

El Macrosistema de Servicio Civil de Guatemala**

Delegación de Guatemala*

RELATA EN FORMA SOMERA LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MACROSISTEMA DE SERVICIO CIVIL, ASI COMO SUS LOGROS Y PROBLEMATIVA. EXPONE LOS PRINCIPALES PROYECTOS A DESARROLLAR POR LA ONSEC, SIENDO EL MAS IMPORTANTE LA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL, LA CUAL SE ORIENTA A LA MODERNIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE ACCIONES EN EL CAMPO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ORGANO EJECUTIVO.

Introducción

La Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC– tiene a bien ofrecer el presente documento, denominado "Informe de Guatemala", dirigido a los

delegados participantes en la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano", que se celebra en Guatemala durante el período comprendido del 6 al 8 de agosto de 1996.

El objetivo fundamental del Informe de Guatemala es exponer a los delegados de los seis países que integran el istmo centroamericano, una descripción somera acerca del Macrosistema de Servicio Civil que administra la ONSEC; para su elaboración se siguió, en la medida de lo posible, el esquema que el Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– propuso en la guía respectiva, así como lo que para el efecto establece el actual Reglamento de las Reuniones.

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Mario Rodolfo Argueta Noriega, Ariel Batres Vilagrán, José Rodolfo Payés Reyes, Augusto Alejandro Porras Ruano, Ana Lucrecia Villegas González, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Tratándose de una descripción del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala, puede anticiparse que el mismo adolece de una serie de deficiencias producto del centralismo en su esquema de organización y funcionamiento, anquilosamiento de muchas de sus normas, desactualización de leyes y disposiciones en materia de administración de recursos humanos; quizá parte del origen de esto se deba a la rigidez que las propias leyes —en especial la Ley de Servicio Civil— generan. Empero, otra parte de responsabilidad la tiene ONSEC y las unidades de recursos humanos de las distintas dependencias, quienes no han asumido su papel de conductoras de un proceso que en suma tiende al logro de la eficiencia del empleado público, que signifique beneficios para el usuario directo.

Se reconoce que después de 28 años de funcionamiento, ONSEC ha incursionado poco en la modernización del Macrosistema que le corresponde administrar; a pesar del centralismo existente, no necesariamente ha sido el eje alrededor del cual giren todas las unidades de recursos humanos (Ministerios y Secretarías de Estado y Entidades Descentralizadas), por las razones que se exponen en la parte de cobertura del Macrosistema.

No obstante lo anterior, se confía que a partir del año en curso puedan iniciarse las acciones básicas tendientes a modernizar, descentralizar y desconcentrar la función pública, entre la que resalta lo referente al Servicio Civil

o Empleo Público, para lo cual ONSEC ha propuesto al Ejecutivo un proyecto de nueva Ley de Servicio Civil que al derogar la vigente permita a ésta el cumplimiento efectivo de sus funciones dentro de un marco abierto, transparente y acorde con las necesidades actuales.

Habida cuenta que los problemas urgentes por los que atraviesa la administración pública son variados y urge su resolución, las actuales autoridades del Servicio Civil en Guatemala han planteado que la nueva Ley de Servicio Civil permita u ordene que el Macrosistema en su conjunto se descentralice y desconcentre. Obviamente que después de 28 años de funcionamiento centralizado, a muchos funcionarios les será difícil "aceptar" que ya no serán ellos quienes tomen las decisiones en materia de clasificación de puestos, reclutamiento, selección y nombramiento de personal, así como en otras acciones; lo cierto es que aún con las resistencias previstas, el proceso está en marcha y se espera que a más tardar en el primer trimestre de 1997 la nueva Ley esté aprobada.

Sin embargo, de nada valdría disponer de un nuevo esquema legal si las unidades de administración de recursos humanos y la propia ONSEC no se preparan para el cambio y están convencidas de éste. En efecto, las modificaciones orientadas a la modernización no tendrán sentido si no se está claro qué es lo que se quiere y sobre todo cuáles serán los instrumentos y mecanismos para lograrlo.

Debe tomarse en cuenta que el istmo centroamericano en su conjunto ha sobrevivido a diversas crisis: políticas, económicas y sociales; se está recuperando de un largo período de guerra interna, declarada o no; pasó de ser el campo de experimentación en el conflicto este-oeste; constituye el foco de atención de la comunidad internacional en cuanto a su capacidad para resolver sus propios problemas; Nicaragua y El Salvador han suscrito los respectivos acuerdos de paz que si bien es cierto no constituyen la panacea para solucionar conflictos, por lo menos les permite ver el futuro con algún grado de optimismo; Guatemala está próxima a suscribir un acuerdo similar, que pretende tomar en cuenta la experiencia de los dos países anteriores; la Administración Pública de cada país representa al principal empleador, por lo que de su tamaño y posible reducción dependen el comportamiento de algunas macrovariables económicas; la razón del éxito en el futuro dependerá de la calidad del recurso humano de la región, por lo que se requieren mayores inversiones en capital humano.

En razón de lo anterior, el Informe de Guatemala presenta los objetivos y funciones principales del Macrosistema de Servicio Civil, su base legal, la cobertura institucional y de puestos; así como un capítulo expreso sobre la problemática de cada sistema, los cuales son exponentes detallados de los desaciertos en cada área, y serán elementos que permitan corregir en el

futuro las deficiencias en la materia y obtener provecho de las experiencias.

Se explican los logros sustanciales del Macrosistema, que en lo que respecta al empleo público posee una experiencia de 28 años, la que de alguna manera le ha permitido sistematizar la administración del empleo y los salarios; modestamente se pretende en este capítulo, ofrecer a los países del istmo centroamericano ideas que puedan comparar con sus respectivos sistemas.

Finaliza el Informe con el capítulo de perspectivas, donde se ahonda en los proyectos de modificación de la Ley de Servicio Civil, con detalles amplios por la relevancia que éste tiene como proceso fundamental y que abarca la modificación en todas las acciones de recursos humanos encaminadas a facilitar la desconcentración y descentralización del Macrosistema. Se presenta también la Valoración del Rendimiento como un proyecto nuevo que facilitará la toma de decisiones en materia de ascensos, traslados, capacitación y otras acciones de personal, además del modelo de inducción para todo el Organismo Ejecutivo y que pretende introducir un modelo similar para todas las dependencias del Organismo Ejecutivo. Adicionalmente, se presenta como otra perspectiva la Actualización del Plan de Clasificación de Puestos, que pretende apoyar la ejecución de la política de modernización del Estado, a través del cual se establecerán las bases de un nuevo proceso en materia de Recursos Humanos.

Marco general

La Oficina Nacional de Servicio Civil —ONSEC— es el órgano responsable de la administración del Macrosistema de Servicio Civil. Como tal le corresponde planificar, organizar y dirigir las actividades técnico-administrativas que los sistemas correspondientes demandan, siendo éstos: clasificación de puestos; administración de salarios; reclutamiento y selección de personal; nombramientos de personal; desarrollo de personal; y, clases pasivas civiles del Estado.

La ONSEC fue creada por la Ley de Servicio Civil aprobada por el Congreso de la República a través del Decreto No. 1748, comenzando oficialmente a funcionar el 1º de enero de 1969, fecha en que entró en vigor el citado Decreto.

Para orientar sus actuaciones, a ONSEC le corresponde lograr el cumplimiento de los siguientes objetivos y funciones, enmarcados en la base legal que se indicará infra.

Objetivos

Fundamentalmente le competen los siguientes:

- Garantizar a la nación la eficiencia en la operación de la función pública y afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado;

- Regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, como medio eficaz para el fortalecimiento y progreso de la administración pública, además de garantizar a los servidores públicos el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones;
- Dotar de personal idóneo a la administración pública, que garantice la prestación de los servicios con eficacia, eficiencia y en forma oportuna; y,
- Proporcionar el instrumental técnico necesario con el fin de lograr la mejor utilización del recurso humano al servicio del Estado, en beneficio de la colectividad.

Funciones principales

Entre otras, ONSEC desarrolla las funciones principales que se señalan a continuación:

- Aplicar las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y velar por su cumplimiento;
- Administrar y ejecutar las políticas de administración de personal que emanan de la Presidencia de la República;
- Mantener y administrar el Macrosistema de Servicio Civil;
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano

que labora en la Administración Pública;

- o Administrar el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, con el propósito de mantener una estructura de puestos que responda eficientemente a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones;
- o Determinar la dotación de puestos y su correspondiente asignación salarial;
- o Estudiar, formular y aplicar la política de salarios y demás incentivos laborales del Estado;
- o Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando instrumentos técnicos evaluativos, para determinar la capacidad y conocimiento de los candidatos a optar a puestos en la Administración Pública;
- o Asesorar a las diferentes dependencias del Estado en la búsqueda de solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades o por instrucciones del Ejecutivo; y,
- o Administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro del servicio, o de sus beneficiarios.

Base legal

Los objetivos y funciones identificados supra, así como sus propias actuaciones en otras áreas de trabajo, ONSEC las desarrolla en cumplimiento y atención a lo que las disposiciones legales de la materia le exigen, siendo éstas:

Constitución Política de la República de Guatemala: Los artículos 107-117 de la Carta Magna establecen el marco general que rige la relación del Estado y sus trabajadores, siendo el artículo 108 el que ordena que en el caso de aquellas instituciones que carezcan de disposiciones propias legalmente aprobadas, la relación con sus trabajadores se regirá por la Ley de Servicio Civil.

Ley de Servicio Civil: Aprobada por Decreto No. 1748 del Congreso de la República, entró en vigor el 1º de enero de 1969. La misma crea el Macrosistema de Servicio Civil, establece que el Presidente de la República es su máxima autoridad, asignando a la Oficina Nacional de Servicio Civil y a la Junta Nacional de Servicio Civil el papel de Organos Superiores para su administración. La Ley contiene las disposiciones generales para que ONSEC pueda actuar como administrador del Macrosistema en su conjunto, previendo las normas que en el campo de la clasificación de puestos, selección de personal, nombramientos de personal y otras acciones ésta debe cumplir, amén de establecer los dere-

chos, deberes y obligaciones de los servidores públicos.

Ley de Salarios de la Administración Pública: Fue emitida por Decreto No. 11-73 del Congreso de la República, en vigor desde el 1º de enero de 1974. Con fundamento en la misma ONSEC formula la política salarial a seguir, la propone ante el Ejecutivo para su aprobación y vigila porque se cumpla adecuadamente. Dicha Ley es la que permite elaborar cada año el respectivo Plan Anual de Salarios y Escala de Salarios, esto último derivado de la modificación efectuada a los artículos correspondientes, a través de Decreto-Ley No. 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.

Acuerdo Gubernativo No. 1222-88: Dicho acuerdo, publicado el 20 de enero de 1989, contiene normas y procedimientos en materia de clasificación de puestos, selección y nombramientos de personal. Fue emitido con el fin de complementar lo que para dichos sistemas estipula la Ley de Servicio Civil, derivado que la misma a la fecha carece de reglamentos específicos.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado: Esta Ley fue aprobada por Decreto No. 63-88 del Congreso de la República publicado el 7 de noviembre de 1988; a la fecha ha tenido dos modificaciones (1993 y 1995), aunque las mismas no variaron sustancialmente los derechos de los trabajadores a

gozar de una pensión por jubilación al momento de su retiro del servicio o los de sus beneficiarios. La Ley cuenta con su Reglamento aprobado por Acuerdo Gubernativo No.1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.

Cobertura del Macrosistema

Previo a exponer acerca del funcionamiento de cada uno de los sistemas que integran el Servicio Civil en Guatemala, conviene explicar cuál es su cobertura, a nivel de instituciones, puestos y empleados, que por disposición constitucional deben atender los lineamientos establecidos en la Ley de Servicio Civil.

Cobertura institucional

En Guatemala el Sector Público se integra genéricamente por las siguientes Instituciones:¹

- o Organismo Legislativo
- o Organismo Judicial
- o Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, incluyendo Secretarías; Ministerios de Estado; y, Entidades Descentralizadas y Autónomas).
- o Organos de Control Político (Procuraduría de los Derechos Hu-

1. Oficina Nacional de Servicio Civil. Manual de Organización de la Administración Pública. Tercera edición. Guatemala, 1995.

- manos y Tribunal Supremo Electoral).
- o Organos de Control Jurídico-Administrativo (Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público; Contraloría General de Cuentas; y, Procuraduría General de la Nación).
 - o Registro General de la Propiedad.
 - o Municipalidades de la República.

En virtud de que se trata de establecer cuál es la cobertura institucional del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala, merece señalarse que de la lista anterior no todas las instituciones son cubiertas e incluso las que se encubren en forma parcial son amparadas improcedentemente por las siguientes precisiones:

- a. El Organismo Legislativo posee su propia Ley de Servicio Civil, emitida en 1986, la que además cuenta con Reglamento, y por tanto su personal se rige por estas disposiciones. Amén de ello, por la independencia de poderes establecidos constitucionalmente, éste no tiene subordinación alguna con el Ejecutivo. En lo único que su personal está cubierto por el Macrosistema es en lo relacionado con el régimen de pensiones, regulado por la ley de la materia.
- b. En el caso del Organismo Judicial con respecto al Ejecutivo, también se da la independencia

- comentada, razón por la cual su personal se rige por las disposiciones que emite la Corte Suprema de Justicia; aunque la Constitución Política de la República de Guatemala ordena la elaboración de una Ley de Servicio Civil para éste Organismo, a la fecha el mismo carece de ella.
- c. Para el Organismo Ejecutivo es donde precisamente se aplica la Ley de Servicio Civil, con las observaciones que a continuación se indican:

La Presidencia de la República se integra por 22 dependencias, entre las cuales figuran Secretarías, Fondos y Unidades administrativas diversas. Entre su personal dispone del que la ley califica como del Servicio por Oposición y por lo mismo sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; al contrario, también cuenta con personal denominado en la categoría del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. Ergo, la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil para la Presidencia de la República es parcial; en lo que sí participa la ONSEC como administradora del Macrosistema es en la autorización de puestos y asignación de salarios, aspecto que se verá infra cuando se defina el Sistema de Clasificación de Puestos.

En el caso de los Ministerios de Estado, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil y en los que ésta determina las relaciones del Estado como empleador y los trabajadores, no necesariamente la cobertura es total. De lo anterior se coligen las siguientes situaciones: El personal del Ministerio de la Defensa es ajeno totalmente de dicha Ley; se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, emitida en 1990. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores la cobertura es parcial, pues la Ley rige para empleados técnicos, administrativos y de servicio; para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, vigente desde 1963. Empero, ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el Ministerio de Gobernación el ámbito de cobertura se extiende básicamente a empleados administrativos, técnicos y de servicios; el personal de seguridad interior (policías nacionales, guardias de hacienda y de presidios) se rige por los reglamentos respectivos. En cuanto al Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes su personal catalogado como docente atiende las disposiciones establecidas por la Ley de Dignificación y Catalogación del Ma-

gisterio Nacional, en vigor desde 1961; únicamente para su personal no docente es que opera la Ley de Servicio Civil. Respecto a los otros Ministerios la cobertura de la Ley es total, siendo éstos: Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Finanzas Públicas; y, Energía y Minas.

- d. En Entidades Descentralizadas, sean éstas autónomas o no, el Macrosistema de Servicio Civil y por ende ONSEC cubren sólo algunas, en tanto que las otras por contar con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado no tienen ninguna relación con el Macrosistema. Siendo así, la lista de entidades queda como sigue:

Entidades cubiertas por la Ley de Servicio Civil:

- o Instituto de Fomento Municipal, INFOM.
- o Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, OAPPEM.
- o Cuerpo Voluntario de Bomberos, CVB.
- o Zona Libre de Industria de Comercio, ZOLIC.

- Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP.
- Comité Permanente de Exposiciones, COPEREX.
- Instituto Nacional de Cooperativas, INACOP.
- Instituto Nacional de Estadística, INE.
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, INDECA.
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, ICTA.
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita, PROLAC.
- Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA.
- Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala, COPANTIGUA.
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, EMPORNAC.
- Empresa Portuaria Nacional de Champerico, EPNACH.
- Empresa Portuaria Quetzal.
- Crédito Hipotecario Nacional, CHN.
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala, IRTRA.
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, FHA.
- Empresa Ferrocarriles de Guatemala, FEGUA.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS.
- Instituto Nacional de Electrificación, INDE.
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, GUATEL.
- Banco Nacional de la Vivienda, BANVI.
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, CDAG.
- Corporación Financiera Nacional, CORFINA.
- Instituto de Previsión Militar, IPM.
- Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC.
- Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.

Entidades que cuentan con su propio régimen de administración de personal:

- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANDESA.
- Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT.

- o Superintendencia de Bancos
 - o Banco de Guatemala
 - o Fondo de Inversión Social
- e. Los Organos de Control identificados anteriormente fueron creados prácticamente con su propio régimen de administración de personal y por ende ajenos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y normas fijadas por la ONSEC para el Macrosistema de Servicio Civil. Entre éstos, la Contraloría General de Cuentas originalmente formaba parte del Macrosistema; empero, al tenor de lo establecido constitucionalmente, en el sentido de que es una institución descentralizada y autónoma, a partir de 1988 en forma paulatina fue separándose del mismo, administrándose en la actualidad en forma parcial.
- f. El caso de Registro General de la Propiedad tiene un significado especial, por cuanto a pesar de ser una institución estatal creada desde 1877, su personal ha estado ajeno a las disposiciones que en materia de administración de personal han sido emitidas; es más, dicho personal ni siquiera figura como empleado público, en virtud que por su trabajo no devenga un salario, sino honorarios por las certificaciones y registros que emiten. Desde hace tres años se inició un proceso de

reforma registral, que tiende a asegurarles un salario, estabilidad del empleo y otras prestaciones, más es seguro que cuando concluya el proceso no por ello formarán parte del Macrosistema; a lo sumo se sabrá cuántos empleados laboran para el Registro, dato que a la fecha se desconoce.

- g. Las Municipalidades de la República, 330 en total, no forman parte del Macrosistema de Servicio Civil. ONSEC no tiene ninguna influencia en la administración de su personal. Las mismas cuentan con una ley general: Ley de Servicio Municipal, emitida en 1987 en cumplimiento a la norma constitucional, la que más parece un calco de la Ley de Servicio Civil. Dicha Ley dispone la creación de una Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades la cual tendría las mismas funciones que ONSEC, sólo que orientadas al ámbito municipal; esta Oficina aún no ha principiado a funcionar razón por la cual los empleados municipales, a pesar de contar con la ley en mención, se encuentran prácticamente desprotegidos en cuanto a derechos y no necesariamente cumplen sus obligaciones, ateniéndose básicamente a lo que dictan los reglamentos internos de algunas municipalidades. Cabe agregar que no obstante figurar como parte del Sector Pú-

blico, la Constitución le dá un carácter autónomo al municipio y por tanto el Ejecutivo está obligado a trasladarle un aporte financiero equivalente al 10% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado, pero no se le permite tener ingerencias sobre el mismo.

Cobertura de puestos

Como habrá notado el lector, la cobertura institucional del Macrosistema de Servicio Civil en el Sector Público de Guatemala es parcial, estableciéndose que no todos los empleados públicos se rigen por la Ley de Servicio Civil, sino que algunos por la de su propia Institución. Dicha Ley se aplica básicamente para el Organismo Ejecutivo, y dentro de éste no cubre a todo el espectro de instituciones y empleados. Nótese acá que éste último término, "empleados", no es el mismo que se utiliza en el epígrafe, puestos; ello es así en función de que no necesariamente el hecho de que una institución disponga de 100 puestos en una unidad administrativa, equivalga a que cuente con 100 empleados o personas trabajando, pues alguno puede ocupar dos o más puestos de tiempo parcial, como sucede generalmente con médicos, abogados o maestros de segunda enseñanza e incluso de primaria que laboran mañana y tarde en dos escuelas diferentes. Se de-

enero-diciembre/1996

termina entonces que en este punto prefiere hablarse de puestos y no de empleados, debido a que de éstos últimos se carecen de datos precisos.

Además de lo anterior, cuando se describen las cifras de puestos, debe tenerse presente que el hecho de contar con 100 puestos de trabajo no significa que todos estén ocupados; pueden existir puestos vacantes, con prohibición de ocuparse por disposición legal con el objetivo de reducir gastos en salarios; o sencillamente sus titulares se encuentran gozando de licencias por estudiar, enfermedad, etc. Lamentablemente no se tienen registros actualizados y confiables acerca de cuántos puestos existen realmente y mucho menos cuántos empleados. En Guatemala se carece de un Sistema de Información en este campo, el que por ley debería centralizarse en la ONSEC; más adelante se discutirá acerca de las perspectivas y propósito de resolver el problema. Aunque parezca un tanto grosero, ONSEC reconoce que su iniciativa al respecto ha sido muy limitada; a pesar de sus esfuerzos muchas instituciones se niegan a proporcionar información acerca de la cantidad y calidad del recurso humano de que disponen, aduciendo que por su autonomía no están obligadas a brindarla, olvidando que el enviar datos a ONSEC para integrar estadísticas en nada viola dicha autonomía.

Esto conduce a estar de acuerdo con diversos autores, quienes en sus estudios se asombran que en Guatemala no se disponga de datos acerca

de los empleados públicos; sólo de cifras parciales, contradictorias y a veces la que proporciona una institución no siempre es confiable,² lo que de suyo no necesariamente es sorprendente, pues ha sido la tónica durante mucho años. Si esto sigue así es algo que compete no sólo a ONSEC resolver sino al conjunto de instituciones que integran al Sector Público y entre ellas a las del Macrosistema de Servicio Civil, toda vez que no es factible formular adecuadas políticas de recursos humanos por carecer de información completa o actualizada.

Una muestra lo constituye el intento de ONSEC de crear y poner en funcionamiento un Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos –SINAISP–, el cual aún está en ciernes, debido a la escasa información, ausencia de una metodología que oriente acerca de los pasos a seguir y

tecnología de computación, subutilizada precisamente por las carencias indicadas.³ Adicional a ello, ONSEC coordinó, conjuntamente con cuatro instituciones públicas, la realización en 1992 del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos –II CENAFEP– el cual logró levantar información del 76% del universo de empleados que se propuso, cuyas cifras revelaron situaciones especiales en cuanto a cantidad, calidad y distribución del recurso humano.⁴

En función de lo expresado es factible determinar que la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil en cuanto a puestos se refiere, queda limitada a una parte del Sector Público de Guatemala, como sigue.

El Sector Público de Guatemala, se integra genéricamente por organismos e instituciones que en su conjunto disponen de 282,700 puestos de trabajo (estimaciones a 1995), asignados a los renglones presupuestarios de: personal permanente en el interior y exterior del país, no existe un límite en el tiempo para su permanencia en el puesto, a menos que incurran en causales de despido, renuncien o se jubilen; personal por contrato, donde la duración de éste es generalmente de un año, prorrogable; y, por planilla, cuyos emolumentos no se pagan por medio de un salario mensual sino se calculan por jornal diario, pudiendo laborar uno o dos meses e incluso años.

Del total de Puestos indicados, puede hacerse la distribución siguiente:

2. VID., entre otros: PNUD, Programa de Desarrollo Gerencial; Guatemala: *Desarrollo de la Infraestructura Institucional* (borrador para discusión). Mimeo. Guatemala, agosto de 1992. Banco Mundial; *Guatemala: Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo del Sistema de Administración Financiera y Control*. Ministerio de Finanzas Públicas; editor. Guatemala, junio de 1994. Batres Villagrán, Ariel; *El Macrosistema del Servicio Civil en Guatemala (Diagnóstico)*. Mimeo. Guatemala, junio 1995. Gregory, Peter y Perlman, Bruce; *Guatemala: Modernización del Sector Público y de la Administración de los Recursos Humanos*. Mimeo. Guatemala, diciembre de 1995.
3. ONSEC; *Bases para la Implantación del Sistema Nacional de Información del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos -SINAISP-*. Mimeo. Guatemala, abril de 1994.
4. ONSEC; *Informe Final del Segundo Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos*. Mimeo. Guatemala, noviembre de 1995.

Distribución de Puestos por Organismo

Organismo	Nº de puestos
Organismo Legislativo	600
Organismo Judicial	3.700
Organismo Ejecutivo	249.000
Organos de Control	5.400
Municipalidades de la República	24.000
Registro General de la Propiedad	N. D.
TOTAL	282.700

N.D. No disponible.

Como se especificó anteriormente, la Ley de Servicio Civil no cubre a todos los puestos identificados en la tabla, únicamente al Organismo Ejecutivo; sin embargo, de los puestos de que éste dispone, el Macrosistema de Servicio Civil excluye a militares y, excepto en lo que se refiere a autorización de creación de puestos y asignación de salarios, para algunos Ministerios de Estado la cobertura es parcial, incluso en Entidades Descentralizadas, de lo cual resulta que la cobertura queda en 249.000 puestos.

Si se excluyen los puestos del Ministerio de la Defensa y de las Entidades Descentralizadas y Autónomas que cuentan con su propio régimen de

enero-diciembre/1996

administración de personal, así como 17.100 puestos de trabajo que figuran bajo el sistema de personal por planilla y por tanto ajenos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil, la cifra se reduce a 144.900 puestos sujetos a la normas que en materia de clasificación de puestos y administración de salarios ONSEC establece, más no necesariamente a lo que la Ley en mención distingue para el personal del Servicio por Oposición o del Servicio Exento.

De aquí se establece que la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil se reduce a 66.000 puestos, cuyos ocupantes están sujetos a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; los 78.900 restantes a pesar de ser autorizados por ONSEC, las relaciones laborales se rigen por disposiciones propias, como el caso de policías nacionales, embajadores, docentes y otros, cuyos nombramientos también son certificados por ONSEC, pero sólo para fines de pago de salario.

Ergo, de 282.700 puestos en el Sector Público de Guatemala, únicamente 66.000 atienden las normas de la Ley de Servicio Civil; 144.900 son autorizados por ONSEC, creándolos y certificando los nombramientos correspondientes; de los que 78.900 los empleados respectivos observan los reglamentos de la institución donde se ubican para el desarrollo de sus relaciones laborales.

Si de empleo público se trata, puede afirmarse que en Guatemala coexisten varios sistemas de administración de recursos humanos, parale-

los al Macrosistema de Servicio Civil, pues de 282.000 puestos, la cobertura real de éste abarca al 23.35%, donde sus ocupantes o empleados se rigen exclusivamente por la Ley de Servicio Civil; así también, existen otros 78.900 donde la participación de ONSEC es parcial, pues interviene básicamente creando los puestos y certificando los nombramientos, pero no en el desarrollo de personal.

Lo anterior "justifica" el por qué de la carencia de un Sistema de Información, donde se integren todos los datos, independientemente de si la institución y los puestos o empleados de la misma formen parte del Macrosistema. No se extraña el lector de que no pueda hablarse de una cantidad exacta de empleados y mucho menos de su calidad y distribución.

Contrario *sensu*, derivado que como mínimo ONSEC debe cumplir con su papel como órgano administrador y ejecutor de la Ley de Servicio Civil, resulta que ha generado procesos para la creación de los 144.900 puestos existentes, normas específicas para el nombramiento de los ocupantes respectivos, empleados; todo un sistema de reclutamiento y selección de personal para 66.000; así como procedimientos para atender reclamos de todos los empleados en cuanto a derechos, incluidos adicionalmente los que forman parte del servicio exento, sea éste policía nacional, embajador o funcionario público. Toda una gama de actividades que se traducen en un esquema de administración de recursos humanos.

El problema radica en el centralismo; la Ley de Servicio Civil establece como único ente facultado para autorizar la creación de puestos, a ONSEC, así como el certificar nombramientos, lo que ha hecho que hacia la misma se dirijan miles de solicitudes en este sentido, las que en su momento rebasan su capacidad de respuesta, se traducen en largas demoras, donde al final el afectado es el usuario de los servicios, el cliente según la reingeniería. Las demoras se agravan cuando es obligatorio trasladarle a ONSEC expedientes de candidatos para su selección mediante pruebas competitivas o sin comparecencia; es factible reconocer que a partir de la fecha en que se determina la necesidad institucional de disponer de un puesto nuevo, éste se autorice, sea seleccionado y nombrado un nuevo empleado, pasará un año y a veces dos, lo que justificadamente ocasiona reclamos de las comunidades, sobre todo si se trata de servicios médicos y hospitalarios, docentes, de seguridad interior y otros esenciales. La culpa no necesariamente es de ONSEC sino de todo el Macrosistema que ésta administra, donde muchos procesos dependen de la firma y sello de funcionarios que no tienen tiempo de atender algunas "minucias" y por ende relegan la actividad a lo marginal; al contrario, existen casos de funcionarios que deben dedicar 45% de su tiempo a la firma de expedientes dejando de lado su actividad sustantiva.

Lo que se requiere entonces es una modificación total del Macrosiste-

ma, tendente a su descentralización y desconcentración.

Dadas las características del presente Informe, no es tiempo aún de enunciar las perspectivas que ONSEC propone; previo a ello merece describirse en términos generales el esquema de funcionamiento de cada uno de los sistemas que integran el Macrosistema: Clasificación de puestos y administración de salarios; selección de personal; nombramientos de personal, actuaciones de personal; y, clases pasivas. Al concluir lo anterior se tendrá un panorama claro o diagnóstico de lo que sucede en Guatemala y podrán darse las comparaciones en cuanto a objetivos, funciones y logros de ONSEC, así como la problemática que ésta enfrenta.

Problemática del Macrosistema de Servicio Civil

Sistema de Clasificación de Puestos y Administración de Salarios

Descripción general del Sistema

El Sistema de Clasificación de Puestos sienta las bases para una adecuada administración de recursos humanos. En términos generales se puede definir a la técnica de la Clasificación de Puestos como el proceso por

el cual se establecen, identifican, describen y evalúan los puestos en una organización, con la finalidad de ordenarlos de acuerdo a sus tareas, responsabilidades y demás características que les son propias.

En el Organismo Ejecutivo guatemalteco, el Sistema de Clasificación de Puestos está conformado por un conjunto de disposiciones legales, instrumentos técnicos y procedimientos que se fundamentan en lo estipulado en la Ley de Servicio Civil.

La responsabilidad de la elaboración y mantenimiento del referido Plan, le es asignada por dicha ley a la Oficina Nacional de Servicio Civil, estableciendo adicionalmente que el Plan de Clasificación de Puestos comprenderá a todos los puestos de los Servicios por y sin Oposición. Asimismo, corresponde a la ONSEC la exclusividad de administrar todas las acciones relacionadas con los puestos del Organismo Ejecutivo.

El actual Plan de Clasificación de Puestos fue aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 1168-87 y modificado mediante el acuerdo 9-91, del uno de enero de 1988 y diez de enero de 1991, respectivamente. Adoptó una estructura sobre la base de un Sistema de Tipos de Trabajo, por lo que el ordenamiento y agrupación de puestos está en función de la actividad genérica de trabajo que en ellos se realiza.

Para efectuar dicho ordenamiento se estructuró inicialmente con ocho series de clases de puestos, 41 clases de puestos y 417 especialida-

des. En la actualidad, derivado de las modificaciones que le ha sido incorporadas cuenta con 12 series y 74 clases de puestos, siendo sus series Operativa, Especializada, Técnica, Técnico Profesional, Asistencia Profesional, Profesional, Asesoría Profesional Especializada, Oficina, Paramédica, Técnico Artística, Informática y Ejecutiva.

En el caso del Sistema de Administración de Salarios en el Organismo Ejecutivo, está conformado por un conjunto de normas legales y técnicas que proporcionan los instrumentos necesarios a efecto de establecer una estructura salarial congruente con la clasificación de los puestos. Se regula por el Decreto 11-73 del Congreso de la República, "Ley de Salarios de la Administración Pública".

De conformidad con las disposiciones que dicha ley contiene, las bases de remuneración tienen que estar comprendidas en una escala de salarios que determine los salarios iniciales y los pasos salariales para cada uno de los mismos, los que deben otorgarse sobre la base del concurso de méritos en el servicio, a los servidores públicos que desempeñen cargos en una misma clase de puesto durante dos años consecutivos y reciban calificaciones satisfactorias de conformidad con el sistema que establezca la Oficina Nacional de Servicio Civil, el cual debe tomar en cuenta la capacidad, eficiencia, conducta, tiempo de servicio y otros factores. Lamentablemente, a la fecha esto no ha sido cumplido, aunque se espera hacerlo con la aplica-

ción del proyecto de Valoración del Rendimiento que se comentará en el capítulo IV de este Informe.

El Plan de Clasificación de Puestos fue concebido y puesto en vigencia, tanto en sus aspectos normativos como en las modalidades que ha adoptado, sobre la base de un modelo de administración altamente centralizado, tipificado por el uso de los enfoques Clásico y Burocrático de la Administración, lo que obviamente constituye el principal obstáculo para desarrollar modelos más dinámicos dirigidos a la descentralización de los servicios públicos en esta materia.

Su estructura se basa en un sistema lineal, con marcada tendencia vertical-jerarquizada y uniforme de clases de puestos en las cuales se agrupan todos los puestos que se enmarcan dentro de un mismo tipo de trabajo, creándose con ello una estructura poco flexible, que hace rígido el manejo técnico y práctico del mismo.

Problemática del Sistema

Originalmente, el Plan de Clasificación, estaba conformado sobre la base de un sistema de clasificación funcional por tipos de trabajo; con las modificaciones que le fueron incorporadas se desvirtuó su base estructural, toda vez que las nuevas series de puestos no identifican un tipo de trabajo sino una ocupación, convirtiéndolo

en un sistema de clasificación mixto y duplicando las opciones de clasificar los puestos, ya que puestos del mismo tipo de trabajo, naturaleza, grado de complejidad, responsabilidad y tareas típicas pueden enmarcarse en dos series diferentes; por ejemplo: puestos de la Serie Técnico Profesional y Asistencia Profesional.

El problema anterior se agudiza si se considera que existen diferencias salariales marcadas dentro de estas series, y que los requisitos para optar a puestos de las mismas son diferentes; es más, los puestos a los que se les exige menores requisitos, cuentan con mayores emolumentos, lo que trae como consecuencia desigual trato y desestímulo para participar en programas de educación y formación, condición necesaria para la adaptación constante a los cambios que le exige el medio a las organizaciones.

Derivado de presiones originadas por demandas de tipo gremial, debido a la inexistencia de una política definida en materia de administración de salarios y la proliferación de puestos pagados con cargo al renglón presupuestario 079 (Pago por servicios técnicos y profesionales), se empezó a tomar las acciones de clasificación como una solución, por demás inadecuada, para provocar incrementos salariales de manera discriminada y preferencial, provocando con ello que ésta no responda a la realidad institucional, toda vez que la clasificación de puestos que realizan tareas similares en distintas instituciones estatales pre-

senta diferencias no justificadas, violándose con ello el principio universal y constitucional de igual salario a igual trabajo.

La situación anterior ha provocado que el principal instrumento del relacionado Plan, Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, cuente con sesgos y una alta desactualización, ya que las especificaciones de clase no son representativas de los puestos que incluyen; fortaleciendo así mismo, dicha desactualización, los constantes cambios inconsultos en las tareas que se asignan a muchos puestos, por parte de las autoridades de las distintas dependencias.

Por su conformación, las actuales especificaciones de clases de puestos no permiten la inclusión de elementos y características particulares de los puestos, ya que por tratarse de un sistema sobre la base de tipos de trabajo, en las mismas sólo se consignan aspectos generales y típicos de grupos de puestos que realizan tareas de naturaleza similar en un mismo nivel y tipo de trabajo, lo que representa limitaciones para la realización de las funciones de administración de personal, como lo son: reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño, valuación de puestos, y planes de carrera; principalmente en la elaboración de instrumentos necesarios para el desarrollo de éstas.

Los requisitos de preparación y experiencia establecidos fueron estructurados de forma rígida y son aplicados

de manera poco flexible, por lo que no permiten tomar en consideración aspectos relacionados con la oferta y demanda de mano de obra, programas de educación formal y capacitación de las regiones y localidades en donde se ubican los puestos. Adicionalmente han perdido parcialmente relación con las condiciones del sistema educativo del país, principalmente en los niveles medio y superior, ya que no se ha incorporado las nuevas carreras existentes en los niveles mencionados, situación que se considera es consecuencia de la ausencia de un estudio profundo que integre todos estos componentes en los procesos de fijación de los mismos y en la ejecución en sí de los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Debido a que ya no se continuó aplicando la metodología que inicialmente se tomó como base para la valoración de los puestos, y adoptar especificaciones de clases de puestos, se obstaculizó la aplicación de métodos objetivos para la determinación del valor relativo de los puestos y, como consecuencia la determinación de salarios, sobre una base analítica.

Lo anterior trae como consecuencia que actualmente las políticas en materia salarial no tomen en consideración el valor relativo real de los puestos, elemento fundamental para el establecimiento objetivo de sueldos, y que se constituyan más en políticas para realizar aumentos, ya que toman como único elemento de juicio para su establecimiento el análisis de indicadores económicos y financieros. En la

mayoría de los casos, las relacionadas políticas; por su carácter populista, han disminuido las diferencias que en términos relativos jerárquicamente deben guardarse, resquebrajando con ello la estructura salarial producto del establecimiento del valor relativo de las posiciones que inicialmente tuvo el plan de clasificación.

Aunado a esta situación, la ausencia de un sistema de valuación de puestos, que propicie la evaluación de las diferentes posiciones de trabajo al momento de su creación o revisión, influye en que los salarios sean asignados como producto de la determinación de los títulos que corresponden a los puestos, en los procesos comparativos entre las Boletas de Clasificación de Puestos Nuevos y de Revisión a la Clasificación con el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, ya que en materia salarial sólo se cuenta con una lista de salarios controlada de acuerdo al título de los puestos.

Sistema de Selección de Personal

Descripción general del Sistema

Le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil como ente encargado de regular las relaciones laborales entre trabajadores y el Estado como empleador, con la base legal que establece la Ley de Servicio Civil, velar por la organización del sistema de administración de personal al servicio del mismo; dicho sistema cubre los

puestos del Servicio por Oposición, renglones presupuestarios 011, 022 y 029 en todo el Organismo Ejecutivo y las Entidades Descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias sobre administración de personal, garantizando al servidor público la posibilidad de hacer carrera administrativa y proteger su estabilidad laboral sobre la base de su capacidad, así como asegurar la prestación del servicio a nivel nacional, por lo que ONSEC ha establecido un procedimiento técnico que permita efectuar la selección de personal a través de los instrumentos correspondientes a Evaluación Con Comparecencia, Evaluación Sin Comparecencia y Banco de Recursos Humanos, los cuales consisten en lo siguiente:

Evaluación sin Comparecencia:

Proceso que no requiere la presencia física del candidato y consiste en analizar los documentos que presenta el interesado y que respaldan su preparación académica y experiencia laboral, en función de los requisitos mínimos que establece el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos; así mismo, se utiliza otro instrumento denominado Base de Evaluación que califica la preparación académica y experiencia laboral adicional que posee el oferente y cuyas áreas de base son:

- a. Area de requisitos
- b. Area de preparación académica adicional

- c. Area de experiencia laboral adicional

Dicho proceso se inicia al surgir la vacante, lo cual es notificado a la unidad de personal quien convoca a oposición, conforma el expediente, elabora la propuesta y la eleva a la unidad nominadora para su visto bueno; luego es enviada a ONSEC solicitando que la persona propuesta sea evaluada sin comparecencia. ONSEC espera que para cada puesto se presente más de un candidato pero es usual que sólo presente un único candidato, por lo que no se puede verificar un verdadero proceso de selección al no existir competencia entre varias personas. Se procede a ingresar el expediente, analizar y calificar las credenciales para luego emitir la calificación respectiva, devolviéndola a la unidad nominadora quien procede a elaborar el nombramiento respectivo o a notificar al interesado de su rechazo; en caso positivo se envía a ONSEC el nombramiento para su certificación y aviso a la Dirección de Contabilidad de Estado del Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago.

Evaluación con comparecencia:

Se denomina así al proceso de selección que requiere la presencia física del oferente para sustentar las pruebas competitivas y de personalidad. Las pruebas competitivas son instrumentos que tienen por objeto determinar las habilidades y conocimientos gene-

rales y específicos de los individuos y orientar las decisiones selectivas. Las pruebas de personalidad son instrumentos que predicen la adaptabilidad del individuo a un puesto de trabajo, sus actitudes ante diversas situaciones, su empuje y su capacidad para tomar decisiones. Para realizar esta evaluación en la actualidad la Oficina Nacional de Servicio Civil cuenta con las pruebas estandarizadas⁵ que se mencionan a continuación:

Habilidades: Verbal, Lógica, Aritmética y Abstracta; Relaciones Espaciales; Atención y Concentración; Retención y Memoria; Comprensión de Lectura; Velocidad y Exactitud; Coordinación Motora; Habilidad Específica (mecnografía, archivo, taquigrafía, ortografía, redacción, contabilidad, lectura y escritura); OTIS; 16 PF; Toma de decisiones; CLEAVER; Valores; y, Frases Incompletas

Dicho proceso implica todos los pasos seguidos por la evaluación sin comparecencia, con la única diferencia que cuando la propuesta es recibida por ONSEC, ésta inicia el proceso de contactar a las personas propuestas y se les somete al proceso de evaluación establecida de acuerdo al puesto y especialidad al que optan. Este proceso es mucho más enriquecedor pues permite predecir el grado de habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes que poseen los candidatos propuestos.

Banco de Recursos Humanos:

Se denomina así al proceso por el cual se recluta el mayor número posible de candidatos para diversos puestos de trabajo, los cuales se seleccionan por sus características personales dentro de un grupo extenso de participantes y se ponen a la disposición inmediata de las instituciones que requieran personal altamente calificado, investigado y disponible para su contratación inmediata.

Este proceso se inicia con la convocatoria externa que hace ONSEC en diversas instituciones y por diversos medios, continuando con la entrevista y la recepción de documentos, para luego evaluar a los candidatos y con los resultados emitir la calificación correspondiente y, aunado a la verificación de referencias y al resultado de la entrevista final con lo que los candidatos ingresan al banco de recursos humanos de donde se les propondrá a los puestos vacantes, será la unidad nominadora quien decida si los nombra o no. Aquí finaliza el proceso realizado por ONSEC, para que las instituciones que contraten inicien al ahora trabajador en el programa de inducción y posteriormente sea evaluado en su rendimiento laboral con fines de incentivarlo y/o capacitarlo en el servicio; éstas últimas dos acciones se encuentran en fase de inicio pues ONSEC ha diseñado un programa de inducción que sea acogido por todas las dependencias del Organismo Ejecutivo, así como el proyecto de valora-

5. ONSEC; Inventario General de Pruebas. Mimeo. Guatemala, mayo de 1996.

ción del rendimiento el cual ha sido diseñado para el mismo sector.

Problemática del Sistema de Selección de Personal

El reclutamiento y selección de personal en el sector público es un proceso que ONSEC por años ha intentado implantar y unificar en todo el Organismo Ejecutivo e Instituciones que se rigen por la Ley de Servicio Civil; sin embargo, ha tropezado con múltiples y variados problemas derivados de la falta de políticas en materia de recursos humanos, que no obstante estar catalogado como el recurso más importante en cualquier empresa, no se le otorga dicha importancia, de esta cuenta se encuentra que no existen procedimientos estandarizados que obligen a que cada unidad de personal a regirse por los mismos, por lo que en la actualidad cada institución gubernamental selecciona a su personal en la forma y por los medios y técnicas a su alcance y conveniencia, sin que éstas sean supervisadas por personal competente.

Ministerios como el de Finanzas Públicas y la Secretaría de Bienestar Social se han interesado en conformar su propio banco de recursos humanos, por lo que pueden contar con personal disponible para ser seleccionado en cualquier momento, el resto de instituciones se limita a proponer candidatos partiendo de instrucciones jerárquicas, recomendados y otros sin que exista

un programa de reclutamiento; estos candidatos son enviados a ONSEC indicando la forma en que requieren sean evaluados con o sin comparecencia, aquí es donde se limita el verdadero proceso de selección, pues al existir un solo candidato para un puesto no se da la competencia y por tanto no existe selección de personal.

Como otro problema, se reconoce el hecho de que las unidades de personal instaladas en las instituciones, funcionan como simples oficinas de trámites, en donde se le dá curso a documentos, sin profundizar en los mismos, pues cabe mencionar que en las propuestas que se formulan y posteriormente recibe ONSEC, se detectan anomalías tales como que las partidas presupuestarias no corresponden a los puestos propuestos; los documentos de los candidatos son presentados con alteraciones aun cuando en algunos casos vienen confrontados por los jefes de personal y autenticados por abogados; los estudios y la experiencia profesional que acreditan los candidatos no corresponden al nivel de escolaridad requeridos para el puesto, situaciones que parecen no ser reconocidos por las unidades de personal, correspondiéndole a la Oficina la detección de tales hechos los cuales provocan el retraso en la fluidez de los expedientes. Cabe mencionar que los mismos jefes de personal de las instituciones son nombrados al azar sin una preparación previa que les permita desempeñar el cargo con la eficiencia y la mística necesaria para este tipo de trabajo.

En el caso de los candidatos que son enviados a evaluación con comparecencia se presenta un problema de implicación nacional, pues en un alto porcentaje dichos candidatos no superan las pruebas aplicadas en cada caso, por lo que ONSEC se ha visto obligada a revisar en menos del tiempo establecido por las técnicas mundiales, las pruebas existentes y en todos los casos a bajar el nivel de exigencia de las mismas, de lo que se infiere que la preparación académica en cada uno de los niveles de escolaridad ha decrecido.

Dada la problemática nacional en materia de educación, no es posible convocar a personal altamente calificado, pues los profesionales egresados en su mayoría no poseen el potencial académico mínimo aceptable, y aquellos pocos que sí lo poseen no están interesados en ingresar al mercado laboral público en virtud de la oferta tan baja que ofrece.

Sistema de Nombramientos de Personal

Descripción general del Sistema:

El sistema de nombramientos y registros de personal del sector público consiste en el estudio, análisis y certificación de nombramientos, la cual se efectúa luego de la toma de posesión de un cargo.

La certificación de nombramientos consiste en su análisis con el fin de determinar la satisfacción de las disposiciones legales que le sean aplicables, así como la determinación del puesto, especialidad y salario que corresponde al nombrado. La Oficina Nacional de Servicio Civil tiene facultad para rechazar los nombramientos que no llenen los requisitos legales. Efectuada la certificación, se registra el nombramiento y posteriormente se envía el original a la Autoridad Nombradora, y las copias a la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Dicha certificación se realiza con los nombramientos siguientes:

- o Servicio por Oposición: Personal que ocupa puestos de los comprendidos en el Sistema de Clasificación de Puestos que establece la ley y sujeto a todas las disposiciones que la misma señala.
- o Servicio sin Oposición: Personal sujeto a las disposiciones de la ley, excepto en lo que se refiere a nombramiento y despido.
- o Servicio Exento: Personal de confianza no sujeto a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.
- o Personal docente de los Ministerios de Educación y Cultura y Deportes, cubiertos por el Decreto No. 1481 del Congreso de la República, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.
- o Contrato de trabajo: Personal que se ocupa de trabajos tempo-

rales que no puedan ser desempeñados por personal permanente; generalmente se utiliza en proyectos o programas de inversión. Se asigna mediante los renglones presupuestarios 021, 022, 023 y 029.

Asimismo, se le asigna la investigación y elaboración de certificaciones de tiempo de servicio de los laborantes de los organismos Ejecutivo y Legislativo que se acogen a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, así como se resuelven las solicitudes de pago del bono por antigüedad, que es una prestación laboral concedida a los trabajadores del Organismo Ejecutivo que hallan cumplido 5 años de labores ininterrumpidos de conformidad con la escala contenida en el Acuerdo Gubernativo 838-92. Le competen también el control de los ascensos definitivos y temporales, permutas, licencias, traslados de los trabajadores estatales.

Además tiene asignado el proceso de actualización permanente del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos, cuya información básica proviene de los datos contenidos en el formulario único de acciones de personal, el cual registra ingresos, reingresos, ascensos, permutas, traslados, renunciaciones, destituciones y otros.

Problemática del Sistema de Nombramientos de Personal

En materia de certificación de nombramientos y registros de personal, se presentan diversidad de problemas que dificultan el trámite correspondiente, y por ende provocan que el pago de los empleados públicos se retrase; entre los problemas básicos están:

La inexistencia de manuales de procedimientos internos y externos que guíen a los trabajadores en el desarrollo de sus tareas en forma homogénea; el trabajo secretarial y técnico, convertido en una acción mecánica y repetitiva lo torna en un proceso lento y costoso; la burocratización de los documentos pasando de un trabajador a otro para la ejecución de una sola acción aunado a una mala comunicación y el pobre control sobre los expedientes hacen que un trámite simple se convierta en una acción de larga duración, tal es el caso del formulario único de acciones de personal el cual pretendía eliminar el uso de varios formularios y recoger en uno sólo toda la información, lo cual no ha sido posible ver en forma exitosa, pues el personal encargado de llenar dicho formulario comete innumerables errores que no detectan a tiempo sino hasta que el interesado se presenta a entregarlo a ONSEC, teniendo como resultado el retraso en dicha acción, pues el formulario se devuelve en continuas ocasiones.

La búsqueda de información en forma manual para consulta de nóminas, registros de movimientos, ingresos, rechazos y salidas de documentos en forma lenta y poco confiable, por no contar con un sistema de información computarizada como se requiere

en este trabajo tan minucioso lo que incrementa el tiempo de permanencia del expediente en las instituciones, aunado al incremento en la demanda de los servicios que se prestan, ocasiona que la atención al usuario sea cada vez más inoperante.

El retraso de las oficinas de personal al informar sobre las acciones de personal, aducido a un pobre control del sistema de personal el cual es notorio en toda la administración pública, hace obligatoria la eliminación de controles manuales e indispensable la automatización del trabajo.

En forma alarmante hay que mencionar como problema, el hecho de no contar con un sistema nacional actualizado de información de los empleados públicos, lo cual no permite contar en forma inmediata y confiable con datos que faciliten la toma de decisiones, lo cual es grave si se toma en cuenta que para hacer efectivo un aparato estatal es necesario tomar decisiones acertadas y en un tiempo preciso.

Sistema de Desarrollo de Personal

Habiéndose clasificado o creado un puesto, seleccionado al candidato "ideal" para ocuparlo y nombrándosele para ejercer la tarea que el puesto exige, corresponde ahora examinar

qué sucede desde el momento en que éste se convierte en empleado público, en el típico burócrata al estilo *weberiano* del término, no peyorativo como se estila en el medio latinoamericano.

Un Sistema de Desarrollo de Personal que pueda calificarse como tal literalmente no existe; la Ley marco del Macrosistema del Servicio Civil no lo previó así y tampoco quienes lo administran se han preocupado de ordenar sistemáticamente el conjunto de disposiciones y normas que de una manera abigarrada y hasta contrapuesta, determinan, a veces, qué hacer para resolver una solicitud o situación que se presente durante el tiempo en que el empleado esté al servicio de la Administración Pública. Lo común es que las leyes especifiquen qué se puede autorizar pero no cómo (procedimientos). Además de ello, para algunas acciones de personal tales leyes se contradicen, pues en tanto que una disposición concede un derecho o una obligación al servidor público, otra lo disminuye, elimina, amplía o tergiversa; en todos los casos, salvo contados, las leyes están vigentes no obstante que la posterior derogó tácitamente lo de la anterior, aplicándose entonces la "sana interpretación" del jefe de personal, la de su asesor jurídico y a veces en última instancia la de ONSEC.

Aún con tales limitaciones, pueden estructurarse y organizarse los componentes del Sistema de Desarrollo de Personal, a saber:

Inducción

Es un acto deliberado de orientar al personal de nuevo ingreso respecto a la misión, visión, organización y funciones de la Institución, así como sobre el puesto a desempeñar y al personal que asciende, en su nueva función. El Macrosistema de Servicio Civil como tal no ha establecido como norma o instrumento técnico un proceso de inducción. Lo "de siempre" es que el "compañero" le explique al "nuevo" o ascendido qué debe hacer. Es anormal encontrar instituciones que ofrezcan y practiquen programas de inducción; aún cuando en algunas se dispone de manuales de funciones y procedimientos, en la mayoría no, es normal también que se "confíe" en la capacidad de comprensión y su puesta en práctica por el empleado, a quien se le orienta en el sentido de que lo lea, pues ahí encontrará todas las respuestas posibles a sus dudas.

Período de prueba

La Ley de Servicio Civil (artículos 54-56) establece lo referente a este componente, fijándolo en seis meses a empleados de primer ingreso y en tres para el caso de ascenso dentro del Servicio por Oposición; remite dos veces a un reglamento inexistente hasta la fecha. Por qué se estableció un período estándar en situaciones de empleados de primer ingreso que de-
enero-diciembre/1996

sempeñan tareas disímiles de mayor o menor complejidad, es algo que no se tiene claro; lo cierto es que no es aceptable que se esté a prueba efectuando tareas como barrer y limpiar oficinas (Trabajador Operativo II, especialidad Conserjería), en el mismo período de tiempo que se verifica si el nuevo servidor en verdad es apto para realizar labores de análisis, técnicas o profesionales.

En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), el párrafo segundo del artículo 54 en mención deja a salvo, paternalistamente, el derecho del empleado a ser restituído a su anterior puesto, en caso de que fuere separado del nuevo por incumplimiento de la prueba. Empero, deja también una "laguna": si se le regresa al puesto que ocupaba previo a ser ascendido, qué sucederá con el empleado que ya lo esté desempeñando, recuérdese que en la Administración Pública son normales las "cadenas de ascenso: donde uno asciende, el que le sigue en la escala inferior también lo hace, y así sucesivamente, originándose listas de más de diez empleados que suben en la escala, por causa de uno sólo que quedó en la "cúspide". Entonces, la laguna mencionada se agranda.

Por fortuna los artículos de referencia están vigentes pero no positivos. Lamentablemente, por no operar en la realidad es que se abusa de su omisión. Cuando se les invoca, generalmente para empleados de primer ingreso, es para coartar alguna actividad a la que éstos, como "nuevos", no

tienen derecho, pues para ser considerado empleado regular la ley determina que debe pasar satisfactoriamente dicho período mediante pruebas prácticas, que no se hacen, y así gozar de todos los derechos que la misma con-signa.

Al no practicar las evaluaciones que determinen objetivamente si el empleado en período de prueba puede pasar a ser considerado como empleado regular, no sólo se deja de cumplir con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la Ley de Servicio Civil, sino que en nada se contribuye a fomentar la eficiencia del empleado y por ende de la Administración Pública.

Al igual que sucede con la Inducción, en el componente de Período de Prueba el Macrosistema de Servicio Civil no dispone del instrumental técnico y reglamentario para llevar a la práctica lo que se estableció desde hace más de veintiocho años.

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, generalmente el ascenso se dá por amiguismo, compadrazgo o simplemente porque no hay nadie a

quien colocar y es mejor hacerlo con aquel que, a pesar de no ser del agrado de quien lo propone, pues sólo la autoridad nominadora puede nombrarlo, está esperando dicho nombramiento, a cambio de correr el riesgo de que por estar vacante mucho tiempo, el puesto sea suprimido o "pirateado" por funcionarios superiores de la misma institución, o que venga ONSEC y lo elimine de oficio, acción no realizable dada la pérdida significativa de su espacio, control; derivado de esta problemática ONSEC en 1996 se lanza a impulsar la denominada valoración del rendimiento, que estará íntimamente ligada a las decisiones en materia de ascensos y que se explica en el capítulo de Perspectivas de este Informe.

Vacaciones

El Macrosistema las autoriza en dos modalidades: 20 días hábiles (que suman 30 calendario) a todos los empleados que se rigen por la Ley de Servicio Civil, y de 30 días hábiles (45 calendario) a aquellos que se determinen están expuestos a contraer enfermedad profesional, como telegrafistas, radiotécnicos, técnicos en computación, radiólogos y otros. El defecto del Reglamento que regula esto último estriba en que no limita el concepto de enfermedad profesional sino lo deja abierto a la interpretación de quien dictamina al respecto, comprobándose casos de componendas entre emplea-

dos y el médico facultado para opinar legalmente, a favor de aquellos. Siendo un beneficio, cuando el empleado termina su relación laboral por cualquier causa sin haber gozado vacaciones, se le paga la parte proporcional al tiempo de servicio dentro del año, hasta un máximo de dos, pues no son acumulables. Cabe hacer notar que en instituciones con pacto colectivo el período normal es mayor, de acuerdo al tiempo de servicio del trabajador.

Licencias

Las leyes permiten obtener licencias hasta por dos meses cada año, de los cuales uno con goce de sueldo y el segundo sin goce de nada, por motivo de enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras causas, de conformidad con el reglamento respectivo, inexistente a la fecha. Nótese que menciona enfermedad y gravidez, cuando éstas causales ya se encuentran reguladas 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 puestos de elección popular u otros cargos, con lo cual el costo se incrementa debido a que si se trata de un médico o de un maestro habrá que nombrar interinamente a su sustituto (renglón presupuestario 023) pues las características del servicio no permiten que se desatienda por más de un mes, ya no se diga un año prorrogable hasta 4 o más si el ahora empleado en funciones de diputado o

enero-diciembre/1996

alcalde municipal vuelve a competir y lo reeligen para un nuevo período. Cuando las licencias son por adiestramiento o capacitación, de acuerdo a la terminología difundida por INAP, generalmente su valor imputado se limita a los días o semanas en que se conceden, pero si éstas son por formación (becas de uno, dos y hasta cinco años) a obtener en el país o en el exterior, la autoridad tiene la opción de concederlas con goce de sueldo o sin éste, en atención a que la entidad que proporciona la beca corre con todos los gastos. En ambos casos generalmente se nombra a un interino. Cabe anotar que ésta acción de personal se notifica a ONSEC en el formulario único o respectivo, pero lamentablemente ésta no lleva registros de tales acciones.

Suspensiones por enfermedad común y accidentes

Amén de que el servidor puede obtener licencia con goce de sueldo (un mes) cuando estima que no será mayor de éste su enfermedad, goza también de los beneficios del Régimen de Seguridad Social.

Suspensión por maternidad

Como beneficio para las trabajadoras, la suspensión dura 30 días calendario antes del parto y 54 días después de que ocurre, durante los cuales se le paga el 100% del salario.

Período de lactancia

El período de lactancia es de una hora diaria o media hora después del inicio de la jornada única de trabajo y media antes de que ésta concluya, el cual se extiende a diez meses computados a partir de que concluye el descanso pos-natal, que puede ampliarse a más de 54 días por circunstancias especiales.

Días de asueto

La Ley de Servicio Civil contempla 11 días completos de asueto para los empleados públicos, más uno para las madres trabajadoras. Si a ello se agregan los 104 que corresponden a los fines de semana, resulta que el trabajador descansa 115 y las madres 116 al año.

Capacitación

Bajo este rubro se incluyen los programas de formación, capacitación y adiestramiento patrocinados por el Estado y el Macrosistema de Servicio Civil para los trabajadores. Por disposición del Congreso, el Decreto No. 25-80, publicado el 11 de junio de

1980, crea el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, para "generar un proceso permanente de desarrollo administrativo, con el fin de aumentar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al sector público y a la sociedad en general".⁶

Si se ha cumplido o no dicho objetivo es asunto que no procede evaluar en este Informe; empero, lo que sí puede afirmarse es que el elevar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, es una actividad estrechamente vinculada al desarrollo del recurso humano pues de éste depende que efectivamente el aparato estatal pueda operar con eficacia y eficiencia. El diagnóstico actual de la capacitación revela que ésta se encuentra divorciada de las políticas de recursos humanos.

El Macrosistema de Servicio Civil sí provee y cuenta con programas de capacitación, independientemente de sus carencias y debilidades, que permiten al empleado público desarrollar y conocer nuevas teorías, modelos, técnicas e instrumentos. Existen programas para niveles de oficina y secretaría (cursos); técnicos y técnicos profesionales (diplomados) en algunas áreas; y, maestrías en áreas específicas como la Ingeniería Sanitaria y Medicina (formación). A nivel de doctorado el Macrosistema no dispone de oportunidades para que los trabajadores puedan aprovecharlas dentro del

6. ONSEC; Manual de Organización... *Op. cit.*, p. 433

país, aunque a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica —SEGEPLAN— administrador del sistema de apoyo horizontal de la planificación, coordina la obtención de becas del extranjero.

Valoración del rendimiento

El modelo legal de trabajo del Macrosistema de Servicio Civil previó desde 1968 la necesidad de que el Sistema de Desarrollo de Personal contara con el instrumento técnico, que permitiera evaluar al empleado público por lo menos una vez al año, función que centraliza en la Autoridad Nominadora, a quien la responsabiliza de hacerlo con base en un también inexistente reglamento; determina que el objeto de la evaluación es para que sirva de fundamento en la recomendación de ascensos, capacitación e incrementos de salario de acuerdo con la escala correspondiente, pero condicionándolo a las posibilidades del Estado. Dada la referencia salarial, en 1973, cuando se emite y publica la Ley de Salarios de la Administración Pública, en vigor al año siguiente, se condicionó también lo referente a incrementos, estableciéndose que éstos (denominados pasos salariales en la escala de salarios y como complemen-

to al salario inicial, renglón 013 según el presupuesto) se concederían sobre la base del concurso de méritos en el servicio durante dos años consecutivos, fijando el procedimiento a seguir.

En las postrimerías de 1982 ONSEC formuló un proyecto⁷ llamado a convertirse en el instrumento para efectuar objetivamente dicha evaluación, el cual se basó en un marco teórico, lo denominó como sistema, definió sus objetivos, fijó los rasgos o factores a evaluar en cada empleado por clase o categoría de puesto y propuso el procedimiento a seguir por cada Institución Pública perteneciente al Macrosistema de Servicio Civil; para consistenciar el proyecto, en febrero-marzo de 1983 se efectuó prueba piloto en la Planta Central del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuyos resultados permitieron afinar la propuesta. Amén de ello, formuló el respectivo basamento legal⁸ del Sistema, que cumpliera con lo establecido en los artículos mencionados supra, con lo cual hubiera sido el primer componente del Macrosistema que al crearse nacería con reglamento e instrumento técnico de aplicación. Circunstancias políticas de la época impidieron su aprobación.

En 1988 ONSEC retomó la idea inicial, aventurándose a formular una versión actualizada del proyecto anterior, la que también se quedó hasta ahí. En 1996 podría esperarse la culminación de un nuevo proyecto, en ciernes,⁹ del que se interpreta constituirá un proceso de aplicación gradual en la Administración Pública, toda vez que

7. ONSEC; Evaluación del Desempeño del Servidor Público. Editor, idem. Guatemala s.f.

8. ONSEC; Proyecto de Reglamento de la Evaluación del Desempeño del Servidor Público. Editor, idem. Guatemala, mayo de 1983.

9. ONSEC; Plan de Trabajo 1996. Mimeo. Guatemala, diciembre de 1995.

se puso en ejecución al interior de la Oficina y se expandió el Plan Piloto en los Ministerios de Energía y Minas y Trabajo y Previsión Social.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario dentro del Sistema de Servicio Civil tiene muchas barreras en su aplicación; una de las más restrictivas es la ignorancia del encargado de hacer que se cumpla la ley en sus propias dependencias, ya que dejando a un lado plazos y procedimientos, prefiere pasar por alto las conductas de indisciplina que tienen sus subalternos.

No hay que dejar de mencionar el hecho que el régimen disciplinario en la Administración Pública se circunscribe al artículo 74 de la Ley de Servicio Civil, que ya no es adecuado después de más de 28 años de vigencia, existiendo por ejemplo sanciones de corte sía como lo es la amonestación verbal, de la cual ni siquiera se deja constancia en el expediente personal del trabajador. En cuanto a la sanción de suspensión de labores sin goce de salario, en las que existe la limitante legal que sólo es aplicable hasta treinta días en un año calendario, y muchas veces el encargado de aplicar el régimen disciplinario no lo hace aún existiendo elementos suficientes para ello efectivo.

Tal vez la barrera más pantanosa en el Régimen Disciplinario es la ineptitud del representante de la autoridad

nominadora para discernir cuándo es aplicable una simple sanción disciplinaria o aplicar el régimen de despido, ya que muchas veces se cometen irregularidades pues se despide a una persona que sólo merecía una sanción disciplinaria y se dejan en el servicio a personas merecedoras de la destitución. Lo anterior es deteriorante no sólo para la buena armonía de las relaciones entre Estado-Servidor Público, sino también para la prestación de los servicios, pues el Estado como ente empleador tiene que soportar trabajadores indeseables y deshacerse de elementos positivos en el que hacer público.

Régimen de despido

Siendo el despido la fase última en la aplicación de disciplina en la Administración Pública, su regulación legal y su aplicación adolece de positividad por diversos factores a saber:

- o A pesar de que Constitucional y legalmente es obligatoria la defensa de la persona y específicamente el artículo 79 de la Ley de Servicio Civil así lo prevee, en el caso de la aplicación del despido, muchos administradores de personal y representantes de las autoridades nominadoras, no lo aplican, primero por ignorancia como se indicó anteriormente, luego por prepotencia o bien como una manera de mantener su criterio o por no dar su brazo

a torcer en una situación determinada.

- o Las múltiples fases entre el momento de la comisión de la falta y la aplicación del despido también lo hace ineficiente; lo que se tendría que hacer en cuatro fases y un mes de tiempo se hace a veces hasta en treinta fases y un año para su aplicación.
- o Existe marcada irresponsabilidad del encargado de aplicar el régimen de despido, ya sea que no juegan o no realizan el papel tan importante que les corresponde y prefieren trasladar la toma de decisiones a altos funcionarios que muchas veces a lápiz tienen que marginar la medida a tomar, por sus múltiples actividades, no siendo a veces la mejor decisión adoptada.
- o Otro factor existente son los diversos conflictos colectivos de carácter económico y social existentes en las dependencias del Estado, debido a que las leyes laborales comunes obligan a solicitar autorización previa a las autoridades judiciales, previo a destituir a una persona; respecto a esto el juzgador es muy pronto en resolver cuando se trata de peticiones que realiza la parte trabajadora haciendo suyo la tutelaridad de las leyes laborales comunes, pero en cuanto a los procedimientos que se tienen que seguir para solicitar la simple autorización para dar por terminada la relación laboral dura a veces doce o catorce meses en emitir una resolución, la que no siempre es favorable a la autoridad nominadora, por diversos factores.
- o En estos conflictos colectivos, quizás el juzgador no ha visto la importancia de su función al autorizar o no la terminación de una relación laboral, en virtud que la ley establece que la decisión del juzgador no prejuzga sobre la procedencia o improcedencia del despido y sin embargo el juez muchas veces se pronuncia sobre el fondo o sea despidiendo en sus resoluciones o bien negando la terminación de la relación laboral sobre cuestiones que sólo le tocaría hacer valer a la autoridad nominadora.
- o Las asociaciones profesionales de trabajadores también han cambiado fundamentalmente los fines para los cuales fueron creadas, ya que muchos de los conflictos colectivos vigentes son mantenidos sólo para que permanezca su supuesto seguro de inamovilidad y no discutiendo o queriendo alcanzar o negociar mejores económicas sociales, siendo esto último secundario en sus planteamientos.
- o También hay que mencionar que el problema de la aplicación incorrecta del régimen de despido ya

mencionado, no necesariamente deviene de la forma señalada por la ley, sino más bien del aplicador. Aún cuando la norma es adecuada y sus procedimientos bien establecidos, muchas veces el infractor no puede ser despedido por extemporaneidad en la aplicación del procedimiento; al ser reinstalado, el Estado debe pagar salarios dejados de percibir, multas judiciales y observar otros costos.

- o Todo lo anterior trae como consecuencia que la Administración Pública en general está siendo consumida por malos servidores, que persiguen más bien intereses particulares. Por otro lado, los servidores considerados como eficientes, se ven desmoralizados o desestimulados, pues permanecen bastantes laborantes indisciplinados en sus puestos, con altos ingresos, con igual trato, y con iguales o mejores prestaciones que los eficientes.
- o Por último, es necesario indicar lo referente a las huelgas o "asambleas permanentes", que detienen la economía del país, por lo que la población en un alto porcentaje ya no cree en el sistema, prefiere no indicar su parecer, y cuando se refieren a la forma del quehacer público lo hacen en una forma despectiva y avergonzada.

Sistema de Previsión Civil

La legislación social guatemalteca prevé desde el nacimiento de la persona como trabajador del Estado, su desarrollo como servidor público, hasta el momento de su retiro, cuando se acoge a una pensión, que es un beneficio económico que recibe el trabajador civil del Estado, o alguno de sus familiares, cuando llenados los requisitos establecidos en la Ley de la materia, adquiere el derecho a disfrutarlo.

Descripción general del Sistema

A la Oficina Nacional de Servicio Civil en Guatemala, contrario a lo que sucede en otros países de Centroamérica, le corresponde administrar el Sistema de Clases Pasivas Civiles del Estado, pues así está contenido en el Decreto 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Basado en el sistema financiero de Reparto Simple, la fuente principal de ingresos del Sistema de Clases Pasivas, lo constituyen las contribuciones del sector laboral que en los últimos años se ha mantenido en un promedio del 52%, y el restante 48% corresponde al Estado.

En la actualidad el Sistema cubre a los trabajadores civiles del Estado y

funcionarios públicos, que hayan prestado sus servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a los de las entidades descentralizadas, autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, y los trabajadores que presten sus servicios por el sistema de planillas en los organismos o entidades mencionadas, que así lo deseen y no tengan su propio régimen de pensiones. Concede las pensiones siguientes: por jubilación; por invalidez; por viudez; por orfandad; y, otras pensiones denominadas por la ley como especiales.

Para el 30 de abril de 1996, el Sistema de Clases Pasivas del Estado cuenta con 40.278 pensionados, de los cuales el 74% son por jubilación, el 20% por viudez y orfandad, y el 6% Invalidez y Especiales; siendo su costo actual aproximado de trescientos cuarenta millones de quetzales al año.

El procedimiento que se sigue para conceder dichas pensiones implica que habiendo ingresado la solicitud a la ONSEC, hasta el momento que el titular del derecho o sus beneficiarios perciben su primer pago de pensión correspondiente, normalmente tendrían que transcurrir ochenta días, en los que se incluiría: emisión de la liquidación, la que se remite a la Contraloría General de Cuentas para su aprobación; se notifica al interesado, y se emite el Acuerdo correspondiente, luego se traslada a la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago; sin embargo, lo que normalmen-

te tendría que ocurrir en cinco pasos y el tiempo ya establecido, por inconformidades, inexactitudes y otras circunstancias, ocurre a veces en diez o trece pasos, sobrepasando el tiempo antes indicado, inconformidad manifestada muchas veces por el interesado a través de todos los medios posibles.

Problemática actual del Sistema

Uno de los principales problemas del Sistema de Clases Pasivas Civiles del Estado, lo constituye el modo utilizado para financiar el mismo, pues basado en el sistema financiero de reparto simple, la fuente principal de ingresos lo constituyen las contribuciones del sector laboral que en los últimos años se ha mantenido en un promedio del 52% y el restante 48% corresponde al Estado. Con este método de financiamiento, las aportaciones del sector laboral son improductivas al no existir autorización de inversión, dependiendo de asignaciones presupuestales anuales con el consiguiente riesgo que en un momento determinado el Estado no pueda cubrir los costos a corto plazo, no sólo por el aumento de los beneficiarios sino por la posición del quetzal respecto al dólar y por el estancamiento de las aportaciones.

En cuanto a las pensiones que la Ley vigente mantiene, no obstante ser

un beneficio para la clase trabajadora, para el Estado y para el Régimen de Clases Pasivas constituye otro problema. Actualmente una persona es jubilable con veinte años de servicio cualquiera que sea su edad, o con cincuenta años de edad y diez años mínimos de servicio, lo que ocasiona que una persona contribuya poco al régimen y se beneficie por más tiempo.

Los beneficios que la ley prevé al serle otorgada una pensión por jubilación a una persona que ha cumplido veinte años de servicio y cualquier edad, aparte de ser un problema que tiende a colapsar el régimen, es discutible para el buen desempeño del que hacer público, pues con veinte años de servicio y cuarenta años de edad por ejemplo, es cuando un servidor dá más a la institución (experiencia, conocimiento de la institución, confianza, etc.) mientras que con el sistema actual se tiene que reinvertir en aprendizaje, confianza y toma de decisiones, lo que ocasiona costo al Estado.

Como se indicó al principio y cabe repetirlo, el problema principal del Sistema de Clases Pasivas del Estado es el financiamiento basado en el reparto simple sin un fondo específico, sin inversión ni utilidades y esperanzado a la inclusión en un presupuesto anual. En el capítulo siguiente se abordará esto último, relacionado con la creación del Fondo de Previsión Civil.

Logros del Macrosistema de Servicio Civil

Clasificación de Puestos y Administración de Salarios

Clasificación de Puestos

La Administración Pública guatemalteca, a lo largo de los últimos ocho años, ha experimentado una serie de cambios y evoluciones, derivados de las influencias del medio y de la propia dinámica y crecimiento del aparato estatal.

Es así que de 1988 a la fecha se han tenido los siguientes logros:

- *Actualización del Plan de Clasificación:*

Uno de los principales avances, en su momento, lo constituyó el cambio en el sistema de clasificación de puestos, el cual entró en vigencia a partir del uno de enero de 1988, mediante la emisión del Acuerdo Gubernativo 1168-87 de fecha 22 de diciembre de 1987. Dicho cambio consistió en la adopción de una estructura de clasificación sobre la base de un Sistema de Tipos de Trabajo, en contraposición al Sistema de Ocupaciones, por las dificultades que se afrontaban con su administración.

El nuevo sistema simplificó la cantidad de clases de puestos y, convirtió a la serie de clases de puestos en el núcleo del mismo, reduciendo su uni-

verso a 8 series de clases de puestos, 41 clases de puestos y 417 especialidades.

Derivado de los estudios y revisiones que ha realizado la Oficina Nacional de Servicio Civil al Plan de Clasificación para su mantenimiento y funcionalidad, se han adicionado al mismo 4 Series (Paramédica, Informática, Asistencia Profesional y Asesoría Profesional Especializada) y treinta y tres Clases de Puestos a las que originalmente conformaban el Plan.

- o *Revisión y depuración de la Lista de Especialidades:*

Con el objeto de lograr un mejor ordenamiento de las especialidades del plan de clasificación, se realizaron los estudios relacionados con la supresión y fusión de especialidades, así como la asignación de títulos más representativos a las mismas.

Como producto de lo anterior, de las 417 Especialidades que conformaban la lista original, mediante esta actividad se redujeron a 261, facilitándose con ello su administración y mejor comprensión para efectos de clasificación de puestos y selección de personal.

- o *Generalización del Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo a las Entidades Descentralizadas:*

Mediante Acuerdo Gubernativo 137-88 de fecha 4 de marzo de 1988, se ordenó a las Entidades Descentralizadas y Autónomas que no cuentan con disposiciones propias sobre admi-

nistración de puestos y salarios, que procedieran a realizar los estudios técnicos correspondientes, con el objeto de aplicar en sus respectivas organizaciones un Plan de Clasificación de Puestos, tomando como referencia los criterios utilizados en el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo.

En tal virtud, de las 24 Entidades Descentralizadas y Autónomas cuyas gestiones en materia de clasificación de puestos atiende la ONSEC, 17 han adoptado a la fecha el sistema de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo.

Al respecto cabe destacar que como parte de los estudios realizados, en el año 1990 se estableció la conveniencia de crear una serie especial para los puestos de la Contraloría General de Cuentas. En tal virtud se creó la Serie Fiscalización, que agrupó a la totalidad de puestos de dicha Institución en 6 Clases, con lo cual se redujo considerablemente el número de clases, facilitando su administración.

Administración de salarios

Los salarios en el Organismo Ejecutivo guatemalteco han tenido periódicas modificaciones para mantener el poder adquisitivo de los mismos, de acuerdo a la capacidad financiera del Estado.

Adicional a dichas modificaciones, en materia de su administración se han experimentado los siguientes logros:

- *Determinación de Salarios como producto de la Actualización del Plan de Clasificación en 1988:*

Como parte del Programa de Reforma Administrativa que impulsó el Gobierno de la República en 1988, se procedió a determinar los sueldos en correspondencia con las nuevas clases del puesto.

El método utilizado para tal efecto fue el de Valoración por Puntos, que comprendió básicamente dos fases, siendo éstas la valuación de puestos y la determinación de salarios.

Para los efectos de la aplicación de la primera de ellas, dentro del programa de actualización del Plan de Clasificación se tomaron en cuenta seis factores surgidos del análisis efectuado a los puestos, los criterios de la National Industrial Conference Board –NICB–, y la Organización Internacional del Trabajo –OIT–; siendo éstos: dificultad, supervisión, responsabilidad, condiciones de trabajo, esfuerzos, educación y experiencia. En base a lo anterior, se elaboraron las Tablas de Valuación de Clases de Puestos que incluyen la definición de los factores y subfactores, así como la descripción de los grados y los rangos de puntos asignados a los mismos, las que fueron aplicadas a los puestos para la conformación de las distintas clases y series de clases de puestos.

La segunda fase, Determinación de Salarios, se fundamentó en la investigación efectuada acerca de la disponibilidad financiera del Estado, la comparación de salarios entre el sector público y privado, y el análisis de algunas variables macroeconómicas mediante un estudio de puestos tipo; aplicando las tablas de valoración se llegó a determinar el valor monetario de cada punto. Como producto de lo anterior se hizo necesario modificar la Escala de Salarios, para que ésta se adecuara a los nuevos salarios iniciales y permitiera la adopción de políticas de salarios de corto plazo.

- *Instauración de un Sistema de Compensación:*

Como producto de la incidencia de diversos factores en el desarrollo de la función pública, principalmente de tipo económico y social, fue surgiendo la necesidad de crear un sistema de compensación que retribuyera la antigüedad, responsabilidad, riesgos y otras circunstancias en el desempeño de los puestos, de tal manera que se abrió el concepto de crear un sistema sobre la base de asignación de bonos (adicionales a las bonificaciones de emergencia y profesional) que además de retribuir los conceptos ya indicados, compensaran, al menos en parte y en algunos segmentos laborales, la situación inflacionaria que afecta a la población, y por ende a los empleados públicos.

Dichos bonos, como beneficios adicionales, hasta el mes de diciembre de 1995 no formaban parte del salario,

por lo que no se tomaban en cuenta para el pago de viáticos, tiempo extraordinario, beneficios escalafonarios, aguinaldos, indemnizaciones, ventajas económicas y demás prestaciones laborales. Tampoco estaban sujetos a ninguna clase de descuento, deducciones, gravámenes o embargos.

Los bonos que constituyen dicho sistema, son:

- o Bono Vacacional: fue creado mediante Acuerdo Gubernativo de fecha 19 de abril de 1988; se instituyó como una prestación para los trabajadores del Organismo Ejecutivo que cumplan un año de servicios continuos, con puestos presupuestados en los renglones 0.11, 0.12, 0.21, 0.22, 0.29 y 0.41, y se hace efectivo anualmente, por la cantidad de Q.200.00.
- o Bonificación Anual (Bono 14): El Congreso de la República mediante Decreto 42-92, promulgó la "Ley de Bonificación Anual para los Trabajadores del Sector Privado y Público"; cobró vigencia a partir del 1º de julio de 1992, y su monto es equivalente al 100% del salario devengando en un mes, sobre el cómputo de un año ininterrumpido de servicios o su proporción en tiempos menores de un año.
- o Bono por Antigüedad: Creado mediante Acuerdo Gubernativo 838-92 de fecha 14 de octubre de

1992. Se otorgó a todos los servidores públicos con cargo a los renglones 011, 012, 021, 022, 029, 041 y 049, con excepción de quienes desempeñan puestos de profesional y los miembros del Magisterio Nacional, siendo pagado de conformidad con la siguiente escala: a) de más de cinco años a diez años de servicio ininterrumpido Q35.00 mensuales; b) de más de diez años a veinte años de servicio ininterrumpido Q.50.00 mensuales; y, además de 20 años de servicio ininterrumpido Q.75.00; dicha prestación surtió efectos a partir del 1º de julio de 1992.

- o Bono de Transporte: Creado por Acuerdo Gubernativo 248-93 de fecha 21 de mayo de 1993, conforme al cual el Ejecutivo dispuso otorgar en forma mensual un bono de transporte de Q.20.00 a todos aquellos servidores públicos del orden civil que prestan sus servicios en la ciudad capital, siempre que el monto de los salarios (incluyendo sueldo base, bonificación de emergencia y escalafón), no sobrepasen un monto máximo mensual de Q.800.00, y que además dichos servidores no cuenten con la prestación directa de servicio de transporte, derivado de la propia costumbre, convenios o pactos colectivos de trabajo; esta prestación cobró vigencia el 1º de enero de 1993.

- o **Unificación Salarial:** Uno de los mayores logros obtenidos en materia salarial en el Sector Público de Guatemala, lo constituye la unificación que se efectuó de todos los montos y estipendios (salario inicial, bonificación de emergencia, bonificación profesional, y todos los bonos adicionales que se han mencionado), que se pagaba mensualmente al trabajador, en armonía con lo establecido en el Convenio No. 95 de la Organización Intenacional del trabajo, suscrito y ratificado por Guatemala, que establece que todo monto que se pague al trabajador por servicios prestados, debe considerarse como parte del salario.

La unificación salarial fue promulgada por el Congreso de la República mediante Decreto 59-95 de fecha 17 de agosto de 1995, reformado por el Decreto 81-95 del Congreso de la República, de fecha 29 de noviembre de 1995.

Acuerdo 1222-88

Con fecha 30 de diciembre de 1988 se emite el Acuerdo Gubernativo 1222-88 que entró en vigencia el 1º de enero de 1989, el que contiene normas y procedimientos que deben observarse para la administración de personal en el Organismo Ejecutivo.

Dicha disposición legal se hizo necesaria en virtud que las leyes: de Servicio Civil, de Salarios de la Administración Pública y Orgánica del Presupuesto establecen normas que deben cumplir las dependencias del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, pero no establecen en todos los casos procedimientos para su correcta aplicación.

Pruebas competitivas para selección de personal

Si se observa que en Guatemala la implantación de las políticas en materia de reclutamiento y selección de personal son de reciente nacimiento, puede considerarse que se han alcanzado pocos logros en cantidad pero significativos principalmente para el sector público, quien es el que más carece de facilidades técnicas en esa materia, por lo que vale la pena mencionar los siguientes:

La selección de personal se apoya en gran medida en las predicciones que se logran a través de los resultados de las pruebas de conocimiento, habilidades, destrezas, personalidad y actitud de cada uno de los candidatos reclutados, por lo que ha sido necesario contar con un banco de pruebas que puedan ofrecer estas predicciones en forma confiable, dedicándose ONSEC a crear pruebas y a estandarizarlas para que sean aplicables a los guatemaltecos, las cuales están siendo utili-

zadas con las personas que se seleccionan para el banco de Recursos Humanos, así como con el personal que proponen diversas instituciones y que envían a evaluar con comparecencia. Entre éstas pruebas se encuentran: batería de habilidad general para los niveles primario, básico y diversificado; batería de pruebas para nivel diversificado que incluye las áreas de razonamiento verbal, abstracto y lógico; así como pruebas de razonamiento aritmético y de personalidad como: test Cleaver, test de valores y test de frases incompletas de Rotter.

II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos

II CENAFEP

Ante la imperante necesidad de tomar decisiones se ve la obligatoriedad de tener elementos de juicio que faciliten las mismas; para el efecto ONSEC programó, diseñó y ejecutó el II CENAFEP con el objeto de obtener y proporcionar información confiable y oportuna acerca de la calidad, cantidad y distribución de los trabajadores públicos y que servirá de base para la elaboración de políticas tendentes al mejoramiento y dinamización de la gestión pública, específicamente en la optimización del servicio que debe brindarse al usuario del sistema.

Por tal fin en 1991 se efectuó un diagnóstico de la situación existente en materia de información; con base en el

mismo se planificó y programó el Censo así como se diseñaron los instrumentos técnicos correspondientes (boletas, normas e instructivos). En abril de 1992 se levantó el mismo, habiendo cubierto a un total de 151.333 empleados que constituyeron la población objetivo en unidades administrativas de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas (con y sin régimen propio de administración de personal).

Posterior al levantamiento las boletas recibidas fueron criticadas y codificadas, sufriendo posteriormente el procesamiento automático de datos respectivo; esta última fase se llevó a cabo durante el período marzo de 1993 a septiembre de 1994. Finalmente, los resultados del censo quedaron integrados en una base de datos instalada en medios computarizados, además de que parte de los mismos fueron publicados en el "Informe Final del II CENAFEP", editado en noviembre de 1995. La base de datos relacionada constituye una fuente de consulta para futuros estudios en materia de administración de recursos humanos y la misma forma a su vez parte del sistema que se comenta a continuación.

Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos

Así mismo, se trató de contar con una base de datos actualizada para poner en funcionamiento el Sistema

Nacional de Información de Servidores Públicos –SINAISP– el que podrá ser utilizado como instrumento de apoyo en el área de información, para la ejecución y seguimiento del proceso de racionalización de la Administración Pública, el cual cuenta con información integrada en 3 componentes:

Características Vitales: que incluye datos tales como sexo, edad, estado civil, región, departamento de nacimiento, residencia habitual, lugar donde presta sus servicios, años de antigüedad, miembros que integran el hogar e ingreso mensual.

Características ocupacionales: la que incluye datos sobre la relación laboral del trabajador, ocupación que desarrolla, ubicación de la región y departamento donde realiza sus servicios.

Características educacionales: Aquí se describen las variables que se refieren al alfabetismo, nivel de educación y estudios de post-grado que poseen los trabajadores públicos.

De relevante logro se puede catalogar la instauración del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos SINAISP, por los beneficios directos e inmediatos que ofrecerá a todos los usuarios del sistema y que con los resultados del II censo se han dado las condiciones para contar con una base de datos que será alimentada con datos de varias fuentes a las que se les ha denominado como componentes del sistema, siendo las siguientes:

- o Base de datos de trabajadores civiles del Estado
- o Base de datos de beneficiarios del régimen de Clases Pasivas
- o Proceso de actualización permanente a través del formulario de acciones de personal
- o Recuperación de información de datos del puesto
- o Actualización de información anual
- o Integración de otras bases de datos

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus Reformas

Con base en acuerdos con los trabajadores y tomando en cuenta la realidad económica y financiera del Estado y de los trabajadores que es cambiante, así como previendo que de persistir las condiciones establecidas el Sistema de Clases Pasivas del Estado podría colapsar, el uno de enero de 1989 cobró vigencia la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República, que vino a sustituir la vigente a ese entonces.

Entre los aspectos más significativos para la clase trabajadora está el hecho de que se redujo el tiempo de servicio por el cual se puede obtener el

100% de los beneficios de las Clases Pasivas, que ahora es por 30 años; así mismo, el tiempo mínimo para jubilarse es de veinte años de servicio cualquiera sea la edad del servidor, siendo otra opción el contar con diez años de servicio y cincuenta años de edad.

Para el Estado y las entidades afectas al régimen, se previó la cuota obligatoria para el financiamiento, así como se reestructuró la escala de contribución por parte de los trabajadores, que va del 9% al 15% de sus ingresos mensuales.

Las modificaciones a la ley mencionada, mediante Decretos 62-89 y 40-93 entre lo más significativo está la inclusión de otros beneficios para los trabajadores, como el derecho a revisión del monto de su pensión, aguinaldo y otros, así como el aumento del fondo de previsión civil a 250 millones de quetzales.

Se han creado beneficios para las clases pasivas, como una bonificación adicional al monto de la pensión, y a pesar que con la emisión del Decreto 59-95 que unifica los salarios con otros beneficios económicos aparentemente quedó desprotegida, se emitió una reforma, Decreto 81-95, que mantiene los derechos a estas bonificaciones inalterables, pues a la presente fecha se puede obtener una pensión de hasta Q.2.448.00. Al mismo tiempo se ha previsto que cuando los trabajadores activos obtienen aumentos en sus ingresos también las clases pasivas obtengan los suyos en determinada proporción.

Fondo de Previsión Civil:

El Gobierno de la República ha venido descontando una contribución de los empleados públicos como "prima" del seguro de pensión. Esos fondos simultáneamente se utilizan para cubrir el costo de las pensiones por lo que no generan por sí mismos ningún rendimiento financiero como inversión, razón por la cual el régimen de pensiones depende en parte de las partidas anuales contempladas en el Presupuesto General de la Nación.

Los actuales funcionarios de la administración pública relacionados con estas prestaciones están convencidos de que el régimen de pensiones y jubilaciones debe modernizarse conforme a principios y técnicas financieras y actuariales, en las que todo el sistema se encuentre basado en un adecuada previsión y planificación de ingresos y gastos, y una parte importante de las fuentes de ingresos se deriven de rendimiento financiero de un fondo, tal como ocurre en cualquier régimen de previsión en otros países.

Las partidas anuales del Presupuesto General de Gastos de la Nación no pueden soportar por sí solas el peso de estas crecientes prestaciones sin una revisión del sistema financiero correspondiente. Las contribuciones deben ser dedicadas a su destino, por cuanto las mismas no constituyen impuestos sino un sistema de ahorro y previsión, tanto las cuotas correspondientes a los empleados como las del Gobierno.

Como no se ha formado un fondo anterior, el pasivo laboral correspondiente al Gobierno ha llegado a cantidades muy grandes, representadas por la masa financiera que constituye la erogación anual por estas prestaciones acumuladas como un derecho de todos los empleados de la administración pública.

La acumulación del pasivo laboral en el Gobierno necesita cuantificarse, lo cual se ha logrado por un estudio actuarial, en el que para el año 1987 fue estimado en Q. 150 millones y en 1993 de Q. 250. Ese pasivo irá creciendo considerablemente año con año, y por ello el monto debe institucionalizarse mediante la creación de un fondo capaz de ganar intereses en forma planeada y sistemática, y además, institucionalizar las contribuciones laborales y patronales colocándolas en un sistema financiero de inversión para que generen parte de los recursos que servirán en el futuro para pagar las prestaciones.

En el aspecto legal se ha dado el primer paso, con la reforma que a la ley de Clases Pasivas Civiles del Estado efectuó el Congreso de la República, por Decreto No. 40-93, quien para ello se fundamentó en el estudio financiero comentado. Tal reforma consiste precisamente en la obligatoriedad para el Estado de crear y poner en funcionamiento un Fondo de Previsión Civil de Q.250.0 millones.

En su oportunidad ONSEC propuso las normas y principios del Fondo, exponiendo que ante las experiencias de

años recientes en varias instituciones del Estado, manejadas inescrupulosamente, es necesario dejar establecida una nueva modalidad en la cual las normas y principios deben constituir la base fundamental para el manejo honesto y además para proveer cualquier anomalía, especialmente las causadas por presiones internas y externas. Estos principios y normas constituyen "los mandamientos esenciales" para la buena administración, con la independencia de criterio institucional.

Para alejar el Fondo de las presiones de organismos internacionales, con el pretexto de políticas estabilizadoras, se debe mantener la independencia financiera de esta institución que nace sin respaldo económico de instituciones externas, ni de la banca central. Se creará como producto de una obligación laboral y contará con recursos financieros provenientes de trabajadores y Gobierno para cumplir con una prestación laboral y en consecuencia, debe quedar perfectamente claro que esta institución no tendrá fines caritativos ni salvadores para otras instituciones, sobre todo porque es una propiedad conjunta de los dos sectores participantes.

La exclusión de cualquier empleado que por circunstancias lógicas o ilógicas no cotice está basada en el régimen de propiedad y sacrificio de todo el sistema financiero que implica la institución. El Fondo tiene un contenido de participación constante y por ello jamás podrían aceptarse imposiciones para incluir a terceras personas.

Para que el Gobierno de la República no efectúe fuertes erogaciones anuales, se ha buscado un sistema que alivia la carga financiera con el rendimiento de inversiones rentables, cuyo fin primordial es acrecentar los recursos para las prestaciones y por tanto no debe obligársele al Fondo la aceptación de operaciones de subsidio, caritativas o de privilegio. En consecuencia, un objetivo o propósito fundamental del Fondo es obtener ganancias importantes en sus operaciones.

En función de lo anterior, ONSEC propuso también, en 1995, la creación de una Comisión Interinstitucional responsable de efectuar los estudios de mérito y proponer los mecanismos básicos para efectuar inversiones de capital, siendo que el Ministerio de Finanzas Públicas programó la primera asignación por Q. 50.0 millones, para dicho año. Quizá por encontrarse en las postrimerías de su gestión, el anterior Gobierno no avaló tal propuesta, razón por la cual en el presente y próximo año se continuará trabajando a efecto de que tales recursos efectivamente sean invertidos y no sólo programados.

Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado

La "Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado" fue aprobada por el Congreso de la República, mediante el Decreto No. 71-86 publicado el 24 de diciembre de 1986. Aunque se referiere exclusivamente a sindicatos de empleados públicos, su título de derecho de huelga remite al Código de Trabajo para efectos de la constitución, organización y funcionamiento de sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores del Estado, permitiendo variantes en la organización sindical, en el sentido de extenderlas a organismos del Estado, ministerios, entidades autónomas y descentralizadas por dependencia y hasta por gremios, lo que en la actualidad dá lugar a encontrar más de un sindicato en algunas instituciones.

Se considera como un logro en el sentido de que antes de la emisión de la ley, el derecho de huelga y sindicalización no existía para el empleado público; al contrario, la Ley de Servicio Civil prohíbe la huelga, permitiendo únicamente hacer uso del derecho de asociación, pero no el de sindicalización.

La ley establece procedimientos para el ejercicio del derecho de huelga, además de los fijados por el Código de Trabajo en lo que fuera aplicable, obligando 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 agotar la vía jurisdiccional y posteriormente utilizar la huelga como medida de presión siempre y cuando lo hagan para reclamar

siempre y cuando lo hagan para reclamar

mar beneficios de carácter económico y social y cumplan los requisitos que la Ley establece.

De igual forma, dicha ley prohíbe la huelga cuando afecte servicios esenciales, remitiendo al artículo 243 del Código de Trabajo para su calificación, lo cual en la realidad se convierte en espejismo por cuanto es público el hecho de que pacientes dejan de ser atendidos en los hospitales públicos (consulta interna, ambulatoria y hasta externa) sin que prive en los sindicatos un sentimiento humano, achacándoseles varias muertes de pacientes que no fueron atendidos, a lo cual responden que la culpa es del Estado por no satisfacer a tiempo sus demandas.

Lo anterior dió lugar a que el Congreso de la República, mediante la emisión del Decreto No. 35-96, en vigor a partir del 28 de mayo de 1996, dispusiera modificar la ley reguladora original en el sentido de, entre otros aspectos, establecer qué servicios son considerados esenciales y por ende se prohíbe a los empleados entrar en huelga, siendo éstos: hospitales, centros y puestos de salud; servicios de higiene y aseo públicos; servicios telefónicos, de aeronavegabilidad, telégrafos y correos; administración de justicia y sus instituciones auxiliares; transporte público urbano y extraurbano estatal; suministro de agua potable a la población; producción, generación, transportación y distribución de energía eléctrica y combustibles; y, servicios de seguridad pública.

Tal modificación, aunque causó rechazos de parte de las organizaciones de trabajadores, por considerar que disminuye sus derechos y es denunciada por éstos como "Ley Antihuelgas", al extremo de someter un recurso ante la Corte de Constitucionalidad para que la deje sin efecto, la cual a la fecha no ha resuelto. Lo cierto del caso es que la ley está vigente, confiándose en que a futuro la realización de huelgas se efectúe de conformidad con la disposición legal.

Perspectivas

Después de la descripción del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala (objetivos, funciones, base legal, problemática y logros en cada uno de los Sistemas que lo integran), se confía en que al amable lector le quede claro que desde sus orígenes (1968) éste ha funcionado en forma centralizada; su principal órgano administrador, la ONSEC ha efectuado esfuerzos de diversa índole por lograr que los Sistemas correspondientes funcionen adecuadamente; aunque han existido aciertos y avances, en general es imprescindible que el Macrosistema se modernice.

En las líneas que siguen, se exponen los principales proyectos que ONSEC tiene previsto desarrollar en el presente y siguiente año, con el fin de contribuir a los esfuerzos de Gobierno en lo que respecta a la modernización

del aparato estatal, amén de que efectivamente se desconcentre y descentralice el Macrosistema de Servicio Civil.

Nueva Ley de Servicio Civil

Como se indicó, la actual Ley de Servicio Civil fue estructurada en su oportunidad bajo la premisa de contar con un Macrosistema que centralizara todas las actuaciones de personal en una sola oficina, la ONSEC. De esa suerte, durante 28 años los trámites de creación de puestos; reclutamiento, selección y nombramientos de personal; autorización de horas extras, traslados de personal, suspensiones, destituciones, etc. han girado alrededor de dicha Oficina. Además de ello, tales actuaciones no obstante originarse en dependencias distantes geográfica y administrativamente de la autoridad superior de la institución (v.g. Ministro o Gerente), necesariamente deben pasar por el despacho de éste para obtener su firma de autorización, originándose con ello serios atrasos en la administración de personal. Si de buscar justificaciones a lo anterior se trata, puede decirse que tanto las autoridades superiores (o nomina-

doras) como ONSEC, señalarán que ello es así porque lo establece la Ley vigente en su articulado.

En consecuencia, lo que corresponde es modificar de tal forma la Ley, que permita no sólo eliminar las trabas burocráticas sino fundamentalmente contribuya a la desconcentración y descentralización del Macrosistema y de su principal órgano administrador, así como que consolide los esfuerzos de Gobierno en aras de la modernización del aparato estatal.

Al respecto, ONSEC presentó en marzo de 1996, ante el Sr. Vicepresidente de la República, un proyecto de ley que sustituya totalmente a la actual, denominándola "Ley de Servicio Civil del Organismo Ejecutivo". Después del análisis correspondiente, dicho proyecto será enviado al Honorable Congreso de la República, en este caso por el Señor Presidente de la República, haciendo uso de la iniciativa de ley que la Constitución Política de la República le concede, estimándose que el Legislativo puede aprobarla en el primer trimestre de 1997.

Por el carácter especial y ambicioso del proyecto, a continuación se describen los elementos fundamentales que se tomaron en cuenta para su formulación y las consideraciones específicas en relación con su articulado.

Consideraciones generales

En Guatemala el Sistema de Servicio Civil¹⁰ o de carrera existe legal-

10. Nótese que a diferencia de la denominación utilizada en páginas que preceden (Macrosistema de Servicio Civil), acá se aplica sólo como Sistema; ello es así en función de que para fines del presente Informe, el Macrosistema integra los Sistemas ya comentados, en tanto que en el proyecto de Ley se especifica como Sistema. Empero, en el contexto, ambos términos pueden ser apreciados como sinónimos (ABV).

mente desde 1968. Fue creado con el fin de eliminar el antiguo "Sistema de reparto o botín político", donde los nombramientos se efectuaban sin una base técnica respecto a las calidades de los candidatos a optar a puestos, los salarios se asignaban sin diferenciar la función básica a ejecutar, por lo que dos o más personas con idéntico trabajo devengaban salarios desiguales; las destituciones se realizaban sin mayor fundamento y sin permitir al trabajador ejercer sus derechos. Este sistema fue eliminado con el surgimiento del Servicio Civil.

Dada la naturaleza y magnitud de la Administración Pública de ese entonces, se creó un Sistema centralizado, donde los nombramientos hasta la fecha sólo pueden ser autorizados por la figura de la Autoridad Nominadora, en este caso, por ejemplo, los Ministros de Estado, ocasionando que tanto en el proceso de selección de personal como en el de nombramiento de quien sea seleccionado, se incurra en la realización de largos y engorrosos trámites administrativos que pueden ocupar hasta seis u ocho meses de tiempo, en tanto la necesidad que tienen las dependencias y comunidades de contar con un maestro, un médico o un técnico en salud rural no pueden esperar amplios períodos.

Lo anterior opera igual en la realización de otras acciones de personal como los traslados, permutas, interinatos, licencias, sanciones, etc., pues en todas ellas es la Autoridad Nominadora quien las autoriza, aún cuando el hecho ocurra en una región o departa-

mento del país distante de la capital. En materia de creación o reclasificación de puestos el proceso es similar.

Amén de los trámites que internamente se realizan en los Ministerios, éstos deben recurrir a la Oficina Nacional de Servicio Civil—ONSEC— para que les autorice la creación de puestos, califique candidatos dentro del proceso de selección de personal, certifique el nombramiento respectivo y participe en otras acciones de personal. Aún cuando el tiempo que ONSEC invierte puede considerarse corto, diez o quince días en materia de selección de personal y un mes en la certificación de nombramientos, ello no es óbice para señalar que, no obstante, el proceso general para cada acción es sumamente amplio.

La solución en consecuencia es actuar con agresividad, descentralizando y desconcentrando todas las acciones que se desarrollan en el campo de la administración de recursos humanos del Organismo Ejecutivo, incluyendo a aquellas entidades descentralizadas o autónomas que no cuentan con su propio sistema, estableciendo un Servicio Civil dinámico, moderno y con respuesta inmediata.

Cómo hacerlo?

El Gobierno de la República propondrá al Honorable Congreso de la República que la Ley de Servicio Civil sea derogada completamente y susti-

enero-diciembre/1996

tuída por la Ley de Servicio Civil del Organismo Ejecutivo.

El proyecto pretende que la ONSEC se convierta en la futura Secretaría Nacional de Recursos Humanos –SENARH– la que básicamente tendrá la función normativa del Sistema de Servicio Civil, y conjuntamente con la Junta Nacional de Recursos Humanos, hoy denominada Junta Nacional de Servicio Civil, integrarán la Dirección Superior del Sistema, encabezado por el Presidente de la República.

La función de la SENARH consistirá en dictar las normas de aplicación general para todos los Ministerios y Entidades Descentralizadas cubiertas por la ley, fijando los elementos técnicos y procedimentales que básicamente tendrán que seguir los órganos de aplicación de dicha ley, en este caso las autoridades nominadoras a través de sus respectivas Unidades de Recursos Humanos, quienes realizarán las denominadas funciones operativas del Sistema, quedando facultadas para crear y reclasificar puestos, seleccionar personal y nombrarlo, así como efectuar otras acciones como la supresión y traslados de puestos, traslado de empleados, conceder licencias, sancionar y despedir bajo su estricta responsabilidad, quedando como función de la SENARH coordinar, supervisar y fiscalizar cada uno de los procesos, efectuando los correctivos pertinentes.

Lo expresado supra representa que a futuro el período de tiempo en la ejecución de los trámites se agilizará,

toda vez que cada Ministerio, por ejemplo, contará con su propia Unidad de Recursos Humanos a nivel central, evitando no sólo que cada acción de personal tenga que trasladarse a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos para su previa autorización, sino serán éstos quienes tomen sus propias decisiones en la materia.

El cómo hacerlo implica también que las unidades de recursos humanos deberán elaborar sus propios instrumentos técnicos en las áreas de clasificación de puestos y selección de personal, los cuales serán específicos para cada Ministerio, siguiendo para ello las normas que establezca la Secretaría Nacional de Recursos Humanos.

Otro aspecto en que se dará la descentralización y desconcentración del Sistema de Servicio Civil reside en la figura de la autoridad nominadora. A partir de la vigencia de la Ley, ya no lo serán sólo los Ministros o Gerentes de Entidades Descentralizadas, sino también los directores regionales y departamentales, jefes de área de salud, directores de hospital, directores generales y otros, quienes tendrán la facultad de nombrar y contratar personal, sancionarlo y despedirlo, con lo cual se evitará que un nombramiento que se origine por ejemplo en El Petén, deba trasladarse hasta la capital para ser efectuado, después de cuatro o seis meses en que se seleccionó al candidato.

En consecuencia, todas las acciones y actuaciones en materia de admi-

nistración de recursos humanos estarán a cargo de cada dependencia en forma directa, debiendo únicamente notificar de las mismas a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, para fines de registro y control.

Técnicamente es factible que existan problemas; habrá que preparar a las actuales unidades de recursos humanos, que hoy por hoy sólo constituyen unidades de trámite, para que se adecúen a las circunstancias y se conviertan en verdaderos agentes de cambio. Esto será función de la futura Secretaría Nacional de Recursos Humanos, quien estará consciente que el camino de la descentralización debe ser gradual y sistemático, pero no por ello lento e inseguro.

Aspectos relevantes del proyecto

Disposiciones generales

Se establece el carácter y ámbito de aplicación de la Ley, indicando claramente que la misma es de orden público y obligatoria en el Organismo Ejecutivo, incluyendo acá a las Secretarías y Dependencias de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas y Autónomas que carezcan de disposiciones propias en la materia.

El objetivo último de la Ley es garantizar la eficiencia y eficacia administrativa, mediante el establecimiento,

fomento y desarrollo de la Carrera Administrativa de los servidores públicos, estableciéndose a la vez los principios fundamentales del Sistema de Servicio Civil y acorde con ellos, sus objetivos.

Se diferencia claramente quiénes son funcionarios públicos y empleados públicos, para fines de aplicación de la Ley, quedando ambos grupos reunidos en la categoría de trabajador del Estado o servidor público.

Organización del Sistema de Servicio Civil

Uno de los aspectos relevantes que contiene el proyecto de Ley, es la forma como estará organizado el Sistema de Servicio Civil (Organos y Funciones), quienes serán los responsables directos de la adecuada administración del Sistema.

Para ello se hace una separación entre Organos de Dirección Superior y de Aplicación. La Dirección Superior se conforma por el Presidente de la República, la Secretaría Nacional de Recursos Humanos y la Junta Nacional de Recursos Humanos. Los Organos de Aplicación los integran los funcionarios que dirigen las dependencias del Ejecutivo. La máxima dirección le compete al Presidente de la República, quien lo hará por medio de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, mientras que los Ministros de Estado y los funcionarios que dirigen las dependencias e instituciones descentralizadas o autónomas cubier-

tas por el Sistema, tendrán bajo su responsabilidad directa la supervisión general de la aplicación de dicho Sistema dentro de su respectiva jurisdicción, misma que se cumplirá a través de la correspondiente Unidad de Administración de Recursos Humanos instalada para el efecto, la que ejercerá sus funciones bajo la dirección y coordinación de la referida Secretaría.

Otro aspecto novedoso de la Ley es la incorporación dentro de la estructura formal de la Presidencia de la República, de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos en sustitución de la Oficina Nacional de Servicio Civil, a la que se le encomienda el rol de administrar el Sistema de Servicio Civil. Con lo cual se le estará dando su verdadera connotación de ente rector de la administración de recursos humanos al servicio del Estado.

En forma especial se definen las funciones de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos —SENARH— y las atribuciones del Secretario y Subsecretario de la misma, observándose que en su contexto tendrán y asumirán un papel normativo dentro del Sistema.

De igual manera, para fines de organización del Sistema se define la función básica del otro órgano a quien le corresponde la dirección superior del mismo, en este caso la Junta Nacional de Recursos Humanos, a quien le competará actuar como tribunal de apelación en cuanto a recursos que puedan presentar los servidores públicos con motivo de aplicación de la Ley.

Categorías del Servicio Público

La Ley establecerá dos categorías de servicio: el de confianza administrativa, que se refiere principalmente a los servidores públicos que ocupen puestos de alto nivel como Ministros y Viceministros, Secretarios y Subsecretarios, Directores Generales, Presidentes o Gerentes de Entidades Descentralizadas y otros similares, así como a quienes ocupen puestos en los cuerpos de seguridad; la segunda categoría del servicio la constituye precisamente el de Carrera Administrativa, a quien se dirigen fundamentalmente los preceptos de la Ley.

Clasificación y Administración de Puestos

La función de clasificación de puestos es la principal herramienta en que se sustenta el Sistema de Servicio Civil, por cuanto que de ella se derivan las demás acciones que se desarrollan dentro del proceso de administración de los recursos humanos. Dicha función además de coadyuvar el adecuado ordenamiento de puestos, proporciona criterios que son determinantes para el establecimiento de remuneraciones salariales acordes al trabajo desempeñado y al costo de vida imperante en el medio.

Lo más trascendental que contempla la Ley dentro de su contexto lo constituye la descentralización de la administración del Plan de Clasifica-

ción de Puestos, mediante el traslado de las funciones operativas, tales como creación y reclasificación de puestos y otras que pudiesen resultar como producto del quehacer de los puestos y de las instituciones, a las diferentes Unidades de Administración de Recursos Humanos, lo que conferirá a cada autoridad nominadora la discrecionalidad necesaria para tomar las decisiones que considere pertinentes para optimizar el funcionamiento de las dependencias a su cargo, correspondiéndole a éstas adicionalmente la elaboración de los instrumentos técnicos para la administración de sus recursos humanos, los cuales serán revisados y aprobados por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos para su adecuada implantación. Asimismo, corresponderá a las citadas unidades la elaboración de las descripciones de los puestos bajo su jurisdicción, las que conformarán el Manual Específico de Descripciones de Puestos de cada dependencia, las que en conjunto integrarán el Manual General de Descripciones de Puestos, cuya administración compete única y exclusivamente a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos.

Cabe hacer notar que todas las acciones enunciadas serán ejecutadas conforme a las normas y directrices que para el efecto instituya la referida Secretaría, la que por los medios que estime convenientes verificará que las mismas sean realizadas de acuerdo a lo establecido, emitiendo para tal fin las resoluciones que corresponda.

Selección de Personal

Lo correspondiente al proceso de selección de personal será función de las unidades de recursos humanos, a quienes corresponderá diseñar, implantar y administrar los respectivos instrumentos técnicos, actuando bajo la supervisión de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, la que emitirá las normas generales para el efecto.

La idea fundamental es que las autoridades nominadoras, que ya no serán, por ejemplo, únicamente los Ministros de Estado como lo dispone la actual Ley, sino también los Directores Generales, Directores de unidades administrativas de determinado nivel como Hospitales Nacionales, unidades técnicas, directores regionales, jefes de zona, etc., se responsabilicen de la selección de su propio personal, evitando así recorrer los actuales largos y engorrosos trámites donde un director de hospital debe elaborar la propuesta respectiva, elevarla a su autoridad inmediata, ésta al Ministerio y de ahí a la Oficina Nacional de Servicio Civil para efectos de evaluación.

En consecuencia, la Ley fija básicamente los requisitos generales de ingreso al servicio; en los instrumentos específicos las autoridades podrán establecer otros que se adecúen a su propio campo de actividades. De igual manera, determina los aspectos concernientes al proceso de selección de personal, a ser aplicado por todas las unidades de recursos humanos, don-

de la Secretaría Nacional del Recursos Humanos asumirá su función normativa, de coordinación y supervisión.

Se delega la responsabilidad de elaborar las pruebas competitivas a la Autoridad Nominadora, quien designará para el efecto a las unidades de recursos humanos, las que deberán contar con el equipo técnico y humano idóneo; es importante que las pruebas puedan ser diseñadas por cada institución de acuerdo a sus propias características y necesidades, midiendo lo que se desea medir, proceso que deberá ser autorizado por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, para exigir aspectos técnicos u otros que se consideren pertinentes.

Actuaciones de Personal

Se establecen como facultades de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos —SENARH—, las de dirigir, normar, asesorar, supervisar y fiscalizar el proceso de nombramientos y demás acciones de personal.

Se regula el procedimiento a seguir en cuanto a establecer qué otras autoridades tendrán la calidad de Autoridad Nominadora con facultades para nombrar, contratar y destituir a los servidores públicos que dependan de ellos.

Con respecto al servidor ya nombrado, la Ley actual establece un período de prueba de seis meses cuando se trata de primer ingreso al servicio público y de tres meses por motivo de

ascenso. El proyecto de nueva Ley lo fija en un período de hasta un año, toda vez que para puestos de nivel operativo podría ser de uno o dos meses y los desempeñados por profesionales de hasta un año; se elimina el período de prueba en caso de ascenso.

Se define y conceptualiza lo concerniente a los interinatos, y se deja establecido que únicamente podrán emitirse nombramientos cuando la licencia concedida al titular sea sin goce de salario.

Se regulan las licencias que se pueden otorgar a los servidores públicos, estableciéndose las clases de licencias, términos y requisitos para la concesión de las mismas.

Cabe mencionar que se deja regulado lo relativo a la implantación del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos —SINAISP—; además de definirlo, se establece que será este Sistema el que permita contar con la base de datos que almacenará información de carácter general, laboral y socioeconómica de los servidores públicos, en beneficio del Sistema del Servicio Civil, que permita contar con datos e información para toma de decisiones, así como para definir políticas tendentes a mejorar el servicio público.

Derechos de los Servidores Públicos

Se ratifican los derechos ya establecidos por las leyes para los servido-

res públicos, unificándolos a fin de hacer más práctica su consulta.

Se precisó que cuando un trabajador sea trasladado a dependencias dentro del Organismo Ejecutivo o entidades descentralizadas o bien del Organismo Ejecutivo a otro organismo, no le afectará la continuidad de su derecho a disfrutar del período anual de vacaciones.

Dentro de los motivos para otorgar licencias se incluyeron las prácticas universitarias y las becas de estudio; y en el caso de las licencias por gravedad, se reguló conforme a las modificaciones al Código de Trabajo.

Se incluye también dentro de los derechos, el del bono vacacional y el referente a la indemnización. Se avanza en la legislación laboral al regular que el pago de la indemnización deberá hacerse en su totalidad dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de la resolución que ordene el pago o la declare procedente y constituya una obligación preferente del Estado. Se diferencia con la Ley actual en el sentido de que ésta contempla su pago por mensualidades sucesivas, excluyendo a los trabajadores que se acojan a la pensión de jubilación.

Obligaciones y Prohibiciones de los Servidores Públicos

Se mantienen las obligaciones reguladas en la actual Ley y se innova en el sentido de que son obligaciones derivadas de la aplicación de leyes y re-

glamentos en materia de administración de personal en el Sector Público, toda vez que la Ley actual sólo menciona leyes y reglamentos en forma general.

En cuanto a prohibiciones se establece la de nombrar o ascender en el Ejecutivo a una persona bajo un título de puesto que no haya sido aprobado por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos e incorporado al Plan de Clasificación de Puestos.

Se establece la prohibición de modificar cualquier título de puesto, salario o alterar sustancialmente las funciones de los puestos, sin previa autorización de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos. Así también, la prohibición de imponer medidas disciplinarias al trabajador cuando goce de vacaciones, becas, licencias por gravedad o accidente y la de pagar sueldos u otras prestaciones sin que estén debidamente ordenadas.

Otras disposiciones finales

Se fija que en el caso del Magisterio Nacional, éste se regirá por el Decreto No. 1485 del Congreso de la República y en forma supletoria por la Ley de Servicio Civil, debiendo entenderse aquí en lo relativo a creación de puestos, administración de salarios, nombramientos, derechos y obligaciones, procedimiento de despido y en todas aquellas acciones de personal

que el citado Decreto no contempla, del que se sugiere su inmediata revisión y actualización.

A fin de coadyuvar a delimitar claramente el derecho de sindicalización reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala, se ratifica el derecho de sindicalización, huelga y negociación colectiva.

En virtud que el proyecto de Ley en algunos artículos remite a reglamentos de personal, se especifica qué se entiende como tales y cuál debe ser su contenido mínimo.

Novedosa resulta la comprensión del caso especial de los miembros de las comunidades de repatriados, quienes a la luz de los futuros acuerdos de paz tendrán un tratamiento especial en materia de selección de personal, cuando se trate de primer ingreso al servicio público.

Se establece el proceso de conversión de la actual ONSEC a la futura SENARH, así como la facultad de ésta de asumir las funciones de las unidades de recursos humanos en tanto se crean y organizan. Amén de ello, la competencia de dicha Secretaría en la emisión de reglamentos.

En virtud que el proyecto sustituye totalmente a la Ley de Servicio Civil vigente, se deroga completamente el Decreto que la aprobó.

Finalmente, se señala que para permitir un período de estudio y preparación previa de parte de todas las unidades de recursos humanos, se fija un período de seis meses que medie

entre la fecha de publicación de la nueva Ley y su entrada en vigor.

Valoración del rendimiento

Proyecto que surge como parte integral de las nuevas políticas gubernamentales, que se plantean para el mejor desarrollo de la Administración Pública en el proceso actual de modernización del Estado de Guatemala; mediante este proyecto se pretende unificar criterios de evaluación del rendimiento; así como proveer información a todas las partes que en el futuro se involucren con el fin de que sirvan de base para recomendar ascensos, adiestramiento en servicio e incrementos salariales conforme a la escala correspondiente y a las posibilidades del Estado, para favorecer en todo caso el desarrollo de la carrera administrativa sin ingerencias foráneas que atenten con principios fundamentales contenidos en la Carta Magna.

En resumen, la valoración del rendimiento es el sistema mediante el cual se realizará la apreciación del desempeño del trabajador público en su puesto de trabajo con miras a desarrollar eficazmente su proyección de servicio en beneficio de la comunidad, más aún cuando se exigen cambios para hacer efectivos los procesos de desconcentración y descentralización de la cosa pública.

Objetivos:

- o Contribuir con las políticas de modernización en la Administración Pública en materia de Administración de los Recursos Humanos a su servicio, pretendiendo mejorar el nivel de eficiencia.
- o Establecer para todas las instituciones que se rigen por la Ley de Servicio Civil, procedimientos de uso general en materia de este sistema.

Por lo anterior se puede afirmar que la misión de dicho proyecto conlleva entre otros aspectos: establecer la capacidad de respuesta que poseen los servidores públicos, para aportar información del rendimiento laboral de los trabajadores a su cargo, lo cual contribuirá a la elaboración de diagnósticos y programas de capacitación; promoción del desarrollo del recurso humano mediante el otorgamiento de incentivos al mejor rendimiento laboral o desempeño laboral; ascensos, confirmación de puestos, reubicación u otras acciones de personal.

Logros:

Con la ejecución del proyecto del Sistema de Valoración del Rendimiento se pretende contribuir al desarrollo del proceso de descentralización, contando con el apoyo y responsabilidad

de Directores y Jefes de Departamento y Unidades de personal que conforman las dependencias del Organismo Ejecutivo quienes velarán porque se apliquen los instrumentos técnicos adecuados para cada puesto, así como interpretarán los resultados alcanzados, y realizarán las medidas correctivas que se consideren necesarias en cada caso, bajo la normación y supervisión directa de la futura SENARH.

Fase en que se encuentra

Actualmente el proyecto de Valoración del Rendimiento se encuentra en fase experimental dentro de la misma Oficina Nacional de Servicio Civil, en donde está siendo aplicada al personal que se encuentra en período de prueba, el cual ya fue evaluado con la primera de dos evaluaciones, cuyos resultados serán analizados y comparados.

Así mismo, dicho proyecto se encuentra en plan piloto en los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y Energía y Minas, con el objeto de que las observaciones que se obtengan sean incorporadas para mejorar los instrumentos respectivos.

El proyecto consta de dos boletas identificadas como: Boleta de evaluación para cada una de las series de puestos; Boleta de opinión sobre los factores a evaluar; y, de una tabla de valoración con su correspondiente

conversión para expresar cualitativa y cuantitativamente la situación en que se encuentra el servidor que fue objeto de valoración del rendimiento en su puesto de trabajo, en el entendido de que en dicho proceso participa tanto el evaluado como el evaluador de manera conjunta.

Modelo de Inducción de Personal para la Administración Pública

Dentro del marco de la políticas gubernamentales de modernización del Estado que plantean la urgente necesidad de hacer eficiente la Administración Pública, se proyecta unificar los procesos de integración de los trabajadores a los puestos de trabajo y a la institución misma, con el propósito de facilitar la identificación de éstos con la Misión y objetivos del Gobierno, lo cual permitirá alcanzar las metas de todo un sector.

Se conceptualiza a la inducción como la serie de procedimientos a través de los cuales se dá a conocer al trabajador la misión, visión, organización y función de la Institución, así como sus derechos y obligaciones para lograr su integración a la misma, por lo que la misma se debe dar en tres sentidos:

- o Inducción a la Dependencia
- o Inducción al Departamento o División
- o Inducción al Puesto de Trabajo

Inducción a la Dependencia:

Este procedimiento es el más general y se refiere al primer contacto del nuevo trabajador con la Institución, en donde debe presentársele una visión completa de ésta, principiando con el marco histórico, misión, objetivos, así como filosofía de trabajo para la prestación de un mejor servicio. Sirve también para dar a conocer al nuevo trabajador sus derechos, obligaciones y régimen disciplinario interno.

Inducción al Departamento, División o Unidad:

En esta fase de la Inducción se busca más especificidad introductoria. El trabajador nuevo es trasladado al Departamento en que prestará sus servicios. Es aquí en donde se le indica todo lo relativo a las actividades propias del Departamento, que formará parte de un equipo de trabajo en donde su concurso es importante para la consecución de las metas y objetivos departamentales, así como relativo a las actividades que como grupo deben realizarse, explicándo objetivos, funciones, metas, planes, programas y la relación con otras unidades de la institución.

Inducción al Puesto de Trabajo:

Esta inducción es la más específica. Es la fase en la que se acomoda

al empleado a su puesto de trabajo. Es aquí donde debe dársele información pormenorizada relativa al puesto, con el mayor detenimiento posible.

Por la importancia que esta reviste, es conveniente prestarle la atención que amerita. Esta es la fase más técnica en cuanto al esfuerzo que implica explicar un puesto de trabajo y sus múltiples facetas.

Objetivos:

- o Unificar criterios en procedimientos de Administración de Recursos Humanos.
- o Elevar el nivel de eficiencia de la instituciones a través de sus recursos humanos.
- o Dar a conocer anticipadamente y de manera técnica y veraz, el contexto en el que tendrá que desarrollarse el trabajador, así como los derechos y obligaciones que tiene dentro de la Institución, facilitando de esta forma el desarrollo de sus funciones.

Logros:

La puesta en marcha de este proyecto, contribuirá de manera efectiva a realizar los procesos de descentralización impulsados por las políticas de modernización del Estado y está con-

cebido para que cada institución dentro del Organismo Ejecutivo lo organice y desarrolle basado en la normatividad que le proporcionará ONSEC; para el efecto se ha iniciado el acercamiento con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, quien designó a su representante para que conjuntamente con los técnicos de ONSEC definan los procesos específicos para su aplicación en dicho Ministerio, a corto plazo.

Nuevo plan de Clasificación de Puestos

Como recordará el lector que gentilmente aborda el estudio del presente Informe, en Capítulo II (numeral 1) y en Capítulo III (numeral 1), se describió el Sistema de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo de Guatemala, así como los logros del mismo durante el periodo 1988-1996.

En síntesis, puede afirmarse que el Plan cumplió los objetivos para los cuales fue creado, y en algunas áreas rebasó las expectativas previstas. No obstante, dadas las condiciones actuales y futuras, donde el cambio y modernización del aparato estatal constituyen la clave para que éste sirva con efectividad a los usuarios, es pertinente que dicho Plan se rediseñe, toda vez que el mismo se convierte en el instrumento más adecuado para sistematizar la clasificación de puestos en Guatemala, siendo indispensable no

sólo modificar su estructura, sino también los mecanismos para su administración, donde se dé paso a la descentralización y desconcentración del Sistema de Clasificación de Puestos.

El diseño del futuro Plan de Clasificación de Puestos, debe basarse en un pleno conocimiento de los cambios que están ocurriendo y que se estima ocurrirán en las organizaciones estatales, producto de las tendencias y políticas que sigue el Gobierno.

En este sentido las políticas actuales se encaminan a la reestructuración de la administración pública, a través de desconcentrar y descentralizar la prestación de los servicios públicos, para lo cual, como objetivo-meta, se propone la transferencia a las gobernaciones departamentales y a las municipalidades de aquellas funciones que por su naturaleza puedan ser ejecutadas por ellas, en las cuales las comunidades jugarán un rol muy importante en la autopromoción de su desarrollo.

En este orden de ideas, la reducción tanto de la centralización en la toma de decisiones como en la ingerencia del aparato administrativo del Estado es inminente. La nueva concepción será la subsidiariedad como el principal valor y estandarte del accionar de la administración pública.

La reestructuración del Estado implica, en el ámbito administrativo, una mayor flexibilidad de este aparato e involucra su descentralización política y la participación ciudadana. Para ello se propone una reducción de las fun-

ciones y servicios que el Estado presta, que tiendan a constituirlo en un Estado Corporativo (generador de políticas sectoriales y normas).

Debe considerarse que el proceso que se plantea para la modernización del Estado, encaminado a la transferencia de las funciones y servicios a las Gobernaciones Departamentales y a las Municipalidades, implica condiciones que actualmente no existen, tal el caso de infraestructura organizacional e independencia de los Departamentos para decidir por sí mismos sobre como resolver sus necesidades y contar con los recursos necesarios para poder ejecutar obras y prestar servicios. De esa cuenta, el Plan de Clasificación de Puestos, como herramienta de dirección, y su administración, debe ser altamente flexible, de tal manera que facilite dichos procesos, lo que constituye el principal reto.

Si se toma en consideración que un Plan de Clasificación, de hecho, es el punto de partida o piedra angular sobre la cual se basa la administración de personal y que por la dinámica de las organizaciones, la clasificación es un proceso continuo y nunca estático, de la proactividad en el diseño de su estructura depende la anticipación y adaptabilidad que éste pueda tener a los cambios que le exige el medio y que pueda constituirse en una herramienta dinámica para la dirección de recursos humanos.

Considerando que la mayor participación del Estado se circunscribirá a apoyar la autogestión y autopromoción

de las diferentes comunidades y el desarrollar únicamente aquellas actividades que éstas no pueden ejecutar, el nuevo Plan de Clasificación debe propender a:

- o Coadyuvar a los procesos de desconcentración y descentralización de las dependencias del Estado;
- o Constituirse en base sólida para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección de personal, tomando en consideración las necesidades y características de las comunidades;
- o Sentar las bases para evaluar la eficiencia, productividad y eficacia de los servidores públicos;
- o Facilitar la determinación y aplicación de sistemas de remuneración que se basen en métodos analíticos que tomen en consideración no únicamente variables exógenas (costo de vida, por ejemplo), sino también las características de las organizaciones donde se aplica y la importancia relativa de los puestos dentro de las mismas; y,
- o Permitir el establecimiento de planes de carrera, para una gran variedad de puestos, con características particulares en función de su especialidad y áreas de trabajo.

El nuevo plan de clasificación debe basarse en un modelo más flexible que el actual, así como que provea de información indispensable para crear

los instrumentos necesarios para una eficaz administración de recursos humanos.

Para su establecimiento se requiere definir y adoptar una política en materia de recursos humanos, introducir las modificaciones necesarias en la legislación actual, fortalecer e involucrar a las actuales unidades de personal de las distintas dependencias de Gobierno.

Para lograr la flexibilidad necesaria, el nuevo Plan de Clasificación debe tomar como base para su estructuración un modelo que considere las características organizacionales comunes de las dependencias del Organismo Ejecutivo, así como que permita considerar aspectos específicos de los tipos de trabajo y ocupaciones en que puedan enmarcarse los puestos que las conforman.

En este orden de ideas, la principal alternativa constituye un modelo por medio del cual se determine la clasificación de puestos sobre la base de una evaluación factorial aplicada a descripciones y especificaciones que expresen lo que efectivamente se realiza en los puestos, con lo cual los ubicará, para efectos de su clasificación, dentro de determinados niveles previamente definidos, independientemente del título que les sea asignado. Con ello se contará con descriptores reales de los puestos, los que proporcionarán mayor información que las especificaciones de clases de puestos actuales, facilitando el desarrollo y descentralización de procedi-

mientos más perfeccionados para la ejecución de las funciones de administración de recursos humanos y principalmente para establecer una planeación estratégica de los mismos, toda vez que se contará con información detallada sobre las tareas y características de los diferentes puestos en función de la organización en que se encuentran inmersos, coadyuvando al establecimiento de pruebas más objetivas para los procesos de reclutamiento y selección, formulación de pautas de evaluación del desempeño, diseño de programas de capacitación, apreciar separadamente los distintos elementos que caracterizan cada puesto de trabajo y, medir el valor relativo de los puestos con ayuda de escalas numéricas.

Cabe mencionar que los relacionados descriptores deberán ser elaborados en los distintos lugares de trabajo, para darles una mayor objetividad, descentralizando con ello esta función, la cual en la actualidad se encuentra centralizada en la ONSEC.

Derivado del universo tan variado de puestos sujetos al Plan y de la dificultad que se experimentaría al evaluarlos con tablas generales de factores y grados, lo que representaría comparar puestos que por su especificidad no son compatibles en sus grados de responsabilidad, el modelo debe considerar una clasificación de puestos en dos planos a la vez; es decir, un plano vertical a través de familias profesionales, y en un plano horizontal a través de rangos de pun-

tuación para la asignación de los puestos.

El plano vertical identificará el universo de familias profesionales que existen en la Administración Pública, y dentro de ellas, se marcará la vía en que una persona puede crecer en cada organización como producto de su propio desarrollo (carrera administrativa).

El plano horizontal será el resultado de la determinación de rangos de puntuación producto del establecimiento de los niveles jerárquicos de la pirámide ocupacional en que pueda englobarse la estructura organizacional y las familias profesionales, de todas las dependencias del Organismo Ejecutivo.

La clasificación de los puestos sobre la base de familias profesionales facilitará el proceso de desarrollo de tablas de valoración específicas para cada una de ellas, en cuanto a las intensidades en que pueda presentarse los factores de valuación de las mismas. Esto le dará una mayor objetividad al sistema de valuación, toda vez que evitará el tener que calificar los puestos con grados que no le sean aplicables.

En lo que respecta a la administración del nuevo Plan, se toma en cuenta como referente la problemática actual, la que en buena medida es debido a la alta centralización en las acciones de administración de recursos humanos en el sector público y siendo que el Plan constituye la principal herramienta de dirección en esta materia, su

administración debe basarse en un modelo que permita el traslado de la toma de decisiones hacia los lugares donde se producen los problemas; dicho traslado debe ejecutarse con reglas claras para evitar caer en anarquía, por lo cual el modelo parte de contar con dos tipos de órganos, la actual Oficina Nacional de Servicio Civil y las Autoridades Nominadoras.

A la Oficina Nacional de Servicio Civil le corresponderá dirigir, organizar y controlar las acciones que en esta materia se dicten, para lo cual deberán crearse los reglamentos y normativos necesarios que establezcan las reglas que regirán las acciones en materia de clasificación de puestos.

Las funciones operativas, tales como creación y reclasificación de puestos y otras que pudiesen resultar como producto del que hacer de los puestos y de las instituciones, serán descentralizadas a las diferentes Autoridades Nominadoras, lo que les conferirá la discrecionalidad necesaria para tomar las decisiones que consideren pertinentes para optimizar el funcionamiento de las dependencias a su cargo, correspondiéndole a éstas adicionalmente la elaboración de los instrumentos técnicos para la administración de sus recursos humanos, los cuales serán revisados y aprobados por la Oficina Nacional de Servicio Civil para su adecuada implantación.

La referida modificación del Plan de Clasificación de Puestos, deberá

sustentarse en las siguientes normas generales:

- o Cada institución cubierta por el Macrosistema de Servicio Civil, debe elaborar su propio Manual de Descripciones de Puestos.
- o La elaboración de los descriptores deberá fundamentarse en el sistema de Familias Profesionales y los factores que para el efecto se establezca.
- o Como consecuencia de la generación de descriptores de puestos en cada ministerio e institución, la denominación de los mismos se hará con títulos específicos, que expresen lo que efectivamente se realiza en ellos. Los Manuales de Descripciones de Puestos de los ministerios e instituciones se integrarán en un Manual General de Descripción de Puestos, que será administrado por la ONSEC, toda vez que es necesario mantener una visión y administración general de los procesos de clasificación de puestos. Se persigue que el referido Manual General sirva de base para la formulación de políticas, normas y procedimientos para la ejecución de las funciones de la administración de recursos humanos.
- o La clasificación de puestos se realizará sobre la base de los niveles establecidos en la pirámide ocupacional de las organizaciones del Estado. Es importante establecer ésta, con el fin de no

perder la perspectiva sistémica que se requiere en todo proceso de análisis de puestos.

- o La fase de Valoración la realizará la ONSEC, por cuanto es necesario mantener la centralización de las políticas salariales en el sector público, ya que un sistema de tal naturaleza debe obedecer a políticas de Gobierno de observancia general.
- o El mantenimiento de los Manuales de Descripciones lo hará cada Autoridad Nominadora. La aprobación de los mismos, mediante resolución de la ONSEC.
- o Los estudios de puestos se desarrollarán sobre la base del análisis integral del trabajo, lo que implica el estudio de los puestos propiamente dichos para conocer las tareas, los deberes y responsabilidades que tienen asig-

nados; así como el análisis de estructuras organizacionales, procesos y procedimientos, disponibilidad de recursos, factibilidad de aplicar medidas sustitutivas de menor costo financiero.

Como nota final, puede indicarse que el proyecto del nuevo Plan de Clasificación de Puestos se encuentra en proceso de ejecución, fundamentado en el diagnóstico realizado en su oportunidad, en la propuesta metodológica comentada supra y en otros elementos de carácter técnico implícitos en su formulación. El propósito último es ponerlo en vigencia en 1997, independientemente si el proyecto de nueva Ley de Servicio Civil descrito con anterioridad se aprueba; lo ideal es que sí lo esté, aunque no es una condición necesaria, habida cuenta que para que el nuevo Plan funcione se tienen previstos los mecanismos legales que lo validen

Δ