

## Análisis de la Iniciativa 4142, modificación a la Ley de Servicio Civil y recomendaciones

### Introducción

Las **características del Sistema de Servicio Civil** de Guatemala impiden atraer y retener recursos humanos de la mejor calidad que contribuyan a realizar la misión institucional y del Estado, lo cual representa el fin último de cualquier sistema de gestión de recursos humanos. Adicionalmente, el sistema actual no favorece la productividad laboral, ni el buen uso de los fondos públicos, ni mucho menos produce resultados acorde con las prioridades estratégicas del país. Se ha evidenciado en diversos estudios<sup>1</sup>, que esta incapacidad se deriva de causas estructurales inherentes al sistema actual.

A lo largo del tiempo han surgido varios intentos de reforma al marco legislativo actual, sin haberse logrado hasta el momento ningún cambio. Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso de la República la iniciativa 4142 presentada desde 2009, la cual busca reformar algunos aspectos, tanto de la Ley de Servicio Civil (Decreto 1748) como de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97).

Este documento presenta recomendaciones para modernizar el sistema de servicio civil a partir del análisis de la situación actual, las mejores prácticas internacionales, los intentos de mejora al marco vigente que se han dado recientemente -especialmente la Iniciativa 4142- y estudios recientes sobre las ventajas de un sistema de servicio civil moderno y eficiente.

### Contexto

Desde **1969**, la **Ley de Servicio Civil** designa a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) como ente responsable de velar por su adecuada aplicación. Adicionalmente, existen diversas normas básicas y complementarias que en algunos casos contradicen e incluso rebasan el contenido de la ley general<sup>2</sup>.

Dadas las características estructurales y normativas del sistema vigente, **los resultados han probado ser deficientes**, generando altos niveles de desconfianza de los ciudadanos en la administración pública. De acuerdo al Índice de Competitividad Global<sup>3</sup>, Guatemala ocupa la posición 136 de 142 países en la confianza del público hacia los funcionarios y políticos. Sumado a esto, persiste una multiplicidad de regímenes paralelos al Servicio Civil<sup>4</sup>, generando la existencia

---

\*/ ATAL es una alianza de carácter técnico, conformada por CACIF, CIEN, FUNDESA y Fundación 2020 para apoyar las labores de análisis, discusión y decisión del Organismo Legislativo,

<sup>1</sup> COPRE (2007), AECID-FLACSO (2009), CIEN (2011), BID-FUNDESA (2011).

<sup>2</sup> Entre estas se encuentran: Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto 11-73; Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88; Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto 49-99; Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 08-97; Código de Trabajo, Decreto 14-41; Reglamento de la Ley del Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98; Plan de Clasificación de Puestos, Acuerdo Gubernativo 09-91; Normas y procedimientos de administración de personal, Acuerdo Gubernativo 1222-88; Ley de Consolidación Salarial, Decreto 59-95, y otras.

<sup>3</sup> Estudio comparativo sobre las condiciones de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial.

<sup>4</sup> Los Organismos Judicial y Legislativo cuentan con su propia normativa en materia de servicio civil, al igual que las municipalidades, los órganos jurídico-administrativos (Ministerio Público, Corte de Constitucionalidad, Contraloría, etc.), los órganos de control político (Procuraduría de Derechos Humanos,

de diferentes prácticas de administración y gestión de personal que no favorece la mejora continua del personal al servicio de la administración<sup>5</sup>.

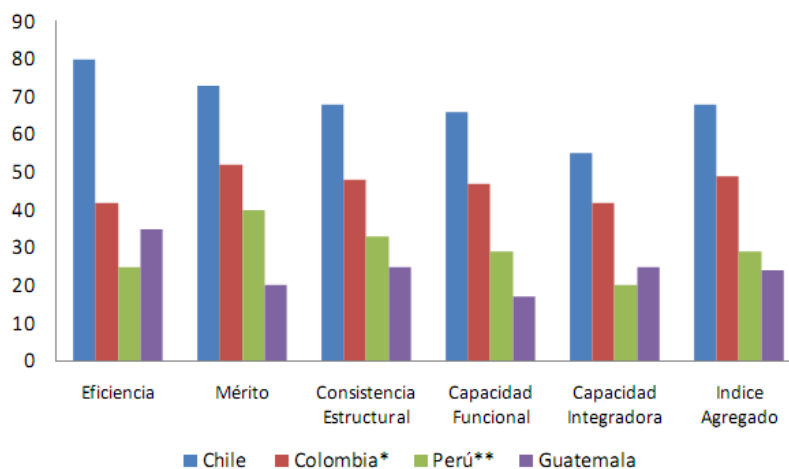
Desde mediados de la última década, la **ONSEC ha venido realizando esfuerzos** para recomponer una institucionalidad debilitada y afectada por la escasa autonomía y autoridad. Entre los aspectos que se han desarrollado se pueden mencionar algunas mejoras internas, tales como la instalación de sistemas de información, la revitalización de la administración de clases pasivas, la actualización de pruebas psicométricas, el inicio de la aplicación de pruebas para la selección y la desconcentración de la nómina de pago, entre otras.

No obstante, estos esfuerzos han sido insuficientes considerando la magnitud de las debilidades que el sistema presenta. A continuación se presenta un resumen de la situación actual.

### Diagnóstico del sistema actual

De acuerdo a un **diagnóstico realizado en 2009<sup>6</sup>**, las **principales debilidades del sistema actual** se relacionan con los procesos de planificación, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y desvinculación, los cuales están regulados por reglamentos y cuyas prácticas no son compatibles con los principios legales ni las tendencias y prácticas observadas a nivel internacional. Estas debilidades colocan al Servicio Civil guatemalteco en un índice global de 24 puntos, por debajo del promedio centroamericano y del Caribe.

**Gráfica 1**  
**Índices de calidad del Servicio Civil en algunos países de Latinoamérica**



Fuente: Roca, C., Guatemala 2011.

Tribunal Supremos Electoral), y cerca de treinta entidades descentralizadas, entre las que sobresalen el BANGUAT, la SAT, el INDE, el IGSS, las empresas portuarias, y los fondos sociales. Adicionalmente, el Ejército y la Policía Nacional también cuentan con su propia normativa, mientras los maestros se rigen por la ley de dignificación y catalogación del magisterio.

<sup>5</sup> Roca, C., (2011), “Estrategia para la Modernización del Servicio Civil de Guatemala”, FUNDESA, Guatemala 2011, p.30.

<sup>6</sup> Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana. AECID, FLACSO y SICA, 2009.

Esta situación se ve agravada cuando, ante cada cambio de gobierno, se producen de forma continua cambios en el personal directivo, administrativo y técnico que no permite la continuidad de los programas. Según COPRE (2007), el 85% del personal a nivel gerencial cambia cada cuatro años y el 55% del personal permanente es reubicado o removido. Esta situación, además de formar parte de una cultura política, tiene como parte de sus causas la ausencia de criterios integrados en la gestión del recurso humano y de un modelo de gestión que la sustente.

En el siguiente cuadro se resumen las principales debilidades, de acuerdo a los indicadores y calificaciones identificados, siendo los indicadores de capacidad funcional y mérito los que presentan las menores calificaciones:

Indicador	Punteo	Debilidades
Eficiencia	32%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La planificación muestra debilidades, ya que no se cuenta con información relativa a déficits o excedentes de personal</li> <li>• La planificación de personal responde a criterios presupuestarios</li> <li>• Existen diferencias salariales que dependen de la capacidad económica de cada institución</li> <li>• El régimen de pensiones es una pesada carga fiscal</li> </ul>
Mérito	19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen ni se aplican mecanismos tendientes a evitar la discriminación</li> <li>• Todos los puntos críticos de empleo tienen un bajo desempeño dada la existencia de prácticas clientelares</li> <li>• No hay carrera y promoción, salvo excepciones, basadas en procesos que preserven el mérito</li> <li>• En cada cambio de gobierno se produce un cambio de línea gerencial y jefaturas, que se encuentran bajo modalidades flexibles de contratación</li> </ul>
Consistencia estructural	22%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es débil el proceso de planificación de recursos humanos, que por ahora se estructuran en torno al proceso presupuestario exclusivamente</li> <li>• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones</li> <li>• La política salarial es inercial e inequitativa sin orientación estratégica</li> <li>• El rol directivo es limitado y con alta rotación debido cambios políticos</li> <li>• Las oficinas de recursos humanos no han desarrollado capacidades en forma integral para gestionar el capital humano de sus instituciones</li> <li>• El bajo desarrollo de las funciones de planificación, la ausencia de gestión del rendimiento, un marco desactualizado de organización del trabajo, la inmovilidad en la carrera y la inequidad salarial afectan la consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos</li> </ul>
Capacidad funcional	18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se han desarrollado perfiles por competencias</li> <li>• El sistema de clasificación de puestos no se ha actualizado desde la década de 1980, y sus actualizaciones institucionales han obedecido a necesidades de mejorar las compensaciones más que a decisiones técnicas</li> <li>• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones</li> <li>• No hay desarrollo de carrera con base en competencias ni rendimiento</li> <li>• Se detectan procesos de aplicación disciplinaria largos, burocráticos y poco efectivos</li> <li>• No existe desarrollo horizontal de carrera</li> <li>• No se reportan prácticas de despido por bajo rendimiento</li> <li>• Por razones técnicas no se realiza revisión de puestos en forma sistemática</li> </ul>
Capacidad integradora	29%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni procesos de inducción para el empleado</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo algunas excepciones</li> <li>• No se gestiona ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional</li> <li>• Existen inequidades salariales</li> <li>• Hay inmovilidad en el puesto</li> </ul>
Índice agregado	24%	

Fuente: elaboración propia en base a AECID-FLACSO, 2009.

Estas debilidades son reforzadas, por el estudio elaborado por COPRE (2007), al afirmar que, existe ausencia de capacitación, de evaluación y de profesionalización del funcionario público: el 70% del personal de gobierno no está capacitado para el desarrollo de sus funciones; la clasificación de puestos no se actualiza a fondo desde 1996; y los salarios son poco competitivos, pues la escala salarial tiene una curva 60% menor que la de la iniciativa privada.

### La Iniciativa de ley 4142

Ante esta situación, actualmente se encuentra en discusión en el Congreso de la República la **iniciativa de ley 4142**, la cual busca fortalecer el Sistema de Servicio Civil mediante su reestructuración y readecuación. Reconocemos que esta propuesta contiene aspectos positivos, pues busca mejorar los siguientes elementos:

- Aplicación de técnicas más modernas de calificación, reclutamiento y selección de personal de modo que se seleccione a las personas más aptas.
- Procesos más modernos para la promoción y ascenso de los servidores públicos, pues se establecen normas que crean la carrera administrativa, lo que ofrece a la administración pública la posibilidad de profesionalizar a su personal.
- Se busca que los candidatos para cargos en Direcciones y Subdirecciones (que actualmente están exentos de requisitos) acrediten experiencia y tengan título universitario.
- Se introduce la complementariedad de los distintos regímenes del servicio civil en los distintos organismos del Estado mediante la suscripción de convenios institucionales. En teoría esta norma pareciera ser adecuada, pero en la práctica podría permitir beneficios cruzados por medio de convenios, sin que medie ley alguna.
- Modernización y actualización de algunas normas laborales relativas a prestaciones para los empleados; equiparación de salarios y derechos a los trabajadores por planilla con relación a los otros trabajadores del Estado; normas sobre seguridad ocupacional; instalación de un régimen de capacitación y actualización durante un año continuo, entre otras.

Sin embargo, también contiene elementos que podrían mantener o **acentuar las deficiencias** del sistema actual. **En primer lugar**, la propuesta fundamental se refiere a la **modificación de la jerarquía** actual que tiene la ONSEC, convirtiéndola en una Secretaría Nacional de Servicio Civil. Las funciones y atribuciones corresponderían al Secretario/a de Servicio Civil, quien participaría en Juntas de Gabinete de Gobierno, quedando adscrita más cerca al Presidente de la República.

Además se estaría **adscribiendo a dicha Secretaría la Junta Nacional de Servicio Civil**, que cumpliría las funciones que le otorga la ley como uno de los órganos superiores encargados de su

aplicación. Se estaría agregando un miembro del sector sindical a la integración de la Junta y se establecen las calidades y requisitos que deben poseer sus miembros.

**En segundo lugar**, respecto a la calidad del sistema y los procesos, la iniciativa presentada tiende a acentuar algunas debilidades sistémicas, quedándose corto su alcance en cuanto a la introducción de condiciones para hacer más integral la modernización de la gestión pública, fortalecer la aplicación del **mérito, la transparencia y la despolitización** del sistema.

Tampoco se altera en forma sustantiva las actuales condiciones del sistema de gestión de recursos humanos, quedándose inalterada la **discrecionalidad en el nombramiento de empleados públicos**, particularmente en el segmento de funcionarios de alto nivel jerárquico.

En **tercer lugar**, la iniciativa no aporta ningún elemento nuevo para reducir o resolver el serio problema financiero que enfrenta el régimen de clases pasivas civiles del Estado<sup>7</sup>.

**Un cuarto aspecto** se refiere a la relación y las condiciones de trabajo, ya que el proyecto introduce elementos que permitirían la participación legalizada de los sindicatos del sector público en las decisiones de gestión del servicio civil, al tiempo que consagra prácticas existentes.

En definitiva, **lo que se esperaría de una modificación** de esta envergadura es que se introduzcan elementos que fortalezcan el mérito, la transparencia, la gestión por resultados y la despolitización de los nombramientos, orientándose principalmente a generar condiciones que favorezcan la atracción y permanencia de empleados y funcionarios de la mejor calidad disponible en el país, sujeto a las condiciones financieras del Estado.

### Recomendaciones de política pública

En ese sentido, el régimen laboral del sector público debe tener un **esquema que premie la productividad** de los trabajadores y que permita pagar remuneraciones atractivas, para poder mantener un capital humano acorde con las exigencias de productividad que se requieren del gobierno. El sistema actual no permite que el Estado y sus distintas dependencias tengan una estructura laboral competitiva.

Asimismo, consideramos que a pesar de que el sistema guatemalteco de servicio civil presenta serios problemas estructurales, al mismo tiempo **presenta un importante espacio para lograr mejoras sustantivas** que comprenderían procesos, regulaciones y mecanismos que pueden ser implementados al amparo de la legislación y estructura actuales. Por ello, **se sugiere no impulsar la aprobación de la Iniciativa 4142**, sino aprovechar los espacios existentes en la normativa actual.

Por lo tanto, se recomienda la **adopción de una estrategia gradual y progresiva** que viabilice la modificación de las prácticas y procesos mediante los cuales se realiza la gestión de recursos humanos en el sector público, con el objetivo de contar con un **Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos** orientado a atraer y retener personal idóneo, basado en el mérito, la equidad

<sup>7</sup> Durante los últimos cuatro años el déficit del régimen de clases pasivas civiles es de cerca de 4% del presupuesto de gastos del Estado. En 2011, el déficit sumó Q1,945 millones y en 2010 fueron Q1,910 millones.

y la transparencia. Esta estrategia incluiría **modificaciones legales, en el largo plazo**, a las que se debiera llegar una vez se consoliden acciones que muestren las ventajas de nuevos mecanismos y prácticas transparentes, despolitizadas y basadas en el mérito.

Se buscaría implementar nuevos mecanismos en los sistemas de **planificación** de recursos humanos que establezcan objetivos y metas institucionales que permitan a su vez la definición de las metas de los funcionarios y empleados que las integran. También se buscaría implementar sistemas de **evaluación y desempeño** que incluyan la definición de programas de incentivos y promociones laborales que contribuyan al cumplimiento de las metas institucionales y estatales, así como a atraer y retener al mejor recurso humano disponible para el cumplimiento de las funciones de la administración pública.

Así, la **estrategia propuesta requeriría la implementación de cinco proyectos:**

1. **Fortalecer la institucionalidad de la ONSEC**, otorgándole recursos técnicos, tecnológicos y recursos humanos especializados para que pueda liderar el cambio. Se buscaría definir un plan de acción para el rediseño y fortalecimiento de sus capacidades.
2. Creación e **implementación de un régimen** dentro del Servicio Civil para la profesionalización y transparencia de la gestión del recurso humano de Gerencia Pública (Directores generales, directores, jefes de departamento y otros)
3. Continuar el diseño, desarrollo e implementación de un **sistema informático integral de gestión de recursos humanos** para el sector público **SIGERH**
4. Modernizar e **implementar los procesos de un nuevo modelo de gestión de Recursos Humanos** basado en el mérito, la despolitización y la transparencia
5. **Identificación de elementos clave** de modernización para la promulgación de una nueva ley de Servicio Civil en un largo plazo (ocho años).

Las modificaciones legales propuestas en la iniciativa 4142 pueden terminar en dirección opuesta a la deseable, mientras que las experiencias internacionales muestran que **es posible mejorar los indicadores** sin necesariamente partir de una reforma legal.

Por último, dada la implicación, cada vez mayor, sobre las finanzas públicas del país que genera el déficit del régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, **se recomienda** que este tema sea objeto, separadamente, de un **análisis profundo** que busque soluciones de largo plazo.

## Referencias

- AECID-FLACSO, (2009), “Barómetro de la Profesionalización de los servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana”, Washington, D.C.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-, Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011-2021.
- COPRE, (2007). “Informe de Rendición de Cuentas 2006”, Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado, marzo 2007, Guatemala, Congreso de la República, “Iniciativa de Ley 4142”, Guatemala noviembre 2009
- Congreso de la República, “Decreto 1748, Ley de Servicio Civil”, Guatemala, 1968.
- Cortázar V., Juan Carlos, “Servicio Civil: Lecciones aprendidas en América Latina”, presentación en el taller “La Situación del Servicio Civil”, Guatemala, 10 de noviembre 2011.
- Esparch, Nuria, “Reforma del Servicio Civil en Perú”, presentación en el taller “La Situación del Servicio Civil”, Guatemala, 10 de noviembre 2011.
- Meoño, Marco Tulio, “Fortalecimiento del Servicio Civil en Guatemala”, presentación en el taller “La Situación del Servicio Civil”, Guatemala, 10 de noviembre 2011.
- Roca, Carolina, “Estrategia para la Modernización del Servicio Civil de Guatemala” Fundación para el Desarrollo de Guatemala –FUNDESA-, Guatemala 2011.