lo que hay en su interior, lo que se hallaría es el contenido de la Gráfica No.3.

Ésta nos presenta a la GRH como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de

<sup>21</sup> Longo F. 2001. *La reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: Merito con flexibilidad* Documento de trabajo, Washington BID,

aquél, y aparecen conectados e interrelacionados en la forma que expresan las flechas.

La parte superior de la Gráfica No.3 muestra de nuevo el referente estratégico. Si en el diagrama de la Gráfica No. 2 se trataba de la estrategia organizativa, aquí se apunta a una derivación o subproducto de aquélla: una estrategia de recursos humanos. Se puede definir ésta como un conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa.

La existencia -más o menos explícita y formalizada- de una estrategia de recursos humanos es imprescindible para:

- Alcanzar lo que antes llamábamos coherencia estratégica del sistema de GRH, es decir, el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización.
- Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de GRH, que de lo contrario tenderán a la mera administración de personal, actividad rutinaria e inercial de puro mantenimiento de lo existente, privada de impulso propio
- Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de GRH.

La Gráfica No.3 presenta a la GRH integrada por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles:

En el nivel superior, la Planificación de Recursos Humanos –RRHH-, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:

En el primero, la Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

En el segundo, la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

En el tercero, la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

En el cuarto, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye la contribución; y por otra, la *Gestión del Desarrollo*, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

Tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

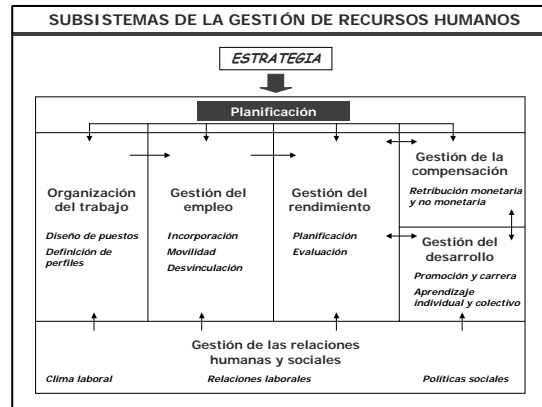
- En primer lugar, es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad. Así, por ejemplo, si no existe una evaluación del rendimiento mínimamente formalizada, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será a producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.
- Los subsistemas de la GRH deberán, además, funcionar interconectados, en la forma representada por las flechas de la Gráfica No.3, que más adelante se precisará con más detalle. Así, por poner también un ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.
- Por último, la totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquélla. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, como ya se dijo, al margen de esta coherencia básica. Por acudir a un ejemplo, si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera -aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable- objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

**1. Planificación de recursos humanos:**

Gráfica No.3.a  
Subsistemas de la GRH

Objeto: Mediante la Planificación de RRHH (PRH), una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias

La PRH es el subsistema que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de GRH, conectando éstas con las prioridades de la organización. Se puede decir, por ello, que constituye la “puerta de entrada” en un sistema integrado de GRH.



En un subsistema de PRH, se pueden distinguir los siguientes procesos:

a. El análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas se precisarán, para hacer qué cosas y en qué momento.

b. El análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, destinado a identificar la situación previsible en el campo objeto de análisis, si no se actuara en un sentido corrector de la evolución vegetativa de los recursos existentes.

c. El análisis de las necesidades netas de RRHH, resultante del contraste entre los dos apartados anteriores, del que resultará una diferencia, por exceso o por defecto.

d. La programación de medidas de cobertura, mediante la cual se trata de identificar y prever las acciones que deberán realizarse para satisfacer las necesidades netas detectadas, y que pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH.

Algunas cuestiones centrales en el análisis de un sistema de PRH, son las siguientes:

- Existencia e integridad del sistema: Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de PRH.
- Coherencia estratégica: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es

ordinariamente alto. Los mecanismos de PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.

- Información de base: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.
- Eficacia: Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.
- Administración: Las previsiones de la PRH son objeto de seguimiento y actualización para ser, en caso necesario, reajustadas a los cambios de estrategia o entorno. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.

En el análisis de la PRH, pueden distinguirse conceptualmente dos momentos o niveles: el del examen de los instrumentos, mecanismos y decisiones propios de la planificación de personal, y el de la evaluación de la operatividad de aquéllos, constatando su grado de influencia en las diferentes políticas, prácticas y decisiones de GRH. Esto no significa que se preconice una determinada secuencia temporal de trabajo, que corresponde a cada analista organizar, pero sí debe tenerse en cuenta que una visión completa de la PRH sólo se conseguirá cuando se hayan analizado el conjunto de los subsistemas que integran el modelo.

En el ámbito público, no es infrecuente hallar áreas orgánicas o funcionales en las que las decisiones son habitualmente inerciales o reactivas, junto a otras en las que, normalmente por haberse impuesto prioridades estratégicas contundentes, se ha desarrollado un instrumental planificador apreciable.

## 2. Organización del trabajo:

Objeto: El subsistema de organización del trabajo integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas

En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse:

a. El diseño de los puestos de trabajo, que implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto, y que, conjuntamente, configuran el marco en el que el ocupante del mismo deberá desarrollar su contribución y obtener los resultados esperados. El diseño de los puestos supone realizar opciones importantes acerca de:

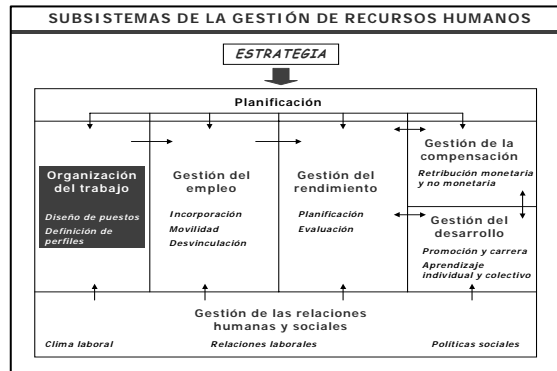
- El grado de especialización horizontal y vertical del puesto.
- El grado de formalización del comportamiento (estandarización de la conducta del ocupante) que se establece.

b. La definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.

Algunas cuestiones centrales para el análisis de un sistema de Organización del trabajo, son las siguientes:

- Existencia e integridad del subsistema: Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.
- Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal

Gráfica No.3.b  
Subsistemas de la GRH



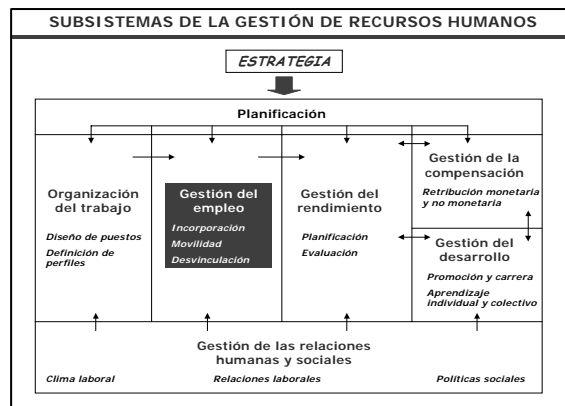
y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

- **Calidad de la definición de perfiles:** Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.
- **Administración:** El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta. Un número alto de organizaciones públicas disponen de descripciones de puestos. Debe evaluarse en qué medida ello responde a la existencia de un sistema global (aunque sea muy descentralizado en su administración), o bien se trata de prácticas aisladas. Asimismo, la existencia de descripciones no garantiza que estén efectivamente en uso. Deberán obtenerse evidencias de su aplicabilidad y utilización real. En lo que respecta a los perfiles de competencias, una evaluación completa de su utilización efectiva requerirá habitualmente la exploración del subsistema de Gestión del Empleo. El análisis específico de las prácticas de reclutamiento y selección suministrará informaciones valiosas sobre el uso y la eficacia real de aquéllos.

**3. Gestión del empleo:**

Gráfica No.3.c  
Subsistemas de la GRH

Objeto: Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.



En este subsistema hay que distinguir tres áreas de gestión principales:

a. La gestión de la incorporación, que comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo (lo que puede implicar asimismo su acceso a la organización). En este campo, cabe distinguir tres tipos de procesos:

- El reclutamiento, que comprende las políticas y prácticas de GRH dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos.
- La selección, que comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos.
- La recepción o inducción, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarles en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.

b. La gestión de la movilidad, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización, y en la que cabe distinguir entre:

- Movilidad funcional, que implica sólo cambio de tarea, y
- Movilidad geográfica, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.

c. La gestión de la desvinculación, que integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

Algunas cuestiones centrales para el análisis de un sistema de Gestión del empleo, son las siguientes:

- Igualdad y mérito en el acceso: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.

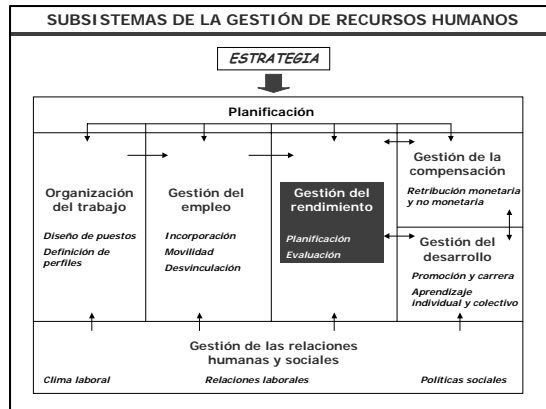
- **Calidad del reclutamiento:** Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.
- **Calidad de la selección:** La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidades profesionales técnicamente comprobadas.
- **Calidad de la recepción:** Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, así como transmitirles principios y pautas básicas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.
- **Movilidad:** Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.
- **Absentismo:** Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.
- **Disciplina:** Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.
- **Desvinculación:** No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva

En materia de gestión del empleo es imprescindible, más que en ninguna otra área del Servicio Civil, diferenciar entre el marco normativo y el funcionamiento real de las cosas. Con frecuencia se encontrarán regulaciones que dibujan una realidad desmentida por las políticas y prácticas efectivas.

**4. Gestión del rendimiento:**

Objeto: La Gestión del Rendimiento es el subsistema de la GRH cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos.

Gráfica No.3.d  
Subsistemas de la GRH



La Gestión del Rendimiento puede verse como un ciclo que comprende:

- a. La planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, la eficaz comunicación de dichas expectativas a los empleados, y el logro de su aceptación y compromiso para adaptar su rendimiento a aquéllas.
- b. El seguimiento activo del rendimiento, a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo.
- c. La evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados. Puede estar vinculada, como antes se indicó, a otras políticas o prácticas de GRH.
- d. La retroalimentación o "feed back" al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación.

Algunas cuestiones centrales para el análisis de un sistema de Gestión del rendimiento, son las siguientes:

- **Planificación y seguimiento:** La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados en un período temporal determinado. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del

rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.

- **Evaluación:** El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.
- **Administración:** Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.
- En toda organización existen elementos de gestión del rendimiento, aunque se trate de prácticas informales basadas en apreciaciones intuitivas. Un grado mínimo de formalización es, no obstante, imprescindible para que este subsistema pueda considerarse operativo.
- La mera existencia de un sistema formalizado (como, por ejemplo, un procedimiento obligatorio de definición de objetivos, entrevistas y evaluación del desempeño, acompañado de cuestionarios y otros documentos impresos) no significa, por sí mismo, que la práctica real incluya los elementos propios de una GRH adecuada en este campo (probablemente, el más difícil), y no es infrecuente que el sistema se convierta en un mero trámite burocrático.

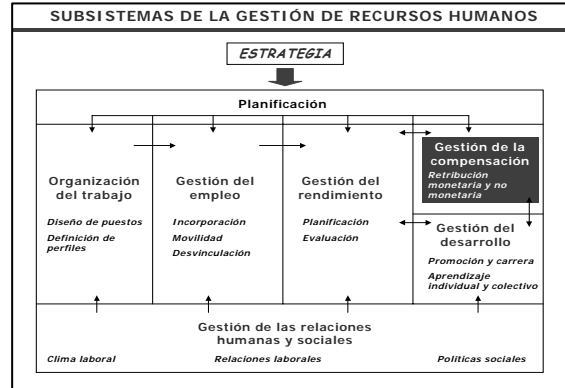
Algunos puntos débiles que aparecen con frecuencia en los sistemas de Gestión del Rendimiento suelen ser:

- La falta de compromiso de los directivos llamados a desempeñar un papel protagonista en la administración del sistema; la falta de tiempo y los déficit de capacitación en el uso eficaz del instrumental de gestión, suelen estar entre las causas principales;
- La tendencia a evaluar de manera homogénea a los colaboradores, para rehuir el conflicto interpersonal;
- La falta de fiabilidad técnica y de objetividad de los instrumentos de medición.

**5. Gestión de la compensación:**

Gráfica No.3.e  
Subsistemas de la GRH

Objeto: Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.



Se pueden distinguir cinco áreas principales de gestión:

a. Diseño de estructuras salariales: El diseño de la estructura retributiva fija o básica arranca, en la mayoría de las organizaciones, del diseño de los puestos de trabajo. El logro de la equidad salarial interna y externa, obliga a desarrollar los siguientes procesos:

- La valoración de los puestos, atribuyendo a cada uno una ponderación acorde, por una parte, con su contribución relativa a los resultados organizativos, y coherente, por otra, con los referentes salariales de mercado que le sean aplicables.
- La clasificación de los puestos por niveles o bandas salariales, consistentes con dicha valoración y capaces de permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones.
- El diseño de retribuciones variables implica elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión con resultados globales, etc.), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.

b. Beneficios extrasalariales: La aplicación de compensaciones no monetarias (seguros de vida o accidente, ayudas y préstamos, complementos de pensión, etc.) exige la definición de políticas que vinculen aquéllas a una estrategia retributiva global.

- Diseño de mecanismos de evolución: Suponen el establecimiento de políticas de compensación en dos campos:
- El de la evolución global, que implica realizar opciones como vincular la misma a la inflación prevista o sobrevenida a los resultados.
- El de la evolución individual, optando entre vincularla a la antigüedad, al rendimiento.

c. Administración de salarios: Implica definir políticas que afectan básicamente al grado de centralización/descentralización de las decisiones sobre retribuciones, y al grado de transparencia/opacidad de los salarios.

d. Reconocimiento no monetario: Incluye las políticas e instrumentos definidos y aplicados por la organización, en su caso, para reconocer los logros, sin efectos salariales.

Algunas cuestiones centrales para en análisis de un sistema de Gestión de la compensación, son las siguientes:

- Existencia de una estrategia de compensación: La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.
- Equidad interna: Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución. Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son las adecuadas a la naturaleza de los puestos. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos, en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.
- Equidad externa: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.
- Eficacia de las políticas de compensación: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.
- Administración: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización. No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.

- **Otras compensaciones:** Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía. Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.

Como en el análisis de otros subsistemas, importa aquí distinguir entre la realidad y su configuración formal. Las retribuciones son las que son, al margen de cuál sea la regulación existente en la materia. Si existen estructuras salariales informales o atípicas, deben ser puestas de manifiesto.

La existencia de una valoración de los puestos de trabajo constituye un elemento determinante para el análisis de sistemas de compensación. Sin un instrumental de valoración debidamente actualizado será difícil constatar políticas salariales adecuadas.

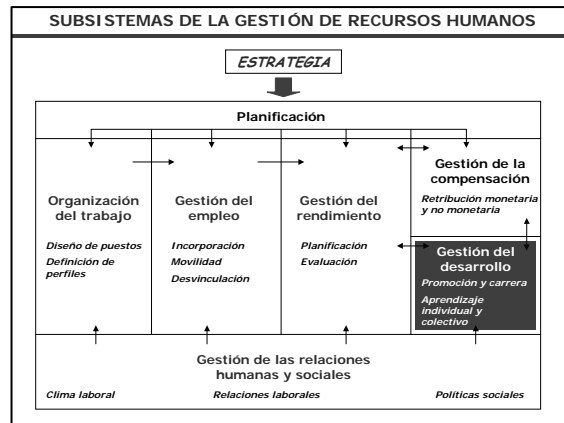
Un problema frecuente en el ámbito público suele ser la existencia de abanicos salariales considerablemente más cerrados que en el sector privado. Ordinariamente, ello lleva consigo problemas de equidad interna y externa de la estructura de retribución. La disfunción contraria es también, en ocasiones, constatable, y reveladora de otras patologías. A su vez, un exceso de descompresión horizontal de los salarios puede suponer riesgos para el funcionamiento de un sistema de mérito.

**6. Gestión del desarrollo:**

Objeto: El propósito de las políticas y prácticas de Gestión del Desarrollo es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

La Gestión del Desarrollo engloba dos áreas básicas de políticas de GRH:

Gráfica No.3.f  
Subsistemas de la GRH



a. Las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma.

b. Las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

Algunas cuestiones centrales para el análisis de un sistema de Gestión de desarrollo, son las siguientes:

- **Eficacia de las políticas de promoción:** Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.
- **Calidad del diseño de carreras:** Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.
- **Calidad de la formación:** Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.
- **Gestión de la formación:** La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito. El ascenso en función del rendimiento y la capacidad, y no de las proximidades políticas o personales, o de la mera arbitrariedad, es el requisito

básico que cualquier sistema de Servicio Civil debe satisfacer antes que ningún otro.

Es frecuente -y más aún en el ámbito PÚBLICO- que las organizaciones identifiquen la carrera con el ascenso jerárquico. Cuando ello es así, la necesidad de satisfacer expectativas y demandas de promoción llevan a la inflación artificial de estructuras, perniciosa desde muchos ángulos. El diseño de carreras horizontales, no jerárquicas, tiene por objeto resolver este problema.

Cabe recordar que la carrera es uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad se han intentado incorporar elementos de flexibilidad por los reformadores de los sistemas de Servicio Civil.

Existe el más amplio acuerdo entre los especialistas acerca del valor crucial de la formación en la moderna GRH. Debe recordarse, no obstante, que para que un sistema de formación satisfaga estas expectativas, es imprescindible que la actividad formativa esté diseñada al servicio de la estrategia organizativa, y no constituya un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales.

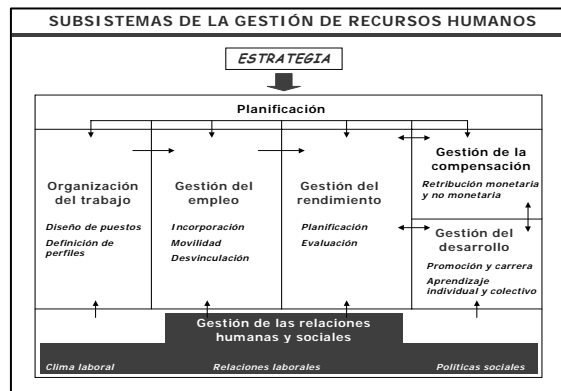
Con alguna frecuencia, la formación, dado que no suele generar resistencias, se convierte en una política que se utiliza para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquéllos para los que no es el instrumento más adecuado. Hay que tener en cuenta, sin embargo que la formación no resuelve por sí misma déficit en áreas más “duras” de la GRH, como puedan ser la gestión del rendimiento o de las retribuciones.

Para evitar estas desviaciones, es necesario esforzarse, pese a sus intrínsecas dificultades, por desarrollar un instrumental de evaluación de la inversión en formación.

Gráfica No.3.g  
Subsistemas de la GRH

**7. Gestión de las relaciones humanas y sociales:**

Objeto: Este subsistema de la GRH se cuida de gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva.



Esta dimensión se alcanza cuando el interlocutor de la dirección no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino la totalidad del personal, o bien uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo.

De entre las distintas opciones de sistematización posibles en un campo particularmente amplio, adoptamos una clasificación en tres bloques o áreas de gestión:

a. La gestión del clima organizativo, en la que cabe ubicar, de manera destacada, las políticas y prácticas de comunicación, en sentido tanto ascendente como descendente, así como un amplio elenco de políticas de personal orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados.

b. La gestión de las relaciones laborales – RRLL-, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, allí donde ésta forma parte de las prácticas de personal establecidas, así como todo el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los interlocutores sociales (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) que representan a los empleados o a grupos de los mismos. Las RRLL se extenderán a los órganos representativos de base electiva, en los contextos institucionales en los que éstos existan.

c. La gestión de las políticas sociales, entre las que las de salud laboral ocupan un lugar preeminente, y que se extienden al conjunto de políticas y prácticas cuyo objeto es facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados, dentro del colectivos de empleados.

Algunas cuestiones centrales para el análisis de un sistema de Gestión de relaciones humanas y sociales, son las siguientes:

- **Gestión del clima Organizacional:** La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.
- **Eficacia de la comunicación:** La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.

- **Equilibrio y calidad de las RRLL:** En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.
- **Gestión del conflicto laboral:** El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.
- **Gestión de las políticas sociales:** Las prácticas de salud laboral son satisfactorias. Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.

En la exploración de esta área de la GRH sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

La percepción de déficit en materia de comunicación interna es común a la mayor parte de organizaciones y situaciones vividas por las mismas. Las personas pueden describir con palabras similares situaciones muy diferentes.

En la esfera pública, las relaciones laborales adolecen frecuentemente de una considerable reactividad: se piensa en ellas sólo cuando se producen reivindicaciones o conflictos, dejando, en general, la iniciativa a los interlocutores representativos. Esta ausencia de estrategia laboral hace habitualmente a la dirección de las organizaciones públicas particularmente vulnerable al conflicto, y proclive a la respuesta de corto plazo, y tiende además a debilitar su poder negociador.

Lo anterior se acentúa en contextos en los que el peso dominante de la representación y las decisiones, dentro del bloque "patronal", es asumido por la dirección política de las organizaciones, lo que caracteriza a modelos politizados de RRLL, en los que frecuentemente se da una interpenetración partidos-sindicatos. Las tendencias de algunos países van, como vimos, precisamente en sentido contrario, propugnándose una profesionalización creciente de esta parcela.

Es interesante explorar en qué medida existen, en los sistemas de Servicio Civil, fórmulas de mediación o arbitraje para la resolución de los conflictos laborales.

En algunos países se han detectado, en lo que respecta a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, zonas importantes de ambigüedad en las regulaciones. La creciente presencia e importancia de la convención colectiva no elimina, sino que se superpone a la fijación unilateral de las condiciones de trabajo mediante normas o decisiones de la autoridad pública, creando en ocasiones prácticas contradictorias y una confusión considerable. El grado de claridad normativa existente en cada realidad nacional constituye un ítem de interés para los trabajos de análisis.

El diseño de políticas de beneficios y atenciones sociales en el ámbito público debe evitar que los mismos puedan entrar en contradicción con consideraciones generales de política fiscal, o constituir privilegios de los empleados públicos respecto de otros trabajadores o usuarios de los servicios públicos.

**8. Organización de la función recursos humanos:** este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

El análisis institucional de la organización de la función de Recursos Humanos en el contexto del sistema de Servicio Civil debe analizar dos dimensiones fundamentales del diseño organizativo del mismo, que son: a) el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH; y b) el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

Los siguientes extremos pueden ser considerados, en esta materia, como puntos críticos:

- Si los directivos disponen, en general, y si no es así en qué casos, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades;
- Si los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de tales funciones;
- Hasta qué punto los directivos tienen interiorizadas y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas; y
- En qué medida los servicios centrales responsables del sistema de Servicio Civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

**9. Las organizaciones y las relaciones culturales y de género:** al referirse a las organizaciones, se piensa en una escuela, un partido político, una empresa, una institución pública. Todas ellas son entes sociales que se conforman para el logro de unos objetivos.

Éstas pueden ser muy complejas o jerárquicas, como el ejército, o de menor complejidad, como un equipo de base ball; pero un elemento básico de todas ellas lo constituyen sus propósitos y metas. Sin objetivos ninguna organización tiene razón de ser.

Por esta razón, las organizaciones inciden en su entorno inmediato y a su vez, son susceptibles frente a las tendencias de su medio externo, que incide en su forma de pensar y actuar.

Son verdaderos productos sociales, son expresiones de la sociedad y contribuyen a su funcionamiento. Para lograr sus objetivos se organizan mediante estructuras, procedimientos y procesos, y asignan roles, funciones y contenidos de trabajo a cada una de las unidades que conforman su estructura.

En una organización interactúan personas para alcanzar sus propósitos, individuales y colectivos. Los recursos más importantes con los que cuenta una organización son las personas. Estas le aportan su trabajo, su iniciativa, su creatividad y dinamismo. Por lo tanto, las personas son indispensables para que la organización alcance sus fines.

Se denomina cultura organizacional al conjunto de valores, creencias y actitudes, que determinan los comportamientos, tanto individuales como colectivos, dentro de una organización. Estos valores y modelos son también parte del entorno o contexto social en que se inserta.

Se puede decir que es la forma, acostumbrada o tradicional, de pensar o hacer las cosas, hecha propia, por todos los miembros que la integran.

Las organizaciones se pueden reconocer, a través de algunos elementos que la distinguen, y en las formas de interacción de sus miembros, y de estos con su clientela.

Las concepciones sobre interculturalidad y género, forman parte de la cultura organizacional. Se fundamentan en ciertas percepciones que tienen los miembros de una determinada sociedad u organización, en cuanto a como deben actuar.

Las organizaciones se estructuran funcionan y actúan dentro del marco de los valores y esquemas sociales vigentes, parte de ellos son los esquemas interculturales y de género, que tienen implicaciones importantes ya que

determinan espacios, roles, valoraciones y oportunidades diferentes, con frecuencia desiguales.

La incidencia de las concepciones interculturales y de género se manifiesta de diversas formas en el ámbito organizacional:

- Las organizaciones utilizan, aun inconscientemente los criterios de interculturalidad y género: existen diferencias de cargos y áreas de trabajo según las características de las personas.
- El esquema jerárquico organizacional refleja relaciones de subordinación hacia personas pertenecientes a otro grupo étnico o a género femenino.
- Las valoraciones de los distintos cargos de trabajos también están vinculadas a la valoración desigual de los roles socialmente asignados.
- Por extensión un mismo cargo puede no valer igual si la persona que lo desempeña pertenece a otro grupo étnico o es mujer. Probablemente las brechas salariales están ligadas a la desigual valoración de las capacidades.

**10. Las organizaciones pueden y deben cambiar para mejorar:** las situaciones antes descritas, son frecuentes en las organizaciones, sean estas públicas o privadas. Las instituciones no son actores neutrales, sino que también son un producto social, que reflejan y reproducen valores presentes en la sociedad a la que pertenecen.

Es necesario tomar conciencia sobre las manifestaciones de diversidad cultural y género, para poder avanzar hacia una sociedad moderna, en la que estas características no sean criterios que determinen la contratación, ubicación, promoción, retribución y desarrollo de los recursos humanos.

Los valores en los que se fundamentan los comportamientos organizacionales, a menudo no son conscientes. Son creencias adoptadas por la mayoría de los miembros de las organizaciones, que no se expresan verbalmente ni se discuten o cuestionan.

Para poder cambiar, hay que comenzar por tomar conciencia de su existencia, de su vigencia dentro de cada persona y en la cultura organizacional. Es un hecho que las organizaciones cambian. No son estáticas; son dinámicas, activas y han sido objetos de cambio a lo largo de la historia en función de las exigencias sociales, económicas y políticas de la época.

En distintos momentos históricos, se ha buscado crear e imponer normas de ética y de justicia, que representan las aspiraciones del conjunto de la sociedad, a través, precisamente, de las organizaciones. Por lo tanto, se puede decir que su evolución refleja el desarrollo de las ideas de la sociedad a la que pertenecen.

Las organizaciones deben cambiar para adecuarse a nuevos momentos históricos. Estos cambios no son lineales, tienen avances y retrocesos. Pueden ser provocados conscientemente, planeados o forzados por las circunstancias, pero todos ellos implican la búsqueda de nuevos equilibrios, que aseguren su sobrevivencia.

Para asegurar cambios organizacionales reales, no solo se requiere de innovación en las áreas formales de la organización, sino también deben atenderse las manifestaciones invisibles de la cultura organizacional.

Experiencias e investigaciones empíricas realizadas en diferentes países, fundamentan la importancia de la promoción de la equidad cultural y de género en la gerencia de recursos humanos, argumentando los beneficios que las organizaciones tienen:

- La reducción de la discriminación conlleva la disminución de los costos originados por la desmotivación del personal, pérdida de tiempo laboral, permitiendo la utilización óptima de los recursos humanos.
- La composición plural de equipos de trabajo en las organizaciones, en todos los niveles jerárquicos, propicia el desarrollo de la creatividad y la solución de problemas de manera estable.
- Las organizaciones que cuentan con equipos de trabajo plurales, tienen mayores posibilidades de cambiar, al ser menos rígidos y más flexibles. Esta condición facilita la implementación de procesos de cambio organizacional.

Por esto, avanzar hacia el mejoramiento de los servicios públicos, demanda el reconocimiento efectivo del personal de las instituciones, como el recurso más importante para alcanzar estos propósitos, mediante la promoción de equidad que propicie el desarrollo de capacidades e incremento de la motivación del personal.

**11. Las acciones afirmativas, un instrumento necesario para asegurar la equidad:** las acciones afirmativas (para el logro de la equidad cultural y de género) son medidas temporales, mientras sean necesarias, encaminadas a combatir las discriminaciones por razón cultural o de sexo. Fundamentalmente están orientadas a contrarrestar discriminaciones que se originan principalmente en hábitos sociales. Es decir aquellas que no necesariamente provienen de actitudes discriminatorias conscientes o deliberadas.

Las acciones afirmativas constituyen pues, un instrumento que desarrolla el principio de igualdad en aquellas áreas en las que las actitudes sociales, los comportamientos, las estructuras y los prejuicios suponen una traba para el logro de la igualdad.

En general, las grandes áreas hacia las que se han orientado las acciones afirmativas son: el trabajo, la educación y la participación política. Dentro del área laboral, se han concentrado en tres direcciones: el acceso equitativo a ocupaciones, el cierre de la brecha salarial, y el equilibrio de las esferas laboral y familiar.

Las acciones afirmativas y la igualdad son dos conceptos estrechamente vinculados. Las primeras funcionan como herramientas o instrumentos para el cumplimiento efectivo del principio de igualdad y están fundamentadas en éste.

Se pueden identificar cuatro grandes tipos de acciones afirmativas:

- Políticas / planes de acción afirmativa: bajo esta categoría se agrupan diversas medidas que han tomado la forma de instrumentos jurídicos (leyes) o de programas nacionales de igualdad de oportunidades
- Políticas de incentivos: son medidas gubernamentales orientadas a promover iniciativas en pro de la igualdad de oportunidades, a lo interno del mismo aparato estatal y en el sector privado.
- Infraestructura de apoyo: son medidas orientadas a desarrollar condiciones de infraestructura que contribuyan a la igualdad de oportunidades
- Instrumentos técnicos: bajo esta categoría se agrupan iniciativas que buscan ayudar a las organizaciones para planificar, implementar y evaluar sus planes de igualdad de oportunidades o acción afirmativa; y a avanzar en la aplicación de este criterio de igualdad en diferentes procesos técnicos de la gerencia de recursos humanos.

**12. Conceptos:** a continuación se presenta los conceptos de los términos utilizados de base para la construcción del marco conceptual.

**a. Clima organizativo:** en una obra clásica, Litwin y Stringer (1968:66) definen el clima como la suma de las percepciones de los individuos que trabajan en una organización. Este estado de ánimo colectivo o percepción global compartida tiene repercusiones en la conducta de los empleados, e interesa por tanto a la GRH.

El clima organizativo se mide ordinariamente mediante cuestionarios que evalúan las percepciones de los empleados, tomando como base un conjunto de dimensiones. La medición del clima sirve para mejorar las políticas y prácticas de GRH relacionadas con las áreas que se evidencian deficitarias.

Weinert (1985:176) reconoce en el clima organizativo cinco componentes o dimensiones principales, que constituyen el denominador común de los diferentes instrumentos de medición propuestos:

- la autonomía individual, o libertad de los individuos para decidir por sí mismos sobre su trabajo;

- el grado en que se han elaborado y fijado con claridad los métodos y objetivos, y en el que el superior los da a conocer;
- el sistema de recompensa y retribución y el grado en que presenta una relación clara con el rendimiento producido y percibido;
- la atención, apoyo, interés y “calor” que muestran los superiores hacia los subordinados; y
- la cooperación y capacidad para resolver conflictos.

Como puede observarse, se trata de elementos que afectan en buena medida a las relaciones verticales (superiores-subordinados), y resultan por ello particularmente susceptibles de ser contemplados e incorporados por las políticas y prácticas organizativas de gestión de las personas.

**b. Competencias:** utilizando la noción de competencias de Boyatzis (1982), que define la competencia como una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo.

La investigación sobre las competencias y su influencia sobre el comportamiento de las personas en el medio laboral arranca de las investigaciones de McLelland, orientadas a identificar, mediante la investigación empírica, factores de éxito real de las personas en el trabajo. Hoy, es notable el grado de coincidencia, entre los expertos en Gestión de Recursos Humanos, acerca del carácter limitado, como predictor de éxito, del mero conocimiento técnico especializado. La aproximación basada en competencias supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional se tienen en cuenta, junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas:

- las habilidades interpersonales
- las capacidades cognoscitivas y de conducta
- el concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores
- los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta, y
- los rasgos de personalidad o carácter.

La gestión por competencias supone un determinado enfoque de la gestión de los recursos humanos. En tanto que las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo, la Gestión de Recursos Humanos debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que afectan a todos sus subsistemas, y se manifiestan al planificar necesidades cualitativas de personal, al definir perfiles de idoneidad, al seleccionar personas, al evaluar el rendimiento, al definir políticas de desarrollo, e incluso al retribuir.

**c. Cultura:** la cultura se puede entender, aproximadamente, como el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico.

Desde otro punto de vista, la cultura es el conocimiento implícito del mundo, un conocimiento por medio del cual la gente establece formas apropiadas de actuar en contextos específicos. Como la phronesis de Aristóteles, la cultura consiste en una habilidad o destreza y no en un conocimiento teórico; se parece más a un conjunto de interpretaciones tácitas o directrices prácticas que a un modelo teórico de la realidad.

Para Julien Benda, cada pueblo se centra en sí mismo y se defiende de los otros con su lenguaje, su arte, su literatura, su filosofía, su civilización, su <<cultura>>.

Lo que la Cultura verdaderamente valora no es lo particular, sino cada criatura concreta y específica, o sea, el individuo. En efecto, la Cultura concibe una relación directa entre el individuo y lo universal. El Espíritu Universal se expresa más profundamente en la singularidad de cada cosa. Pero revelar la esencia de cada cosa implica reducir al mínimo sus particularidades accidentales. Mi propia identidad se funda en la identidad del Espíritu humano; lo que me hace ser quien soy es mi esencia, o sea, la especie a la que pertenezco. La Cultura es el espíritu de la humanidad individualizándose en obras específicas; su discurso conecta la individual y lo universal, la médula del individuo y la verdad de la humanidad, sin la mediación de nada históricamente particular. Nada se puede parecer más al universo que eso, pues empieza y acaba en sí mismo, sin relaciones externas. Lo universal no es lo opuesto al individuo, sino su mismísimo paradigma.

**d. Cultura organizativa:** adoptando la aproximación de Schein (1999:29) que define la cultura como el conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano ha interiorizado, en un proceso de aprendizaje, a lo largo de su historia. Se harpa la distinción, con el mismo autor, entre tres niveles de aproximación a la cultura organizativa:

- El nivel de los artefactos, o estructuras y procesos organizativos visibles (códigos de presentación o relación, o de resolución de conflictos, horarios, reuniones, comunicaciones, ritos, eventos sociales, etc.)
- El nivel de los valores adoptados (filosofías, metas, orientaciones explícitas)
- El nivel de las asunciones tácitas compartidas (valores practicados, modelos mentales, convicciones implícitas)

Sólo llegando al tercero de los niveles citados es posible captar, en toda su dimensión, la cultura organizativa, ya que sólo en éste se hallan elementos culturales (intangibles) que actúan como verdaderos motores del

comportamiento humano en la organización. Con frecuencia, además, entre el nivel 2 y 3 aparecen abundantes incoherencias que reflejan el alejamiento entre las percepciones explícitas y las pautas informales y valores efectivamente interiorizados.

**e. Equidad salarial:** se entiende por tal la cualidad de una estructura de retribución, consistente en la existencia de un doble ajuste o equilibrio:

- Por una parte, entre lo que cada empleado aporta y recibe de la organización, teniendo en cuenta al mismo tiempo cómo opera dicho balance contribución/compensación para los distintos empleados y grupos de empleados.
- Por otra parte, entre las retribuciones satisfechas por la organización y las de sus mercados de referencia.

En el primero de los casos indicados, se hablará de equidad interna de la estructura salarial. El objetivo de una Gestión de Recursos Humanos adecuada es que se traduzca en una percepción de equidad interiorizada por los empleados.

En el segundo caso, se habla de equidad externa. La equidad externa de un sistema retributivo incluye las notas de competitividad y eficiencia retributiva.

Un sistema salarial es competitivo cuando permite a la organización atraer y retener a los empleados que precisa. Los índices de atracción y rotación son la medida de la competitividad salarial. Un sistema salarial es eficiente cuando la competitividad se alcanza a un coste no superior al de los mercados de referencia.

La tensión entre la equidad interna y externa es un problema clásico de la GRH. Se produce sobre todo cuando la elevación en el valor de mercado de ciertas especialidades, profesiones o perfiles de competencias -cualesquiera que sean sus causas- obliga, para no perder competitividad salarial, a elevar las remuneraciones de ciertos empleados por encima de los que resultaban de la valoración de puestos, efectuada con criterios meramente internos. Ordinariamente, dicha tensión produce tendencias hacia la opacidad de los sistemas de administración de salarios.

**f. Especialización:** los puestos pueden especializarse en dos dimensiones. En primer lugar, la de su ámbito o amplitud (cuántas tareas distintas contienen cada puesto y qué amplitud o estrechez tienen dichas tareas). En un extremo, el empleado es un comodín polivalente; en otro, repite una y otra vez una misma tarea. La segunda dimensión se relaciona con la profundidad, o control ejercido sobre el propio trabajo. En un extremo, el empleado se limita a obedecer instrucciones o normas precisas; en el opuesto, controla cada aspecto de su actividad, además de realizarla. La primera dimensión apunta a la especialización horizontal del puesto. La segunda, a la especialización vertical. Sus contrarias serían la ampliación horizontal y vertical de aquél.

A favor de la especialización (la horizontal del trabajador experto en un ámbito reducido, o la vertical de quien realiza un trabajo muy controlado externamente) operan razones de mejora de la productividad y la coordinación, empíricamente demostradas en muchos casos. En contra, razones de desmotivación por rutina, rigidez frente a exigencias de cambio, y pérdida de calidad del trabajo, en especial en entornos de alta calificación. Las técnicas de enriquecimiento de tareas (*job enrichment*) nacieron precisamente para afrontar estos excesos de especialización, y se basan en la ampliación horizontal y/o vertical del puesto. En la misma línea se habla, más recientemente, de empowerment, aludiendo básicamente a procesos de ampliación del puesto, en su dimensión vertical.

El diseñador de puestos debe conjugar en cada caso el binomio especialización/ampliación, produciendo un equilibrio adecuado a los factores de contingencia que concurren, entre los cuales la tecnología utilizada, y las características del entorno del puesto, son determinantes.

**g. Estrategia:** la utilización de la voz “estrategia” responde a la significación más amplia de las que se atribuyen ordinariamente al concepto en la teoría de la gestión, y se identifica con la noción de conjunto de finalidades básicas o prioritarias de la organización (extendiendo el concepto de organización, como se dijo, al sistema o complejo institucional multiorganizativo cuyo sistema de Servicio Civil se audita).

Entran dentro de esta noción amplia de estrategia:

- La misión, o razón de ser de la organización
- Sus líneas de acción u orientaciones prioritarias
- Sus objetivos operativos

El término se utiliza tanto para referirse a pronunciamientos explícitos, cualquiera que sea su grado de formalización, como -lo que resulta frecuente en los entornos públicos- a preferencias implícitas de los rectores del sistema, siempre que quepa deducirlas razonablemente a través de los medios empleados en el trabajo de análisis.

**h. Estructura organizativa:** se entenderá, con base a Mintzberg (1984:26) que la estructura de una organización es el conjunto de las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, para conseguir luego la coordinación de las mismas. División y coordinación del trabajo, o, en los términos de Lawrence y Lorsch (1973), diferenciación e integración, son los polos entre los que opera el diseño estructural.

Sistematizando los parámetros de diseño de estructuras organizativas se distinguen, cuatro bloques secuencialmente ordenados:

- El diseño de los puestos, que implica dotarlos de un cierto grado de especialización, y de formalización del comportamiento, así como

definir los requisitos de preparación y socialización requeridos de sus ocupantes.

- El diseño de la superestructura, que fija los criterios de agrupación de los puestos en unidades dotadas de un único mando jerárquico, y define el tamaño de la unidad o span de control de su director.
- El diseño de los vínculos laterales, que define la tipología de los sistemas de planificación y control, así como los dispositivos de enlace, necesarios para contener las interdependencias laterales o transversales.
- El diseño del sistema de decisión, que establece el grado en que las diferentes decisiones permanecen centralizadas o se descentralizan, vertical u horizontalmente.

El conjunto de opciones que se desprenden del diseño de estructuras constituye un factor situacional de la mayor relevancia para la GRH, cuyas consecuencias se extienden a la práctica totalidad de los subsistemas de ésta.

**i. Gestión Cultural:** la gestión cultural consiste en procurar el conocimiento, estudio-investigación y el entendimiento del hecho cultural que se pretende promover y difundir mediante un proceso exhaustivo de su relevancia, interés y trascendencia dentro del contexto cultural en el que se manifiesta y expresa, permitiendo así su protección, rescate, preservación y su redimensión cultural. Para una efectiva gestión cultural se dispondrá de los recursos materiales, técnicos, humanos y económicos-financieros que sean capaces de alcanzar los fines u objetivos trazados. Los medios a emplear y las estrategias planeadas son parte de la gestión cultural.

**j. Modelo:** un modelo es un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen. Constituye una aproximación específica, entre otras posibles, a una realidad compleja.

El modelo es menos que una hipótesis, porque no pretende ser la formulación de una verdad que aspira a ser probada. Es también menos que un paradigma, por cuanto éste alude generalmente a un marco explicativo usado y aceptado de manera muy general o por una parte muy importante de la comunidad científica, lo que no es el caso cuando se habla de modelos.

Así pues, un modelo se justifica básicamente por su utilidad explicativa y analítica. No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma.

**k. Perfiles de competencias:** un perfil de competencias es una selección de las competencias básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto de trabajo. Podríamos decir que es un “retrato-robot” del ocupante ideal.

Disponer de un buen perfil del ocupante del puesto es imprescindible para asegurar una gestión correcta de los procesos de incorporación de las personas, pero también para el funcionamiento de otras áreas de la GRH, como las políticas de evaluación y desarrollo, en tanto en cuanto orientan éstas a la mejora de las competencias más relevantes de las personas.

Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y la selección, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas consideradas clave para un desempeño de éxito. La conjunción de ambos requisitos permite acceder al mercado de trabajo con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables, y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida.

**I. Políticas y prácticas de GRH:** Cuando se habla de una política (del inglés *policy*), en un área de la gestión, se refiere a un propósito consciente y razonado de proceder de una determinada manera y de forma constante, mientras la misma no sea reconsiderada, en aquella área. Las políticas de Gestión de Recursos Humanos pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que, en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión de las personas.

Por prácticas de Gestión de Recursos Humanos se entiende las decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan en este campo, y que con frecuencia supondrán la aplicación de políticas de GRH previamente definidas, si bien no siempre ocurrirá así.

Las políticas de GRH pueden ser explícitas y encontrarse formalizadas, lo que indudablemente favorece el que sean reconocidos por el analista, si bien cabe la posibilidad, muy a tener en cuenta, de que existan incoherencias entre la política adoptada y proclamada formalmente, y las prácticas de personal que efectivamente se constaten en una determinada organización.

Las políticas pueden no hallarse formalizadas, e incluso ni siquiera explicitadas, pero existir como tales. El analista reconocerá la existencia de una política de GRH, en estos casos, cuando de la reiteración de una determinada práctica, en un contexto determinado, durante un período dilatado de tiempo, se desprenda razonablemente la existencia de un criterio de actuación, y de un propósito de aplicarlo.

#### **IV. PROBLEMATIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

Como personas comprometidas con el desarrollo debemos reconocer la necesidad creciente de modernizar la forma en que el Sector Público funciona con el objeto de aumentar su eficiencia. De llevarse a cabo este esfuerzo tendría un impacto positivo ya que existen grandes oportunidades para lograr mejoras en la forma en que el Gobierno suministra los servicios. Sin embargo, parece no existir una estrategia clara para lograr esta meta ni se tienen en cuenta los obstáculos que existen para alcanzar una reforma fundamental.

En este trabajo se presentará una investigación preliminar de la estructura institucional que predomina en el Sector Público y se sugerirán elementos para implementar una estrategia y dar inicio al proceso de reforma. En tanto se traten otros aspectos del trabajo gubernamental, se hará énfasis principalmente en la administración de los recursos humanos, posiblemente el aspecto más crítico del proceso de reforma.

Esta investigación examina la estructura completa del Servicio Civil. Como parte del Marco Contextual, se hace un escrutinio la estructura legal e institucional del Sector Público en Guatemala, especialmente el Servicio Civil y las leyes relacionadas. Se enfatiza la interacción de la estructura de la compensación, empleo y prácticas administrativas y la forma en que limitan la eficiencia, eficacia, respuesta y responsabilidad en la institución y el suministro de los servicios gubernamentales. Asimismo la gestión de las relaciones culturales y de género presentes en las organizaciones del sector público. Con este trabajo se pretende dar una relevante contribución al desarrollo nacional.

## V. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las Instituciones del Sector Público de Guatemala se caracterizan por su debilidad. Esto último es el resultado de varios factores. Primero, el entorno legal existente en las instituciones del Sector Público no apoya el ejercicio de las funciones administrativas y en efecto, parece favorecer los derechos de los Sindicatos y la protección de los intereses individuales de los trabajadores. La responsabilidad de esta situación reside en las estipulaciones de las leyes y en los tribunales que las interpretan y las hacen cumplir.

Segundo, la estructura, funciones y organización de las entidades del Sector Público son rígidas, demasiado centralizadas en el aspecto institucional y geográfico; existe poca sensibilidad en el entorno institucional, principalmente en los aspectos culturales y de género y no hay responsabilidad con los clientes. Gran parte de estas circunstancias puede atribuirse al entorno legal pero también puede atribuirse al traslape de los objetivos institucionales, procesos y procedimientos inflexibles y moribundos y en general a la falta de seguridad en relación al ambiente político.

Tercero, las prácticas de administración de personal son negligentes e inefectivas. Ni los administradores ni los empleados tienen una capacitación adecuada. No es sorprendente que la productividad sea baja cuando se examinan las decisiones referentes al personal tomadas en ausencia de un análisis cuidadoso sobre los resultados de las unidades y los empleados, estándares definidos de producción y evaluación de personal.

## VI. OBJETIVOS

### A. General:

- Hacer una contribución al desarrollo de Guatemala mediante la elaboración de una investigación sobre el Sistema de Servicio Civil de Guatemala.

### B. Específicos:

- Recopilar información del sistema incluyendo gobierno central y resto del sector público (Esta información no existe integradamente en Guatemala, la ONSEC solamente cuenta con información parcial del Gobierno Central).
- Determinar las características de los subsistemas del Servicio Civil en sus aspectos contextuales y funcionales. Incluyendo sus prácticas de incorporación de políticas de multiculturalidad y género.
- Elaborar conclusiones sobre la situación presente del sistema y formular recomendaciones sobre futuras áreas potenciales de reforma.

## **VII. HIPÓTESIS**

### **A. Hipótesis nula:**

- No existe una gestión de recursos humanos dentro del sistema de de Servicio Civil guatemalteco.

### **B. Hipótesis alternativa:**

- La gestión de recursos humanos dentro del Servicio Civil guatemalteco es inadecuada y muestra prácticas ineficientes.

## VIII. METODOLOGÍA:

El método de trabajo consiste en la identificación y análisis de las políticas y prácticas de GRH que pueden ser reconocidas en el sistema nacional del Servicio Civil Guatemalteco, siguiendo para ello el orden de los diferentes subsistemas reseñados anteriormente.

Para cada uno de los siete subsistemas que, de acuerdo con el modelo descrito, deben ser analizados, se abordan las siguientes cuestiones:

- Objeto o finalidad básica de cada subsistema.
- Identificación de otros subsistemas con los que se relaciona, y sentido de esa relación.
- Procesos y prácticas en los que se despliega.
- Puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento.
- Consideraciones específicas de utilidad para el análisis del subsistema en cuestión.

En esta fase del trabajo, se deberán combinar fuentes de diverso tipo:

### A. Fuentes documentales, que pueden ser:

- Instituciones a cargo de la gestión del Servicio Civil: Oficina Nacional de Servicio Civil, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Planificación.
- Normas de diferente carácter y naturaleza: leyes, reglamentos, directrices, acuerdos colectivos. (Ley de Servicio Civil y su Reglamento)
- Instrumentos de ordenación de alcance general, tales como planes de dotaciones, presupuestos, plantillas de personal, escalas de retribuciones, catálogos o relaciones de puestos de trabajo. (Presupuesto General de la Nación, bases de datos que contienen informaciones sobre retiro voluntario).
- Muestras de instrumentos utilizados, como bases de convocatorias de acceso o promoción, informes de evaluación del rendimiento, actas de negociación, sanciones disciplinarias.
- Bases de datos, como los de pirámides de edades, movilidad, formación, evolución vegetativa, absentismo, rotación.
- Estudios internos y externos sobre la materia: libros blancos, diagnósticos anteriores, encuestas de satisfacción.

## **B. Opiniones de informadores, entre los que cabe incluir a:**

- Dirigentes centrales, políticos y ejecutivos, responsables del funcionamiento del sistema de Servicio Civil.
- Técnicos expertos en las diferentes áreas de la GRH gubernamental.
- Directivos de línea de la Administración pública, gestores de diferente nivel en organizaciones de distinto tipo, en un elenco que abarque lo más posible de la diversidad de organismos, grados de autonomía y características sectoriales específicas del sistema público.

La obtención de información de estas procedencias requerirá el uso de un instrumental diversificado, adaptado en cada caso a la fuente y a la naturaleza de la información pretendida. Entre estos instrumentos, será normal la utilización de:

- Entrevistas abiertas, como vehículo más frecuente para la obtención de opiniones y la prospección de otras fuentes.
- Técnicas diagnósticas, como el "brain storming", la técnica de grupo nominal u otras, focalizadas sobre el análisis de materias específicas.

En dichas entrevistas se hará uso también del instrumento detallado en la sección de Técnicas de observación e instrumentos elaborados, que permitirá recoger las percepciones de los expertos acerca de los puntos claves de la gestión de recursos humanos en el ámbito público guatemalteco.

## IX. TÉCNICAS DE OBSERVACIÓN E INSTRUMENTOS ELABORADOS

**Tabla No. 5 Lista general de comprobación de puntos críticos**

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
<b>Planificación</b>	1. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).					
	2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.					
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.					
	4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.					
	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades					
	6. No existen, en general, excedentes o déficit de personal significativos					
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país					
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario					
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.					
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.					
<b>Organización del trabajo</b>	12. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de organización del trabajo, tal como han sido descritos.					
	13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.					
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.					
	15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.					
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).					
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo					
	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.					
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.					
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.					
	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.					
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.					
<b>Gestión del empleo</b>	24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.					
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.					
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.					
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.					
	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.					
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la acción de la idoneidad profesional.					
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.					
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobada.					
	33. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.					
	34. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.					
	35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.					
	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.					
	37. Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.					
	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.					
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.					
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).					
<b>Gestión del rendimiento</b>	42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.					
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.					
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.					
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.					
	46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.					
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.					
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.					
	49. <i>Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la</i>					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	<i>gestión del rendimiento de los empleados a su cargo</i>					
	50. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.					
	51. Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.					
	52. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.					
	53. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.					
	54. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.					
	55. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.					
	56. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.					
	57. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.					
	58. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.					
	59. No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	60. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.					
	61. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.					
	62. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.					
	63. Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.					
<b>Gestión del desarrollo</b>	64. Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.					
	65. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.					
	66. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.					
	67. No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.					
	68. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.					
	69. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.					
	70. Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficit de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	71. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.					
	72. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.					
	73. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.					
	74. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.					
	75. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.					
<b>Gestión de las relaciones humanas y sociales</b>	76. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.					
	77. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.					
	78. La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.					
	79. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.					
	80. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	81. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.					
	82. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.					
	83. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.					
	84. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.					
	85. El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.					
	86. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.					
	87. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.					
	88. Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.					
<b>Organización de la función Recursos Humanos</b>	89. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.					
	90. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.					
	91. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.					

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	VALORACIÓN				
		1 *	2 **	3 ***	4 ****	5 *****
	92. Los servicios centrales responsables del sistema de Servicio Civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes					
<b>Políticas de incorporación de pluralismo cultural y género</b>	94. La institución ha nombrado a un oficial responsable de monitorear la discriminación por sexo o por raza					
	95. Las capacitaciones responden a las necesidades culturales y de género de los empleados.					
	96. Se ha introducido el tema de igualdad de oportunidades en los programas de inducción sin discriminación en cuanto a grupo étnico y/o de género					
	97. Se ha logrado un involucramiento de los niveles más altos de gerencia en la promoción de políticas de equidad de etnia y sexo.					
	98. Los perfiles de puestos responden a la realidad multicultural del país					
	99. Considera que hay puestos de mayor jerarquía que son discriminatorios para más de algún grupo étnico o de género.					
	100. Existen puestos de trabajo específicos para un grupo étnico en particular al igual que de género					

La asignación de un valor a los criterios indicados se efectuará con arreglo al siguiente procedimiento:

**Tabla No. 6 Asignación de valores a criterios de evaluación**

*****5	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
****4	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
***3	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

---

**2	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
*1	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.

## X. DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

En Guatemala, 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.

Para este estudio se tomarán en cuenta el Organismo Ejecutivo que consiste de 17 Secretarías y Dependencias Presidenciales y 13 Ministerios, la Oficina del Procurador General, que es autónoma, la Contraloría General de Cuentas de la Nación y veintidós entidades descentralizadas (comisiones, consejos, institutos y empresas) financiadas por el Estado.

## XI. CRONOGRAMA DETALLADO DE ACTIVIDADES

A continuación se muestra un cronograma tentativo para la ejecución de las tareas y actividades propuestas. Se asume que las semanas empiezan a correr desde el momento en que se apruebe esta propuesta.

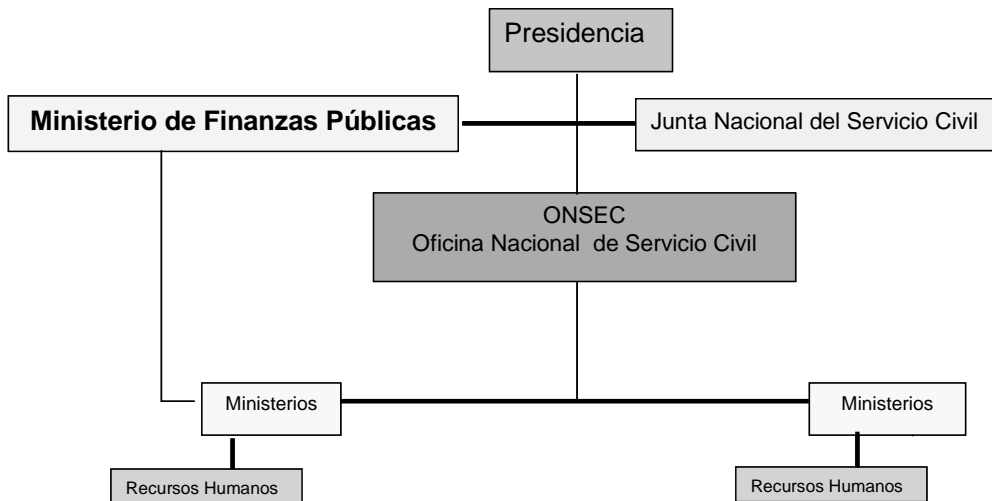
Actividades \ Semanas	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Análisis de documentos existentes, censo de empleados públicos, nómina y otros reportes o registros públicos.									
Análisis contextual: legislación, reglamentación y otra normativa conforme metodología.									
Identificación de la información clave y contacto con las fuentes de información									
Recolección de Información sobre empleo público									
Entrevistas para análisis funcional									
Análisis de la información recolectada									
Conclusiones y recomendaciones									
Redacción informe									
Revisión del informe final por el asesor									

## XII. DISCUSIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

### A. Análisis funcional del servicio civil

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

**Gráfica No. 4 Organización del sistema nacional de servicio civil**



#### 1. 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.

- 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.

## 2. Indicadores cuantitativos del sistema de Servicio Civil

**Tabla No. 7 Indicadores del sistema de Servicio Civil 1995-2003**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<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%	N.D
Peso Fiscal del empleo público									N.D
Nómina salarial del gobierno central civil / PIB	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2.3%.	N.D
Nómina salarial del gobierno central civil / Gasto público total del gobierno central civil	25%	26%	19%	15%	13%	16%	N.D.	N.D.	N.D
Incentivos del Servicio Civil									N.D
Comprensión vertical de los salarios	Q.21,086	Q.21,086	Q.21,086	Q23,429	Q.26,032	Q26,032	Q.26,032	Q.26,032	N.D
Comprensión vertical de los salarios (US\$)	(US \$ 2,703.3)	(US \$ 2,703.3)	(US \$ 2,703.3)	(US \$ 3,003.7)	(US \$ 3,337.4)	(US \$ 3,337.4)	(US \$ 2,703.3)	(US \$ 2,703.3)	N.D
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita	1.53	1.63	1.93	1.25	1.21	1.38	1.24	N.D.	
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	0.65	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	0.42.	N.D.
Sueldo Gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector	0.95	0.95	0.81	0.74	0.69	0.77	0.7	0.76.	N.D.

privado									
Cifras de dotaciones del empleo									
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%	1.62%	N.D.
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%	N.D.
Número de empleados públicos en el sector salud / Población total	0.39%	0.39%	0.38%	0.37%	0.35%	0.34%	0.36%	0.35%	N.D.
Número de empleados públicos en el sector policía / Población total	0.18%	0.18%	0.18%	0.22%	0.23%	0.21%	0.20%	0.20%	N.D.
Número de empleados públicos en empresas públicas / Población total	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.04%	0.05%	N.D.
Otros indicadores									
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%	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%	
Indicadores de eficiencia y productividad									
Gasto público total del gobierno central / Número total de empleados públicos del gobierno central	Q.13,119.9	Q.15,274.1	Q.14,281.0	Q.14,392.9	Q.14,826.3	Q.17,911.0	Q.17,762.9	Q.18,571.1	
Gasto público total en salud/ Número total de empleados públicos del sector salud	Q.16952.7	Q.15690.7	Q.21605.0	Q.27277.2	Q.40986.8	Q.39740.3	ND.	N.D.	N.D.
Gasto público total en educación / Número total de empleados públicos del sector educación	Q.16421.1	Q.17291.4	Q.21336.7	Q.26506.2	Q.32657.6	Q.32616.1	N.D.	N.D.	N.D.
Gasto público total en educación / Número total de empleados públicos del sector educación	(US \$ 2,105.2)	(US \$ 2,216.8)	(US \$ 2,735.4)	(US \$ 3,398.2)	(US \$ 4,186.8)	(US \$ 4,181.5)			
En cifras: Guatemala Global Infogroup 1999.									
Nota: en las columnas donde aparece N.D. no se reportan datos o no han sido cuantificados. En este trabajo se hace mención de la ausencia o imposibilidad de obtener datos lo cual hace referencia a una deficiencia planteada en este trabajo.									

## B. Análisis por subsistemas

**1. Planificación de recursos humanos.** Mediante la Planificación de RRHH, una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.

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.

**2. Organización del trabajo.** Los puestos en el servicio del Estado están comprendidos en los siguientes tipos de servicios:

**a. 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

**b. 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

**c. Servicio por oposición:** incluye a los puestos 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>22</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>23</sup>, y cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades.

De acuerdo a este plan, los puestos clasificados para el gobierno central, son:

- 1) OPERATIVA
  - Trabajador Operativo I
  - Trabajador Operativo II
  - Trabajador Operativo III
  - Trabajador Operativo IV
  - Trabajador Operativo jefe I
  - Trabajador Operativo jefe II
  
- 2) SERIE ESPECIALIZADA
  - Trabajador Especializado I
  - Trabajador Especializado II

<sup>22</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>23</sup> ONSEC. Departamento de Racionalización Administrativa: Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos. Inédito. Guatemala, enero de 1991. Pág. 317.

- Trabajador Especializado III
  - Trabajador Especializado jefe I
  - Trabajador Especializado jefe II
- 3) SERIE OFICINA
- Oficinista I
  - Oficinista II
  - Oficinista III
  - Oficinista IV
  - Secretario Oficinista
  - Secretario Ejecutivo I
  - Secretario Ejecutivo II
  - Secretario Ejecutivo III
  - Secretario Ejecutivo IV
  - Secretario Ejecutivo V
  - Secretario Ejecutivo Ministerial I
  - Secretario Ejecutivo Ministerial II
- 4) SERIE TÉCNICO ARTÍSTICA
- Técnico Artístico I
  - Técnico Artístico II
  - Técnico Artístico III
  - Jefe Técnico Artístico I
  - Jefe Técnico Artístico II
- 5) SERIE TECNICA
- Técnico I
  - Técnico II
  - Técnico III
  - Jefe Técnico I
  - Jefe técnico II
- 6) SERIE PARAMÉDICA
- Paramédico I
  - Paramédico II
  - Paramédico III
  - Paramédico IV
  - Paramédico jefe I
  - Paramédico jefe II
  - Paramédico jefe III
- 7) SERIE TÉCNICO PROFESIONAL
- Técnico Profesional I
  - Técnico Profesional II
  - Técnico Profesional III
  - Jefe Técnico Profesional I

- Jefe Técnico Profesional II
  - Jefe Técnico Profesional III
- 8) SERIE ASISTENCIA PROFESIONAL
- Asistente Profesional I
  - Asistente Profesional II
  - Asistente Profesional III
  - Asistente Profesional IV
  - Asistente Profesional jefe
- 9) SERIE INFORMÁTICA
- Técnico en informática I
  - Técnico en informática II
  - Técnico Profesional en informática I
  - Técnico Profesional en Informática II
  - Técnico Profesional en Informática III
  - Técnico Profesional en Informática IV
  - Jefe Técnico Profesional en Informática
- 10) SERIE PROFESIONAL
- Profesional I
  - Profesional II
  - Profesional III
  - Profesional Jefe I
  - Profesional Jefe II
  - Profesional Jefe III
- 11) SERIE ASESORÍA PROFESIONAL ESPECIALIZADA
- Asesor Profesional especializado I
  - Asesor Profesional especializado II
  - Asesor Profesional especializado III
  - Asesor Profesional especializado IV
- 12) SERIE EJECUTIVA
- Subdirector Técnico I
  - Subdirector Técnico II
  - Subdirector Técnico III
  - Director Técnico I
  - Director Técnico II
  - Director Técnico III

La agrupación que hace el manual para las series y las clases de puestos, se integran así:

- Código de la Clase de Puestos (dos dígitos que identifican la serie y dos más la clase)

- Título de la clase de Puestos (clase ancha)
- Naturaleza del trabajo
- Ejemplos de trabajo
- Especialidad
- Requisitos mínimos

Los procedimientos que se involucran en el sistema<sup>24</sup> de Clasificación de puestos son:

- Creación de Puestos y/o clasificación de puestos nuevos: conlleva 4 pasos: i) Solicitud de la entidad nominadora a la Dirección Técnica del Presupuesto –determinación de la existencia de asignación presupuestaria-; ii) Traslado a ONSEC para determinar necesidad de creación del puesto; iii) clasificación del puesto nuevo; y, iv) la determinación de su salario. El trámite de estos pasos dura entre seis meses y un año.
- Reclasificación o Reasignación de Puestos: se determina la necesidad de modificar la clasificación originalmente asignada a un puesto, mediante la demostración de que hubo un cambio sustancial y permanente en los deberes y responsabilidades del mismo. El procedimiento conlleva los mismos pasos del procedimiento anterior, con la única diferencia que es el propio interesado quien realiza la solicitud de asignación o reasignación.
- Reprogramación de puestos: consiste en el cambio de clasificación y salario inicial, a un puesto de personal por contrato (022). El procedimiento incluye el suprimir el puesto original y automáticamente volverlo a crear o reprogramar con un nuevo título o salario.
- Cambio de especialidad: este procedimiento consiste en modificar el campo de trabajo en que se enmarcan las tareas específicas de un puesto, sin que necesariamente éste se reclasifique o re programe. El procedimiento incluye los siguiente pasos: i) autoridad nominadora solicita el cambio a ONSEC; ii) ONSEC efectúa el estudio y emite resolución; iii) se notifica a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Dirección de Contabilidad del Estado (MFP); y, iv) se efectúan las operaciones presupuestarias y contables.
- Traslado de puestos: consiste en operar presupuestariamente, de oficio o a solicitud de parte, el traslado de un puesto de una unidad administrativa a otra, dentro de la misma dependencia y ministerio o de un ministerio a otro. Esta acción no necesariamente implica un cambio en la clasificación original o una reclasificación.
- Supresión de puestos: consiste en eliminar, de oficio o a solicitud de parte, los puestos que se consideran innecesarios dentro de una

<sup>24</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.

organización<sup>25</sup>. Si el puesto está ocupado, esto implica que el empleado tiene derecho al pago de indemnización y otras prestaciones e incluso a exigir su reinstalación<sup>26</sup>.

Existe además un Sistema de Valoración de Puestos, que contiene los procesos para establecer, con base en el método de valoración por puntos, qué factores y subfactores intervienen en el futuro desempeño de un puesto. Se valoran 6 factores y 13 subfactores descritos a continuación:

- Dificultad
  - Complejidad de tareas
  - Problemas a resolver
  - Supervisión
- Responsabilidad
  - Funciones
  - Bienes, materiales y equipo
  - Dinero y documentos de valor
  - Relaciones interpersonales
  - Decisiones
- Condiciones de trabajo
  - Ambientales
  - Riesgos y consecuencias
- Esfuerzo
  - Físico
  - Mental
- Requisitos
  - Educación
  - Experiencia

Por otra parte y con el objeto de establecer el valor monetario de los puntos asignados en 1987, se realizaron estudios de factores internos del Gobierno – capacidad financiera y necesidades de recursos humanos especializados- y externos –oferta y demanda de mano de obra, salarios de mercado y costo de vida-.

El sistema de valoración por puntos no se ha aplicado desde 1989, puesto que los constantes cambios al manual de clasificación –agregaciones 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 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.

<sup>25</sup> El Artículo 82 de la Ley de Servicio Civil norma la supresión de cargos como resultado de un proceso de reorganización.

<sup>26</sup> Artículo 19, numeral 6 de la Ley de Servicio Civil.

**3. Gestión del empleo** las condiciones de la **selección** de personal están previstas en la Ley de Servicio Civil<sup>27</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>28</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 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>29</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

---

<sup>27</sup> Artículos del 42 al 48.

<sup>28</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.

<sup>29</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.

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.

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.

Además, ONSEC carece de registros sistemáticos (manuales o computarizados) de personal. Aunque la Ley de Servicio Civil lo ordena 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 persona que están inhabilitadas para reingresar a la administración pública. Algunas dependencias llevan sus registros basados en “files” o censos.

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.

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: inducción; período de prueba; ascensos; sanciones; despido

- **Inducción:** No existe como un acto deliberado para orientar al personal de nuevo ingreso o al que asciende; la Ley de Servicio Civil no ha establecido como norma o un instrumento técnico. Lo usual es que un “compañero” le explique al “nuevo” o al ascendido qué debe hacer. 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. En algunas de las instituciones estudiadas, existen manuales de funciones para ser utilizados por los empleados aunque ésta no es la norma. Usualmente los Supervisores y subalternos aprenden sus trabajos por experiencia y no con manuales o a través de capacitación. La capacitación formal en el lugar de trabajo es muy rara.

- **Período de prueba:** La Ley de Servicio Civil (Art. 54-56) establece lo referente a este componente, fijándolo en seis (6) meses para empleados

de primer ingreso y en tres (3) para el caso de ascenso dentro del servicio de oposición.

Una contradicción dentro de este componente, es el de haber asignado un período estándar de prueba para empleados de primer ingreso que desempeñan tareas disímiles de mayor a menor complejidad. En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), el párrafo segundo del artículo 54 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 considerado como empleado regular.

Lo anterior, no sólo deja de cumplir con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la ley marco, sino que en nada se contribuye a fomentar la eficiencia del empleado y por ende de la administración pública. Al igual que sucede con el componente de inducción, en la fase de período de prueba, la ley no dispone del instrumento técnico y reglamentario por lo que se aplican los procedimientos rutinarios.

ONSEC ha hecho el intento de desarrollar procedimientos para la implementación de estos períodos estándares y para su utilización en la evaluación de los empleados, pero estos no han sido adoptados. En cualquier caso, la utilización de un período de prueba fijo único que no tome en cuenta lo complejo de la tarea que debe llevarse a cabo, por ejemplo, técnica versus de vigilancia, en el mejor de los casos es una solución parcial a la necesidad de un período de prueba. Asimismo, para los ascensos, la Ley (Artículo 54) concede derecho al empleado a ser reinstalado a su posición anterior cuando el período de prueba no es completado satisfactoriamente.

- **Ascensos:** Básicamente 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, Ley de Salarios y Acuerdo Gubernativo 1222-88), generalmente el ascenso se da 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.

- **Sanciones:** Por sanción se entiende el acto de imponer al servidor público una amonestación o suspensión disciplinaria, sin que ello implique

despido. Existen 4 clases de sanción<sup>30</sup>: a) Amonestación verbal por faltas leves, de conformidad con el reglamento de la ley. Por carencia de éste, la tipificación de qué se considera como leve, se aplica en forma divergente en cada institución; b) Amonestación escrita cuando el empleado recibió dos o más amonestaciones verbales en un mismo mes. Por ausencia de registros y al hecho de que lo verbal no constituye prueba, esta clase a veces que queda sin trámite; c) 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 d) 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.

- **Despido:** La Ley tipifica ampliamente el despido justificado –artículo 76- no así su inverso, el que por interpretación legal se da cuando el empleado obtiene una resolución favorable de la Junta Nacional de Servicio Civil, aplicándose el segundo párrafo del artículo 81, que ordena reintegrarle los salarios o pagados durante el tiempo en que estuvo suspendido.

El artículo en mención, determina 12 causales de despido justificado. Este tiene como efecto que el servidor pierda todos los derechos que la Ley le otorga, incluido el pago de indemnización, con la única excepción de obtener pensión por jubilación –artículo 77-; 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. No obstante que con la destitución el empleado pierde todos los derechos, 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.

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

<sup>30</sup> Artículo 74 de la Ley de Servicio Civil

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>31</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 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,

---

<sup>31</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”.

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.

Finalmente, los pasos y tiempos que implica desarrollar el procedimiento de despido con y sin emplazamientos son los siguientes:

**Tabla No. 8 Procedimiento general para despidos**

<b>Procedimiento general</b>	<b># de pasos</b>	<b>Días hábiles</b>
1. Levantamiento de acta inicial hasta notificación. Resolución de despido	8	143
2. Impugnación por trabajador de la resolución, ante Junta Nacional de Servicio Civil hasta decisión de que procede el despido	5	190
3. Trabajador acude a salas de trabajo del Organismo Judicial cuando decisión y resolución le es desfavorable, hasta que el tribunal resuelve en definitiva	8	240
<b>Total:</b>	<b>21</b>	<b>573</b>

Como se aprecia en la tabla anterior, cuando hay despido sin emplazamiento, se llevan a cabo tres (3) procedimientos: 21 pasos generales y 573 días hábiles, equivalentes a 28.7 meses calendario.

En el caso de existir un emplazamiento el procedimiento es el que sigue:

**Tabla No. 9 Procedimiento general para despidos en caso de emplazamiento**

<b>Procedimiento general</b>	<b># de pasos</b>	<b>Días hábiles</b>
1. Levantamiento de acta inicial al trabajador, hasta llegar a autoridad nominadora	5	75
2. Solicitud al juez de autorización para	5	300

destituir, por encontrarse la institución emplazada, y resolución favorable a éste		
3. Destitución del trabajador por autoridad nominadora	3	35
4. Impugnación de resolución por el trabajador ante Junta Nacional del Servicio Civil y ésta resuelve que procede el despido	5	190
5. Trabajador acude a salas de trabajo del Organismo Judicial y éstas resuelven en definitiva	8	240
Total:	26	840

Como puede observarse en la tabla, en este procedimiento se dan 26 pasos generales, donde el costo oculto corresponde a 840 días hábiles.

**4. Gestión del rendimiento:** el logro y mantenimiento de un alto nivel de productividad requiere la presencia simultánea de varias condiciones. Una, es la existencia explícita o implícita de estándares de producción o de ejecución. La segunda, es un proceso mediante el cual la ejecución se mide o se evalúa. La tercera, es un sistema de premios o sanciones que se originan en las evaluaciones de desempeño. Finalmente podría considerarse que una condición contribuyente importante es la ética prevaleciente en una organización que inspira el deseo de servir al público y de hacerlo con la menor inconveniencia para el mismo. Desafortunadamente, en Guatemala ninguna de estas condiciones puede encontrarse en la Administración Pública.

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.

**5. 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.

**a. 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, la clase de puestos que ocupa disminuye de valor o asignación en el salario inicial, fijándosele la diferencia entre el anterior salario (más alto) y el nuevo (más bajo) como complemento, el cual perderá cuando ascienda a una clase o categoría salarial superior y quien ocupe su puesto ya no tendrá derecho al mismo. 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. El anexo 1 muestra una tabla de la composición de los salarios iniciales y los complementos al salario correspondientes al plan de clasificación de puestos.
- **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. Generalmente se paga en noviembre para maestros y en diciembre para el resto de empleados públicos, cubiertos por la ley marco. Los empleados cubiertos por regímenes propios tienen bonos vacacionales con montos más altos.
- **Aguinaldo:** constituye el “sueldo 13” del servidor público; su monto se calcula con el sueldo del mes de noviembre, en un 100% del mismo, pagándose un 50% en la segunda quince del mes de diciembre de un año y el resto en la segunda del mes de enero del año siguiente.
- **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.

**b. Beneficios monetarios indirectos:** este componente provee a los empleados cubiertos por la Ley de Servicio Civil, de asignaciones que por no ser recibidas mensual o anualmente 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-. El defecto del Reglamento estriba en que no limita el concepto de enfermedad profesional sino deja abierto a la interpretación de quien dictamine al respecto.
- **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, por motivo de enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento, y otras causas, de conformidad con el reglamento respectivo. También existen licencias hasta por un año prorrogable, con o sin goce de sueldo, por motivos de becas para capacitación y adiestramiento. Es importante mencionar que las causales de enfermedad y gravidez se encuentran doblemente reguladas, puesto que éstas también son cubiertas por las leyes del Seguro Social (IGSS). Los dos meses pueden extenderse hasta un

año, prorrogable, en el caso de empleados que sean designados a ocupar un puesto de elección popular.

- **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.
- **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.

**c. Beneficios no monetarios:** estos beneficios que se proporcionan al trabajador, sin que representen una contraprestación inmediata por parte de éste. Implican costos para el Estado. Entre estos beneficios están:

- **Horarios especiales:** Representan un “costo oculto” para el Estado, en virtud que no se imputa su valor. 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.<sup>32</sup> La característica de estos horarios es la de ser cuasi-permanentes, renovables semestral o anualmente según se disponga. A pesar de que este incentivo se incluye en este sistema, no se proporciona en forma generalizada para todos los empleados; se encuentra focalizado en contadas instituciones que lo ofrecen expresamente o por la costumbre y recientemente en otras instituciones como resultado de la firma de pactos colectivos, al que la doctrina considera como Ley Profesional. Un ejemplo de esta situación, se dan en sector Salud, en donde, los médicos y algunos profesionales de Ciencias Químicas tienen horarios que van desde 2 a 4 horas.
- **Alimentación:** Constituye otro beneficio focalizado, no dispuesto legalmente en la ley. 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.

d. **Otros:** dentro de este rubro puede incluirse:

- **Recreación,** en cuanto a los centros vacacionales que administra el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al que obligatoriamente deben contribuir los empleados públicos cuya institución no tiene el propio, a razón de un día de salario (sin bonificación) en el mes de diciembre de cada año. El problema estriba en la baja calidad de los servicios que ofrecen, a diferencia de los que provee el Instituto de Recreación de los Trabajadores –IRTRA- para el sector privado;
- **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;
- **Prestaciones post-mortem,** se pagan en efectivo, por la cantidad de Q. 2,000.00 (US \$ 256.41) o dos salarios del servidor fallecido, el monto que resulte mayor<sup>33</sup>;
- **Guarderías infantiles,** para hijos menores de los empleados.

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.

<sup>32</sup> Este incentivo no tiene ninguna regulación legal; sino que funciona a criterio de las autoridades o por pacto colectivo.

<sup>33</sup> Ver Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, artículos 74 y 29, respectivamente.

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 más 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.

**6. 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>34</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

---

<sup>34</sup> ONSEC-INAP. 1984. *Investigación sobre necesidades de capacitación de los jefes o encargados personal (Informe Final)*. Editor. INAP. Guatemala. Págs. 3-5.

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.

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.

**7. Gestión de las relaciones humanas y sociales:** Como consecuencia del signo político del partido político que tomó el control del Gobierno en 1954, se prohibió el funcionamiento de los sindicatos, cancelándose los existentes mediante el Decreto 48 de la Junta de Gobierno de la República.

En 1968 la Ley de Servicio Civil, artículo 63, concede derecho de asociación a los empleados públicos pero con fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales, prohibiendo la participación en actividades políticas y expresamente, la huelga.

No se precisa la fecha exacta de surgimiento del primer sindicato de empleados públicos, pero, de los 430 legalmente autorizados para operar, más de 94 se crearon y organizaron a partir de 1986, año en el que se inauguró el primer gobierno democrático después de la emisión de la constitución de 1985 (vigente) en la cual por negociaciones sectoriales, se reconoció el derecho a la huelga de los empleados del Estado, previéndose la emisión de normativa sobre la materia, la que se concretó en la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de Trabajadores del Estado, mediante el Decreto 71-86 del Congreso de la República.

La Ley Reguladora establece procedimientos para el ejercicio del derecho de huelga, obligando a que, previo a la misma, las partes concilien en la vía directa los pactos colectivos o cualquier otro asunto contemplado en la ley. Si después de agotada dicha vía no existe conciliación, los trabajadores pueden utilizar la huelga como medida de presión para reclamar beneficios de carácter económico y social. En la práctica, la mayor parte de huelgas son ilegítimas, pues los trabajadores efectúan antes la huelga y después negocian.

El artículo 4 de la misma Ley, prohíbe la huelga cuando afecte servicios públicos esenciales. En 1993 se emitió el Acuerdo Gubernativo No. 596-92, que declara cuáles son considerados como servicios esenciales, dentro de los que el Estado presta a la población, pero debido a las exigencias y amenazas de huelga por este motivo, el mismo fue derogado mediante el Acuerdo Gubernativo 85-93 en el mismo año.

La Ley reguladora concluye con artículos referentes a la jurisdicción y competencia de los tribunales, validez jurídica de los trámites efectuados por los sindicatos y exenciones de impuestos y pago de publicaciones en el Diario Oficial.

Los directivos sindicales gozan de inamovilidad laboral durante el ejercicio de sus funciones y de permiso para desarrollar actividades sindicales prácticamente a tiempo completo.

Los trabajadores no pueden reputarse como ausentes cuando están formando parte de "Asambleas" de trabajadores, lo cual es utilizado como cobertura legal para casos de paros laborales.

**a. El papel de los sindicatos:** 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.

**b. Alcance de los pactos colectivos:** los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo son resultado de negociaciones entre las partes: el patrono, en este caso representado por 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 Ley de Servicio Civil o las propias, cuando la institución posee régimen de administración personal independiente.

En Guatemala, la legislación presume la existencia de un contrato de trabajo por el simple desempeño de tareas en un local del empleador. La Legislación laboral constituye el contrato laboral mismo, en el sentido de que todas sus cláusulas están definidas en la Ley y no se permiten contratos con condiciones menores a las que la ley establece.

Si la legislación mínima en cuanto a beneficios monetarios, directos e indirectos, es la establecida en la Ley de Servicio Civil los sindicatos han influido en la obtención de mejores condiciones laborales mediante beneficios no monetarios a través de leyes profesionales como los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

Entre los beneficios que se negocian en estos instrumentos se encuentran: transporte, subsidios al precio de almuerzos, servicios de guarderías, servicios recreativos, locales sindicales, permisos, capacitación, etc.

No existe una cuantificación o estudios sistemáticos de los costos en que incurre el Estado en estas prestaciones laborales adicionales a las monetarias.

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. El proceso de aprobación de un pacto el período de pláticas, consultas, suscripción y aprobación final por el Ministerio de Trabajo, si existe voluntad y capacidad financiera, posiblemente no conlleve más de un año.

**c. Análisis organizativo de la función de recursos humanos:** la Ley actual estableció la *Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)* como el cuerpo administrativo del sistema de gestión de recursos humanos del Estado y definió sus funciones operativas. 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 escucha las apelaciones elevadas por acciones realizadas por 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 CIVILES DEL ESTADO” debiendo realizar todos los procesos de administración de las pensiones por vejez (jubilación), invalidez y sobrevivencia de los empleados que contribuyen a dicho régimen.

En teoría, la administración del Sistema de Personal debe ser eficiente, así como los objetivos de justicia y equidad. Desafortunadamente el *Modus Operandi* actual de la entidad coloca grandes obstáculos en la vía hacia la eficiencia y en el logro del objetivo básico de cualquier sistema de GRH: atraer y retener al mejor recurso humano disponible en el mercado para cumplir eficaz y eficientemente los objetivos institucionales.

Las demás entidades gubernamentales tienen una perspectiva ampliamente difundida de ONSEC como una entidad innecesariamente rígida en la implementación de la Ley, 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.

La gestión de los recursos humanos, es altamente centralizada, dejando a los ministerios y demás instituciones cuyo personal se rige por la Ley del Servicio Civil 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 la todopoderosa ONSEC. Los procesos de autorización de vacaciones, registros, control de asistencia, y otras acciones de personal si son competencia de cada organización.

Esta situación fue paliada levemente a partir de 1998 cuando se emitió el reglamento 18-98 previstos en la ley desde 1968 y en los que se desconcentraron algunas actividades preparatorias y decisiones importantes hacia los Ministerios.

A pesar de avances registrados en la modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera y en la incorporación de algunos sistemas informatizados y algunas orientaciones desconcentradoras en ONSEC en los últimos años, la estructura y prácticas altamente centralizadoras en la gestión del recurso humano público también puede notarse en otros recursos como los financieros, por lo que los ministros, ejecutivos y gerentes del sector público guatemalteco se ven ampliamente limitados para cumplir con las funciones y ejercer las competencias que les marca la ley a ellos y a sus instituciones.

La poca efectividad y eficiencia que ha caracterizado en las últimas décadas al sector público guatemalteco se deriva en una importante proporción de este desequilibrio entre asignación de funciones institucionales sustantivas y la capacidad legal y real para gestionar los recursos.

Los instrumentos legales que rigen las funciones y competencias institucionales del sistema de gestión de los recursos humanos así como las normas para la administración de los subsistemas y procesos son la Ley del Servicio Civil, las leyes de creación de las entidades descentralizadas, autónomas o empresas estatales y las leyes que establecen los regímenes especiales de personal dentro del mismo ejecutivo (magisterio, ejército, policía) y la ley del Organismo Ejecutivo en la que se fijan las normas de estructura para los entes que conforman el Organismo Ejecutivo (Presidencia, Secretarías y Ministerios).

**d. Las organizaciones y las relaciones culturales y de género:** a lo largo de todo este análisis existen dos ejes transversales presentes en el manejo de los subsistemas de gestión del empleo público en Guatemala. Las relaciones culturales y de género están siempre presentes. Como resultado del análisis efectuado las políticas orientadas a manejar estas condiciones dentro de las organizaciones del sector público son las siguientes:

- En la mayoría de instituciones no se ha nombrado a un oficial responsable de monitorear la discriminación por sexo o por etnia
- Las capacitaciones no responden generalmente a las necesidades culturales y de género de los empleados.
- Aún no se ha introducido el tema de igualdad de oportunidades en los programas de inducción sin discriminación en cuanto a grupo étnico y/o de género
- Los niveles más altos de gerencia muestran un incipiente interés en la promoción de políticas de equidad de etnia y sexo.
- Los perfiles de puestos no responden a la realidad multicultural del país
- En su mayoría los puestos de mayor jerarquía son discriminatorios para más de algún grupo étnico o de género.

La vigencia de estos esquemas discriminatorios tienen efectos negativos, no solo sobre las personas empleadas, sino también sobre las instituciones empleadoras:

- Limita las posibilidades de desarrollar un personal motivado y capaz, considerado un elemento central en cualquier proceso de desarrollo institucional, reduciendo con ello, la posibilidad del mejoramiento sostenido de la calidad integral de su gestión y de sus resultados
- Genera, dentro de las instituciones del sector público de Guatemala, un uso ineficiente de los recursos, que constituye un rubro central de costos en el presupuesto de las instituciones públicas. Se desaprovechan sus capacidades reales o potenciales y se limitan la eficiencia y la efectividad de las inversiones en su desarrollo. Por ejemplo estas decisiones suelen inducir;
  - Ubicaciones inadecuadas del personal con relación a sus capacidades reales
  - Políticas ineficientes e ineficaces para el desarrollo del personal
  - Políticas remunerativas inadecuadas para los contenidos y responsabilidades reales de los cargos
  - Pérdida del aporte potencial del personal al desempeño institucional
- Genera visiones segadas de la realidad que le corresponde atender, limitando sus posibilidades de incidir en el cambio de la misma.

### **XIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **A. Importancia del Servicio Civil para el desarrollo**

En los procesos de desarrollo, no resulta exagerado decir que la buena gestión del sector público es tanto o más importante que la del sector privado. El sector público construye una parte significativa de la plataforma para la acción del sector privado y sirve de árbitro en la definición de la distribución de los beneficios.

En consecuencia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos es un requisito fundamental para la competitividad de los países, la equidad y el crecimiento sostenible. En la actualidad existe un consenso amplio sobre la importancia que tiene la reforma del Servicio Civil como medio para mejorar la gestión del sector público. El buen funcionamiento de los sistemas de Servicio Civil en Guatemala constituye uno de los requerimientos imprescindibles para lograr un Estado capaz y eficiente, a la altura de las necesidades del desarrollo. Un Servicio Civil profesional, basado en el mérito, contribuye al fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y la eficacia de las políticas públicas.

La reforma del Servicio Civil es uno de los componentes indispensables y claves de la Modernización del Estado. Su importancia está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, cuya concreción en la realidad sólo es factible a través del papel de los servidores públicos. Ahora bien, el Servicio Civil como institución va mucho más allá del empleo público y constituye una de las piezas centrales del Estado Democrático de Derecho.

El Servicio Civil es un rasgo esencial de la democracia, asociado a la idea de que el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere sujeción a la ley y defensa del interés público, sacrificando el interés privado. Los funcionarios públicos son percibidos como portadores de una vocación de servicio, que se concreta en elevados estándares de comportamiento, alcanzados a través de un riguroso sistema de selección y carrera. Desde esta perspectiva, un Servicio Civil profesional con una sólida posición institucional y sentido del deber es, una de las condiciones para la vigencia efectiva de la democracia.

El Servicio Civil opera subordinado a la dirección política pero se expresa con imparcialidad y objetividad, como garantía del interés general y la continuidad de las funciones públicas. Es obvio que las debilidades de la democracia en los países en desarrollo tienen mucha relación con la inexistencia o imperfección de sistemas de Servicio Civil.

Paralelamente, el Servicio Civil tiene una gran importancia para la protección de un valor clave del constitucionalismo moderno y de la economía de mercado como es la seguridad jurídica. La garantía de imparcialidad que

ofrece el Servicio Civil funciona en las democracias como un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, sin la que no es posible el desarrollo de las instituciones del mercado.

La existencia de una burocracia pública profesional es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países. Del mismo modo, la profesionalidad del Servicio Civil es la variable crítica que explica la reducción de la corrupción: donde las reglas de juego separan la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad, la corrupción declina. En suma, aunque el Servicio Civil no sea suficiente para garantizar el Estado de Derecho, su inexistencia por sí sola, si puede ser suficiente para perjudicar gravemente la gobernabilidad democrática.

## **B. 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>35</sup>

Aproximadamente 30% de los empleados tienen algún estudio universitario y aproximadamente 1.5% tienen estudios universitarios a nivel de maestría. 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

---

<sup>35</sup>. Meter Gregory. 1995. *Guatemala, Modernización del Sector PÚBLICO y Administración de Recursos Humanos*

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.

### **C. Conclusiones principales del estudio**

- *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.
- *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 en su número de miembros, ya que solo el 1.6% de la población total prestan sus servicios en el.
- *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.

#### **D. Propuestas de mejora**

La reforma del Servicio Civil puede resultar extraña ante las tendencias modernizadoras del Estado que ponen de manifiesto las disfunciones burocráticas de la administración pública y resaltan la necesidad de una organización “empresarial” para los servicios públicos. Sin embargo, no hay tal contradicción, ya que defender la vigencia de un sistema de Servicio Civil con una posición institucional sólida es el presupuesto necesario para que fructifique la tan necesaria reforma gerencial. En este sentido no hay que confundir el concepto de Servicio Civil con la puesta en práctica de sistemas rígidos y uniformes de gestión de recursos humanos y económicos, ni con la hipercentralización de estructuras y procedimientos administrativos. El problema no es el Servicio Civil per se, sino en el modo en el que éste se ha implantado en algunos países, defraudando su finalidad con perversiones estructurales que han dado pie al corporativismo y a la irresponsabilización de los agentes públicos.

**1. 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.

#### **2. 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.

### **3. 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.

**4. Estrategia.** La reforma debe ser realizada a partir de acuerdos con los actores sociales más importantes sobre principios, lineamientos y criterios a aplicar.

**5. 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 exime de cumplir los requisitos de los puestos y de los procesos de selección y oposición. Número limitado de posiciones.

**6. 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.

**7. 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.

## **8. 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

**9. Promoción de políticas de equidad.** La gerencia de recursos humanos en el sector público y su instancia especializada responsable, deben velar por la erradicación de prácticas o consideraciones discriminatorias, en los procesos de gestión de recursos humanos.

Las áreas de recursos humanos pueden contribuir al logro de la equidad de una institución, expresada en: la igualdad de oportunidades para acceder a puestos de trabajo, ocupar cargos de dirección, capacitación y desarrollo, pago igualitario por trabajo del mismo valor, así como otros beneficios. La contribución al logro de la equidad es posible mediante:

- La identificación y valoración de las manifestaciones de discriminación existentes en la institución (diagnóstico).
- La elaboración de propuestas de políticas, programas o planes, para atender la problemática detectada (planificación).
- La asesoría al nivel dirigente, para la implementación de las políticas, programas y planes diseñados (acompañamiento técnico).
- La observación del comportamiento de las manifestaciones de discriminación detectadas en el diagnóstico, el avance y cumplimiento de los planes para incrementar la equidad (seguimiento y evaluación)
- El aseguramiento de un flujo adecuado de información, a los niveles medios y altos de dirección de la institución, sobre la institución y sus implicaciones para la institución, el avance y éxito de los planes (construcción de un ambiente propicio al cambio buscado)
- La aplicación de instrumentos y procesos en los que directamente son responsables, y con criterios de equidad, igualdad, mérito y capacidad.

#### XIV. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA Y DE REFERENCIA

ANDER-EGG EZEQUIEL. 1991. *Léxico de Política*, Colección UTAL, Fondo Latinoamericano de Cultura Popular, FLACPO, Caracas, Venezuela.

BECKE, H., PERRY, J. y TOONEN, T. (eds.). 1996. *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington. Indiana University Press.

BOYATZIS, R. 1982. *The Competent Manager*. John Wiley & Sons.

BUTLER, R. 1993. The evolution of the Civil Service: a progress report, en *Public Administration*, vol. 71, pp. 395-406.

BREWR CARIAS ALLAM. 1979. *Las Reformas del Estado*, en *Sobre la Democracia*, Editorial Ateneo de Caracas, Colección Teoría Política, Caracas.

CABINET OFFICE. 1993. *Career Management and Sucession Planning Study*. Londres. HMSO.

CABINET OFFICE. 1996. *Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action*. Londres. HMSO.

DOLAN, S., SCHULER, y R., VALLE, R. 1999. *La gestión de los Recursos Humanos*. Madrid, Mc Graw Hill.

DURAN VÍCTOR M. 1997. *El Neoliberalismo: Antecedentes, Fundamentos Filosóficos y Proyecto Político*, Universidad de los Trabajadores de América Latina, Mimeo, San Antonio de los Altos, Venezuela,.

DURPAN VICTOR MANUEL. 2003. *Estado social de derecho, democracia y participación* <http://utal.org/movimien11a.htm>

ESPIRITO FERNANDO. 1990. *La Democratización del Estado: Respuesta a la Crisis*, División de Estudios e Investigaciones UTAL.

EZEQUIEL ANDER-EGG. 1991. *Léxico de Política*, Colección UTAL

FARNHAM, D. y HORTON, S. 2000. The Flexibility Debate, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

FÉREZ, M. 1995. El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado, en *Documentación Administrativa* n° 241-242. Madrid. INAP.

GÁNDARA ALFONSO. 1983. *Del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Mérida, Venezuela.

IDC. 1998. *El Macrosistema del Servicio Civil en Guatemala* pp. 3-45. Guatemala, IDC

INGRAHAM, P.W., THOMPSON, J.R. y EISENBERG, E.F. 1995. Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government, en *Public Administration Review*, nº 55, pp. 263-272.

INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT. 1994. *Flexibilities at Work in Europe*. London. IPD.

JAVED BURKI, y E. PERRY. 1998. *Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C.,.

JAVED BURKI, y PERRY, 1999. *Más allá del centro: La Descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C.,

JESSOP BOB. 1999. *Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva Teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia.,

KRADER LAWRENCE. 1972. *La Formación del Estado*, Editorial Labor, SA, Nueva Colección Labor, Barcelona.

LAEGREID, P. 2000. *Top civil servants under contract*, en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 4.

LAWRENCE, P.R. y LORSCH, J.W. 1973. *Organización y Ambiente*. Barcelona. Labor.

LITWIN, G. y STRINGER, R. 1968. *Motivation and Organizational Climate*. Boston. Graduate School of Business Administration. Harvard University.

LONGO, F. 1995. Reforma del empleo público: tótem y tabú, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP

LONGO, F. 1999. Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo, en C. Losada, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

LONGO, F. 2001. Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad, en *Reforma y Democracia* nº 19. Caracas. CLAD.

LONGO, F. 2001. *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Documento de trabajo. Washington. BID.

LONGO, F. y ECHEBARRÍA, K. 2001. La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno. Experiencias Latinoamericanas, en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Caracas, CLAD.

MABEY, C., SALAMAN, G., Y STOREY, J. 1999. *Human Resource Management. A Strategic Introduction*. Oxford. Blackwell Publishers.

MAP 1997. *Modelos de Función Pública Comparada*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas

MÁRIA I SERRANO JOSEPH F. 2000. *La Globalización*, Cuadernos CJ No. 103, Barcelona, diciembre.

MASPERO EMILIO. 1995. *La Democracia ahora se construye pasando por el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil*, Documentos CLAT, Santa Fe de Bogotá, noviembre-diciembre de.

MINTZBERG, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.

MITRANI, A., DALZIEL, M. Y SUÁREZ DE PUGA, I. 1992. *Las Competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao. Deusto.

OCDE 1999.: *Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques*. Paris. OECD.

OCDE. 1999. *Structure of the Civil Service Employment in seven OECD countries*. Paris. OECD.

OCDE. 1999. *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.

OCDE. 2000. *Summary record of the expert meeting on Human Resources Management, 25-26 January 2000*. Paris. OECD.

OCDE. 2000. *Developing Public Service Leaders for the Future. Background paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting*. Paris OECD.

OCDE. 2000. *Comment trouver du personnel. Le cas de la fonction publique néerlandaise*. Paris. OECD.

PALOMAR, A. 1997. *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill

POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

RECASENS SICHES LUIS. 1968. *Sociología*, Editorial Porrúa, México,.

- RICHARDS, S. 1995. La flexibilidad en la gestión de personal. algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado, en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- RIDLEY, F.F. 2000. Public Service Flexibility in Comparative Perspective, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- RÖBER, Manfred y LÖFFLER, Elke 2000. Germany: the Limitations of Flexibility Reforms, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- SCHEIN, E. 1982. *Psicología de la Organización*. México. Prentice Hall.
- SCHEIN, E. 1999. *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- U.S. NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. 1993. *Reinventing Human Resource Management*. New York. Plume.
- VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. 2000. The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. 1997. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Tecnos.
- VIRTANEN, T. 2000. Flexibility, Commitment and Performance, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- WEINERT, A.B. 1985. *Manual de Psicología de la Organización. La conducta humana en las organizaciones*. Barcelona. Herder.
- WHITE, G. 1998. The Remunerations of Public Servants: Fair Pay or New Pay?", en Crby, S. y White, G. (eds.) *Employee Relations in the Public Services*. Londres. Routledge.
- WORLD BANK. 2000. *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.

**XV. ANEXOS**

**ANEXO 1: LISTADO GENERAL DE DISPOSICIONES LEGALES**

TÍTULO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL	Disposición No.	Fecha Publicación
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA	S/N	03-06-85
LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO Decreto del Congreso de la República	114-97	12-12-97
LEY DE SERVICIO CIVIL Decreto del Congreso de la República	1748	23-05-68
REGLAMENTO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Acuerdo Gubernativo	18-98	30-01-98
DÍA DEL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Acuerdo Gubernativo	464-84	25-06.84
REGLAMENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL Acuerdo Gubernativo	M.T. y P.S. 19-69	10-07-69
REGLAMENTO DE LA JORNADA DE UNICA DE TRABAJO EN EL ORGANISMO EJECUTIVO Acuerdo	C.M. 39-70	08-09-70
LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Decreto del Congreso de la República	11-73	07-03-73
LEY DE CONSOLIDACIÓN SALARIAL Decretos del Congreso de la República	59-95 y 81-95	07-11 y 21-12-95
LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO Decreto del Congreso de la República	63-88	07-11-88
REGLAMENTO DE LA LEY DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO Acuerdo Gubernativo	1220-88	06-01-89
PENSIONES POR GRANDES SERVICIOS PRESTADOS A LA PATRIA O A LA COMUNIDAD Decreto del Congreso de la República	87-70	01-12-70
REGLAMENTO DE PENSIONES POR GRANDES SERVICIOS PRESTADOS A LA PATRIA O A LA COMUNIDAD	M.H. y C.P.	

TÍTULO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL	Disposición No.	Fecha Publicación
Acuerdo Gubernativo	2-71	20-01-71
REGLAMENTO SOBRE PROTECCIÓN RELATIVA A INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA Acuerdo	788	04-02-88
LEY DE PROBIDAD Y RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS Decreto del Congreso de la República	8-97	31-01-97
NORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Acuerdo Gubernativo	1222-88	20-01-89
PLAN DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS PARA EL ORGANISMO EJECUTIVO Acuerdo Gubernativo	9-91	14-01-91
MODIFICACIÓN A LOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA OPTAR A PUESTOS DE TRABAJO CUBIERTOS POR EL PLAN DE CLASIFICACIÓN DEL ORGANISMO EJECUTIVO Resolución	D-97-89	16-01-97
MANUAL DE CLASIFICACIONES Y DEFINICIÓN DE LOS RENGLONES PRESUPUESTARIOS Acuerdo Ministerial	1-98	07-01-98
LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO DE GUATEMALA Decreto Ley del Congreso de la República	148	26-12-63
PROFESIONALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Acuerdo Gubernativo	S/N	31-08-73
NOMBRAMIENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Acuerdo Gubernativo	S/N	31-10-75
LEY DE DIGNIFICACIÓN Y CATALOGACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Decreto del Congreso de la República	1485	19-09-61
REGLAMENTO PARA EL DISFRUTE Y COBRO DE VACACIONES DEL		

TÍTULO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL	Disposición No.	Fecha Publicación
MAGISTERIO NACIONAL Acuerdo Gubernativo	534	16-11-63
EQUIPARACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE DEL MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES Decreto del Congreso de la República	6-89	27-01-89
VACACIONES A TRABAJADORES EXPUESTOS A ENFERMEDAD PROFESIONAL Acuerdo Gubernativo	841-89	08-11-89
AGUINALDO PARA EMPLEADOS PÚBLICOS Decreto del Congreso de la República	1633	10-12-66
REGLAMENTO DEL AGUINALDO PARA EMPLEADOS PÚBLICOS Acuerdo Gubernativo M.F.P.	S/N	01-12-78
LEY DE BONIFICACIÓN ANUAL PARA TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO Decreto del Congreso de la República	42-92	02-07-92
BONO VACACIONAL Acuerdo Gubernativo	642-89	04-09-89
BONO POR ANTIGÜEDAD Acuerdo Gubernativo	838-92	15-10-92
BONIFICACIÓN PROFESIONAL Acuerdo Gubernativo	327-90	28-03-90
LICENCIAS CON GOCE DE SALARIO POR MOTIVO DE ENFERMEDAD Acuerdo Gubernativo	CM 15-69	02-05-69
AMPLIACIÓN DEL DESCANSO PRE Y POST NATAL Acuerdo	965	18-11-93
REGLAMENTO PARA EL GOCE DEL PERÍODO DE LACTANCIA Acuerdo Gubernativo	S/N	19-01-73
DÍA DEL ABOGADO Acuerdo Gubernativo	S/N	23-09-64
DÍA NACIONAL DE LA SECRETARIA Decreto del Congreso de la República	25-94	11-03-94
DÍA DEL PSICÓLOGO Acuerdo Gubernativo	1385-90	23-01-91
CIRCULAR CONJUNTA DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS, CONTRALORÍA GENERAL DE		

TÍTULO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL	Disposición No.	Fecha Publicación
CUENTAS Y OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL Circular	S/N	05-03-97
CELEBRACIÓN DE CONTRATOS EN NOMBRE DEL ESTADO POR SECRETARIOS Y DIRECTORES Acuerdo Gubernativo	363-87	01-06-87
MODELO DE CONTRATO PARA EL PERSONAL POR PLANILLA Acuerdo Gubernativo	242-88	21-04-88
REGLAMENTO DE GASTOS DE VIÁTICO PARA EL ORGANISMO EJECUTIVO Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTONOMAS DEL ESTADO Acuerdo Gubernativo	397-98	16-07-98
LEY DE SINDICALIZACION Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Decreto del Congreso de la República	71-86	24-12-86
LEY DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Decreto del Congreso de la República	11-97	04-03-97
LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO Decreto del Congreso de la República	101-97	20-11-97
LEY DEL ORGANISMO JUDICIAL Decreto del Congreso de la	2-89	03-04-89
LEY DE AMPARO, EXHIBICIÓN PERSONAL Y DE CONSTITUCIONALIDAD Asamblea Nacional Constituyente	1-86	13-01-86
LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Decreto del Congreso de la República	119-96	20-12-96
CÓDIGO CIVIL Decreto del Congreso de la República	106	7 al 11-11-63
CÓDIGO PENAL Decreto del Congreso de la República	17-73	30-08-73

**ANEXO 2: ÍNDICE POR MATERIAS DE SERVICIO CIVIL**

<b>MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES</b>	<b>ARTÍCULOS</b>
<b>ADMINISTRACIÓN DE PUESTOS Y SALARIOS</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	7 al 12
Ley de Servicio Civil	35 al 41
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	2
Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo	1 al 4
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	12 al 14
<b>AGUINALDO</b>	
Aguinaldo para Empleados Públicos	1 al 12
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	50
Ley de Consolidación Salarial	1
Ley de Servicio Civil	61
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	65 al 72
Reglamento del Aguinaldo para Servidores Públicos	1 al 13
<b>AMPARO</b>	
Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	8 al 10
<b>AMPARO PROVINCIAL</b>	
Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	27 al 32
<b>ARCHIVOS Y REGISTROS</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	31
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	25
Ley de lo Contencioso Administrativo	5
Ley de Salarios de la Administración Pública	11
Ley de Servicio Civil	25, 47, 48
	51, 52 y 54
	17, 86 al 92
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	y 3, 5
	Transitorias
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	83
<b>ASCENSOS</b>	
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	28
Ley de Salarios de la Administración Pública	13 y 22
Ley de Servicio Civil	57, 58, 61 y 73
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	29 al 32 y 73
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	3
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	21,
	37 al 39

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>ASIGNACIÓN Y REASIGNACIÓN DE PUESTOS</b> Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Reglamento de la Ley de Servicio Civil	35 al 41 1 al 7 12 al 14
<b>ASUETO</b> Día del Abogado Día Nacional de la Secretaria Ley de Servicio Civil	1 2 69
<b>AUTORIDAD NOMINADORA</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Servicio Civil  Nombramiento de Servidores Públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores Reglamento de la Jornada Única de Trabajo del Organismo Ejecutivo Reglamento de la Ley de Servicio Civil	183, 194 y 235 19, 25 29 y 82  1 10 y 11 29 al 32
<b>AUTORIDAD SUPERIOR</b> Ley del Organismo Ejecutivo	6
<b>BONIFICACIÓN</b> Bonificación Profesional Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	3  1 al 10 24 22
<b>BONO</b> Bono por Antigüedad Bono Vacacional	1 al 12 1 al 16
<b>CÁLCULO DE PENSIONES</b> Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	23 al 29
<b>CAMBIO DE CLASIFICACIÓN</b> Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Reglamentos de la Ley de Servicio Civil	90 1 al 7 13 al 14
<b>CAMBIO DE ESPECIALIDAD EN LOS PUESTOS</b> Normas y Procedimientos de Administración de Personal	1 al 7
<b>CAUSALES DE DESPIDO</b> Ley de Servicio Civil Reglamento de la Ley de Servicio Civil	76 80 al 81
<b>CERTIFICACIONES</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley del Organismo Judicial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Reglamento de la Ley de Servicio Civil	30 171 al 174 y 177 46 y 47 29 y 69

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>CONTRATOS</b> Celebración de Contratos en Nombre del Estado por Secretarios y Directores Modelo de Contrato para Personal por Planilla	1 y 2 1 al 7
<b>CONTRIBUCIÓN AL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado PENSIÓNes por Grandes Servicios Prestados a la Patria o a la Comunidad Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	117 18 al 20 y 32 8 14 al 20 y 31
<b>CREACIÓN DE PUESTOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Reglamento de la Ley de Servicio Civil	200 35 al 41 2 12
<b>COMPETENCIA</b> Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	11 al 18
<b>DERECHO A OPTAR CARGOS O EMPLEOS PÚBLICOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Servicio Civil Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	34 63 1
<b>DERECHO A HUELGA Y PARO</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	116 1 al 10
<b>DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b> Ley de la Policía Nacional Civil Ley de Servicio Civil Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala Reglamento de la Ley de Servicio Civil	33 61 1 al 4, 38 al 44 51 al 74
<b>DERECHO DE PETICIÓN</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de lo Contencioso Administrativo PENSIÓNes por Grandes Servicios Prestado a la Patria o a la Comunidad Reglamento de PENSIÓNes por Grandes Servicios Prestados a la Patria o a la Comunidad	28 1 3 3

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>DERECHO DE SINDICALIZACIÓN</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	1 al 10
<b>DESCANSO POR MATERNIDAD</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Servicio Civil	61
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	64
Reglamento para el Goce del Período de Lactancia	1 al 5
<b>DESCUENTOS</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	18 al 21
Ley de Salarios de la Administración Pública	17 y 18
<b>DESCANSOS Y DÍAS DE ASUETO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Salarios de la Administración Pública	6
Ley de Servicio Civil	67 al 69
Ley del Organismo Judicial	45
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	42
<b>DESPIDO</b>	
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	42 y 43 55, 76 al 79
Ley de Servicio Civil	43
Ley del Organismo Ejecutivo	59, 60,
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	81 y 82
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	80 y 81
<b>DIETAS</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	6 y 12
Ley de Servicio Civil	17
Ley Orgánica del Presupuesto	78
Reglamento de la Junta Nacional de Servicio Civil	9
<b>EMPLAZAMIENTO</b>	
Ley de lo Contencioso Administrativo	35
<b>ENFERMEDADES PROFESIONALES</b>	
Vacaciones a Trabajadores Expuestos a Contraer Enfermedad Profesional	1 al 10
<b>EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO</b>	
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	44 al 50
<b>EXÁMENES</b>	
Ley de Servicio Civil	43 al 48
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	16

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>LICENCIAS CON GOCE DE SUELDO</b>	
Aguinaldo para Empleados Públicos	3
Día del Psicólogo	1
Ley de Salarios de la Administración Pública	13
Ley de Servicio Civil	61
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	43 y 44
Licencias con Goce de Salario por Motivo de Enfermedad	1 al 5
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	60 y 62
Reglamento del Aguinaldo para Empleados Públicos	6
Reglamento para el Disfrute y Cobro de Vacaciones del Magisterio Nacional	11
<b>LICENCIAS POR ENFERMEDAD</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	13
Ley de Servicio Civil	61
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	44
Licencias con Goce de Salario por Motivo de Enfermedad	1 al 5
<b>LICENCIAS SIN GOCE DE SUELDO</b>	
Ley de Servicio Civil	61
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	43 y 44
Reglamento del Aguinaldo para Servidores Públicos	7
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	60, 61 y 62
<b>MAGISTERIO NACIONAL</b>	
Equiparación del Personal Docente del Ministerio de Cultura y Deportes	1 al 3
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	1 al 63
Ley de Salarios de la Administración Pública	28
Ley de Servicio Civil	85
Reglamento para el Disfrute y Cobro de Vacaciones del Magisterio Nacional	1 al 16
<b>MIEMBROS DEL EJÉRCITO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	250
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	2
Ley de Salarios de la Administración Pública	29
Ley de Servicio Civil	94
<b>MODIFICACIONES DE TÍTULOS DE PUESTOS O SALARIOS</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	8, 12, 13 y 16
Ley de Servicio Civil	35 al 41
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	13

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>MONTO DE PENSIÓN CIVILES</b> Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	25, 27 y 28
<b>NOMBRAMIENTOS</b> Código Penal Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional Ley de Probidad y de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos Ley de Servicio Civil  Ley del Organismo Ejecutivo Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala  Nombramiento de Servidores Públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores Normas y Procedimientos de Administración de Personal Profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores Reglamento de la Ley de Servicio Civil	432 183 y 194 13 al 19 y 39 9 3, 16, 22, 42, 49 al 54, 74 y I de Disposiciones Transitorias 42 17, 21 al 28 y 96  1 al 6 3 2 y 3 25, 26, 29 al 32
<b>OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS</b> Código Civil Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Servicio Civil Reglamento de la Ley de Servicio Civil	1663 108 y 109 56 61 51 al 74
<b>OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de la Policía Nacional Civil Ley de Probidad y de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos Ley de Servicio civil Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala Reglamento de la Ley de Servicio Civil	168 54 al 55 34 1, 4, 8 y 12 64 34 y 35 75 al 79
<b>PACTOS Y CONVENIOS COLECTIVOS DE CONDICIONES DE TRABAJO</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	102, 103 y 106 6

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
PAGO DEL PRIMER SALARIO Ley de Salarios de la Administración Pública	14 y 15
PENSIÓN ESPECIAL A FAVOR DE PADRES Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	4 y 17 2 30
PENSIÓN POR GRANDES SERVICIOS PRESTADOS A LA PATRIA O A LA COMUNIDAD PENSIÓNes por Servicios Prestados a la Patria o a la Comunidad Reglamento de PENSIÓNes por Servicios Prestados a la Patria o a la Comunidad	1 al 11 1 al 11
PENSIÓN POR INVALIDEZ Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	4 y 6 al 14 2 2, 11, 12 y 30
PENSIÓN POR JUBILACIÓN Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	4, 5, 26 y 33 2 12, 27, 30 y 31
PENSIÓN POR ORFANDAD Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	4, 16, 27 y 41 2 13 y 30
PENSIÓN POR VIUDEZ Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	4, 15, 27 y 40 2 30
PENSIÓNES ESPECIALES Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Consolidación Salarial Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	17 y 28 1 y 2 30
PÉRDIDA DE PENSIÓN Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado PENSIÓNes por Servicios Prestados a la Patria o a la Comunidad	38 y 39 9
PERÍODO DE PRUEBA Ley de Salarios de la Administración Pública Ley de Servicio Civil Reglamento de la Ley de Servicio Civil	22 54 al 56 45

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>PERMUTAS</b>	
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	40 y 41
Ley de Salarios de la Administración Pública	13
Ley de Servicio Civil	59
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	40 al 42
<b>PERSONAL POR CONTRATO</b>	
Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas Contraloría General de Cuentas y Oficina Nacional de Servicio Civil	I al XVII
Ley de Servicio Civil	32
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	2
<b>PLANILLEROS</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	109
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	1 y 2
Ley de Servicio Civil	32 y 92
Modelo de Contrato para Personal por Planilla	1 al 7
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	71
<b>PREFERENCIA A GUATEMALTECOS PARA OCUPAR PUESTOS PÚBLICOS</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Servicio Civil	3 y 7
<b>PRESCRIPCIÓN</b>	
Código Civil	1506, 1508, 1509, 1513 y 1514
Constitución Política de la República de Guatemala	155
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	40
Ley de Salarios de la Administración Pública	27
Ley de Servicio Civil	87 y 88
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	55
<b>PRESTACIONES POSTUMAS</b>	
Ley de Servicio Civil	93
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	73 y 74
<b>PRESUPUESTO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	238
Ley de Consolidación Salarial	2
Ley Orgánica del Presupuesto	1, 6, 75 y 76
<b>PRESUPUESTO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</b>	
Ley de Consolidación Salarial	2
<b>PROCEDIMIENTO DE DESPIDO</b>	
Ley de Servicio Civil	79
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	80 y 81

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>PROHIBICIÓN DE PAGOS DE SALARIOS</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	24
Ley de Servicio Civil	53
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	4
<b>PROHIBICIÓN DE PERCIBIR MAS DE UNA PENSIÓN</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	48
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	41 y 44
<b>PROHIBICIÓN DE PERCIBIR PENSIÓN AL DESEMPEÑAR CARGO REMUNERADO</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	26 y 38
Ley de Salarios de la Administración Pública	25
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	41 y 44
<b>PROHIBICIÓN PARA DESEMPEÑAR PUESTOS PÚBLICOS</b>	
Ley de Probidad y de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos	8
Ley Orgánica del Presupuesto	76
<b>PROHIBICIONES DE DESEMPEÑAR MAS DE UN PUESTO O CARGO PÚBLICO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	112
Ley de Salarios de la Administración Pública	22
Ley de Servicio Civil	66
<b>PROHIBICIONES ESPECIALES Y GENERALES</b>	
Ley de la Policía Nacional Civil	35
Ley de Salarios de la Administración Pública	22
Ley de Servicio Civil	39, 65, 66 y 86
Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	4
Ley del Organismo Judicial	70
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	36 y 37
Reglamento de la Jornada Única de Trabajo del Organismo Ejecutivo	10
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	75 y 79
<b>PROTECCIÓN A LA MUJER TRABAJADORA</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Servicio Civil	61
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	64
Reglamento para el Goce del Período de Lactancia	1 al 5
<b>PROTECCIÓN DE LAS PENSIÓNES</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	47

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>PROTECCIÓN DEL SALARIO</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Salarios de la Administración Pública	102 1, 7, 16 al 18, 20, 21 y 30
<b>PUBLICIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley del Organismo Judicial	30 y 31 171 y 177
<b>PUESTOS OCUPADOS POR PROFESIONALES UNIVERSITARIOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Normas y Procedimientos de Administración de Personal	34 y 90 5
<b>RECLASIFICACIÓN DE PUESTOS</b> Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo Reglamento de la Ley de Servicio Civil	35 al 41 1 al 4 1 al 4 13 y 14
<b>RECLUTAMIENTO DE PERSONAL</b> Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Reglamento de a Ley de Servicio Civil	42 al 53 5 15 al 24
<b>RECURSOS</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional Ley de lo Contencioso Administrativo Ley de Servicio Civil Vacaciones a Trabajadores Expuestos a Enfermedad Profesional	221 y 265 43, 44 y 67 37 7 al 17 y 27 18, 19, 40, 47, 60, 80 al 83 4
<b>RECURSOS DE APELACIÓN</b> Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	60 al 69
<b>RÉGIMEN DE DESPIDO</b> Ley de Servicio Civil	76
<b>RÉGIMEN DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO</b> Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Servicio Civil Reglamento de la Ley de Servicio Civil	108, 109 y 111 1, 2, 32 al 34 y VI de las Disposiciones Transitorias 2 y 84
<b>RÉGIMEN DISCIPLINARIO PARA SERVIDORES PÚBLICOS</b> Ley de Servicio civil Reglamento de la Ley de Servicio Civil	74 y 75 80 y 81

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>RENUNCIAS</b>	
Ley de Servicio Civil	84
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	80
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	3
<b>RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS</b>	
Código Penal	437
Constitución Política de la República de Guatemala	155, 195 y 201
Ley de Probidad y de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos	30
Ley de Salarios de la Administración Pública	24
Ley de Servicio Civil	10 y 53
Ley Orgánica del Presupuesto	75
<b>RETIRO OBLIGATORIO</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	5
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	6 al 8
<b>REVISIONES</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	114
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	26, 33 y 59
Ley de Servicio Civil	40
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	31
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	70
<b>SALARIO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Consolidación Salarial	1 y 2
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	4 y 53
Ley de Salarios de Administración Pública	1, 4 al 8
	10, 12 y 13
Ley de Servicio Civil	3, 53, 61, 70 al 73, II y VII de Disposiciones Transitorias
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	45 al 48
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	12, 13, 32, 33, 35, 38, 40, 42, 43 y 44

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<p><b>SANCIONES</b> Código Penal</p> <p>Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Servicio Civil Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga de los Trabajadores del Estado Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala Reglamento de la Jornada Única de Trabajo en el Organismo Ejecutivo Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado Reglamento de la Ley de Servicio Civil</p>	<p>418 al 420, 429, 438 al 443, 445 al 452, 457 al 459 21 74 y 75 4 53 al 62 10 y 11 10 80 y 81</p>
<p><b>SEGURIDAD SOCIAL</b> Ampliación del Descanso Pre y Post-natal Constitución Política de la República de Guatemala Reglamento para el Goce del Período de Lactancia Reglamento sobre la Protección Relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia</p>	<p>26, 27, 34 y 36 100 y 115 1 al 5 1 al 83</p>
<p><b>SELECCIÓN DE PERSONAL</b> Ley de Servicio Civil Normas y Procedimientos de Administración de Personal Reglamento de la Ley de Servicio Civil</p>	<p>3, 7 y 42 al 60 5 15 al 24</p>
<p><b>SENTENCIA</b> Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Ley de lo Contencioso Administrativo</p>	<p>42 al 48 43 al 46</p>
<p><b>SERVIDORES PÚBLICOS O TRABAJADORES DEL ESTADO</b> Código Penal</p> <p>Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Salarios de la Administración Pública Ley de Servicio Civil</p> <p>Reglamento de la Ley de Servicio Civil</p>	<p>I de las Disposiciones Generales 107 al 117 31 2, 4 y VI de las Disposiciones Transitorias 1</p>

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>SINDICALIZACIÓN</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado	1 al 10
<b>SUPERVIVENCIA DE PENSIONADOS</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	42 y 54
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	42
<b>SUPRESIÓN DE PUESTOS</b>	
Ley de Servicio Civil	82
<b>SUSPENSIONES</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	13
Ley de Servicio Civil	74
Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala	56 al 58
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	80 y 81
<b>TIEMPO DOBLE DE SERVICIOS</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	52
<b>TOMA DE POSESION DE PUESTOS PÚBLICOS</b>	
Ley de Salarios de la Administración Pública	14
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	33 al 36
<b>TRABAJADORES POR PLANILLA</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	109
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	1 y 2
Ley de Servicio Civil	92
<b>TRABAJO REMUNERADO</b>	
Constitución Política de la República de Guatemala	102
Ley de Salarios de la Administración Pública	1 y 4
Ley de Servicio civil	61
Ley Orgánica del Presupuesto	75
<b>TRÁMITE DE PENSIONES CIVILES</b>	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	30 al 37
Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado	9, 13 y 24 al 51
<b>TRASLADOS</b>	
Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional	40 y 41
Ley de Salarios de la Administración Pública	13
Ley de Servicio Civil	60
Normas y Procedimientos de Administración de Personal	2 y 3
Reglamento de la Ley de Servicio Civil	43

MATERIAS Y DISPOSICIONES LEGALES	ARTÍCULOS
<b>VACACIONES</b> Aguinaldo para Empleados Públicos Constitución Política de la República de Guatemala Ley de Consolidación Salarial Ley de Salarios de la Administración Pública Ley de Servicio Civil Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala Nombramiento de Servidores Públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores Reglamento de la Ley de Servicio Civil Reglamento del Aguinaldo para Servidores Públicos Vacaciones a Trabajadores Expuestos a Enfermedad Profesional	3 102 1 13 61 41 4 51 al 59 6 1 al 10
<b>VIÁTICOS</b> Ley de Salarios de la Administración Públicas Reglamento de Gastos de Viáticos para el Organismo Ejecutivo y las Entidades Descentralizadas y Autónomas del Estado	6 1 al 35