

Diagnóstico del Servicio Civil

Sin carrera ni política pública clara



El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento-, más los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985) para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El principal objetivo de todo gobierno debe ser generar, sobre la base de estos principios, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin embargo, este objetivo todavía es un desafío debido a las normas (instituciones formales) de los órganos del Estado que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente se hace.

La Constitución Política de la República establece en su artículo 108 que "las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades". La Ley de Servicio Civil -Decreto número 1748 del Congreso de la República- data del año 1968 sin haber sido modificada hasta la fecha, y tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública.

¿Cuáles son los principales obstáculos actualmente en Servicio Civil?

La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, y contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley. Se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental:

- Burocracia originada por procedimientos obsoletos y regulaciones innecesarias.
 - Controles excesivos y duplicidad de funciones.
- Recurso humano escasamente capacitado y poca retroalimentación.
- Abuso en el uso de partidas presupuestarias para obviar restricciones en requisitos para ocupar un puesto o para mejora salarial.
 - Multas poco efectivas; régimen sancionatorio débil.
- Discrecionalidad en los ascensos obviando el procedimiento de oposición.
 - Mala y poco clara remuneración de los profesionales.
- Resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna.
- Abuso en la figura de la negociación colectiva para la creación, remuneración, ascensos, permutas y traslados de trabajadores.
 - Tratamiento preferente y proteccionista al trabajador.



Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el *generalizado incumplimiento de la ley*. Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia. En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco y promover una reforma que atraiga al capital humano mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basada en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.



www.cien.org.gt
#DesarrolloGT



Gestión Pública

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)
 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)



Algunos desafíos para la administración de personal del Gobierno, que dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población son:

- El personal rota con frecuencia. Cerca del 85% de puestos gerenciales cambia cada 4 años; el 55% del personal catalogado como permanente es reubicado cada 4 años.
- Persisten las plazas por referencia.
- Tiene más importancia la antigüedad que los méritos profesionales y la evaluación en el puesto.
- No se percibe la aplicación de planes eficaces de capacitación, de evaluación, o de profesionalización del personal contratado, o de la importancia y peso para la promoción.
- Los salarios están protegidos. No existe vinculación del salario al rendimiento.
- Existe la protección contra despidos, lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- La clasificación de puestos públicos no ha sido debidamente actualizada (1991, 1992).
- Los pactos colectivos de condiciones de trabajo son por lo general proteccionistas, costosos e insostenibles en el largo plazo. No existe correlación entre los beneficios que obtienen los trabajadores por esta vía, y las responsabilidades y obligaciones que debieran asumir.

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones públicas, e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente: el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial cuentan con sus propias normas de servicio civil y sí aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra ONSEC. Al Organismo Ejecutivo se le aplica la Ley de Servicio Civil, sin embargo: la **Presidencia de la República** cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSEC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios. En el caso de los **Ministerios de Estado**, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil o no necesariamente la cobertura es total:

El personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990). En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para los diplomáticos en las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). La ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el **Ministerio de Gobernación** la cobertura es a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior se rige por las leyes y los reglamentos respectivos. En cuanto al **Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes**, el personal docente se rige por el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para el personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.

En entidades descentralizadas, autónomas o no, el régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar éstas con su propio régimen legalmente aprobado. Se cuenta con cerca de 45 diferentes regímenes paralelos a la Ley, que amparan a un alto porcentaje de la fuerza laboral del sector público: maestros, militares, policías, entre otros. Los Órganos de Control tienen su propio régimen de administración de personal, las Municipalidades de la República cuentan con la Ley de Servicio Municipal (1987), y en el caso del Registro General de la Propiedad, su personal no figura como empleado público.



www.cien.org.gt
#DesarrolloGT



Gestión Pública

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)

 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)



La proliferación de normas de administración de personal significa que, primero, la Ley de Servicio Civil es una norma desfasada que ya no responde a las necesidades de las entidades de la administración pública, ni al sistema que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse. Segundo, la proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano.

RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

Revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos. Los pactos colectivos no debieran utilizarse para modificar las normas generales de administración de personal. **Evaluación del rol de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC)**, en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación para la creación, modificación y supresión de puestos. Es decir, es un ente rector que norma, pero que no necesariamente ejecuta la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.

Mediano plazo:

Censo de los trabajadores. Se requiere contar con información actualizada permanentemente del número de puestos con que cuenta la administración pública y su distribución, así como información del perfil para cada uno de ellos (incluyendo los puestos exentos), si están siendo ocupados o no, remuneración básica, entre otros.

Profesionalización de los empleados públicos. Para el buen desempeño de la administración pública se requiere contar con personal calificado para cada puesto, así como una constante capacitación y profesionalización del personal que le permita, no sólo mejorar su eficiencia sino también progresar en la carrera administrativa. La profesionalización y capacitación constante requiere de planificación y de asignación presupuestaria, así como contemplar una mejora salarial.

Largo plazo:

Una nueva normativa. Es primordial contar con principios generales básicos y aplicables a todo sistema de contratación pública, así como contar con una norma actualizada, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de recurso humano. Revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido y unificar los criterios que actualmente aplica la ONSEC para nombramientos, ascensos y despidos. Se sugiere que la Ley de Servicio Civil sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas (Gobierno Central), definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, permitiendo así la flexibilidad.

Evaluar y ajustar la normativa complementaria a la Ley de Servicio Civil para que responda a la nueva carrera administrativa. La normativa incluye la Ley de Salarios, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, la Ley Orgánica del Presupuesto, el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado – Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, entre otras.



www.cien.org.gt
#DesarrolloGT



Gestión Pública

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)

 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)