



Modernización del Estado: la reforma pendiente

Debemos aspirar a contar con un Estado con un marco institucional que le permita responder a las necesidades de la sociedad guatemalteca a lo largo del tiempo, independientemente de las circunstancias específicas de un momento determinado.

Modernización del Estado: más que una moda, una necesidad

Los poderes del Estado (organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) influyen en el desempeño económico, social y político de un país, debido a su decisiva influencia sobre el cambio institucional, mediante su capacidad de crear, modificar o derogar las reglas formales y hacerlas valer, y por su intervención en la provisión de bienes públicos.

El lento desempeño de la economía guatemalteca, los pocos avances en los desafíos sociales, los retrocesos en materia de seguridad, el aumento en la percepción de la corrupción y falta de transparencia tienen sus orígenes, entre otros, en las características institucionales básicas que definen al Estado guatemalteco y que han imposibilitado la constitución de acuerdos de mediano y largo plazo que permitan la implementación de políticas públicas efectivas y eficaces. Es por ello que resulta imperativo la reforma integral del Estado para reencauzar las políticas económicas, sociales y de seguridad por la senda del desarrollo, la estabilidad, la seguridad jurídica.

La necesaria reforma de los macrosistemas

El proceso de modernización implica un cambio institucional que se logra, entre otras formas, redefiniendo el rol del Estado en la sociedad. Además de la implementación de los procesos de desconcentración y de descentralización, el nuevo rol del Estado se define en el cambio a las instituciones formales (normas o leyes).

Las reformas a las leyes vigentes y las propuestas de nuevas normas (iniciativas número 4461 y 4462 en el Congreso de la República) pretenden mejorar el clima de transparencia en la gestión pública, reducir las posibilidades de actos de corrupción, así como mejorar el sistema de sanciones. Pero no son suficientes para transformar la institucionalidad del país que impulse la modernización del rol del estado guatemalteco. Para fortalecer la institucionalidad guatemalteca se requiere de un cambio en la forma de administración pública que

tenemos, en especial de las macro normas de aplicación transversal en la administración pública y que se relacionan con la administración del personal o servidor público, la transparencia y oportunidad en las adquisiciones del Estado, la debida planificación y presupuestación de los recursos, y la fiscalización en el uso de los mismos.

✘ *Sin carrera ni política clara: obstáculos para la modernización*

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. Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato”*.

La Ley de Servicio Civil -Decreto número 1748 del Congreso de la República- data desde 1968 sin haber sido modificada hasta la fecha, y tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido. Su propósito general es: *“regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal”*. La contratación, ascensos, traslados y permutas de los empleados públicos sólo pueden hacerse con autorización de la Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- a solicitud de la autoridad superior nominadora o del propio empleado. Para ascender de puesto se debe tener un mínimo de dos años de experiencia en el inmediato anterior.

Sin embargo, la cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones mencionadas anteriormente e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente:

- a) El **Organismo Legislativo y el Organismo Judicial** cuentan con sus propias Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos. Únicamente se les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra ONSEC.
- b) Al **Organismo Ejecutivo** se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones:

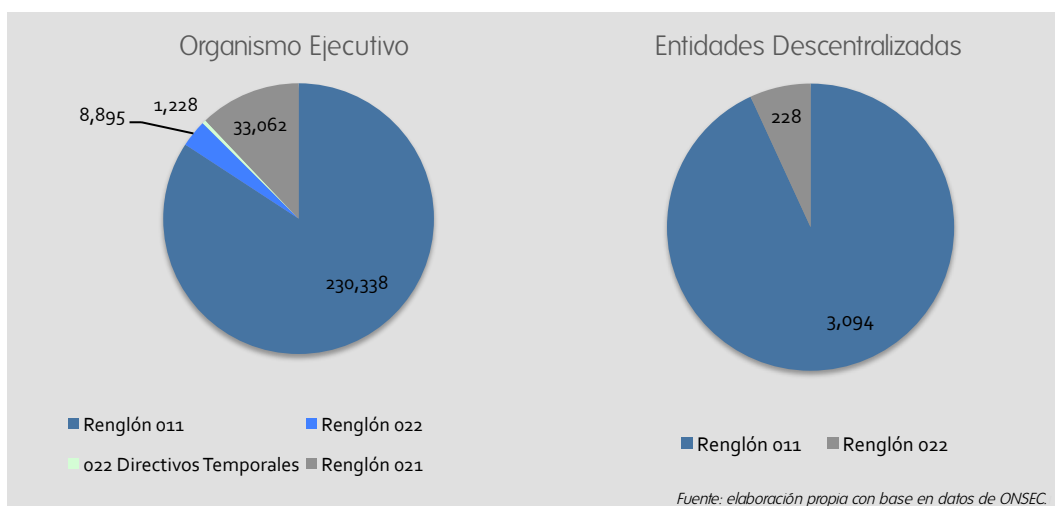
La Presidencia de la República cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSEC participa en la autorización 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.

- i. El personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990).

- ii. En el **Ministerio de Relaciones Exteriores**, para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos.
 - iii. 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.
 - iv. En cuanto al **Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes**, el personal docente se rige por 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.
 - v. Respecto a los **otros Ministerios** la cobertura de la Ley es total.
- c) En **Entidades Descentralizadas**, autónomas o no, el Régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar estas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado.
 - d) Los **Órganos de Control** fueron creados con su propio régimen de administración de personal.
 - e) En cuanto al **Registro General de la Propiedad** su personal ni siquiera figura como empleado público.
 - f) Las **Municipalidades de la República** cuentan con una Ley General, la Ley de Servicio Municipal (1987).

Número de puestos en el Organismo Ejecutivo y Entidades Descentralizadas (a noviembre de 2012)



Las diferentes entidades de gobierno contratan en diversos renglones. La ONSEC administra los contratados en los renglones 011, 022 y 021. En el Organismo Ejecutivo, hasta noviembre de 2012 el 84% de los puestos están asignados en el renglón 011 (230,338 puestos); en el caso de las Entidades Descentralizadas, el 93% están asignados al mismo renglón (3,094 puestos).

La proliferación de normas de administración de personal puede significar, al menos, dos cosas:

- a) La Ley de Servicio Civil es una norma desfasada que ya no responde a las necesidades de las distintas entidades de la administración pública, ni al sistema que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse.
- b) La proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano, con aplicación de principios generales de excelencia, gestión pública por resultados, asistencia al usuario, transparencia y ética, evaluación constante, entre otros.

✘ *El Estado tiene complicaciones para comprar o contratar*

El Estado de Guatemala, a través de sus organismos, sus entidades descentralizadas y autónomas, las unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas, pueden comprar/vender y contratar bienes, suministros, obras y servicios que requieran y de conformidad con lo que establezca la legislación vigente^[1]. Existen básicamente cuatro formas para la contratación y adquisición de bienes, suministros, obras y servicios:

- a) aplicando la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República, sus modificaciones, y su reglamento;
- b) aplicando la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto número 16-2010 y su reglamento;
- c) mediante la constitución de fideicomisos;
- d) según las normas que establezcan convenios y tratados internacionales.

La Ley de Contrataciones del Estado no es de aplicación general, pues las modalidades de excepción, principalmente a través de fideicomisos, representan una proporción mayoritaria del presupuesto total de las adquisiciones. Tal es el caso de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial –COVIAL– del Ministerio de Comunicaciones, cuya ejecución se realiza en un 99% a través de esta modalidad.

Algunos desafíos que debe superar son^[2]:

1. Impulsar un cambio que permita contar con un sistema de adquisiciones públicas que se adapte a las continuas innovaciones en los mercados de proveedores, y que responda de la mejor manera a las necesidades sociales.
2. La multiplicidad de prácticas y procedimientos tiene como resultado la falta de confianza por parte de los oferentes y de la sociedad en general, para quienes la falta de definición implica falta de interés por concebir procesos transparentes y competitivos. Se debe contar con estandarización de documentación; con procesos abiertos, transparentes y competitivos; con supervisión, asesoría y capacitación. Los pagos deben hacerse a tiempo.
3. Se debe fortalecer la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –DNCAE–, del Ministerio de Finanzas, entidad responsable de coordinar, orientar, supervisar e informar sobre las adquisiciones que se llevan a cabo.
4. Debe darse una constante actualización del registro de proveedores, generar un sistema de calificación previa, proveer de capacitación para la elaboración de las bases de los concursos.

✦ *Múltiples necesidades y escasos recursos*

El presupuesto de la Nación constituye el mecanismo para asignar los recursos con los que cuenta el Estado, para desarrollar y conseguir sus objetivos y los del gobierno, siendo la Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, la Ley del Presupuesto anual y los manuales emitidos por el ente rector, el Ministerio de Finanzas Públicas, las normas que lo regulan. La Constitución Política de la República incluye las normas generales que regulan el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y establece los temas que deben ser regulados a través de la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto –Decreto número 101-97 del Congreso y sus reformas- introduce la desconcentración de la administración financiera a través del Ministerio de Finanzas Públicas y las Unidades de Administración Financiera -UDAF- que se crearon en cada unidad ejecutora del presupuesto (ministerios y entes del sector público), y que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos que establezcan las autoridades competentes en materia financiera. También implementa el Sistema Integral de Administración Financiera -SIAF- para modernizar las finanzas públicas.

Están sujetos a esta ley los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y las demás instituciones del sector público.

Aun cuando se cuenta con una norma que desarrolla el mandato constitucional relativo a la elaboración, ejecución, fiscalización y rendición de cuentas relacionadas con el presupuesto de la Nación, existen algunas deficiencias que impiden el buen diseño del presupuesto y de su ejecución, tales como la falta de una debida coordinación entre la planificación y el presupuesto; la creación de normas que facilita la disposición de recursos presupuestarios por parte de funcionarios públicos; la ausencia de metas cuantificables o medibles; y el incumplimiento de la obligación de transparentar el uso de todos los recursos a través de los sistemas creados para el efecto como lo son el SICOIN, GUATECOMPRAS, entre otros.

✦ *De la fiscalización en el uso de los recursos*

La Constitución Política de la República de Guatemala dedica el Título V a establecer la forma en que se estructura y organiza el Estado de Guatemala, dedicando el capítulo III enteramente al Régimen de Control y Administración del Estado, cuyo eje central se basa en la institución de la Contraloría General de Cuentas (CGC).

Se han presentado varias iniciativas para modificar la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. En todo caso los cambios del marco legal deben responder a objetivos concretos que ayuden con la misión de la institución, trabajar en temas como la rendición de cuentas, la medición del desempeño, la transparencia de la gestión y la relación entre la burocracia pública y la sociedad a la que representa. Pero más allá de revisar la ley vigente, debe revisarse qué se espera de la Contraloría General de Cuentas, hasta dónde se debe extender su actividad “fiscalizadora” y qué expectativas se tienen de ella. En ese sentido el enfoque principal es el fortalecimiento a la Contraloría General de Cuentas, con el fin que adopte un nuevo rol basado en el logro de resultados y no únicamente en la ejecución.

Conclusiones

Las macroleyes que representan las instituciones sobre las cuales descansa el accionar de todo gobierno todavía no representan normas que facilita su labor, ni responden necesariamente a la modernización del mismo.

La Ley de Contrataciones del Estado ha sufrido varias modificaciones. Sin embargo, aparte de los cambios introducidos, no se han hecho otras reformas que agilicen los procedimientos de contratación; éstas son urgentes, pues la regulación actual es una de las causas por las que la administración pública tiene poca capacidad de ejecución.

La Ley del Servicio Civil continúa inalterada. Es primordial contar con principios generales básicos efectivos y aplicables a todo sistema de contratación pública con el fin homogenizar en lo posible los diversos sistemas existentes, así como contar con una norma actualizada. Se debe revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido.

Por último están las dos leyes que tienen relación con el manejo de fondos y la fiscalización de la labor del estado: la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. La primera fue modificada en 1997, y su diseño es acorde con el Sistema Integrado de Administración Financiera y el de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). Esta reforma pudo llevarse a cabo por la implementación del SIAF-SAG. Las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas y a la Ley Orgánica del Presupuesto actualmente son objeto de discusión en el Congreso de la República.

En cuanto a la redefinición de funciones y del rol del Estado, así como de los ciudadanos y de los gobiernos locales, la descentralización sigue siendo un proyecto particular que no tiene la debida continuidad ni planeación estratégica de cada autoridad de turno. Una buena política de descentralización debiera tomar en cuenta los siguientes principios:

- a) la descentralización debe concebirse como un plan de país; y
- b) la descentralización es un proceso que lleva tiempo.

Por su parte, deben desarrollarse mecanismos para el impulso de los gobiernos locales y de la participación ciudadana. Si se busca lograr que las municipalidades sean actores clave en el proceso de descentralización, se deben implementar mecanismos que permitan su fortalecimiento, especialmente en la generación de recursos propios, en la carrera de servicio civil de las municipalidades y el rediseño de su infraestructura básica.

[1] Ver Ley de Contrataciones del Estado, artículo 1.

[2] Resultados de la autoevaluación realizada entre 2009 y 2010 por el Ministerio de Finanzas Públicas en "Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas de Guatemala". Guatemala, 2010.

Postura institucional: Para modernizar el Estado se requiere reformar las leyes referentes a administración de recursos humanos, compras y contrataciones y los órganos de control para que el Estado responda adecuadamente a las circunstancias cambiantes.