



Gestión Pública





En los últimos veinte años la composición del presupuesto ha reflejado un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios. Específicamente, se ha priorizado el gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión. Esto mismo se debe a un crecimiento del gasto en la masa salarial concentrada en tres ministerios: Educación, Gobernación y Salud. Esta dinámica ha provocado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos.

El gasto de funcionamiento no se puede considerar en sí mismo negativo, a menos que existan factores que afecten su calidad, eficiencia y efectividad. Uno de esos factores es la débil vinculación entre la planificación y el presupuesto que no provee respuestas a la pregunta de qué se quiere lograr con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2020 el Gobierno estableció 24 resultados estratégicos y 54 resultados institucionales, que representan solamente el 36.4% del total del gasto proyectado. Es decir que la planificación oficial no puede explicar el 63.6% restante del gasto. Una explicación de este fenómeno es el alto grado de componentes no flexibles del presupuesto que impiden asignar los recursos a las prioridades estratégicas. En 2020 las rigideces alcanzan el 89.4% del total del presupuesto.

Otra causa de la débil vinculación plan-presupuesto es la inercia del funcionamiento institucional que tradicionalmente orienta el gasto a ejecutar actividades - independientemente de los logros - y a producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma. En ausencia de o debido a la deficiente planificación, la evaluación del desempeño es incompleta o inexistente. Los reportes que generan las entidades están vinculados principalmente a información obtenida del SICOIN, no realizan análisis comparativos entre lo planificado y la ejecución de los productos, ni el avance en los indicadores de resultados esperados.

El desconocimiento de la cantidad de personas que trabajan para el Estado y sus funciones afecta negativamente la calidad del gasto de funcionamiento. El sistema oficial GUATENÓMINAS da cuenta solamente del personal permanente, temporal y por contrato (contabilizados en el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08), y recientemente mediante el Acuerdo Ministerial 295-2019 se aprobó el módulo del subgrupo 18 en este sistema oficial. Actualmente, el sistema GUATENÓMINAS funciona en 58 entidades del sector público no financiero: 43 pertenecen al Organismo Ejecutivo y 15 son entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas. Por medio de este sistema se lleva a cabo el 95% de ejecución del Grupo de Gasto 0. Si bien la información del personal contratado se publica de oficio en largas listas, las entidades no realizan conciliaciones ni auditorías entre expedientes individuales y datos del sistema para controlar la calidad de la información, mejorar la asignación del recurso humano en procesos productivos y evaluar desempeño. En ausencia de un sistema de gestión de personal y evaluación del desempeño, los incrementos salariales se logran principalmente por medio de presiones políticas.

El alto nivel de injerencia política en el presupuesto debilita aún más la vinculación con un plan. El nivel de modificaciones que realiza el Legislativo en las asignaciones del gasto afecta aproximadamente el 4.9% del monto total del presupuesto, uno de los más altos de la región. No se toma en cuenta el avance en el logro de resultados ni la evaluación del desempeño de los programas y proyectos para hacer ajustes en el Proyecto de Presupuesto y en las normas que acompañen la ejecución anual, en función al cumplimiento de metas.



¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el Presupuesto Público?

La sobre estimación de los ingresos debido a deficiencias técnicas en las proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas, y prácticas poco transparentes en la proyección de la cuenta de “otros ingresos tributarios”. Estas sobre estimaciones, inflan el nivel del gasto sin fuente de financiamiento certera y afectan el déficit fiscal.

Persiste la mala calidad de planificación estratégica y operativa. Resalta la falta de modelos conceptuales sobre los retos que se deben resolver. No hay indicadores de medición de avance y hay poca articulación entre los elementos del modelo lógico de las estrategias que planifican las instituciones: resultados, productos (bienes y servicios que se entregan a la población), subproductos, metas físicas e insumos. A ello se suma la poca vinculación del plan con la estructura presupuestaria institucional. Persiste también una alta cantidad de componentes rígidos del gasto.

Es notoria la ausencia de un sistema de seguimiento basado en un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales. Algunos indicadores de Resultados Estratégicos vigentes no se pueden medir, pues no se dispone de la información; otros presentan metas que ya han sido alcanzadas; otros no establecen magnitudes de cambio que se deban medir; o bien, algunos ya fueron alcanzados y se siguen incluyendo en el presupuesto.

Persisten múltiples obstáculos en la fase de ejecución del gasto: cuellos de botella en procesos de adquisiciones; deficiencias en coordinación interinstitucional para intervenciones estratégicas; alta cantidad de modificaciones presupuestarias; dificultad en el control de calidad de las construcciones de infraestructura; retrasos en los plazos de ejecución de obras (prórrogas contractuales); constantes incrementos en montos de los contratos; desorden en el registro contable del gasto y en el manejo de las fuentes de financiamiento; y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que genera incertidumbre debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas del régimen de compras públicas. Esto termina produciendo altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios que prestan las entidades públicas.

Mala estimación del gasto en el mediano plazo. La planificación multianual presentan inconsistencias en la programación de metas físicas; las proyecciones de avance físico y sus costos se hacen sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; no se proyectan costes de capital y recurrentes de los proyectos de inversión. Esto afecta la consistencia de la demanda de presupuesto multianual, no permite establecer posibles déficits de financiamiento y limita la discusión sobre la efectiva y eficiente asignación de recursos en el mediano plazo.

Los informes de rendición de cuentas son una mera formalidad y no tienen ningún impacto en las asignaciones futuras de presupuesto. Son colecciones de datos y largas tablas extraídas principalmente del SICOIN, con información financiera, sin avance en metas planificadas; no son informes inteligentes que permitan tomar decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria; y ninguna entidad pública elabora informes sobre los recursos humanos asignados a cada unidad, programa y resultado esperado, de forma comparativa con años anteriores.



RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

1. Fortalecer la calidad de los planes en las fases de diagnóstico y priorización de retos a resolver; elaborar modelos conceptuales basados en evidencia científica; diseñar resultados alineados al reto; definir intervenciones apropiadas para resolver el tipo de obstáculos que se está atendiendo; definir indicadores pertinentes y un plan de metas de avance anual.
2. Hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver problemas de ineficiencia: publicar la nómina de personal del sector público que incluya datos de la persona, su perfil profesional, funciones y responsabilidades, sueldo y complementos, y datos de contacto oficiales.
3. Incorporar un proceso formal de revisión y ajuste de las proyecciones del comportamiento de variables macroeconómicas, en un momento más próximo a la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso, que permita ajustar las estimaciones a escenarios macroeconómico más realistas. Además, se recomienda desagregar y transparentar las cuentas presupuestarias de “otros ingresos” para conocer el detalle exacto de la proyección de ingresos tributarios.

Mediano plazo:

1. Mejorar la eficiencia del gasto público. Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR) con el fin de vincular todo el gasto de personal y servicios profesionales y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, para identificar plazas no necesarias, duplicidades y plazas fantasma. De la mano con esta recomendación se pueden re-negociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.
2. Implementar un sistema de rendición de cuentas centrado en el desempeño y el logro de resultados, basado en un sistema de seguimiento dentro de un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales, que funcione de manera periódica a lo largo de cada ejercicio fiscal, y que provea información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias.
3. Eliminación gradual del gasto no flexible en materia de recurso humano y servicios de personal, iniciando por gastos no flexibles que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente al orden en el registro de la nómina y del personal permanente de las entidades públicas.

Largo plazo:

1. Eliminación del gasto no flexible en el marco normativo vigente y cambiar el énfasis de las asignaciones presupuestarias al logro de resultados, integrando el presupuesto como un todo que considera el accionar de todas las entidades públicas; y acompañar esto por mayor responsabilidad en el logro de resultados de desarrollo.
2. Implementación del Presupuesto Multianual en el marco normativo vigente. Si bien este es un cambio difícil de implementar, se debe revisar e identificar toda la normativa que condicione principalmente las aprobaciones multianuales con el fin de reducir la injerencia política y dar sostenibilidad a las intervenciones. Este giro en el sistema presupuestario debe estar acompañado con un enfoque fuerte hacia el logro de resultados.
3. Retomar los principios del pacto fiscal. En cuanto al endeudamiento público, principalmente en lo referido a: (1) el propósito de su uso es para financiar diferencias transitorias entre los ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto; y (2) utilizar el crédito público para financiar gastos de inversión y evitar financiar gastos de funcionamiento.





La oferta de los servicios públicos a los ciudadanos, sin adquisiciones, no puede existir. De esa cuenta, el primer objetivo en esta materia es proveer de bienes, servicios y obras al Estado. Y el segundo objetivo, es propender a apoyar políticas públicas en lo económico, social y también en lo medioambiental. En tal sentido, las adquisiciones públicas dejaron de ser una simple y secundaria labor de apoyo a las organizaciones, para convertirse en una actividad estratégica del Estado, es decir, algo que debe plantearse y medirse, pues sólo en América Latina y el Caribe, durante el año 2014, este aprovisionamiento abarcó alrededor del 17% de su PIB.

Hoy día se enfrenta un modelo estatal con una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público y su provisión la realiza principalmente con la contratación de más funcionarios públicos. Irremediamente esto acarrea: 1. la utilización abusiva y arbitraria del poder, y 2. la utilización legítima del gasto público en cometidos no sustantivos del Estado o aplicados a estos fines pero sin ninguna disciplina o sentido técnico.

En la actualidad, la desaceleración de la inversión, la insuficiente creación de plazas formales de empleo y la baja en el poder recaudador del Estado, representa pérdida en el poder adquisitivo de la población, por lo cual ésta traslada de manera creciente más demandas al Estado, aunque se tengan considerados los servicios públicos como deplorables y de última opción. Así visto, la pérdida de credibilidad del sector público como gestor, se ve influida por la percepción de corrupción y falta de transparencia. Sin embargo, la sensibilidad más grande la desata el incumplimiento casi ilícito de la prestación de servicios públicos.

La burocracia estatal se transformó, a través de múltiples regulaciones en un mecanismo de coerción que, en nombre del control, resuelve problemas aislados y sobredimensionados, limita la iniciativa y la dinámica del mercado, y crea un centralismo excesivo sin objetivos y ni metas. De ello, dos conclusiones, primero, el resaltar que la ineficiencia en la inversión de los recursos públicos implica el pago de un sobre costo, lo que significa que alguien deja de recibir recursos, y a la vez, la administración pública suple su incumplimiento con el uso de mayores fondos públicos. Además, segundo, se observa un problema con la calidad: que el gasto sea para los ciudadanos.

¿Cuáles son los principales desafíos que deben superar las Adquisiciones?

En Guatemala, el sistema de adquisiciones públicas no cuenta con encargados gerenciales, pues sigue descansando en el correcto funcionamiento de los controles legales. Necesariamente, se debe asumir un nuevo modelo concentrado en los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas.

Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas, la publicidad, igualdad de los proponentes y competencia, deben actualizarse y simplificarse, desarmando los excesivos trámites y pasos, optando por la rapidez y tratando de evitar seguir ciertas formas sin razones sustantivas. La inversión eficiente implica obtener las mejores condiciones a través de una pugna entre los postores, el mejor precio por la mejor oferta.



De la Ley de Contrataciones del Estado

La Ley de Contrataciones del Estado está contenida en el Decreto número 57-92 del Congreso de la República de fecha 5 de octubre de 1992. En la actualidad, la misma incluye una normativa desordenada y una vasta cantidad de regímenes de adquisición, entre ellos: suministros importados, licitación, cotización, contrato abierto, compra de baja cuantía, compra directa, contratación directa, adquisición con proveedor único, arrendamiento y compra de bienes inmuebles, subasta electrónica inversa, adquisición por entes especiales y un régimen de excepción.

En el año 2015, la Ley de Contrataciones del Estado abarcó, dentro de su alcance, a las entidades del derecho privado que administren o reciban fondos públicos, dentro de ellas: Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro, entidades de cualquier naturaleza, fideicomisos y adquisiciones que se realicen con recursos de préstamos externos. Ello, sin cuestionar lo impracticable que resulta de enmarcar actividades privadas dentro del esquema del derecho público.

Además, cabe mencionar que un desafío adicional fue generado por las múltiples reformas incorporadas a la Ley de Contrataciones del Estado, las cuales se aprobaron sin utilización de técnicas mínimas de redacción. Como referencia, se presenta a continuación un listado de las mismas:

Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado

Decretos que reforman la Ley de Contrataciones del Estado:
1997
Decreto 20-1997
2001
Decreto 34-2001
2001
Decreto 73-2001
2006
Decreto 11-2006
2009
Decreto 27-2009
2010
Decreto 45-2010
2011
Decreto 06-2011
2015
Decreto 09-2015
2016
Decreto 46-2016



RECOMENDACIONES PRIORIZADAS



Corto plazo:

1. Análisis técnico del texto de la Ley de Contrataciones del Estado.
2. Caracterizar dentro de la Ley de Contrataciones del Estado los diferentes tipos de contrataciones, con el fin de determinar los procedimientos que les son propios.
3. Contrastar la Ley de Contrataciones del Estado frente otras leyes de contenido común.

Mediano plazo:

1. Hacer un levantamiento de los distintos procesos de contrataciones, para obtener un diagnóstico respecto al grado de eficiencia del sistema.
2. Discutir a nivel técnico los diversos problemas interpretativos de la Ley de Contrataciones del Estado y leyes afines, especialmente frente los equipos de las dependencias usuarias que demandan mayor grado de ejecución en materia de adquisiciones y la Contraloría General de Cuentas.
3. Solicitar a la Contraloría General de Cuentas la identificación, recopilación y clasificación de los principales hallazgos o debilidades encontradas en sus distintos procesos de auditoría gubernamental.

Largo plazo:

1. Con base en las evidencias encontradas en el levantamiento de información, determinar el grado de reformas que demanda el sistema, lo que puede incluir disposiciones legales.
2. Crear un sistema de adquisiciones públicas con énfasis gerencial, que priorice una racionalidad organizacional que adecúe los medios disponibles a los fines y objetivos a alcanzar.
3. Incorporar dentro de los objetivos estratégicos del Estado el tema de las adquisiciones, pues la optimización de la gestión de compras estatales tiene una incidencia fundamental.





Los recursos de los ciudadanos son el bien más valioso con el que los administradores públicos pueden contar, ya que representan el esfuerzo diario de quienes les delegan la responsabilidad de su manejo. Por ello es que la gestión del gasto público es un proceso que ha venido cobrando mayor importancia en las últimas décadas. Se han generado normas, procedimientos e incluso herramientas para hacer la ejecución más transparente en aras de rendir cuentas a los contribuyentes.

Desde la generación de presupuestos, hasta su ejecución y control, son diversas instituciones y entidades las que participan en todo el proceso. De esa cuenta, una visión integral, objetiva y que busque la complementariedad es fundamental para que la gestión del gasto público sea sustentable y eficiente tanto en la asignación de los recursos como en su gasto. Es de vital importancia conocer el estado actual de la Contraloría General de Cuentas (CGC), revisando sus avances recientes y principales desafíos, generando conclusiones y recomendaciones puntuales para la mejora del control del gasto, dentro del gran proceso de gestión del gasto público.

El concepto de control del gasto público ha estado presente en Guatemala desde la época de la colonia, pues han existido diversas instituciones y personas con funciones en ese sentido. Fue hasta el año de 1921, en el que se creó un Tribunal de Cuentas con independencia del gobierno central y dotado de autoridad suficiente en lo relativo a sus órdenes y disposiciones. Dicho órgano tuvo algunos cambios a través del siglo XX, especialmente entre los años cuarenta y cincuenta, cuando toma la forma de Contraloría de Cuentas y se crea dentro de ella, la figura del Contralor. Finalmente, queda la Contraloría General de Cuentas -CGC- plenamente establecida en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en el año 1985.

Dentro de la misma, se establece que la CGC es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que realice colectas públicas. Quedando sujetos a fiscalización, los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación de Estado, invierta o administre fondos públicos.

Luego de la evaluación institucional realizada en 2015 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se verificó que la normativa de auditoría gubernamental existente en Guatemala contaba con una amplia brecha, en relación a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras -ISSAI- y a otras buenas prácticas internacionales. De esa cuenta, se desarrolló un trabajo interno de adaptación de la normativa en sus cuatro niveles: 1) principios fundamentales; 2) requisitos previos para el funcionamiento de las EFS o SAI; 3) principios fundamentales de auditoría; y 4) directrices de auditoría.

Las normas adaptadas a nuestro país fueron aprobadas en 2017 bajo el nombre de ISSAI.GT. A partir de ese momento, se constituyeron como el marco conceptual, metodológico y de buenas prácticas que deben ser observadas y aplicadas para ejercer el control gubernamental interno y externo. La CGC ha hecho énfasis en que su observación debe darse tanto en las auditorías realizadas por ellos mismos, como por las unidades de auditoría interna, incluso cuando se realice la contratación de auditores independientes o firmas privadas para auditorías de control gubernamental.





De igual forma que en el ámbito internacional, quedó establecido que las ISSAI.GT deben ser realizadas periódicamente, en el caso nacional por la Dirección de Aseguramiento de la Calidad de Auditoría de la CGC. Esta última, creada con el fin de verificar de forma constante el cumplimiento de normas y procedimientos que garanticen la calidad de las auditorías.

En cuanto a avances recientes, puede agregarse la creación de la Dirección Técnica Sectorial de Auditoría, a través de la cual se propone el diseño estratégico de las políticas de fiscalización con enfoque sectorial. Asimismo, proveer insumos a las direcciones de auditoría sectorial para hacer más efectiva y dinámica la acción fiscalizadora. Además, fue creada la Dirección de Análisis de la Gestión Pública, Monitoreo y Alerta Temprana, encargada de la detección de riesgos en los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas, trasladando insumos a las autoridades superiores y direcciones de auditoría sectorial.

El enfoque sectorial mencionado anteriormente, permite hacer uso de información de terceros relacionados con el sector auditado, utilizando los resultados provenientes de estudios, de manera que se pueda ejercer un control más efectivo y seguimiento. Esto último, aunado a la adopción de las ISSAI.GT, puede llevar a la Contraloría General de Cuentas a alcanzar los estándares internacionales y a desarrollar nuevas herramientas, modelos y criterios de auditoría de cara a la búsqueda de la eficiencia y transparencia, generando mayor confiabilidad en su trabajo.

¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar la Contraloría?

En el mes de junio de 2018, el BID realizó una nueva evaluación institucional de la CGC desde una metodología denominada Determinación del Nivel de Desarrollo y Uso de Sistemas de Gestión Financiera Pública. En ella se evaluó el polar específico relativo al subsistema de control interno. Esta evaluación tuvo por objetivos determinar el nivel de desarrollo de la CGC en comparación a los estándares internacionales y mejores prácticas de auditoría gubernamental, establecer el posible uso de la CGC como agencia de control externo para operaciones financiadas por BID, y finalmente, identificar oportunidades de mejora a fin de que la CGC pueda establecer un plan de acción para su fortalecimiento.

La evaluación se realizó en base a 14 indicadores, de los cuales siete presentaron un nivel aceptable, pero con posibilidad de mejora. Los indicadores que mostraron un nivel bajo fueron:

- El Organismo Rector no ejerce funciones de control ex - ante.
- Disponibilidad de un Manual de Auditoría Gubernamental.
- Existencia de mecanismos de capacidad profesional.
- Disponibilidad de un sistema de control de calidad.
- Liderazgo y buen gobierno.
- Disponibilidad de estrategia de comunicación.
- Disponibilidad de un sistema de indicadores.



RECOMENDACIONES PRIORIZADAS



Corto plazo:

1. Generar una política institucional con visión integral y complementaria dentro de la CGC, armonizando procesos y procedimientos.
2. Realizar un mapa tipo inventario de cambios realizados recientemente a lo interno de la CGC y de los resultados obtenidos.
3. Creación de un manual de criterios interpretativos institucionales como herramienta para la objetividad y la transparencia.

Mediano plazo:

1. Desarrollar un programa específico de seguimiento a la adopción de las ISSAI en la CGC y las UDAI.
2. Desarrollar un programa de capacitación y formación en los principios fundamentales de auditoría dirigido a auditores gubernamentales de la CGC y de las UDAI.
3. Evaluar y actualizar el plan actual de incentivos del Auditor Gubernamental y eliminar el fondo privativo proveniente de las multas, por su posible uso como incentivo negativo.

Largo plazo:

1. Desarrollar un programa para la evaluación de calidad de los procesos de auditoría.
2. Dar seguimiento a la implementación del nuevo Sistema Integrado de Control de Auditorías SICA-.
3. Liderar la generación de una Política de Estado con visión integral y complementaria y desarrollar una plataforma tecnológica integral para la cadena de gestión del gasto público.





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

Además, 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.



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.



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. ONSC 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 ONSC 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.

