

# Avances de servicio civil en el marco de la modernización del Estado de la República de Guatemala\*

Silvia del Carmen Palomo G.\*\*

---

ARGUMENTA LA NECESIDAD DE ADECUAR LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO A LOS CONSTANTES CAMBIOS DE UN MUNDO GLOBALIZADO, EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA. PROPONE UN PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL, CONTEMPLANDO UN MODELO DE SISTEMA DE SERVICIO CIVIL NACIONAL Y MUNICIPAL, QUE PERMITA UNA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE RECURSOS HUMANOS DESCONCENTRADA Y DESCENTRALIZADA, ASUMIENDO LA ONSEC EL ROL DE RECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL GOBIERNO.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / SERVICIO CIVIL / ESTADO / MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN / RECURSOS HUMANOS / GUATEMALA

## Introducción

El propósito de esta ponencia es analizar y discutir hacia donde hemos marchado en los últimos tiempos en materia de descentraliza-

ción y desconcentración de las acciones de personal, y qué innovaciones se deben incorporar a nuestros ejercicios por alcanzar una administración pública eficiente, transparente y honesta.

El actual sistema de servicio civil guatemalteco enfrenta grandes desafíos, caracterizados en un ambiente de múltiples desventajas que representa la administración de personal, en un sistema cuyos problemas estructurales en la economía nacional generan una oferta limitada de puestos de trabajo permanente, en un contexto creciente de desempleo y subempleo, en donde la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral.

---

\* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

\*\* Directora de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 3 de noviembre del 2006.

Es por ello que a iniciativa de la entidad rectora de la administración de recursos humanos en el país, la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, y con el apoyo del Gobierno Central y otros organismos, se han iniciado procesos que pretenden en el mediano plazo, fortalecer el sistema de servicio civil mejorando las características normativas, estructurales y sistémicas que hasta hace poco le limitaron retener y atraer recursos humanos de la calidad adecuada a las necesidades institucionales.

Lo anterior como una respuesta a los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, que demandan la modernización de la administración pública y el establecimiento de la Carrera Administrativa.

Asimismo, es importante hacer notar que los procesos de desconcentración que actualmente se impulsan no pretenden más que eficientar el servicio público, y que a través de él se pueda generar transformaciones estructurales que resuelvan las necesidades sociales de forma inmediata, promoviendo con ello la modernización y calidad de la gestión pública.

### **Marco conceptual para la desconcentración de la administración pública**

Para poder alcanzar resultados en los procesos de desconcentración que se propone el

Gobierno de la República, ha sido necesario revisar ciertas condiciones mínimas que deben prevalecer en el ambiente, previo a llevar a cabo este proceso de transferencia de competencias.

### **Condiciones macroinstitucionales**

- *Necesidad de un compromiso político*

Inicialmente se requiere de un compromiso político y un consenso social, las reformas estructurales (económicas o institucionales) necesariamente generan resistencia al cambio, por lo que deberá ser considerada una serie de acciones que promuevan modificaciones al sistema, acompañada de incentivos para garantizar una fuerza laboral pública, no solo más eficiente sino más comprometida.

- *Necesidad de reformas legales*

Las reformas institucionales necesitan también de la formulación de un amplio marco legal.

- *El logro de un balance entre concentración y desconcentración*

Aún cuando el Gobierno Central transfiera algunas responsabilidades a las instancias sectoriales, él debe

estar en capacidad para retener y fortalecer algunas importantes funciones regulatorias y de formulación de políticas.

### **Condiciones microinstitucionales**

- *Financieras*

Las reformas del Estado, y en particular la desconcentración administrativa de algunas funciones desde el Gobierno Central hacia las instancias sectoriales, requiere también de algunas condiciones microinstitucionales. La primera de ellas es el logro de una transferencia efectiva de recursos, acorde con las tareas que se espera cumplan los entes sectoriales hacia los que las nuevas funciones son transferidas.

- *Fortalecimiento institucional de las instancias sectoriales*

Un problema práctico a ser abordado en todo programa de desconcentración administrativa se refiere a la necesidad de determinar la capacidad administrativa, y las habilidades técnicas que poseen las instancias sectoriales para proveer los servicios para las que fueron creadas, requiriéndose que ellos asuman responsabilidad.

### **Contexto**

Por lo anterior y en orden de ideas, se presentan las siguientes acciones que se asumen como parte del proceso de desconcentración administrativa que impulsa el Gobierno de la República, a través de la ONSEC en materia de administración de recursos humanos en el sector público.

### **Compromisos de gobierno**

Entre los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala y que se encuentran plasmados en los Acuerdos de Paz, se establece que la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Para ello, el gobierno se compromete a profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central, con el objeto de modernizar, agilizar y hacer efectiva la administración pública.

Básicamente en el apartado sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los citados Acuerdos, el Gobierno prioriza las siguientes acciones:

- Modernizar la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las dependencias del

Organismo Ejecutivo, y revisando su integración, de manera que los empleados y funcionarios llenen los requisitos de responsabilidad, honradez y capacidad.

- Establecer la Carrera de Servicio Civil.

En este sentido, el Gobierno del Presidente Oscar Berger ha asumido con responsabilidad estos compromisos, ya que esta exigencia justifica técnica, legal y financieramente, la creación de las condiciones que fortalezcan la Modernización de la Función Pública.

Esa modernización debe iniciar con programas de reorganización a nivel macro funcional en las dependencias y entidades del Organismo Ejecutivo, que tengan como propósito fundamental la racionalización y optimización de los recursos humanos, técnicos y financieros.

La prioridad es reconocer la importancia del Régimen de Servicio Civil en Guatemala, ya que como Sistema constituye el mecanismo básico para administrar el recurso humano que se encuentra integrado a las diversas instituciones del sector público. La ONSEC, de acuerdo a la ley de la materia, le corresponde regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, con el propósito de garantizar su eficiencia, y establecer las normas que garanticen el desarrollo de un sistema de administración de personal idóneo, por lo que la ONSEC deberá necesaria-

mente redefinir sus funciones y objetivos.

## Marco legal

### ***Fortalezas de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento como herramienta que facilita la desconcentración administrativa de los recursos humanos en la administración pública***

#### *Ley de Servicio Civil*

Los cambios a concretar en el Servicio Civil de Guatemala se sustentan en un Modelo Desconcentrado de sus funciones operativas. La Oficina debe asumir el rol de ente normativo, fiscalizador y planificador de las políticas de recursos humanos en el Organismo Ejecutivo.

Las fortalezas del cambio están sustentadas en los siguientes aspectos de la Ley:

#### *a) Principios*

1. La norma establece que todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Estos cargos

- deben otorgarse atendiendo únicamente a los principios del mérito, capacidad, preparación, eficiencia y honradez. El principio de igualdad es una fortaleza de la Ley.
2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social, económica o de opiniones políticas.
  3. El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública, y dar garantía a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
  4. Los puestos de la administración pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la Carrera Administrativa.
  5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
  6. Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil*
- Otro aspecto que fortalece el inicio de la desconcentración de las funciones de la ONSEC, es el desarrollo de su Reglamento, que básicamente regula:
- a) *Regionalización de la Oficina Nacional de Servicio Civil.* De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 21 de la Ley de Servicio Civil, que en adelante se denominará únicamente la Ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil a iniciativa del Presidente de la República creará Oficinas Regionales de Administración de Recursos Humanos, con el propósito de atender los requerimientos de personal de los diferentes Ministerios, Secretarías y otras Instituciones del Organismo Ejecutivo. Para tal fin la Oficina Nacional de Servicio Civil procederá a determinar en qué regiones se crearán las Oficinas Regionales de conformidad con las necesidades que

se presenten en esta materia. Las citadas Oficinas serán creadas a través del Acuerdo Gubernativo correspondiente.

resueltos en forma integral y con fuerte vocación política para su implementación.

## **Fortalecimiento institucional**

### ***Programa de Implementación de Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos***

La globalización como fenómeno a nivel mundial implica cambios en la estructura económica, política y social del Estado de Guatemala, elementos que deben de tomarse en cuenta para la definición de un Modelo de Gestión Pública.

Los enfoques sobre modernización de la administración pública, derivado de los tratados de libre comercio exigen una administración pública más eficiente, flexible, transparente y con atención especial al ciudadano. Establece la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como la racionalidad en el uso de los recursos.

La situación actual del sistema de servicio civil guatemalteco demanda iniciar un proceso que abarque al sistema de recursos humanos en su conjunto, ya que el mismo adolece de una serie de problemas que solo pueden ser

Por lo anterior, la ONSEC, consciente de los cambios que deben operarse en la administración del sistema, y en apoyo al proceso de modernización del sector público, se encuentra desarrollando el proyecto de implementación de las Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos, que deberán funcionar en cada uno de los ministerios, y otras dependencias de la Administración Central.

La finalidad de instaurar estas instancias es fundamentalmente el lograr trasladar competencias que actualmente tiene asignadas la ONSEC a los entes sectoriales, y con ello fortalecer los procesos de desconcentración que impulsa el Gobierno Central.

Con ello adicionalmente se busca potenciar el nuevo rol de las unidades de Gestión de Recursos Humanos, el que se sustenta en la transferencia de competencias y responsabilidades para administrar recursos humanos.

Ventajas que ofrece su implementación:

- Desconcentración de los servicios vinculados a la administración de recursos humanos en los niveles más cercanos a los usuarios institucionales.

- Simplificación de los trámites y procedimientos relativos a la gestión de recursos humanos.
- Diseño e implementación de políticas relativas a los procesos de planificación, especialmente lo concerniente a la generación de sistemas confiables de información de personal.
- Diseño e implementación de mecanismos orientados a promover prácticas de mérito, igualdad y transparencia en el acceso al empleo público, así como a las prácticas de promociones y ascenso.

***Definición, funciones generales y estructura de las Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos***

*Definición y objetivo*

Serán las encargadas de la gestión de los recursos humanos en cada una de las instituciones de la Administración Central. Queda bajo su responsabilidad planificar, dirigir, supervisar y coordinar las actividades de las diferentes unidades que conforman la dirección y/o departamento de recursos humanos.

Las unidades de personal de los ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, constituyen la organización ideal que da soporte y garantía al proceso

de “Desconcentración de las Funciones Operativas” que la ONSEC iniciará en el corto plazo.

La finalidad es el fortalecimiento institucional de los ministerios, con énfasis en las unidades de personal. El proceso de desconcentración permite potenciar el rol de las unidades de personal, ya que en éstas descansa funciones que redefinen su rol dentro de los ministerios. En el marco de este proceso deberán constituirse en los órganos planificadores y no ejecutores de las políticas, que en administración de recursos humanos serán dictadas por la ONSEC.

Asimismo, la planeación de los recursos humanos debe ser parte integrante de la planeación estratégica de la institución. Con estas acciones se busca la manera de integrar la función de recursos humanos con los objetivos institucionales; en este orden de ideas, se establece entonces la importancia de que la función de recursos humanos contribuye al logro de los fines sectoriales de cada uno de los ministerios, y al mismo tiempo a favorecer e incentivar la consecución de los objetivos individuales de los trabajadores.

*Funciones generales*

Estas unidades serán las encargadas de la gestión de recursos humanos en cada uno de los ministerios, secretarías y dependencias de la Administración Central.

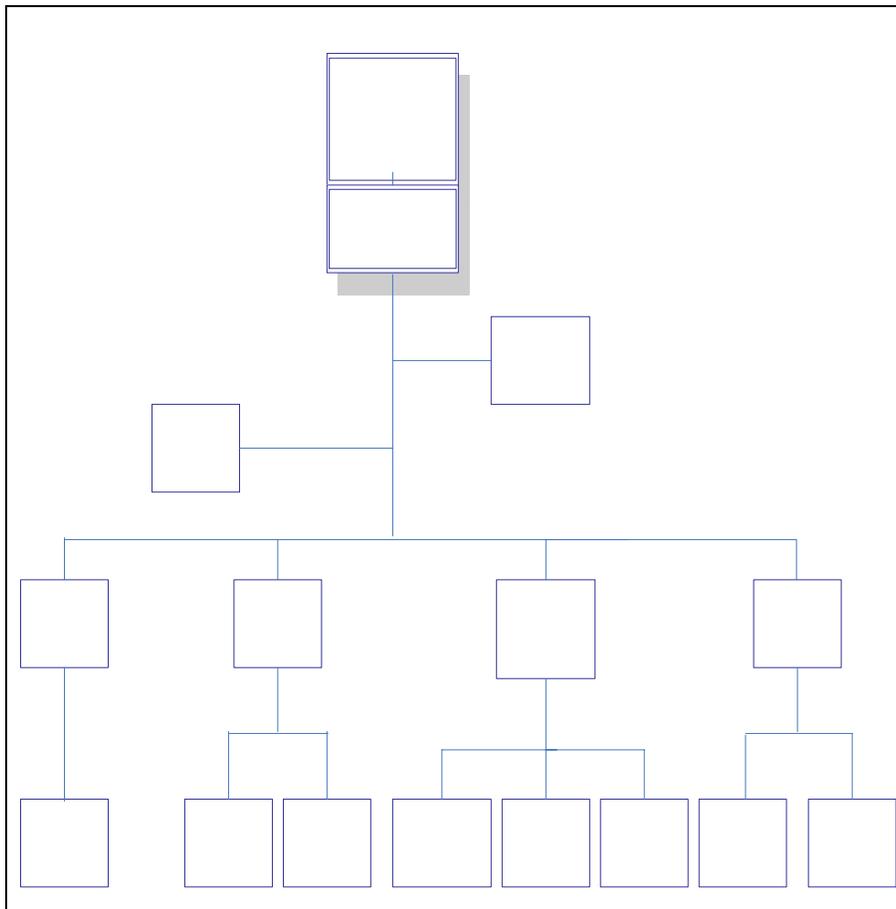
Estas instancias desconcentradas deberán cumplir las siguientes funciones:

- Diseñar y administrar los programas de capacitación, formación y desarrollo del talento humano.
  - Formular planes estratégicos de recursos humanos y lineamientos para su ejecución.
  - Organizar y administrar un Registro Sistematizado de Recursos Humanos.
  - Administrar los instrumentos técnicos para la evaluación del desempeño.
  - Diseño y elaboración de instrumentos técnicos relacionados con dotación de personal.
- Elaborar y actualizar los Manuales de:
    - a) Puestos.
    - b) Procedimientos.
    - c) Organización y Funciones.
    - d) Inducción; etc.
  - Planeación y administración de la Carrera Administrativa.
  - Mantenimiento de los Programas de Seguridad e Higiene.

#### *Estructura*

En el siguiente cuadro se muestra un modelo de la estructura que deberán tener las Unidades Desconcentradas de la Gestión de Recursos Humanos.

**ESTRUCTURA DE LAS UNIDADES DESCONCENTRADAS  
DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**



*Certificación del personal técnico y/o profesional*

La estructura y funciones de las Unidades de Personal que deben existir en los ministerios, responden a una base legal en la que se establece la obligatoriedad de las autoridades nominadoras de asumir esta organización. Deben adecuar su estructura a su reglamento orgánico interno y a

sus necesidades. El personal técnico y profesional debe ser de carrera, y llenar los requisitos y competencias que estarán establecidos en el Manual de Puestos.

Consecuentemente la ONSEC, como ente normativo y fiscalizador de los procesos, procederá a la CERTIFICACIÓN del recurso humano asignado a las unidades de personal ◇