

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO
QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL**

JULIO CÉSAR FUENTES VELÁSQUEZ

GUATEMALA, MARZO DE 2012

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO
QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por:

JULIO CÉSAR FUENTES VELÁSQUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2012

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luís Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal:	Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Secretario:	Licda. Mirza Eugenia Irungaray López

Segunda Fase:

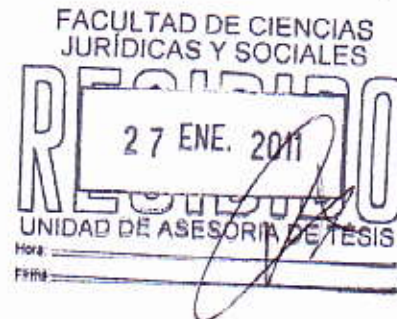
Presidenta:	Lic. David Sentés Luna
Vocal:	Lic. Víctor Araulfo Taracena Girón
Secretario:	Licda. Dora Renee Cruz Navas

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Guatemala, 4 de enero de 2011

Licenciado:
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de la resolución dictada por esta Unidad, en relación a mi designación como asesor del bachiller Julio César Fuentes Velásquez, del trabajo de tesis denominado LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL, procedo a emitir el siguiente

D I C T A M E N :

En relación al contenido científico del presente trabajo, se cumplieron con los elementos esenciales propios de la metodología de las ciencias, tales como la precisión, pues se plantea con acierto y propiedad la temática relacionada con los elementos generales y esenciales que deben componer y direccionar un adecuado sistema de servicio civil; así mismo, también se cumplió con la objetividad, pues la confiabilidad de la información obtenida proviene de un plan de investigación previamente controlado y esquematizado. Los elementos jurídicos y doctrinarios propios de los temas específicos y junto a la legislación vigente, configuran el contenido técnico del trabajo.

En virtud de lo expuesto en el párrafo anterior y en razón que para la debida comprensión del tema se comenzó desde el conocimiento del contexto histórico, así como el estudio a fondo de términos jurídicos y doctrinarios, partiendo además de lo particular a lo general, se puede concluir que la metodología utilizada es científica, histórica, jurídica, analítica e inductiva. Las técnicas de investigación utilizadas fueron básicamente: la estadística, la bibliográfica, la observación, la entrevista y la encuesta.

La redacción contiene un lenguaje jurídico apropiado y acorde a las directrices propias de la ortografía. La inclusión de los cuadros estadísticos es una forma idónea para facilitar el entendimiento del problema. Las conclusiones contienen con precisión



una síntesis de las investigaciones realizadas y las recomendaciones sugieren actividades del Estado que no son imposibles de realizar. La bibliografía utilizada ha sido la documentación sugerida y apta para desarrollar los temas analizados.

En conclusión estimo que el contenido del presente trabajo constituye un buen aporte para la comprensión y desarrollo del sistema de servicio civil en la administración pública de Guatemala y que la información que se desprende, contribuye científicamente a enriquecer las ciencias jurídicas y sociales.

Es por ello, que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público y en calidad de asesor de tesis, APRUEBO el trabajo de investigación descrito en este dictamen.

Atentamente,

Lic. César Andrés Calmo Castañeda
Abogado y Notario



Colegiado 8296
Colegio de Abogados y Notarios
Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y SOCIALES. Guatemala, veintuno de febrero de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) : **MARIO RENÉ CANO RECINOS**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **JULIO CÉSAR FUENTES VELÁSQUEZ**, Intitulado: **“LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.



Guatemala, 21 de marzo de 2011

Lic. Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Tesis de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado:

En atención a la designación de esta Unidad, en la cual se me nombra como REVISOR del estudiante JULIO CÉSAR FUENTES VELÁSQUEZ con número de carné 9616996, en relación al trabajo de tesis titulado LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL y cumpliendo los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedo a exponer lo siguiente:

a) Contenido científico y técnico de la tesis: Del aporte de elementos teóricos básicos y su comparación con el funcionamiento efectivo del sistema de servicio civil en Guatemala, se desprenden nuevos conocimientos que en la práctica fueron efectivamente confirmados y dan lugar a una nueva teoría que explica la existencia del problema planteado. Dicho problema para ser reconocido, fue en su inicio visualizado necesariamente desde una perspectiva amplia y general, a fin de ubicar su origen, para posteriormente, comenzar a diagnosticar las causas que le provocan y poder aportar sus posibles soluciones.

b) Metodología y técnicas de investigación utilizadas: La metodología es principalmente científica, pues se ajusta al plan de investigación previamente elaborado. Se utiliza además el método analítico, pues el presente estudio requirió de suficiente análisis, en razón de la adecuada interpretación de normas y también por la inexistencia de claridad de algunos conceptos básicos. También se utilizó el método sociológico, en virtud que hay aspectos que afectan al ser humano en su ambiente laboral y que derivan de la propia sociedad. Se hizo uso del método jurídico, específicamente del ramo administrativo y laboral. Y para finalizar también se hizo acopio del método deductivo, el cual implica partir de lo particular a lo general. Las técnicas empleadas fueron la observación, pues se requirió reconocer a simple vista el comportamiento del sistema de servicio civil; la entrevista, pues se compartió la experiencia de personas que conocen del tema y laboran en la Oficina Nacional de Servicio Civil; y la encuesta, del cual se utilizó un formulario para tal efecto y del que se desprenden las técnicas estadísticas documentadas.



c) Redacción: Se corrigió la ortografía en algunos párrafos para preservar la correcta redacción y se sugirió un mejor léxico del lenguaje utilizado, acorde a la propia naturaleza del presente trabajo.

d) Cuadros estadísticos presentados: El trabajo contiene dos tablas de información y diez gráficas estadísticas, que además de veraces y oportunas, contribuyen a un mejor entendimiento del tema planteado.

e) Contribución científica del tema presentado: El presente trabajo de investigación contiene una temática especial que colabora a la adecuada comprensión del sistema del recurso humano laboral de la administración pública de Guatemala y sus problemas adyacentes. Aporta además nuevos conceptos que enriquecen la doctrina jurídica y que pueden servir de apoyo para aquellas personas que les interese el estudio y la comprensión, desde un punto de vista jurídico y social, del sistema administrativo laboral público en general y del servicio civil del Organismo Ejecutivo del Estado guatemalteco, en particular.

f) Opinión de las conclusiones y recomendaciones aportadas: Dichas conclusiones emanan cabalmente del trabajo elaborado, son concisas, precisas y objetivas. Las recomendaciones están adecuadamente relacionadas con las conclusiones y son proposiciones no imposibles de realizar y que pueden ser adoptadas en algún momento de disposición y simple voluntad.

g) Opinión de la bibliografía utilizada: La bibliografía utilizada ha sido la adecuada, pues se utilizó información de autores guatemaltecos que se presume conocen la realidad nacional. Ante la inexistencia de algunos temas específicos, también se hizo acopio de la información de autores extranjeros, en este caso, centroamericanos e iberoamericanos, suponiendo una ideal referencia, como es el caso de los países de Costa Rica, México, Argentina e inclusive España. La bibliografía, pese a no ser demasiado extensa, refleja el sentido de aportación personal que realizó el propio estudiante.

Por lo anteriormente expuesto, estimo que el trabajo en cuestión debe ser aprobado, por lo que resulta procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, procediendo posteriormente, a lo que en derecho corresponda.



Lic. Mario René Cano Recinos
Colegiado 3733



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticinco de octubre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JULIO CÉSAR FUENTES VELÁSQUEZ, Titulado LA INEFICACIA DEL SERVICIO CIVIL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA, EN VIRTUD DEL INCUMPLIMIENTO DEL PROPÓSITO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





DEDICATORIA

A MI SEÑOR,
TODOPODEROSO

JESUCRISTO: Único creador de las virtudes, entre ellas, el amor, la verdad, la rectitud y la justicia, a quien dedico todos mis éxitos habidos y por haber.

A MIS PADRES: Julio Neftali Fuentes y Enma Rosa Velásquez, gracias por instruirme y ser ejemplo para mi vida, por su amor y comprensión, por ser la fuente de mi inspiración. Dios les bendiga.

A MIS HERMANOS: Mario y Lillian; los quiero, esto es una muestra de que los sueños se pueden alcanzar.

A MIS AMIGOS: Ustedes tienen un lugar especial en mi corazón, gracias por estar junto a mí, en todo momento.

A JOSE MORENO: Amigo y compañero, que estudiamos juntos hasta el octavo semestre, pero por decisión de Dios se nos adelantó a la eternidad; siempre te recordaré amigo.

A: La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, fuente inagotable de conocimiento y saber.



A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por darme la oportunidad de formarme en sus aulas.

A: Todos los trabajadores del Estado, que con su aporte y dedicación, engrandecen nuestra única y querida patria.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El servicio civil en la administración pública de Guatemala.....	1
1.1. Definición de servicio civil.....	1
1.2. Antecedentes a la emisión de la Ley de Servicio Civil.....	4
1.3. Marco legal en donde se encuentra regulado el servicio civil.....	6
1.3.1. Leyes principales o generales.....	6
1.3.2. Leyes o normas complementarias.....	7
1.3.3. Leyes o normas relacionadas.....	11
1.4. Administración pública de Guatemala.....	14
1.5. Oficina Nacional del Servicio Civil.....	14

CAPÍTULO II

2. El servidor público en la administración pública de Guatemala.....	17
2.1. Definición.....	17
2.2. Clasificación legal.....	17
2.2.1. Clasificación según el orden jerárquico y grado de importancia.....	18
2.2.2. Clasificación por el tipo de servicio prestado.....	18
2.2.3. Clasificación según renglones presupuestarios del sector público de Guatemala.....	19
2.3. Derechos.....	27



Pág.

2.4. Obligaciones	28
2.5. Prohibiciones.....	29
2.6. Prohibiciones con relación a terceros.....	30
2.7. Prohibiciones especiales.....	30
2.8. Deberes	31
2.9. Responsabilidades.....	32
2.10. Problemas que presenta el entorno burocrático	36
2.10.1. La personalidad burocrática.....	37
2.10.2. La política burocrática.....	40
2.10.3. Evasión del control.....	44
2.11. Sistema para la preparación ideal del servidor público.....	45

CAPÍTULO III

3. Administración de personal	49
3.1. Carrera administrativa	49
3.2. Principios de mérito y servicio público como normas fundamentales de la administración de personal	51
3.3. La supervisión y evaluación como necesidad de medir el rendimiento, promover la promoción y establecer las responsabilidades del servidor público.....	52
3.4. Clasificación de puestos	55
3.5. El salario	57

3.5.1. Tipos de salarios en la administración pública	58
3.5.2. Ventajas salariales.....	59
3.5.3. El factor equidad del salario, como percepción de justicia o injusticia para el trabajador.....	62
3.6. La profesionalización en la función pública	65
3.7. Las asociaciones de empleados como medios para conseguir ventajas y conservar la estabilidad.....	71

CAPÍTULO IV

4. Diagnóstico normativo, institucional y de campo, del servicio civil de la administración pública de Guatemala y que se relacionan directamente con el cumplimiento o incumplimiento del propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil.....	75
4. 1. El propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil.	75
4.1.1. Referencia al estudio jurídico y analítico de los Artículos de la Ley de Servicio Civil que dificultan, limitan o nulifican los principios de eficiencia, justicia y estímulo.....	76
4.1.2. Cuadro resumen de las normas que no cumplen íntegramente con los principios esenciales de un servicio civil apropiado.....	86
4.2. Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Guatemala.....	86
4.2.1. Características principales que distinguen al servicio civil en Guatemala.....	86
4.2.2. Análisis del contexto institucional del servicio civil en Guatemala.....	89



Pág.

4.2.3. Diferencia normativa y funcional de los servidores públicos en relación al puesto que ocupan en la administración pública.....	90
4.3. Información de campo obtenida en la Unidad de certificaciones de tiempo de servicio de la Oficina Nacional del Servicio Civil.....	91
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
ANEXOS	105
BIBLIOGRAFÍA.....	119



INTRODUCCIÓN

En un país en vías de desarrollo, enfrentado a un mundo cada día más cambiante, exigente y con recursos limitados, la eficiencia del recurso humano laboral es indispensable. Dicha eficiencia depende de la eficacia de su ordenamiento organizacional y normativo.

El sector laboral privado cuidadosamente selecciona, capacita y estimula a sus empleados, acciones que logra conseguir con el cumplimiento fiel de principios sólidos y una adecuada organización. De la efectividad de estos elementos depende su existencia material, pues de ellos finalmente emanan los resultados esperados. No es el caso del sector laboral público, específicamente del servicio prestado a la administración pública del Estado de Guatemala y regido por la Ley de Servicio Civil, el cual, principalmente a falta de voluntad y otros factores adversos que más adelante se desarrollaran en el presente trabajo, opera de manera ineficiente, retardada y derrochante de recursos materiales y humanos. El resultado de un servicio civil ineficaz es su propia ineficiencia, además de provocar desequilibrio laboral y funcional entre el Estado, sus trabajadores y la calidad del servicio prestado como producto final reflejado.

La hipótesis planteada en el plan de investigación previamente realizado, consiste en que el problema de ineficiencia que presenta el servicio civil guatemalteco, es causado por la ineficacia de los tres principios básicos que deben orientar un servicio civil apropiado, los cuales son: eficiencia, justicia y estímulo, además de su correspondiente estructura normativa y organizacional. Dichos principios están plenamente



desarrollados en la doctrina jurídica de un servicio civil ideal y cabalmente previstos en el propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil. El objetivo general trazado fue establecer si el servicio civil actual cumple íntegramente dicho propósito.

En esta tesis el capítulo uno aborda temas relacionados con la definición de servicio civil y además sus antecedentes históricos en Guatemala, como un punto medular para entender su esencia y comprender su existencia; el objeto central del servicio civil es el recurso humano laboral, tema desarrollado en el capítulo dos; el medio utilizado para su regulación ante la administración pública es el sistema organizacional o administración de personal, tema estudiado en el capítulo tres; por último, el capítulo cuatro desarrolla aspectos generales y específicos, propios del sistema de servicio civil guatemalteco, mediante su diagnóstico normativo, institucional y de campo. Para la comprobación de la hipótesis, fue precisa la comparación de los elementos doctrinarios adecuados y desarrollados en los capítulos anteriormente mencionados, con la realidad que presenta el entorno del actual sistema de servicio civil guatemalteco.

Los métodos utilizados fueron: el científico, en virtud que el presente trabajo es resultado de un plan previo de investigación; el analítico, debido a que se fraccionó el servicio civil en sus elementos más esenciales, a fin de estudiarlos por separado; el inductivo, en virtud que de un análisis específico se llegó a conclusiones generales; el histórico, pues permitió conocer la base del servicio civil actual. Las técnicas empleadas fueron: la observación, la entrevista, la bibliográfica que permitió recopilar y seleccionar adecuadamente el material de referencia; y la documental, la cual sirvió para hacer acopio de la información contenida en libros, leyes y revistas.



CAPÍTULO I

1. El servicio civil en la administración pública de Guatemala

1.1. Definición de servicio civil

En varias fuentes de información la definición general de servicio civil es muy escasa. Guillermo Cabanellas de Torres le define de la siguiente manera: "Servicio Civil en términos amplios administrativos es toda actividad pública que no sea la militar."¹

En otros países como Argentina y España a dicha actividad también se le denomina servicio público, acepción de la cual además de existir amplia teoría también es mejor acertada, ya que por el contrario, al pensar en el término servicio civil se puede referir a la actividad que realiza cualquier ciudadano exceptuando el militar o eclesiástico y no precisamente el prestado a la administración pública. En Guatemala la actividad pública regula las relaciones entre el Estado y sus servidores del orden civil, pues los integrantes del ejército constituyen la actividad militar regidos por sus propias normas. El servicio civil que nos ocupa es precisamente la actividad prestada a la administración pública y que se rige por la Ley de Servicio Civil y demás leyes relacionadas.

Nuestra legislación carece de una propia definición legal de servicio civil y solamente se limita a establecer los principios, propósitos, objetivos y fines que persigue la ley y el

¹ Diccionario enciclopédico de derecho usual. Pág. 440



nombre con que esta última será nombrada. El Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa que las relaciones entre los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Podemos entender que nuestra legislación de esta manera adopta expresamente este concepto.

Para entender mejor la definición de servicio civil es necesario contar con una definición más amplia y mejor informada.

La autora guatemalteca de obras didácticas, Luz Peña de Monsanto escribe lo siguiente: "Servicio civil o servicio público se entiende por todos los empleados del gobierno dentro de una estructura u organización, sostenida por preceptos legales, reglamentarios y administrativos que ejerce diversas acciones ordenadas y fijas en la administración a fin de lograr una democrática eficiencia. Es una organización formal cuya finalidad es realizar una serie de acciones en beneficio de la administración pública, el desarrollo de los servicios públicos y la idoneidad del personal que labora dentro de ella. La relación entre el servicio civil y la administración, consiste en la colaboración del servicio a favor de una eficiente administración pública, la cual se logra a través de la racionalización de sus funciones. Para esto el hombre juega un papel importante, puesto que es el factor o elemento a quien está encomendado el desarrollo de la administración pública. En ocasiones el servicio civil se constituye en protector del grupo burocrático. La protección al servidor debe ser un medio no un fin del servicio civil, puesto que la administración pública no debe servir al empleado público sino éste



a la administración para cumplir los destinos de responsabilidad nacional.”²

La legislación vigente y la doctrina del derecho sustantivo diferencian la prestación del servicio público del derecho laboral común, en virtud que, no obstante el servicio civil también establece una relación laboral en donde se constituye trabajador y patrono, su naturaleza y fines son distintos al de una relación laboral privada. En el primer caso se trata del cumplimiento continuo de la función administrativa del Estado y en el segundo de la producción o prestación de servicios con fines lucrativos o particulares. En ambos casos la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 101 y 108 demarca tácitamente la diferencia y además el derecho general también excluye del derecho del trabajo el servicio civil y ubica este último como parte del derecho administrativo, definiéndole relación funcional.

Una definición genérica de relación funcional se define tal y como aparece en algunas fuentes del derecho administrativo guatemalteco: “El servicio civil o relación funcional es el vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde que inician el ejercicio del cargo hasta su entrega.”³ En el derecho comparado, abarcando a cualquier empleado público, a esta relación funcional también se le denomina relación funcionarial y el cual explica que: “El acceso a los cargos públicos se efectúa mediante un procedimiento formal de designación por elección de nombramiento o sufragio, lo cual equivale al origen de la relación del

² Manual del curso de nociones de administración pública. Págs. 99 y 100

³ Calderón M., Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 238



empleo.⁴

Sin embargo, pese a las diferencias señaladas anteriormente, es preciso anotar que esto no significa que exista una separación absoluta entre servicio laboral público y privado. En el fondo, en ambos se presta un servicio laboral remunerado y están regulados y regidos por principios, normas y seguros sociales iguales o similares, aunque sus elementos personales, materiales y formales varían sustancialmente. Es necesario comentar que en el caso del servicio público en virtud de no contar con una regulación normativa en determinados campos como es el caso del derecho colectivo de trabajadores y su parte procesal, práctica, tácita y expresamente se complementa haciendo uso del derecho laboral común. El Artículo 5 de la Ley de Servicio Civil en sus fuentes supletorias extiende como cuarto y quinto elemento interpretativo el uso de las leyes comunes y los principios generales del derecho.

En síntesis, se puede establecer que servicio civil o servicio público es la institución jurídica y administrativa que regula y organiza el régimen laboral de los servidores públicos con la administración pública del Estado.

1.2. Antecedentes a la emisión de la Ley de Servicio Civil

"La primera referencia del sistema de servicio civil guatemalteco se encuentra en la Constitución de la República de 1945, en donde se consigna que su objetivo es el de

⁴ García Oviedo, C. y Martínez Useros, E. **Derecho administrativo**. Pág. 411

regular la relación del Estado y sus empleados.”⁵

“La propia Constitución de la República de 1945, emitida bajo influencias renovadoras de la post-guerra, estableció que en tanto se emitía un régimen específico, las relaciones laborales del Estado y sus servidores quedarían sometidas a las normas *tutelares del Código de Trabajo. El status anterior es modificado sustantivamente en el año 1956* al emitirse bajo condiciones políticas de excepción, el Decreto presidencial 584, el Estatuto provisional de los trabajadores del Estado, publicado en el diario oficial El Guatemalteco, de fecha 29 de febrero de 1956, destinado a regular las relaciones del Estado con sus trabajadores civiles.”⁶

“El 1 de mayo de 1957, se establece el Departamento nacional de personal, del cual dependían 26 oficinas de personal de distintos ministerios y en 1958 este departamento fue sustituido por el Departamento de servicio civil, creado para elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos. En 1965, se consigna en la Constitución de la República, el mandato de que en un plazo de dos años a partir de su vigencia, debía emitirse la Ley de Servicio Civil con el propósito de garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador. Esta ley fue emitida el 2 de mayo de 1968 bajo el Decreto No. 1748 del Congreso de la República, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 1969.”⁷

⁵ Inter-American Development Bank. **Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Guatemala.** Pág.5

⁶ Castellanos Dávila, Erwin Enrique. **La actualización de la Ley de Servicio Civil, una necesidad impostergable.** Pág. 6

⁷ Inter-American Development Bank. **Ob. Cit.** Pág. 5

1.3. Marco legal en donde se encuentra regulado el servicio civil

Son tres grupos de leyes o normas que regulan el servicio civil de la administración pública guatemalteca: Las leyes principales o generales, que son decretos y reglamentos reguladores de aspectos generales del servicio civil; las leyes complementarias u otras normas que son leyes, reglamentos, acuerdos, dictámenes, resoluciones y circulares que regulan aspectos específicos del servicio civil; y otras leyes o normas relacionadas, que son convenios, códigos, leyes y reglamentos de otras materias que de forma parcial regulan aspectos relacionados con el servicio civil.

1.3.1. Leyes principales o generales

- Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. Publicado el 03-06-85.
- Ley de Servicio Civil. Decreto del Congreso de la República No. 1748. Publicado el 23-05-68.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo No. 18-98. Publicado el 30-01-98.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto del Congreso de la República 63-88. Publicado el 07-11-88.
- Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Acuerdo Gubernativo 1220-88. Publicado el 06-01-89.
- Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto del Congreso de la República



11-73. Publicado el 07-03-73.

- Plan Anual de Salarios y Cobertura. Acuerdo Gubernativo 392-2010. Publicado el 19-01-2011.
- Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo 9-91. Publicado el 14-01-91.

1.3.2. Leyes o normas complementarias

- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto del Congreso de la República 89-2002. Publicado el 24-12-02.
- Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Acuerdo Gubernativo 613-2005. Publicado el 25-11-05.
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. Decreto del Congreso de la República 1485. Publicado el 19-09-61.
- Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores el Estado. Decreto del Congreso de la República 71-86. Publicado el 24-12-86.
- Día del Servicio Civil en Guatemala. Acuerdo Gubernativo No. 464-84. Publicado el 25-06-84.
- Unidad Tipo de Recursos Humanos. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil No. D-2007-128. Publicado: s/f.
- Normas para regular la aplicación de la política que, en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública. Acuerdo Gubernativo No.185-2008. Publicado el 08-07-08.

- Desconcentración de trámite de solicitudes de pago de prestaciones laborales. Dictamen No. D-2008-003. Publicado: s/f.
- Desconcentración de trámite de solicitudes de pago de prestaciones laborales. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil No. D-2008-1190 Publicado: s/f.
- Reglamento de la organización y funcionamiento de la Junta Nacional de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo No. M.T. y P.S. 19-69. Publicado el 10-07-69.
- Ley de Consolidación Salarial. Decreto del Congreso de la República 59-95, publicado el 07-11-95 y Decreto del Congreso de la República 81-95. Publicado el 21-12-95.
- Pensiones por grandes servicios a la patria o a la comunidad. Decreto del Congreso de la República 87-70. Publicado el 01-12-70.
- Reglamento de pensiones por grandes servicios a la patria o a la comunidad. Acuerdo Gubernativo M.H. y C.P. 2-71. Publicado el 20-01-71.
- Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia. Acuerdo de Junta Directiva del IGSS 1124. Publicado el 19-03-03.
- Normas y procedimientos de administración de personal. Acuerdo Gubernativo 1222-88. Publicado el 20-01-89.
- Modificación a los requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo cubiertos por el plan de clasificación de puestos para el organismo Ejecutivo. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil D-97-89 de fecha 16-01-97.
- Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Acuerdo Ministerial 215-2004 de fecha 11-04-04.
- Tabla de títulos de jornal diario, con cargo al renglón de gasto 031. Acuerdo



Gubernativo 70-2009. Publicado el 20-03-09.

- Reglamento para la contratación de servicios directivos temporales con cargo al renglón presupuestario 022, personal por contrato. Acuerdo Gubernativo 628-2007. Publicado el 04-01-2008.
- Reglamento para el disfrute y cobro de vacaciones del Magisterio Nacional. Acuerdo Gubernativo 534. Publicado el 16-11-63.
- Nombramiento de servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Acuerdo Gubernativo s/n, de fecha 31-10-75.
- Equiparación del personal docente del Ministerio de Cultura y Deportes. Decreto del Congreso de la República 9-89. Publicado el 27-01-89.
- Vacaciones a trabajadores expuestos a enfermedad profesional. Acuerdo Gubernativo 841-89. Publicado el 08-11-89.
- Aguinaldo para empleados públicos. Decreto del Congreso de la República 1633. Publicado el 10-12-66.
- Reglamento del aguinaldo para empleados públicos. Acuerdo Gubernativo M.F.P, s/n, de fecha 01-12-78.
- Ley de bonificación anual para trabajadores del sector privado y público. Decreto del Congreso de la República 42-92. Publicado el 02-07-92.
- Bono vacacional. Acuerdo Gubernativo 642-89. Publicado el 04-09-89.
- Bono por antigüedad. Acuerdo Gubernativo 838-92. Publicado el 15-10-92.
- Bonificación profesional. Acuerdo Gubernativo 327-90. Publicado el 28-03-90.
- Normas de Ética del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo No.197-2004. Publicado el 15-07-04.



- Licencias con goce de salario por motivo de enfermedad. Acuerdo Gubernativo CM 15-69. Publicado el 02-05-69.
- Ampliación del descanso pre y post natal. Acuerdo Gubernativo 965. Publicado el 18-11-93.
- Reglamento para el goce del período de lactancia. Acuerdo Gubernativo s/n, de fecha 19-01-73.
- Día del abogado. Acuerdo Gubernativo s/n, de fecha 23-09-64.
- Día del profesional de las ciencias económicas. Acuerdo Gubernativo 133-2001. Publicado el 20-04-01.
- Día del psicólogo. Acuerdo Gubernativo 1385-90. Publicado el 23-01-91.
- Día nacional de la secretaria. Decreto del Congreso de la República 25-94. Publicado el 11-03-94.
- Día del diseñador gráfico y del profesional de la arquitectura. Acuerdo Gubernativo 314-2002. Publicado el 10-09-02.
- Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y Oficina Nacional de Servicio Civil. Circular s/n, de fecha 05-03-97.
- Celebración de contratos en nombre del Estado por secretario y directores. Acuerdo Gubernativo 363-87. Publicado el 01-06-87.
- Modelo de contrato para el personal por planilla. Acuerdo Gubernativo 242-88, de fecha 21-04-88.
- Reglamento de gastos de viático para el organismo ejecutivo y las entidades descentralizadas y autónomas. Acuerdo Gubernativo 397-98. Publicado el 16-07-98.



- Profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Acuerdo Gubernativo s/n de fecha 31-08-73.
- Acuerdo de la Contraloría General de Cuentas. (Personal con cargo al renglón presupuestario 029) A-118-2007, de fecha 27-04-07.
- Manual de descripción y especificaciones de puestos.
- Decreto 99-97 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el 7 de noviembre de 1997.
- Criterios de trabajo, establecidos conjuntamente entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil dentro del proceso de emisión de certificaciones de tiempo de servicios. Circular s/n. Guatemala, junio de 2002.

1.3.3. Leyes o normas relacionadas

- Código de Trabajo. Decreto del Congreso de la República 1441. Publicado el día 16-06-61.
- Código Civil. Decreto Ley 106. Publicado el 07-11-63 al 11-11-63.
- Código Penal. Decreto del Congreso de la República 17-73. Publicado el 30-08-73.
- Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto del Congreso de la República No.114-97. Publicado el 12-12-97.
- Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala. Decreto Ley 148. Publicado el 26-12-63.
- Ley de la Policía Nacional Civil. (Parcial). Decreto del Congreso de la República 11-97. Publicado el 04-03-97.



- Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto del Congreso de la República. 101-97. Publicado el 20-11-97.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 240-98. Publicado el 15-05-98.
- Ley del Organismo Judicial. Decreto del Congreso de la República 2-89. Publicado el 03-04-89.
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente 1-86. Publicado el 13-01-86.
- Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto del Congreso de la República 119-96. Publicado el 20-12-96.
- Convenio sobre la libertad sindical 87, de fecha 07-09-48.
- Convenio sobre derecho de sindicalización y negociación colectiva 98, de fecha 07-01-49.
- Normas reglamentarias para los convenios internacionales de trabajo 87 Y 98 s/n, de fecha 13-11-81.
- Convenio sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales 148, de fecha 20-06-77.
- Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva 154, de fecha 19-06-81.

Casi todas las normas que rigen el servicio civil se encuentran dispersas en el digesto de la administración pública de Guatemala. El digesto es una colección de cientos de hojas escritas de normas de diversa fuente que rigen varios aspectos relacionados con el servicio público y su administración. En total suman más de 70 cuerpos normativos,



entre leyes, reglamentos, resoluciones, convenios, acuerdos, circulares y otros. La mayoría tienen que ver con el entorno y organización del servidor público y también con sistemas procedimentales de diferentes trámites relacionados. Existen además algunas otras disposiciones que únicamente se encuentran a nivel interno de la oficina.

Esta dispersión provoca que entender y comprender el funcionamiento del servicio civil sea una tarea ardua, tediosa y en principio confusa. Ante ello, la Ley de Servicio Civil queda subsumida por la cantidad de regulación normativa existente al respecto, pues, siendo una ley de carácter básica y general deja en el vacío aspectos de importancia relevante, del cual algunos son omitidos, como la falta de prohibiciones sustantivas; otros son ampliados o cubiertos con toda la demás regulación normativa existente, como por ejemplo, la libre categorización de servidores públicos, de salarios y de las ventajas económicas. Además, derivados de la misma falencia normativa y organizacional, imperan sin controles eficaces y sanciones ejemplares o correctivas, la práctica del nepotismo, el clientelismo, el partidismo y otra serie de implementaciones procedimentales inadecuadas, obsoletas o contraproducentes, como por ejemplo: escasez o abundancia de requisitos o formalismos, falta de cruce de información inter-institucional, ausencia de retroalimentación de datos a distancia por parte del usuario en las solicitudes, duplicidad en el grabado de datos constantes de un mismo usuario -no hay unilateralidad del sistema electrónico ni conexión de bases de datos entre procesos internos o externos-, entrega o envío engorroso de documentación e inexistencia de un verdadero servicio por oposición.



1.4. Administración pública de Guatemala

Doctrinariamente administración pública se define como: "...el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo".⁸

Taxativamente la administración pública es la parte del sector público del Estado de Guatemala dirigida por el Organismo Ejecutivo. Su máxima jerarquía es el presidente de la república y está compuesta por todos los ministerios, secretarías y demás instituciones que así lo determina la ley, las cuales, son las encargadas de ejecutar los programas generales y especiales del gobierno y sus políticas, además de ocupar los servicios básicos y esenciales que en forma de servicio público se presta a la ciudadanía, todo dentro del marco jurídico del derecho administrativo.

1.5. Oficina Nacional del Servicio Civil

Esta Oficina es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil y por ende, es el ente rector de la administración pública en materia de recursos humanos. Como tal, entre otras, tiene las funciones genéricas de proponer, presidir, dirigir, ejecutar, avalar, asesorar y encausar las directrices administrativas en las demás

⁸ Calderón M., Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. 11



entidades regidas por la misma ley. En el organigrama de clasificación del sector público de Guatemala se encuentra ubicada en el Organismo Ejecutivo del gobierno central, con pertenencia al rubro de otras dependencias.

Desde hace algunos años y justificándose en una aparente descentralización, la Oficina cuenta con una sede regional ubicada en el departamento de Quetzaltenango. Sin embargo, es de aclarar que lejos del objetivo principal que se persigue, es decir, conseguir una verdadera descentralización basada en la independencia funcional, se trata básicamente de una ventanilla de información básica y con servicios bastante limitados, así como de recepción de documentación, el cual a mediano plazo se remite a la Oficina central para su diligenciamiento normal.

En el año dos mil once, se logro discutir en segunda lectura la iniciativa de Ley número 4142 del Congreso de la República, presentada a finales del año dos mil nueve por el diputado José Roberto Alejos Cámbara, el cual pretende cambiar el status de la Oficina a Secretaría ejecutiva, mediante las reformas a la Ley de Servicio Civil. Dichas reformas, hábilmente consensuadas con distintos sectores, son de carácter prácticamente conservadoras y responden a la necesidad de actualizar, mejorar y clarificar la ley, redefiniendo la posición protagónica de la Oficina, redireccionando la jerarquización, fomentando la carrera administrativa mediante la profesionalización inducida y estrechando aún más la relación y semejanza entre el derecho laboral público y el privado. Desde luego que, tal y como sucede con otras reformas o leyes que se promulgan en Guatemala, estas corren contra reloj persiguiendo ajustarse a los



problemas cotidianos y cambios conocidos, no así a idealizar y establecer estructuras sólidas de desarrollo vanguardista.

CAPÍTULO II

2. El servidor público en la administración pública de Guatemala

2.1. Definición

Servidor público o burócrata es el trabajador común del Estado. Es la persona individual que en virtud de un nombramiento, contrato u otro vínculo legalmente establecido, presta sus servicios a la administración pública a través de una relación laboral. Dichos servidores son los funcionarios, empleados públicos y asesores que trabajan para el Organismo Ejecutivo, el cual está integrado de conformidad con lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo.

2.2. Clasificación legal

Los servidores públicos están clasificados de diferentes maneras, según el orden jerárquico y el grado de sus atribuciones; según el tipo de servicio o forma de ingresar a la institución y según el renglón presupuestario que ocupan en el manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Estas clasificaciones en determinadas circunstancias se encuentran entrelazadas y pueden en algún momento coincidir y formar combinaciones. A nivel global, estas clasificaciones son comunes o se asemejan asimismo con el resto de los servicios prestados al sector público en general.

2.2.1. Clasificación según el orden jerárquico y grado de importancia

- **Funcionario público:** Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente y se le remunera con un salario. En formal referencial y de manera especial, a los funcionarios públicos del Organismo Legislativo conocidos como diputados, nuestra legislación indistintamente también les denomina dignatarios.
- **Empleado público:** Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.
- **Asesor:** Quien por virtud de un contrato, presta determinados servicios acorde a su conocimiento y experiencia en determinada rama técnica o profesional.

2.2.2. Clasificación por el tipo de servicio prestado

- Servicio exento
- Servicio sin oposición



- Servicio por oposición

2.2.3. Clasificación según renglones presupuestarios del sector público de Guatemala

- Grupo 0: servicios personales. Comprende la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia o sin ella, y a los miembros de comisiones, juntas, consejos, etc. Incluye aportes patronales, servicios extraordinarios, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios. Se incluye además, otras retribuciones por servicios personales. Se divide en los siguientes subgrupos y renglones:
 - 01 Personal en cargos fijos: Erogaciones que se hagan al personal que ocupa puestos fijos o permanentes en el sector público, en concepto de retribución al cargo, así como complementos y derechos escalafonarios.
 - 011 Personal permanente. Comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.
 - 02 Personal temporal: Este subgrupo comprende las erogaciones, que por concepto de retribuciones al puesto, se haga al personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios. Se subdivide en los siguientes renglones:
 - 021 Personal supernumerario. Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores temporales de corta duración, que no pueden realizarse con el personal permanente o de planta. Su propia naturaleza

implica que con cargo a este renglón no puede contratarse personal adicional para labores permanentes. Se citan como ejemplo: personal adicional para los servicios de correos en épocas de pascua; personal de enfermería o paramédico que suple vacaciones de los de planta en diferentes departamentos o secciones, y el personal contable que refuerza las acciones de cierre de los ejercicios fiscales.

- 022 Personal por contrato. Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el periodo que dura el servicio, proyecto u obra; y, cuando estos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.
- 023 Interinatos por licencias y becas. Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores contratados para llenar las vacantes temporales del personal permanente, por licencias y becas concedidas con goce de sueldo.
- 029 Otras remuneraciones de personal temporal. En este renglón se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.
- 03 Personal por jornal y a destajo. Este subgrupo comprende las erogaciones, que con carácter de salario se pagan por cada día o por hora, así como los pagos que se ajustan a un tanto alzado o precio que se fija a determinada cantidad de trabajo. Se subdivide en los siguientes renglones:

- 031 Jornales. Comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que presten sus servicios en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de Acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la celebración del contrato que establece la ley.
- 035 Retribuciones a destajo. Corresponde a los pagos que se ajustan a un tanto alzado o precio que se fija a determinada cantidad de trabajo, tales como: metros cuadrados de pintura, metros lineales de zanjas, metros lineales de camino, quintales de carga estibada, etc.
- Grupo 1: Servicios no personales: Este grupo se refiere a los egresos por concepto de servicios no personales, tales como servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, pasajes y gastos varios de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de equipos, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras, y servicios varios. Es decir, que comprende pagos de servicios que no tienen ninguna relación con los servicios del personal permanente y no permanente del Estado, ya que son hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso del activo fijo o intangible. Se divide en los siguientes subgrupos y renglones:
 - 18 Servicios técnicos y profesionales: Comprende gastos en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, servicios de traducción simultánea, actualizaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados,

prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia. Adicionalmente se programan con cargo a los renglones de este subgrupo de gasto, las retribuciones por la prestación de servicios técnicos y profesionales originados por la suscripción de contratos o convenios para la ejecución o administración de programas y/o proyectos públicos. Se subdivide en los siguientes renglones:

- 181 Estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad. Comprende gastos por servicios relacionados con estudios, investigaciones y proyectos de factibilidad.
- 182 Servicios médico-sanitarios. Comprende retribuciones por servicios profesionales y técnicos médico-sanitarios.
- 183 Servicios jurídicos. Comprende retribuciones por servicios profesionales y técnicos de carácter jurídico.
- 184 Servicios económicos, contables y de auditoría. Comprende retribuciones por servicios profesionales de carácter económico, contable y de auditoría.
- 185 Servicios de capacitación. Comprende la retribución de servicios brindados por profesionales, expertos, docentes, instructores, etc. para organizar y dictar cursos de capacitación en sus distintas modalidades (congresos, seminarios, talleres, círculos de calidad, modalidad presencial y a distancia, etc.) Incluye además gastos para la realización de seminarios, talleres, reuniones de trabajo, etc., y la logística correspondiente a los eventos que se realicen.
- 186 Servicios de informática y sistemas computarizados. Comprende el pago de servicios relacionados con ingeniería, arquitectura y supervisión de obras.

- 187 Servicios de informática y sistemas computarizados. Comprende el pago de servicios prestados por terceros, relacionados con la puesta en marcha de sistemas informáticos electrónicos.
- 188 Servicios por actuaciones artísticas y deportivas. Gastos diversos por servicios contractuales prestados por artistas, empresas y compañías nacionales y extranjeras por actuaciones o trabajos artísticos, y por deportistas nacionales y extranjeros de clubes o empresas deportivas.
- 188 Servicios de ingeniería, arquitectura y supervisión de obras. Comprende el pago por servicios relacionados con ingeniería, arquitectura y supervisión de obras.
- 189 Otros estudios y/o servicios. Comprende el pago por servicios técnicos, administrativos y profesionales no contemplados en los renglones anteriores.

Comentario especial ameritan algunos renglones de esta última clasificación.

El renglón 011 es el que asegura una relación de trabajo indefinida a los servidores públicos, sin embargo pueden ser destituidos por causa legal o por reorganización, siendo esta última, una figura jurídica recurrida por las autoridades para dar por terminada la relación laboral en cualquier momento; situación que en determinadas circunstancias conlleva al pago masivo de indemnizaciones o da lugar también a que en ocasiones, en contraposición, los trabajadores organizados en sindicato promueven el emplazamiento de las autoridades ante los tribunales, para entorpecer la aplicación de esta figura. Panorama que se agudiza con mayor énfasis, al cambio de autoridades o de gobierno central.



Actualmente se prevé la eventual reducción de este renglón, pues por razones de conveniencia, a las autoridades les resulta más sencillo reemplazar periódicamente a los trabajadores por contrato temporal, lo cual, presupone un ahorro sustantivo al Estado, pues al vencimiento del mismo no queda obligado al pago de indemnización y además la ventaja que el trabajador podría no alcanzar el mínimo de años requeridos para un derecho adquirido del fondo de clases pasivas, con vistas a una futura pensión.

El renglón 022 en la actualidad ha adquirido el carácter de cuasi permanente, pues es común que a los empleados les sea renovado el contrato constantemente a través de los años, otorgándoles cierta estabilidad. En relación a los servidores públicos de alta jerarquía contratados bajo este renglón, cuentan con su propia escala de puestos, pero gozan de diferente salario, según la importancia de la institución a la que pertenecen. Conllevan la particularidad que no pueden cobrar bonos, complementos personales y gastos de representación, salvo beneficios monetarios de negociación colectiva.

Los contratados por servicios profesionales y técnicos 029, constituyen un renglón que ha estado en crecimiento desde hace varios años y que, no obstante, su origen se remonta a la naturaleza civil, por sus características y elementos se sugiere que se trata de una relación de trabajo solapada. Por lo mismo, quienes trabajan para este renglón no son considerados servidores públicos, y por ende, quienes ya gozan pensión por jubilación u otras causas, pueden ser nuevamente recontratados onerosamente sin necesidad de suspender el cobro de sus pensiones. Existen ejemplos de personas que cobran el máximo de la pensión mensual de Q.5,370.00 y simultáneamente, devengan contratos hasta por Q.20,000.00 mensuales, o más, inclusive.



En este renglón las personas no pueden asumir responsabilidades administrativas, contables y financieras; y originalmente fue creado con el fin de competir con los salarios de la obra profesional calificada del sector privado, obteniendo la ventaja de gozar de altas remuneraciones, las cuales a veces son exorbitantes. Tiene la desventaja que pudiera no acumular experiencia pues, por su naturaleza, depende exclusivamente de las autoridades de turno y su tiempo es limitado a lo estipulado en el contrato, toda vez que este no sea renovado nuevamente.

El personal contratado en este renglón no es precisamente el más calificado técnica ni académicamente. Su contratación no obliga experiencia absoluta en el ramo y tal y como sucede también con el personal exento, la calificación de idoneidad y capacidad conlleva menos trámites y controles; su existencia que fundamentalmente debería obedecer a programas temporales que no son del giro normal de la institución, obedece más bien al pago de compromisos políticos o al compadrazgo y nepotismo de las propias autoridades nominadoras.

Los dos renglones anteriormente comentados, conllevan la particularidad que ante el despido injustificado no pueden cobrar indemnización, salvo, la probable reparación pecuniaria derivada del quebrantamiento de alguna cláusula del contrato, sin embargo, en la actualidad el criterio adoptado tanto por la Junta Nacional de Servicio Civil y de algunos precedentes emanados de los tribunales de trabajo, es que ante impugnación del interesado y demostrada la continuidad de una relación laboral y su rompimiento antes de la fecha de vencimiento, es posible reclamar y obtener la indemnización de ley, inclusive, hasta por la totalidad de los años que se hayan laborado.



Esta situación podría ser hábilmente aprovechada en beneficio de aquellos funcionarios o personal exento que a sabiendas que están próximos a retirarse por cambio de autoridades, intencionalmente antes del vencimiento del contrato sean despedidos o rescindidos sus contratos, con el objetivo de que en un proceso se les declare el derecho de cobrar indemnización. Contrariamente, otros funcionarios a última hora son reciclados de personal temporal a personal permanente, con el fin de evadir la inminente salida por el cargo político que ocupan.

Aunque tampoco son considerados servidores públicos, pero laboran para el Estado, están quienes prestan cualquier servicio en el subgrupo 18 de servicios técnicos y profesionales, para algún asunto en particular de la institución interesada, mediante estudios de asesoría, factibilidad, inducción o diseño. Eventualmente, algunas veces es el trabajador común y conocedor de su labor diaria quién en la resolución de problemas, verdaderamente podría aportar luces en la búsqueda de soluciones factibles y eficaces, en coordinación con profesionales surgidos de la misma institución y debidamente dirigidos por una comisión específica propia de la institución. De tal manera es como funciona la implementación del sistema de gestión de calidad ISO, el cual arroja resultados eficientes y está cimentado en la inclusión de todo el personal, por lo cual, no depende de un cuerpo masivo y permanente de asesores.

El renglón 031 constituye el grupo de trabajadores que antes ocupaban el renglón 041, es decir, los servidores que anteriormente eran conocidos como personal por planilla.

2.3. Derechos

- A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido.
- A gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles.
- A treinta días hábiles de vacaciones a los servidores públicos expuestos a riesgos.
- A gozar de licencias con o sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento, para ocupar cargos de elección popular, por fallecimiento de algún pariente, por matrimonio, por nacimiento de un hijo, por cumpleaños, por citaciones de autoridad administrativa o judicial.
- A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.
- A recibir un aguinaldo equivalente al 100% del salario.
- A recibir indemnización equivalente a un máximo de diez meses de salario, por supresión del puesto –reorganización- o por despido injustificado.
- A gozar del régimen de pensiones por jubilación.
- Al régimen de seguridad social.
- Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, conforme a la ley.
- A un salario justo que le permita una existencia decorosa.
- A gozar de un período de descanso o almuerzo de media hora.
- Para la mujer a un descanso de ochenta y cuatro días entre el pre y el post parto.
- A libre sindicalización.
- A recreación en los lugares acomodados para tal efecto.
- A gastos post-mortem e indemnización para el familiar de un servidor fallecido

- A gozar de las fechas declaradas como asuetos, feriado y otros que declare una norma especial.
- Al reconocimiento del derecho de huelga.
- Todos los que sean incorporados por las negociaciones colectivas y que superen los derechos mínimos anteriormente mencionados.

2.4. Obligaciones

- Jurar, acatar y defender la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Cumplir y velar porque se cumpla la ley y sus reglamentos.
- Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, salvo, oposición a las órdenes ilegales.
- Guardar discreción en asuntos de información de reserva.
- Observar dignidad y respeto hacia los demás, en el desempeño de sus puestos.
- Evitar actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres.
- Asistir con puntualidad a sus labores.
- Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones.
- Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan.
- Observar la debida compostura en el período de almuerzo y descanso.
- No alterar el turno en la hora destinada para el almuerzo o descanso.
- Atender los requerimientos que se le soliciten, conforme a la ley.

2.5. Prohibiciones

- Hacer discriminaciones por cualquier motivo.
- No permitir, realizar o inducir para realizar campañas políticas.
- Aprovechar el puesto o empleo para conseguir beneficios personales o familiares.
- Utilizar el poder para tomar, participar o influir en la toma de decisiones en beneficio personal o de terceros.
- Solicitar o aceptar directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos o remuneraciones adicionales.
- Utilizar bienes del Estado para uso personal o de terceros.
- Utilizar los recursos públicos para elaborar, distribuir o enviar regalos, recuerdos, tarjetas navideñas o de cualquier otra ocasión.
- Utilizar el tiempo de trabajo para realizar actividades personales.
- Disponer de los servicios del personal subalterno para fines personales o en beneficio de terceros.
- Realizar adicionalmente actividades incompatibles con su trabajo.
- Usar información, título o prestigio de la entidad, para beneficios personales.
- Solicitar a terceros colaboración especial para beneficio propio o para un tercero.
- Actuar en representación de una parte para ejercer reclamos en contra de la entidad en donde labora.
- Nombrar y remover al personal por motivos políticos partidistas o ideológicos.
- Discriminar en la formulación de políticas.

- Utilizar recursos humanos y financieros del Estado para la promoción política o personal.

2.6. Prohibiciones con relación a terceros

- Efectuar o patrocinar a favor de terceros, trámites o gestiones administrativas.
- Dirigir, administrar, patrocinar, representar o prestar servicios, remunerados o no, a personas individuales o jurídicas que gestionen, exploten concesiones o privilegios de la administración pública o, que fueren sus propios proveedores o contratistas.
- Recibir directa o indirectamente, beneficios, originados de contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue el Estado, sus organismos, las municipalidades y sus empresas o las entidades autónomas y descentralizadas.
- Solicitar servicios o recursos especiales para la institución que puedan comprometer la independencia de ésta en la toma de decisiones.
- Fomentar relaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con personas individuales o jurídicas que deban ser directamente supervisadas y fiscalizadas por la entidad estatal en la cual presta sus servicios.

2.7. Prohibiciones especiales

- Solicitar o recibir dádivas de sus subalternos o de los particulares, con el fin de ejecutar con esmero o retardar actos.

- Ejecutar cualesquiera de los actos descritos en el inciso anterior con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga.
- Ejercer actividades o hacer propaganda política durante y en el lugar de trabajo.
- Favorecer o discriminar según la filiación política a quien sirve.
- Coartar directa o indirectamente la libertad de sufragio.
- No desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o instituciones asistenciales y siempre que los horarios sean compatibles.

2.8. Deberes

Estos descienden, como sus derechos, de la ley. Estos deberes son de dos clases, generales y especiales. Los primeros afectan a todo trabajador. Los segundos, aplican en relación con un ramo o servidor público determinado y que tiene que ver directamente con sus funciones. Entre los deberes generales se mencionan:

- Integridad y transparencia.
- Secretividad, según lo requiera el cargo.
- Relaciones interpersonales de apoyo, cooperación y respeto.
- Denunciar actos impropios en el ejercicio de su cargo.
- Cumplir con diligencia en el ejercicio de sus cargos.
- Custodiar la documentación e información que tengan a su cargo.
- Observar buena conducta, imparcialidad y respeto con los demás trabajadores y con el público.

- No deberán incurrir en agravio, desviación o prepotencia en el ejercicio de sus cargos.
- Abstenerse de intervenir en la selección, ascenso o cese de cualquier servidor, cuando tengan algún interés personal, familiar o de negocios.
- Desempeñar su puesto sin pretender beneficios adicionales personales.
- Rechazar cualquier tipo de presión ilegítima sobre sus funciones.
- Presentar la declaración jurada patrimonial ante la autoridad respectiva, si por razón de su cargo, estuvieren obligados legalmente a ello.
- Proteger y promover la independencia del Organismo Ejecutivo con respecto a los otros órganos del Estado.
- No favorecer a partido político o candidato dentro del proceso electoral.
- No utilizar su cargo para fomentar el éxito de sus negocios privados.
- Actuar con decoro, evitando que sus relaciones sociales, familiares o de negocios influyan en sus labores.

2.9. Responsabilidades

En contraposición a los derechos laborales, también existen los deberes u obligaciones de la función pública, los cuales, una vez transgredidos dan lugar a determinada responsabilidad disciplinaria, pecuniaria, penal e inclusive política, según el tipo y la gravedad de la infracción.

"La teoría de los deberes de los funcionarios públicos lleva emparejada la de su responsabilidad, derivada del quebrantamiento de los mismos."⁹

La responsabilidad en la función pública se explica de la siguiente manera: "Todo funcionario público que ejerce una función, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidad en que pueden incurrir los mismos. Encontramos que las responsabilidades pueden ser responsabilidad de tipo político y responsabilidad de tipo jurídico, en este último caso encontramos la responsabilidad civil, la responsabilidad de tipo penal y la responsabilidad de tipo administrativa."¹⁰

Se detallan a continuación los siguientes tipos de responsabilidades:

- a) La política, la cual "... surge de las decisiones que toman los funcionarios a los que les está atribuida esta facultad, como el Presidente de la República, los Ministros de Estado y los Gobernadores Departamentales. Este tipo de responsabilidad se establece mediante el control parlamentario, el juicio político o interpelación que se realiza a los funcionarios para responder de sus acciones u omisiones. El Congreso de la República de Guatemala es el encargado de dicho control".¹¹
- b) La administrativa, la cual según definición legal es cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo cuando se incurriere en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados o prestar

⁹ García Oviedo, C. y Martínez Useros, E. **Derecho administrativo**. Pág. 443

¹⁰ Calderón M., Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 246

¹¹ **Ibid.**



sus servicios; además, cuando no se cumplan, con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien se incurra en falta o delito. En este último párrafo, se sobreentiende que se refiere a una falta del orden penal. Para una mejor comprensión se cita la referencia a que hace mención Hugo Calderón del profesor Rafael Godínez, que en cuanto a la responsabilidad administrativa "...se origina del incumplimiento de las funciones del cargo, en la forma que establece la ley. El incumplimiento puede ser interno y ello conlleva a que pueda aplicarse medidas disciplinarias que van de la amonestación oral a la escrita, la suspensión sin goce de sueldo e inclusive, a la separación del cargo. Por otra parte cuando las resoluciones y los actos de los funcionarios públicos, afectan los derechos de los particulares, entonces se produce responsabilidad administrativa externa. En este caso, son los particulares afectados los que accionan mediante recursos administrativos o, en su caso, acciones judiciales".¹² Según el Artículo 87 de la Ley de Servicio Civil, la prescripción de esta responsabilidad es de tres meses, salvo, regulación especial.

- c) La civil, la cual se produce por acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder, se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta. El

¹² Ibid. Pág. 247



Artículo 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula la responsabilidad por infracción a la ley y que refiere a que cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. En tal sentido, se establece que esta responsabilidad opera tanto para el daño provocado al patrimonio público, como para los daños y perjuicios causados a los particulares por infracción a la ley. El Código Procesal Civil y Mercantil, regula dentro de los procesos de conocimiento en los Artículos 229 y 246, el establecimiento de un juicio sumario de responsabilidad civil contra funcionarios y empleados públicos. Según la Constitución de Guatemala, la prescripción de esta responsabilidad es de 20 años.

- d) La penal, la cual se encuentra implícita dentro del ordenamiento jurídico vigente y es la que genera la decisión, resolución, acción u omisión realizada por los servidores públicos y que, de conformidad con la ley penal vigente o leyes especiales, constituyen faltas o delitos. En algunos funcionarios que gozan de inmunidad, previamente a aplicárseles la acción penal, deben ser sometidos a antejuicio, salvo, en el caso de delito infraganti. Según el Artículo 155 tercer párrafo de la Constitución de Guatemala, la prescripción de esta responsabilidad se extingue por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

Tanto las funciones de hecho que se ejercen, como este tipo de responsabilidades, es lo que muchas veces justifica y determina la reclasificación del cambio de un puesto a otro, la creación, la modificación o incremento de alguna bonificación. Sin embargo, es de hacer notar que estas responsabilidades ya están de hecho intrínsecas en el tipo de

puesto y establecidas en el manual de puestos y salarios. En tal sentido, deberían ser prohibidos los bonos o complementos personales y lo ideal sería que al servidor, previa función de hecho y grado académico alcanzado, se promueva únicamente al puesto inmediato superior o a donde corresponde, previa competencia oposicional.

2.10. Problemas que presenta el entorno burocrático

Existe una relación estrecha entre la burocracia y la sociedad. “El estudio de la burocracia está ligado indisolublemente al de sociedad como un todo, por cuanto la interpretación de ésta requiere que se examinen los distintos elementos componentes. En efecto, una teoría de la burocracia sustentada en la realidad social es un ingrediente importante para desarrollar, desde perspectivas interpretativas y planteamientos diferentes, la investigación y explicación de los cambios en la estructura, las responsabilidades, la gestión y la composición burocrática de las organizaciones estatales, dentro de una perspectiva histórica y en función de sus conflictos sociales, materiales y políticos presentes en la colectividad, estudio el cual implica comenzar a explicarse buena parte del desarrollo complejo de un Estado.”¹³ Desde luego, no se dejan afuera las condicionantes laborales que como esencia constituyen el ingrediente principal que determina el rendimiento efectivo de un trabajador.

¹³ Instituto centroamericano de administración pública. **Administración pública: perspectivas críticas**. Págs. 255 y 256

Son tres problemas principales que se presentan en el entorno burocrático y afectan las instituciones pudiendo además desviar el logro adecuado de las metas y funciones trazadas:

2.10.1 La personalidad burocrática

El trabajador en su ámbito laboral puede aportar, adquirir e incluso desarrollar ciertos patrones generales de conducta, los cuales influyen en su carácter y afectan por consiguiente su productividad. Es un error tratar de separar al trabajador de su propia persona al ocuparse únicamente en el primero y suponer que solo es un instrumento más para conseguir determinado fin.

“Como la administración es en gran medida la ordenación racional de medios para la realización de fines determinados, conlleva la propensión a tratar a su personal como entes administrativos, en cuanto son unidades funcionales dentro de la lógica del sistema. De tal manera se ignoran los demás aspectos de la personalidad y las relaciones sociales, que a simple vista parecen irrelevantes a la eficiencia administrativa. A medida que se afina la percepción, surge más y más la consciencia de que el problema es también de armonizar seres humanos, tomando en consideración la significación global de sus personalidades según se manifiestan en su contexto social, dentro y fuera del trabajo. Las condiciones físicas, técnicas y económicas, así como todas las manifestaciones de la lógica de la organización, no dominan ni individual ni colectivamente la eficiencia de una empresa. Igual que los demás factores, son sólo



ingredientes cuya importancia relativa depende del equilibrio particular de cada situación concreta.”¹⁴

“Las instituciones funcionan como los sistemas sociales, de modo que no debe sorprendernos que los individuos se socialicen en torno a valores, normas y en forma colectiva, a culturas concretas.”¹⁵

Factores o elementos que influyen en la personalidad burocrática:

- a) Internos: “Son instintos primarios y motivos accesorios relacionados con la satisfacción del yo o psique interior de la persona manifestados en su ambiente de trabajo.”¹⁶ Los primeros mencionados son actitudes del ser humano como el de actividad, de creatividad, de auto expresión, de auto conocimiento, de posesión o poder; y los segundos tienen que ver con necesidades sociales, psicológicas y de supervivencia como por ejemplo la pertenencia a determinado grupo, el deseo de dominio o subordinación, el reconocimiento o gratificación, las consideraciones de conveniencia de carácter adquisitivo y las de utilidad social como medio de identificarse con lo que produce o presta la organización que integra.
- b) Externos: Son factores externos que provienen de elementos ajenos al propio yo interior del trabajador y que se relacionan directamente con el ambiente que le rodea. Entre ellos están:

¹⁴ Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Introducción a la administración pública.** Págs. 18 al 19 y 26

¹⁵ Burke, John P. **Responsabilidad burocrática.** Págs. 117 y 118

¹⁶ Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Ob Cit.** Pág. 20

- Factores condicionales técnicos u operacionales, que son "... las operaciones detalladas o específicas que tienden a quitarle a la labor su significado en cuanto al propósito final, como lo son: la repetición que resulta en la monotonía, la reducción de la iniciativa, el relajamiento de la atención y en los efectos hipnóticos del ritmo y la fatiga, principalmente la psicológica".¹⁷
- Factores físicos del trabajador, los cuales son las condiciones desfavorables de carácter físico provenientes de enfermedades genéticas o adquiridas y que son propias de la persona.
- Factores condicionales laborales, tales como el disgusto o carencia con las condiciones materiales del lugar del trabajo, así como "... el sentimiento de que el sistema de remuneración es injusto. Las consideraciones de conveniencia de carácter adquisitivo, si se hipertrofian, destruyen la satisfacción en el trabajo"¹⁸, las relaciones interpersonales con el resto de los compañeros y el efectivo orden funcional así como normativo de la organización.
- Factores sociales, como el disgusto con las relaciones entre clases por la injusticia económica, la inseguridad de la vida proveniente del resquebrajo de la sociedad y de quienes la dirigen, el tráfico, la delincuencia, la sobrepoblación, las relaciones familiares, etc.; situaciones que resultan en síntomas crónicos de ansiedad, impotencia, psicosis, neuralgia, etc.
- Factores idiosincrásicos, que son los convencionalismos de aprecio, desprecio o indiferencia por el trabajo realizado, el Estado o las demás personas, derivados de

¹⁷ **Ibid.** Pág. 21

¹⁸ **Ibid.** Págs. 21 y 22

su carácter y temperamento propios de su identidad del entorno cultural y familiar en que ha sido creado o vive actualmente.

Para comprender el grado de aceptación o inconformidad por la influencia de la personalidad burocrática en el servidor público, es indispensable la búsqueda del equilibrio de la personalidad burocrática, lo cual se consigue, con el cotejo de los factores antes mencionados a través de su interacción con los siguientes elementos:

- La organización social, entiéndase, laboral, cultural, religiosa, educacional, etc. a la cual se ha acostumbrado, es decir, el sistema de sentimientos por el cual su actitud se coloca en determinada posición; y
- Su escala propia de valores y que tienen que ver con lo que la persona espera de su trabajo en términos de su temperamento, sin importar si sus resultados serán aceptables o no aceptables a los demás.

2.10.2 La política burocrática

Según cierto autor "Las burocracias no sólo desarrollan su propia identidad institucional, sino que con frecuencia llevan el proceso un paso más allá e intentan poner en práctica metas que satisfacen intereses diferentes a los de la institución. Las burocracias públicas y los funcionarios que trabajan en ellas necesitan contar con el poder y la autoridad para llevar a cabo sus programas en forma eficaz. No obstante, existen ansias de poder que sirven a intereses diferentes de los establecidos por los mandatos legislativos y con frecuencia, se oponen a los mismos. Estas ansias se producen en su



mayor parte porque los burócratas por lo general carecen de las retribuciones económicas y de promoción por desempeño que existen en el sector privado.”¹⁹

Ante la inexistencia de una carrera administrativa que promueva el reajuste monetario, la política burócrata se dirige a conseguir aumentos salariales a través de bonificaciones, la cuales al final serán iguales para la totalidad de los trabajadores, sin distinción alguna. Con ello se quebranta la justicia salarial, la cual no se obtendrá según equidad por mérito y capacidad, sino en razón de la persona y su situación personal. La burocracia organizada o sindicalizada, por lo común extiende su prioridad a la situación económica del más desposeído o de quien menos devenga, antes que a su preparación técnica o profesional y a la evaluación de su trabajo.

Otro problema de la política burocrática es cuando se le otorgan extensas facultades a un sindicato, llegando este al punto de formar parte en la administración de personal, en lo relativo al ingreso, ascenso, destitución y otras acciones semejantes, en el cual, naturalmente los principios más esenciales de una eficiente administración tienden a tergiversarse. Estos mismos sindicatos actúan unilateralmente y aún pujan en el congreso para obtener una ampliación del presupuesto que le asegure un beneficio únicamente a su propia institución.

“Como resultado de esta relación entre el crecimiento institucional y el prestigio individual, se desarrollan patrones característicos de conducta burocrática, generalmente en la forma de política burocrática y generación de exclusiones, que

¹⁹ Burke, John P. *Ob. Cit.* Pág. 122

serven para fortalecer el poder burocrático y su búsqueda de fines y objetivos autónomos.

“Otros estudios apoyan estas descripciones de la conducta burocrática y sus consecuencias en las políticas públicas. La política burocrática resulta particularmente problemática en las relaciones legislativas, donde las concesiones mutuas, que favorecen los propios fines de la burocracia, con frecuencia distorsionan las asignaciones de fondos y los procesos de formulación de leyes.”²⁰

Esta política burocrática inevitablemente se apodera de los servidores públicos. El acomodamiento del sistema, el continuismo de prácticas negativas, obsoletas o engorrosas, el aval tácito o expreso de las autoridades ante la obligación de un deber o el quebrantamiento de una norma y la defensa inapropiada de intereses individuales.

Las autoridades nominadoras coartan la auténtica carrera administrativa, promoviendo prácticas en las cuales la convocatoria para puestos por oposición son de auténtico maquillaje, pues las plazas de antemano ya están designadas y cuentan con nombre propio, tal y como sucedió en la Oficina Nacional de Servicio Civil que en teoría, debería dar el ejemplo a las demás instituciones. En la última década en la cual únicamente han habido tres o cuatro fugaces convocatorias, dos de ellas fueron impugnadas por el sindicato porque de antemano ya habían sido creadas o acomodadas para personas específicas. Sin embargo, esto no es obstáculo ni impide que en cualquier momento y más al cambio de gobierno, si la autoridad nominadora lo decide, se contrate o

²⁰ Ibid.

ascienda indistintamente en puestos políticos o por oposición, a cualquier partidario, familiar o allegado de un funcionario. Para verificar todo lo anteriormente expuesto, basta recoger las estadísticas de ingreso o ascenso de los trabajadores en una institución, cotejadas al cambio o estadía de las autoridades.

En el caso de los trabajadores organizados en sindicato, florece de principio la reticencia sistemática a cualquier cambio estructural que el poder ejecutivo proponga al poder legislativo o a los diferentes sectores interesados. En Guatemala, la presentación del proyecto para reformar el servicio civil es cuestionada o influida principalmente por el sector trabajador público representado en sus sindicatos. Esto no quiere decir que se trate de una acción negativa, por el contrario, en parte son necesarios los acuerdos y las críticas objetivas, sin embargo, cuando el cambio debe ser radical y profundo, de oficio se rechaza cualquier propuesta aduciendo todo tipo de argumentos populares y de derecho adquirido, con el único objetivo de conservar la cuota de poder y los intereses particulares predominantes. Se prefiere el acomodamiento y la disfunción, en detrimento del desarrollo adecuado de la nación fundamentado en la realidad y el interés colectivo. Los legisladores o demás autoridades finalmente ceden ante las presiones o exigencias, en razón de ganar o no perder un probable caudal electoral.

No está de más mencionar también la política burocrática de compensación, pues aún los grupos de trabajadores organizados en sindicato pueden ser tentados o hasta exigir a las autoridades un intercambio de prebendas cuando existen intereses encontrados o de beneficio común. Se han dado casos en los cuales en un momento oportuno, la autoridad amenaza con la desintegración del sindicato o busca debilitarlo o convertirlo

de cuello blanco y amarillo con el ofrecimiento de puestos a sus dirigentes y de igual manera negociando ventajas económicas exclusivas, con ofrecimientos de algún bono adicional para los dirigentes sindicalistas, cuestiones que podrían estar sujetas a estudio aparte, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 208 del Código de Trabajo.

2.10.3 Evasión del control

“Una forma importante en que la burocracia puede afectar las políticas públicas es a través de la inexistencia del control de sus autoridades superiores.”²¹

No está en duda la intención de un trabajador en mantener su estabilidad laboral, pero el riesgo de caer en acomodamiento a falta de supervisión y evaluación, es inminente. Es la posibilidad de que un servidor público se convierta en auto aceptable, es decir, que no puede o quiere reconocer sus propias carencias ante la inexistencia de un patrón adecuado o de la evaluación y dirección del control interno o externo. Toda vez que no sea afectada su permanencia y posición laboral, depende de la “buena intención” del servidor público, para que cumpla con efectividad y eficiencia sus funciones. En el sector público guatemalteco, cuando el control interno de hecho sí se ejercita, este resulta bastante permisivo y tolerante.

²¹ *Ibid.* Pág. 115

2.11. Sistema para la preparación ideal del servidor público

La personalidad burocrática, la política burocrática y el evasión de control, son fenómenos que al final terminan menguando el servicio prestado y por ello, ante su probable o inminente aparición, es necesario reconocerlos y al mismo tiempo saber hacia donde orientarlos para su posterior eliminación o moderación.

"Los requisitos principales son comprender las manifestaciones de la personalidad humana, los problemas de sus relaciones, las cuestiones de valoración normativa y tener capacidad para la comunicación, la supervisión y el liderazgo. Las consideraciones más específicas sobre las distintas funciones de la administración pública, las especializaciones, deben tener como base la capacidad administrativa de carácter general. Y todo ha de referirse finalmente a la orientación sustantiva de cada programa, porque las habilidades administrativas tienen que adaptarse a los propósitos característicos de cada empresa.

"Lo ideal sería que la educación profesional de los administradores públicos se situara en una etapa posterior a la educación general, preferiblemente en los altos niveles de la carrera universitaria. Debe organizarse en un proceso gradual de especialización que parta de la base de educación humanística, pasando por el plan de las ciencias sociales, el de los estudios políticos, el de la capacidad de generalista en administración pública y el de especialización en alguna función particular. La amplitud y la profundidad

del enfoque en cuanto a los ingredientes humanos de la administración pública deben acompañar siempre a las especializaciones.²²

“Cuando las normas y los valores surgen espontáneamente dentro de las burocracias y no persiguen fines y objetivos legítimos, los funcionarios tienen la responsabilidad de corregir la situación. Los funcionarios subordinados se adhieren a culturas, normas y valores burocráticos que pueden desviarlos de la misión de su departamento u organismo. Al igual que los directores de esas entidades, si los empleados están al tanto de las normas y valores, pueden tomar medidas destinadas a limitar su influencia sobre las políticas.

“Los funcionarios burocráticos de menor nivel por lo general no cuentan con el poder y la autoridad necesarios para darle una nueva orientación a todo el organismo, dirección o departamento, pero pueden efectuar cambios más inmediatos, particularmente en sus propias percepciones y puntos de vista. Pueden modificar el cumplimiento excesivamente estricto de las reglas y reglamentaciones administrativas, así como también evitar normas y valores que comprometan los fines públicos.”²³

Los servidores públicos tienen que dejar de visualizar su trabajo como casos que resolver, cuantitativamente hablando. Nunca deben sacrificar la calidad por la cantidad, ni perder el sentido del servicio por el de legalismo o formalismo excesivo.

²² Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Ob Cit.** Pág. 55

²³ Burke, Jhon P. **Ob. Cit.** Págs. 119 al 121

“Como en el caso de las políticas burocráticas superfluas las conductas y acciones burocráticas destinadas a incrementar el poder y el prestigio de un individuo o de un organismo afectan la aplicación de políticas y requieren medidas correctivas y otras pautas de conducta. Se necesita que cada funcionario tome a su cargo acciones responsables que impidan reducir o ampliar la competencia funcional entre burócratas, entre organismos y autoridades superiores y evitar modelos excluyentes y dirigidos a satisfacer intereses propios o específicos.”²⁴

También se necesita una eficiente organización laboral normativa y funcional donde exista justicia y equidad salarial, además de un adecuado plan de puestos, funciones y escalas posicionales, de acuerdo a mérito y capacidad y común a todos los individuos de las diferentes dependencias, en donde la única manera de conseguir un ascenso sea a través de la carrera administrativa y el ingreso por oposición sea efectivamente por competencia académica y de idoneidad, disponible para cualquier ciudadano interesado y capacitado.

En el ámbito de la colectividad de trabajadores, ante cualquier exigencia de posicionamiento económico, lo ideal sería la obligatoria unificación de todos los sindicatos estatales en una sola representación para plantear revisiones e incrementos pero al salario base de los puestos contenidos en la escala salarial, a fin de que el salario real siempre esté unificado. Es indispensable que la lucha sindical exista para reivindicar o proponer nuevos derechos o mecanismos de trabajo eficientes, pero nunca

²⁴ *Ibid.* Págs. 125 y 126

dejar de lado la preeminencia de la objetividad y los principios esenciales que aseguren la justicia equitativa, la eficiencia y la existencia racional del Estado.

En cuanto al control "Una forma de contrarrestar las tendencias a evadirlo, es asumiendo mayores compromisos individuales e institucionales sobre las metas y prioridades de las políticas, a pesar de las presiones que deben soportar los burócratas."²⁵

La evasión del control externo tiene lugar en muchas burocracias, pero puede modificarse, al menos en parte, mediante la acción responsable de cada funcionario. Puede existir una gama de normas eficaces pero inaplicables en virtud que no haya quién vele por su cumplimiento, pues no siempre debe esperarse la voluntad del trabajador ni estar atendido a sus intenciones.

Mediante mecanismos adecuados el trabajador y las autoridades administrativas tienen que tener consciencia de sus responsabilidades y hacerse cargo de la consecuencia de las mismas, fomentando y ampliando la acción fiscalizadora y sancionadora de la operatividad administrativa, mediante la intervención directa de algún órgano externo o ajeno, como por ejemplo, de los inspectores de trabajo.

²⁵ *Ibid.* Pág. 116



CAPÍTULO III

3. Administración de personal

La administración de personal es la gestión del recurso humano, fundado en los principios y demás instituciones del derecho que le fundamentan, relacionan y determinan su existencia racional. El servicio civil está básicamente inmerso en el derecho laboral y regula las relaciones laborales de los trabajadores en forma similar al efectuado en una empresa particular, por lo cual necesita de un eficaz y eficiente sistema de personal. Dicho sistema ya se encuentra efectivamente implementado en las normas jurídicas que le regulan, independientemente si se cumple o no con el.

3.1. Carrera administrativa

Es el principio más alto en la jerarquía de valores de la administración de personal, pues su existencia y aplicación garantiza la promoción y desarrollo natural de la idoneidad laboral humana así como la justa recompensa por el esfuerzo personal realizado. Conlleva un mejoramiento intelectual y monetario, lo cual sirve de estimulante al trabajador para adquirir más conocimiento, destreza y dignificación personal. Si no fuera por la existencia de los puestos de confianza o exentos, esta sería la única manera en que los puestos de alta dirección fueran dirigidos y controlados por personas

verdaderamente capaces en conocimiento y experiencia, evitando innumerables errores traducidos en pérdida material y servicio deficiente.

“Significa el derecho que tienen los funcionarios públicos de pasar a desempeñar un puesto de grado o clase superior por capacidad, conocimiento y experiencia dentro de la función administrativa. La carrera administrativa implica el estímulo que se pueda dar a los servidores públicos que desarrollan una labor dedicada y eficiente del cargo que desempeñan, aunque como bien lo sabemos normalmente dentro de la administración pública guatemalteca, los cargos a nivel de dirección siempre son de naturaleza política o de partido político.”²⁶

“La carrera administrativa es un medio extraordinario de atraer, mantener y desarrollar individuos idóneos; pero cuando no se orienta hacia los principios de mérito y servicio público, sus oportunidades y garantías se tratan más como intereses particulares que como instrumentos de bienestar general.”²⁷

²⁶ Calderón M., Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 241

²⁷ Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Introducción a la administración pública.** Pág. 89



3.2. Principios de mérito y servicio público como normas fundamentales de la administración de personal

El desarrollo de la nación depende en gran medida del incremento de la capacidad de gestión del aparato público y ello a su vez está estrechamente vinculado a la calidad del capital humano al servicio del Estado. El principio de mérito está estrechamente ligado con la carrera administrativa y el principio de servicio público conlleva a que el servicio no solamente se preste por conveniencia salarial o conocimiento ético, sino por libre convicción y deseo de servir al resto de la colectividad humana que hace uso del servicio. No se trata solamente de fomentar el plano material o intelectual, sino el plano humano y patriótico también.

“La insistencia tradicional a favor de los principios de mérito y de carrera como los más altos en la jerarquía de valores de la administración de personal, obliga a reafirmar aquí la supremacía del principio de servicio público. Debería ser innecesaria la salvedad, pues el gobierno existe para servir al pueblo y en tal sentido han de orientarse todas las expresiones de la administración pública. Sin embargo, las desviaciones de esta norma superior son demasiado reales en la teoría y en la práctica para que podamos pasarlas por alto dando por supuesto el principio de servicio público. El principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la

obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos.”²⁸

La manera de garantizar que el Estado capte a los trabajadores más capaces profesionalmente es que el acceso al empleo se oriente por el valor del mérito y que se produzca por medios objetivos e imparciales. Un sistema de méritos consiste en la competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

“El servicio público supone no sólo pericia técnica sino también actitudes e ideales de honradez, autodisciplina, equidad, respeto a la dignidad humana y dedicación al bienestar general.”²⁹

3.3. La supervisión y evaluación como necesidad de medir el rendimiento, promover la promoción y establecer las responsabilidades del servidor público

La supervisión es la continua inspección del trabajo realizado por otros. Se trata más bien de medir a simple vista los objetivos propuestos con los resultados. Se realiza con el fin de que en un corto o mediano plazo sirva de orientación para la toma de decisiones a nivel general, en la aplicación de medidas preventivas o correctivas.

²⁸ Ibid. Págs. 88 y 89

²⁹ Ibid. Pag. 90

La evaluación consiste en el examen objetivo y personal en el cual es posible cuantificar o estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los trabajadores o del trabajo realizado por ellos, a fin de tomar decisiones a nivel personal.

Ambas acciones se complementan y constituyen herramientas del principio de mérito, con el objetivo de medir los resultados esperados y la capacidad del trabajador, a fin de tomar medidas alicientes o correctivas, traducidos en la promoción laboral y las recomendaciones o sanciones a aplicar.

“La evaluación del desempeño debe ser tomada como una herramienta poderosa para diagnosticar la capacidad de gestión del sector público. La evaluación del desempeño de los funcionarios implica la posibilidad real de que se establezca la responsabilidad individual y colectiva, por la gestión pública frente a la sociedad. Esta evaluación debe también comprender los esfuerzos de los funcionarios por mejorarse profesionalmente mediante los planes y programas de formación y de capacitación. Una combinación de evaluaciones individuales y colectivas permitiría, de una parte, garantizar que la estabilidad del funcionario en la carrera administrativa esté efectivamente asociada a la mejoría de las capacidades de implementación.

“La evaluación no debe ser una simple rutina formal, pues no tendrá sentido alguno si su resultado no produce consecuencias para los evaluados. Es necesario promover el desarrollo de los servidores mediante el establecimiento de incentivos y sanciones. Los trabajadores deben asociar totalmente sus posibilidades de permanencia (estabilidad) y promoción en la carrera (ascensos) y sus expectativas de progreso, con su

comportamiento, esfuerzo, así como la contribución individual y colectiva en el servicio público. Para que el sistema funcione, el régimen y consecuencia de los medios de evaluación y supervisión debe ser objetivo, imparcial y previamente establecido y conocido.³⁰

Estos exámenes no deben estar únicamente limitados al desempeño material, pues también deben abarcar los rasgos de personalidad del burócrata. Para las promociones no basta valorar el trabajo realizado en el cargo que el empleado ocupa, sino también la posible aptitud para ocupar un nivel superior, es decir, promoverle de oficio.

"Se aconseja pues, el mantener procesos activos de calificación. En éstos nada será tan decisivo como el buen juicio de los supervisores. Su conocimiento del trabajo y de las personas, su objetividad e integridad, su capacidad para apreciar las diferencias cualitativas y su sentido de justicia tendrán que cultivarse. Es imprescindible también refinar la uniformidad de criterios y exigencias. A tal efecto se han elaborado listas que enumeran actividades y características para juzgar la labor del empleado (no a su persona como tal, sino a su conducta en el trabajo), de acuerdo con una escala de varios grados –por ejemplo, de excelente, muy bueno, satisfactorio, mediocre y deficiente-."³¹ Ello, con el objetivo de asegurar la continuidad laboral y al mismo tiempo, de acuerdo a las nuevas posibilidades o vacantes, promocionarle para otro puesto o cargo. Ambos presupuestos promueven la estabilidad, eficiencia y depuración en las funciones desempeñadas.

³⁰ Instituto centroamericano de administración pública. *Revista centroamericana de administración pública*, tema: profesionalización de la función pública. Págs. 33 y 34

³¹ Fondo de cultura económica de la Universidad, México. D. F. *Ob. Cit.* Págs. 121 y 122

3.4. Clasificación de puestos

La clasificación de puestos es la técnica que se utiliza para agrupar en clases a puestos que tienen deberes y responsabilidades iguales o sustancialmente similares, con el objetivo de darles un mismo título, asignarles igual salario y consecuentemente, hacerlos objeto de tratamiento uniforme en las acciones de personal.

"La clasificación de puestos es la agrupación en una clase de las cosas que son similares, es la nominación de esas cosas con el mismo nombre. La idea de clasificar los puestos dentro de la administración pública, ha dado muy buen resultado, porque:

- a) Simplifica las operaciones administrativas.
- b) Proporciona una base sólida para una buena administración de personal.
- c) Ayuda a la elaboración de un buen presupuesto.
- d) Ayuda equitativamente para la compensación de empleados públicos."³²

En Guatemala, en el plan de clasificación de puestos para el organismo ejecutivo y en el manual de especificación de puestos, se encuentran establecidos el orden y valor del salario que le corresponde a un puesto basado en sus deberes y responsabilidades. Es de aclarar que los altos puestos están exentos de estas clasificaciones y su asignación salarial es prácticamente libre. Como ejemplo se citan los salarios de los Ministros, Secretarios y otros funcionarios, los cuales, no siguen una línea homogénea, sino dependen de la importancia o del interés de la cartera que dirigen.

³² Peña De Monsanto, Luz. **Manual del curso de nociones de administración pública.** Pág. 107

“Los aspectos principales de la clasificación de puestos, se resumen así:

- a) Todos los puestos deben ser estudiados y luego evaluados en una encuesta de clasificación.
- b) Los puestos deben agruparse en clases, sobre la base de similitud en sus deberes y responsabilidades.
- c) A cada clase de puesto debe dársele un título descriptivo y uniforme.
- d) Se deben preparar y mantener escritas y al día, las definiciones de lo que constituye cada clase.
- e) Las escalas de salarios pueden aplicarse equitativamente a las clases de puestos, siguiendo el principio de igual salario por igual trabajo.
- f) Los reglamentos escritos rigen la operación del sistema de clasificación.
- g) Deben mantenerse al día las descripciones de los puestos individuales.
- h) Los analistas de clasificación de puestos, adiestrados e imparciales, deben clasificar todos los puestos, apegándose a los reglamentos y guías técnicas, prescritas por el sistema de clasificación.”³³

Para su debido orden los puestos se clasifican en series dentro de los cuales tiene funciones similares y se diferencian de los demás por su grado de complejidad, autoridad y responsabilidad. Ejemplo de ello están las series operativa, especializada, profesional, oficinista, informática, etc. Cada serie cuenta con su propia clase de puestos casi nominados de la misma manera pero siempre dentro de una escala inicial y ascendente que va del mínimo al máximo de salario según el grado del puesto. Ejemplo de ello están los puestos de Trabajador Operativo II, Técnico III, Profesional II,

³³ *Ibid.* Pág. 108

Trabajador Operativo Jefe, etc. Cada puesto también cuenta con una especialidad, que sirve para enmarcar las tareas específicas de cada puesto, las que de conformidad con su clasificación permiten definir el nivel de educación formal y la experiencia que debe ser requerida a los aspirantes a ocuparlos por el ejercicio de un oficio, ocupación o disciplina académica.

3.5. El salario

"En su etimología el término salario, deriva de sal, aludiendo al hecho histórico de que alguna vez se pagó con ella. Sueldo, proviene de sólidos: moneda de oro de peso cabal."³⁴

El salario o sueldo, varios autores le definen de diferente manera, según el punto de vista de donde se aprecie. También el salario se describe como "...cualquier prestación que obtiene el trabajador a cambio de su trabajo. Es lo que vale su trabajo. Es la suma de bienes de contenido económico o cuantificable en dinero, que el patrono está dispuesto a darle y que el trabajador está dispuesto a obtener como mínimo, a cambio de ese valor intangible que llamamos su fuerza de trabajo".³⁵

Según la definición legal, se entiende por salario o sueldo la retribución que el Estado debe pagar a cualquier servidor público que desempeñe un puesto para el cual ha sido

³⁴ Reyes Ponce, Agustín. *Administración de personal, sueldos y salarios*. Pág. 15

³⁵ Fernández Molina, Luis. *Derecho laboral Guatemalteco*. Pág. 187

designado en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido.

3.5.1. Tipos de salarios en la administración pública

a) **Salario mínimo:** Constituye la retribución económica que permite mantener una mínima condición adecuada de vida, aparentemente establecido según parámetros socio-económicos. El salario mínimo del sector público en Guatemala no se ajusta a esos parámetros y comienza con el puesto de más baja jerarquía y menor salario, el cual es de trabajador operativo II, cuyo salario base equivalente a Q.1,039.00 mensuales no se equipara con el actual otorgado a la actividad no agrícola del sector privado, correspondiente a Q.2,074.00 mensuales, sin tomar en cuenta la bonificación incentivo; más sin embargo las mismas normas obligan a que las autoridades nominadores deben gestionar las acciones necesarias con el fin de equiparar ambos salarios, por medio de bonificaciones o complementos salariales.

b) **Salario base:** Es el número predeterminado del valor de dinero que le corresponde al trabajador por un mes, según el puesto que ocupe en la escala de salarios establecida.

c) **Salario nominal, total de ingresos o salario real:** Es el total de ingresos que percibe un servidor público, lo cual constituye la suma del salario base más todas las diferentes ventajas económicas mensuales percibidas, afectas o no a descuentos y prestaciones de ley, con excepción específica de aquellos beneficios que expresamente la ley no considera parte del salario, como por ejemplo, los gastos de representación y dietas.

d) Salario efectivo: Es el salario nominal menos los descuentos de ley que afectan el salario base y a aquellas ventajas económicas constituidas de esa manera.

Es importante destacar que desde el año 1999 hasta la presente fecha del año 2012, el salario base establecido en la escala de salarios no ha tenido ninguna modificación. La cantidad numeraria se mantiene sin variación pese a que la ley tácitamente y en referencia al costo de vida y disposición de recursos ordena su revisión anual. De hecho, sí se cumple con emitir anualmente la aprobación del Plan Anual de Salarios y Cobertura tal como lo ordenan los Artículos 5 y 10 de la Ley de Salarios, transcribiéndose en su mayoría lo normado anteriormente y en una minoría, modificando, agregando o derogando normas de procedimiento relativos a la aplicación de la escala de salarios, más no así los valores del salario base. Dicha circunstancia ha dado lugar a una creciente, desigual y variada proliferación de ventajas económicas o bonificaciones en detrimento de la justicia salarial. Estos beneficios en varios casos igualan, doblan y hasta triplican el salario base establecido para el puesto.

3.5.2. Ventajas salariales

Una ventaja salarial o beneficio monetario de cualquier índole y sin especificar clasificación, es una asignación monetaria distinta al salario base, que se le otorga a un trabajador con la finalidad de incentivar o recompensar su sobreesfuerzo, el cumplimiento de sus funciones, el aumento de su productividad y desempeño o por la asignación de tareas extras, dicho de los cuales tienen su origen en las más variadas circunstancias, relacionadas o no con la producción, el desempeño, el costo de vida,

calidad, dignificación, responsabilidad, eficiencia, lealtad, honradez o por algo abrupto como la huelga o la negociación forzada. Se hace la aclaración que en el presente trabajo, independientemente de cualquier definición o criterio doctrinario, la ventaja económica se considera como toda asignación monetaria distinta al salario base asignado como pago numerario idóneo al puesto, sea cual sea su naturaleza, inclusive, las horas extras.

En nuestro sistema salarial, las ventajas económicas son los beneficios económicos al puesto o cargo público, complementos personales al individuo o cualquier otra asignación monetaria adicional al salario base, de los cuales algunos se han constituido como derechos generales exigibles y otros como remuneraciones específicas extras, que se le asignan a uno o varios individuos y/o puestos; y que según el decreto, acuerdo o resolución que los crea, les otorga el carácter de ser parte del salario o no, para efectos de descuentos y prestaciones de ley.

En el salario nominal sí se toma en cuenta la suma de cualquier ventaja afecta o no a descuentos y prestaciones, salvo excepciones específicas de la ley como gastos de representación o dietas. El valor de algunas de estas ventajas salariales son flexibles de acuerdo a rangos establecidos y otras son de libre determinación según estudio y análisis aprobado por las autoridades correspondientes. Su forma de pago es mensual, anual y hasta eventual, y su cumplimiento puede ser de fuerza obligatoria o voluntaria. Su origen proviene de las propias normas, de promociones individuales, de asignaciones de las autoridades a cierto grupo específico ya sea para consentimiento o para cumplimiento de negociaciones de carácter colectivo de una institución; y

finalmente por equiparamiento al complemento según reasignación o reclasificación. Como ejemplo se menciona el caso de un servidor público que por ingresar por servicio exento no necesita cumplir ciertos requisitos al ser nombrado en un puesto superior a su perfil académico, y posteriormente, se le reasigna o reclasifica para personal permanente en un puesto por oposición, -con la ventaja de no pasar el proceso de selección pues la misma le refrenda su nombramiento-; luego se le ubica en el puesto que realmente le corresponde a su preparación o a sus funciones, lo que conlleva a la reducción de su salario base, pero sí al incremento del complemento personal para mantener el monto del salario que originalmente venía devengado.

Como ejemplo de las ventajas económicas genéricas y más comunes nominadas, podemos mencionar el aguinaldo, bono por antigüedad, un complemento personal al servidor, un bono monetario que tiene algún puesto o grupo de puestos, etc.; como ejemplo de las ventajas a nominar y que solo son otorgadas a determinados grupos, podemos mencionar el bono por responsabilidad en la administración de recursos humanos, bono de antigüedad real, bono temporal por reestructuración administrativa, bono 25% al salario inicial y una gran variedad de diferentes bonos con cualquier valor que se otorgan a distintas instituciones de la administración pública.

En relación a las horas extras, una práctica que ocurre actualmente en la Oficina Nacional de Servicio Civil es que algunos jefes de departamento y funcionarios, vienen cobrando continuamente horas extras después de ocho horas de trabajo hasta por un periodo fiscal completo, es decir, los doce meses de un año, lo cual, desvirtúa el carácter temporal que fundamenta la hora extra. En comparación al derecho privado

contenido en el Artículo 124 del Código de Trabajo, son puestos que inicialmente y en equiparación, no deberían originar el pago de horas extraordinarias hasta por un máximo de doce horas diarias, pues son plazas que por su naturaleza son remunerados justamente y además ostentan el carácter de mando o confianza, lo cual implica que no están sujetos a controles restrictivos ni a revisión o señalamiento de su tiempo efectivamente laborado. Entre otros ejemplos, se cita el caso de un jefe de departamento de la Oficina, el cual cobró un promedio de hasta Q.4,000.00 mensuales en tiempo extra durante más de un año. En contraposición existen empleados de la misma Oficina que para ciertas épocas del año deben laborar más de ocho horas diarias y solo son retribuidos con tiempo a reposición.

Las ventajas económicas tienen su fundamento original en la ley común o general como es el caso del código laboral, en donde su naturaleza es prácticamente distinta a la descrita anteriormente, pues básicamente se refiere a complementos salariales en especie que aporta el patrono al trabajador, como es el caso de alimentación, vivienda, transporte, etc.

3.5.3. El factor equidad del salario, como percepción de justicia o injusticia para un trabajador

Nunca hay que subestimar la simple percepción que le provoca la injusticia salarial a un trabajador. Está demostrado con la doctrina y con los hechos que el actuar del hombre en su entorno social depende en gran medida de lo que percibe en relación a los demás o del sistema que los gobierna.

“El dinero que los empleados reciben por sus servicios es de importancia para ellos no sólo por lo que comprará sino por lo que les proporciona en términos de status y reconocimiento en la organización. En virtud de que el dinero representa una medida cuantificable de su valor, los empleados son completamente sensibles no sólo respecto a la cantidad de su pago sino también respecto a la forma en que esta cantidad se compara con la de sus compañeros. En consecuencia, el pago de salarios debe ser equitativo, tanto en términos del desempeño del empleado como en términos de los que otros trabajadores están recibiendo por su desempeño. El sistema para determinar el pago de los salarios debe tomar en cuenta factores tales como el valor relativo y la demanda para cada puesto, y también las calificaciones y el desempeño de los empleados en esos puestos.”³⁶

La injusticia salarial propicia frustración, desinterés e inconformidad, también propicia la burla y conformidad de quienes evaden los resultados. La equidad es la igualdad proporcional, es decir, la justicia funciona mejor cuando proviene de la equidad y no de la igualdad aplicada en bases diferentes o desiguales. Cuando en una institución se trata o remunera de igual manera a la totalidad de los trabajadores, sin importar sus resultados individuales ni su preparación técnica o académica, el interés de pretender mejorar no tiene mayor aliciente más que la propia satisfacción personal. Sin premios ni castigos y con las mismas prestaciones, se detiene la libre competencia que fomenta la especialidad o se deja de cumplir a exactitud y con eficiencia las funciones contraídas.

³⁶ Chruden, Herbert J. y Arthur W. Sherman. *Administración de personal*. Pág. 466

“Es de mucha importancia el hecho de que la retribución proporcione una medida tangible del valor relativo del empleado para la organización y una base para juzgar si el dinero que recibe por su trabajo es o no equitativo y justo en términos de lo que él percibe que es su contribución. De acuerdo con la teoría de la equidad, todo individuo espera experimentar una determinada relación entre su insumo –aquello con lo que contribuye en términos de habilidad, esfuerzo y otros factores para desempeñar su puesto- y sus resultados –lo que recibe por su trabajo en términos de paga y otras compensaciones-. Si sus resultados no están de acuerdo con sus expectativas, se dice que el empleado experimenta una sensación de inequidad, la cual es descrita comúnmente por los científicos de la conducta como disonancia cognoscitiva.”³⁷

En Guatemala es común este panorama en el sector público laboral e inclusive más desalentador, pues son varias los servidores que con menor competencia técnica, experimental o académica devengan mejores salarios que otros trabajadores más preparados en su mismo ramo. La relativa conformidad se origina con la justicia, pues cada trabajador sabe exactamente que recibe lo que aporta, según su propio esfuerzo.

“Cuando un empleado cree que está contribuyendo más a la organización y/o está más calificado que otro empleado que está recibiendo el mismo salario o mayor, puede experimentar esta disonancia cognoscitiva y buscar reducirla. Puede intentar disminuirla bajando su contribución a la organización, esto es, reduciendo su insumo. El insumo reducido puede resultar de mayor ausentismo, un desempeño más pobre, una actitud menos cooperativa o una disminución de la iniciativa. El empleado afectado también

³⁷ **Ibid.** Pág. 466

puede buscar reducir su sensación de inequidad tratando de aumentar los resultados de su trabajo; por ejemplo, exigiendo más salario, más reconocimiento o satisfacción de su trabajo u otras satisfacciones. A menos que exista un sistema objetivo para determinar el valor de cada puesto, es muy probable que los empleados se consideren víctimas de injusticias en términos de sus insumos y resultados de su puesto.³⁸

3.6. La profesionalización en la función pública

Sin duda alguna en un trabajo la experiencia adquirida, aunque importante, no es suficiente para conseguir y mantener un eficiente desarrollo del servicio público y del servidor, que es lo que finalmente persigue la profesionalización. Es necesaria, aparte del control que otorga un título universitario por estar en su ejercicio registrado y sujeto a la supervisión ética y práctica de su colegio respectivo, la visión, la generalización, la educación, la preparación y la especialización, para poder enfrentarse y desenvolverse junto a los constantes cambios políticos, tecnológicos y de gestión pública, para poder estar en capacidad de enfrentarse a los nuevos problemas y retos que surjan con motivo del ejercicio de la administración pública en su entorno con la sociedad y los distintos fenómenos humanos y materiales influyentes que se presentan a nivel mundial, así como la necesidad constante de simplificar los procesos y eficientar los recursos. "Una mejor sistemática en la gestión y el desarrollo de los funcionarios

³⁸ Ibid. Pág. 467



públicos, aumenta la productividad en el sector público, coadyuvando al accionar de la gobernanza.³⁹

La profesionalidad de la función pública depende no solo de una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa. Debe existir una idoneidad previa que es la que toda persona demuestra al pretender un puesto; y la idoneidad permanente y constante, que corresponde a la superación académica, de actitud y cognoscitiva, que los servidores deben conservar y mejorar mediante la capacitación institucional y la capacitación personal motivado por el mérito. Prever la capacitación o adiestramiento continuo de los servidores públicos para la actualización de sus conocimientos y herramientas de trabajo y también para el desarrollo de sus destrezas y habilidades laborales. Actualmente como política individual unas cuantas instituciones del Estado están implementado el Sistema de Gestión de Calidad para ciertos procesos específicos.

"Profesionalidad es conocimiento y capacidad para realizar con efectividad cualquier actividad. La nueva lógica de los servicios y de la alta tecnología se basa en la calidad y el ahorro. La calidad otorga credibilidad y el ahorro implica economía. La profesionalidad da como resultado reducción de papeles y tramites engorrosos, descentralización de la autoridad mediante la responsabilidad, el trabajar mejor y a menor costo, reducción de plazos, personal calificado y por ende reducido, así como el bienestar y la conformidad de quien recibe o hace uso del servicio público. En las altas

³⁹ Instituto centroamericano de administración pública. *Revista centroamericana de administración pública*, tema: profesionalización de la función pública. Pág. 7

esferas de gobierno, nadie duda que los puestos superiores deban estar en manos de políticos. El asunto está en garantizar para los puestos administrativos, un reclutamiento objetivo y con base en adecuados criterios profesionales. Una administración neutral y profesionalizada al máximo, garantizara la continuidad de la acción administrativa al margen de los cambios políticos.⁴⁰

En la actualidad, la profesionalización es desvalorizada y desaprovechada en la administración pública. Aunque la plaza de un puesto de profesional obliga al título universitario, hoy en día son varios los casos en los cuales so pretexto de no haber oposición o no existir personal capaz y ya sea por causa accidental o de favoritismo, los puestos de profesional con niveles de empleado y hasta de jefatura y subjefatura, son asignadas a personas que carecen de título universitario y que a veces de manera selectiva son justificados en base a la función que realizan. De hecho, este último criterio mencionado es el adoptado por las autoridades respectivas al momento de promover o efectuar una reclasificación. Afortunadamente hay trabajadores que gozando de tal beneficio procuran obtener el reconocimiento universitario para equiparar el nuevo puesto obtenido, otros en cambio, ejercen dignamente la función profesional, aunque siempre escapan al control del colegio respetivo. En sentido contrario, resulta degradante cuando personas externas a la institución, de entrada ocupan espacios de oportunidad profesional, sin haber agotado antes procesos de convocatoria y oposición junto al personal interno. Se aclara que se excluye de este comentario los puestos exentos o sin oposición, los cuales, por su propia naturaleza, responden al clima de confiabilidad en que deben desenvolverse los funcionarios de

⁴⁰ Ibid. Págs. 41 al 44 y 49



turno; sin embargo, estos por la causa y facilidad de su contratación son ocupadas por cualquier persona y sin mayores controles o exigencias académicas profesionales.

El enfoque sustantivo y realista de las reclasificaciones antes mencionadas, sugiere que se tratan fundamentalmente de acciones correctivas e intencionalmente concebidas que buscan beneficiar o equiparar a la persona al puesto y no al revés. Lo cual no existiría si de inicio desapareciera la práctica política nefasta de que en simulada oposición, se contrata y ubica a la fuerza, sujetos que tienen otras aptitudes o no cumplen íntegramente los requisitos del puesto asignado, pero que llegan a ocupar funciones claves o de interés. Al existir cierto ente de inteligencia administrativa, se deberían permitir únicamente acciones preventivas para que los puestos funcionales con calidad profesional, surjan antes y no después que el servidor los esté ocupando, ello con el afán de no privilegiar a una sola persona en detrimento e injusticia hacia los demás, sino por el contrario, poder ponerlo a oposición con igualdad de oportunidades para la totalidad de personas interesadas y capacitadas. Se aclara que independientemente de aquellas corrientes populistas y convencionalistas o doctrinarias, que señalan la diferencia entre profesional y profesionista o que discurren en que toda actividad especial es profesional, lo que verdaderamente se requiere para poder evitar apreciaciones subjetivas o arbitrarias sobre la importancia o valor de un puesto y su función real, es dejar claramente delimitada la diferencia entre las actividades y además cumplir a cabalidad con los requisitos exigidos para el perfil del puesto creado o cambiado, antes que este sea ocupado.

En contraste, son varios los profesionales o trabajadores que con esfuerzo e iniciativa propia han logrado graduarse a nivel universitario, pero tienen puestos técnicos y de asistencia, frecuentemente, con funciones ajenas a lo que estudiaron. La falta de influencia personal, de oportunidades y el desinterés de las autoridades, provocan que esta situación perdure por largo plazo y que además de resultar desmotivante, causa que se desaproveche la mano de obra calificada, en virtud que no existe de oficio o motivado, un sistema de reposicionamiento de personal ni la libre y justa competencia que provoca espontáneamente la carrera administrativa. Adicionalmente, están aquellos profesionales que sí tienen puesto de profesional, pero que desempeñan labores que pertenecen a otra rama de la ciencia o que aún teniendo estudios superiores de post grado, por necesidad o en retribución de sus ayuda partidaria o técnica fue la única cuota que les ofreció la autoridad gobernante de turno, aceptando plazas de profesional de bajo perfil en relación a su preparación superior. Así mismo, también están aquellos trabajadores que en forma involuntaria y por accidente derivado del mismo desorden organizacional, realizan tareas complejas o de responsabilidad a nivel profesional.

En toda la administración pública se adolece de este problema e ideal sería que la convocatoria de puestos, previo agotamiento interno, fuere también a nivel interinstitucional y aún a nivel organismo, puesto que en algunas dependencias se concentra mejor la aplicación de determinado conocimiento y carrera profesional. Desde luego que esto es algo impensable en razón que difícilmente alguien querrá trasladarse a otra institución de la administración pública en donde sí va a aplicar y desarrollar sus conocimientos, pero talvez va a llegar a devengar menor salario que el lugar que deja, o quizá sean distintas las prestaciones y conveniencias materiales. Esta es otra



consecuencia más que provoca la diferencia salarial y administrativa entre dependencias del mismo Estado.

En cuanto a la preparación profesional, en el año dos mil nueve mediante convenio entre autoridades y cierta universidad privada, se logró el acuerdo de invitar a todos los trabajadores de la Oficina rectora, para que los que estuvieran interesados participaran el siguiente año en estudiar a nivel profesional la carrera de recursos humanos con especialidad en Informática, mediante cuotas preferenciales y utilizando las instalaciones propias del edificio y además obteniendo servicio de Internet gratuito. Paralelamente en el mismo año el Instituto Nacional de Administración Pública con el aval de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ofreció a nivel de maestría a los profesionales de la Oficina y de otras dependencias, las facilidades para continuar preparándose en una carrera afín al desempeño y la función específica del Estado. Es necesario resaltar la eventualidad de tales programas y que solo van dirigidas a las instituciones y personas interesadas.

También las comunidades internacionales, especialmente la Agencia Española para el Desarrollo AECID, por conducto propio -en convocatorias por Internet- o a través de alguna dependencia del gobierno, ofrecen becas de estudio y preparación post profesional en el extranjero, financiadas parcial o totalmente por ellos. Así mismo, asisten también con donaciones monetarias condicionadas a la preparación académica en una Institución. Indistintamente a la política gubernamental, gracias a ello fue patrocinado en parte por la comunidad internacional anteriormente mencionada y la Oficina rectora del servicio civil en el año dos mil once, la implementación del Sistema

de Gestión de Calidad de normas internacionales ISO, para certificar por lo menos algún proceso en particular, lo cual no se ha concretado aún, pero sí culminó ese año con la entrega de diplomas a todos los trabajadores, de varios cursos relacionados, a nivel INTECAP. Situación de mejora que puede verse perjudicada al cambio de gobierno y que además en caso que se realice su implementación, no se garantiza su efectividad, pues dicho proceso nació afectado ya que fue sentando sobre bases débiles y desiguales que persisten, derivados de los graves problemas que agobian el sistema y que ahora se exponen en el presente trabajo.

3.7. Las asociaciones de empleados como medios para conseguir ventajas y conservar la estabilidad

Las asociaciones profesionales de empleados o sindicatos, son los grupos organizados de trabajadores con personalidad jurídica, cuyos fines principales son la reivindicación de sus derechos o la superación de los mismos, mediante los mecanismos que expresamente les autoriza la ley.

“Lógicamente, y según se ha visto en varios países, las asociaciones de empleados concitan grandes ventajas. Redundan en beneficios de sus afiliados, desde luego, porque abogan por mejores condiciones sociales y económicas. También pueden hacer magníficas aportaciones al servicio público si se les encauza debidamente. En algunos países son impresionantes las aportaciones que han hecho todas en general al mejoramiento de la administración pública por medio de convenciones, estudios,



publicaciones, campañas cívicas y peticiones ante las autoridades legislativas y administrativas.⁴¹

La administración pública de Guatemala cuenta con innumerable cantidad de sindicatos, los cuales a su vez, pueden constituir federaciones y confederaciones. Sin embargo, por lo general, estos actúan unilateralmente. Su origen es constitucional y se dirigen por sus propios estatutos y a lo que al respecto establezca su asamblea general. La afiliación al mismo obedece más a la búsqueda de estabilidad laboral que a otros factores. Ello se denota considerablemente al cambio de autoridades, pues aumenta la asistencia o el número de sus miembros. Resulta común que varios servidores públicos no se sienten seguros de su estabilidad, aún perteneciendo al renglón de personal permanente; esto debido a las prácticas de las autoridades nominadoras quienes con el afán de colocar a su personal allegado, no les importan comprometer a futuro cualquier indemnización por destituir a los trabajadores ya establecidos, pues los recursos de todos modos los desembolsará el Estado. Actualmente en donde no existe sindicato, no hay estabilidad laboral. Y ello lo demuestran algunas instituciones que, no obstante, tienen varias décadas de funcionamiento, sus trabajadores son relativamente recientes, como el caso de las Secretarías de gobierno y otras instituciones.

Para reclamos de ajustes económicos, los sindicatos en forma unilateral promueven acciones para su propia institución. A ello se aúna el hecho que es común que no sean las autoridades las que de oficio propongan mejoramientos salariales, premios por

⁴¹ Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Introducción a la administración pública.** Pág. 130



incentivo o condiciones favorables para el desarrollo económico del trabajador, lo cual incentiva que sean los sindicatos los que comúnmente formulan las propuestas, pero de esta manera, ya las condiciones para conseguir los beneficios de antemano están sesgados por intereses populares.

En la administración pública, según sea la agilidad, la importancia y el campo de influencia que tenga un sindicato y sus autoridades nominadoras, así son el tamaño, la variedad y la cantidad de las bonificaciones que ostentan. Se aclara que algunas de estas bonificaciones son distintas de las previstas en los rangos salariales para un determinado puesto.

El salario real de una institución a otra, varía sustantivamente. El trabajador operativo de una institución podría estar devengado igual o superior salario que el profesional de otra, situación que puede cotejarse con las nominas de salarios correspondientes. Así mismo, estas bonificaciones por lo común, superan considerablemente al salario base de un puesto. Como ejemplo, acerca de la misma época del año dos mil nueve, se menciona un puesto de Profesional I del Ministerio de Salud Pública, el cuál tiene asignado un salario base de tres mil doscientos noventa y cinco quetzales (Q.3295.00) y en variadas bonificaciones mensuales, suma la cantidad de seis mil cuarenta y seis quetzales con cinco centavos (Q. 6046.05). Contrasta considerablemente con un mismo puesto pero del Ministerio de Trabajo, el cual tiene igual salario base pero un total de bonos por la cantidad de un mil doscientos cincuenta quetzales (Q.1250.00). Estos ejemplos únicamente se mencionan con el fin de ilustrar hasta que grado las bonificaciones que promueven las autoridades junto con los sindicatos, rompen y



tergiversan el principio de igualdad de salarios, amparados no en la función realizada o igual preparación, sino en el grado de importancia de la institución donde laboran y en la arbitraria interpretación que se hace del principio de equidad de salarios.

En cuestiones jurídicas, contra las arbitrariedades y abusos de poder de las autoridades, el sindicato vela por la debida aplicación de las normas y así mismo, promueve y celebra pactos colectivos de condiciones de trabajo. En relación a los pactos colectivos, no es de extrañar que en los diferentes ministerios e instituciones que se rigen por la ley y el reglamento de la Ley de Servicio Civil, se encuentren también regulados por una cantidad innumerable de normas especiales o leyes profesionales, semejantes o diferentes, pero propias de cada institución.

CAPÍTULO IV

4. Diagnóstico normativo, institucional y de campo, del servicio civil de la administración pública de Guatemala y que se relacionan directamente con el cumplimiento o incumplimiento del propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil

Luego de haber establecido y analizado la parte teórica y realista de los elementos fundamentales que componen un servicio civil, es necesario entrar a analizar el ordenamiento normativo e institucional en que éste se apoya y que son fundamentales para el cumplimiento del propósito que se propone la Ley de Servicio Civil. Así mismo, para su posterior confrontación, cotejarle con la información de campo obtenida de una muestra extraída de la propia administración pública.

4.1. El propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil

El Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil preceptúa: El propósito general de esta ley 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. Este Artículo establece y reúne los tres principios más esenciales e importantes que deben orientar la actividad de un servicio civil que para ser eficiente, deben estos principios ser eficaces o en su equivalente, poder cumplirse íntegramente.

Según a la propia naturaleza con que se estudia y analiza, los elementos o principios esenciales contenidos en el propósito establecido en el Artículo 2 de la ley se refieren a: eficiencia por la idoneidad y probidad del trabajador y por la calidad de su trabajo o desempeño mediante la preparación y profesionalización; justicia por el establecimiento de igualdad de salarios y existencia de la carrera administrativa; estímulo por la estabilidad mediante la inmovilización y el mérito mediante la promoción; y por último la efectiva aplicación de las normas relacionadas con un sistema de administración de personal, las cuales a continuación se analizarán las que afectan y se relacionan con los principios antes mencionados.

4.1.1. Referencia al estudio jurídico y analítico de los Artículos de la Ley de Servicio Civil que dificultan, limitan o nulifican los principios de eficiencia, justicia y estímulo

El Artículo 4 establece: Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública. En este Artículo cuando la ley menciona cualquier otro vínculo legalmente establecido, deja abierta diversas posibilidades que luego pueden ser limitadas o ampliadas, según las políticas adoptadas por las autoridades respectivas.

La Constitución Política de la República de Guatemala, como cuerpo normativa básico y general únicamente hace referencia al servidor público como trabajador del Estado.

Existen además varias definiciones legales de servidor público en otras normas diversas, las cuales en lugar de unificar o ampliar criterio crean confusión e imprecisión. Como ejemplo se cita la establecida en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, que en forma referencial equipara como funcionario público a toda persona investida de funciones publicas, englobando tácitamente con ello, a cualquier trabajador que preste sus servicios al Estado, sus organismos, los municipios, sus empresas, y entidades descentralizadas y autónomas. La calidad de servidor público para un trabajador del Estado, depende según su clasificación legal y presupuestaria.

En síntesis lo que se aprecia en el ordenamiento jurídico es la falta de una definición integral, imperativa y unificada derivada de una adecuada técnica o doctrina jurídica, pues la actual da lugar a que se quebrante el principio de justicia y estímulo, en relación al trato desigual e inestabilidad laboral y que además dificulta conocer en forma general los alcances jurídicos y materiales de un servidor público con el resto del ordenamiento normativo relacionado.

El Artículo 10 establece que es responsabilidad de los Ministros de Estado y de los funcionarios que dirigen las dependencias incorporadas al régimen de Servicio Civil, Cumplir y hacer que se cumpla esta ley, en sus respectivas dependencias.

Este es uno de los Artículos más determinantes para que la Ley de Servicio Civil y sus principios fundamentales se cumplan, pues esta reconociendo la importancia del recurso humano en la aplicación de la norma escrita y que en este caso recae



directamente en las altas autoridades como tutoras y responsables de que la norma sea llevada a la realidad. Esta norma debería ser imperativa y establecer de antemano la gravedad de la sanción que conlleva su inaplicabilidad, mediante una revisión periódica por parte de determinado ente que actúe de oficio y que siendo de carácter independiente, esté apegado fielmente a los principios de servicio civil.

El Artículo 11 establece que la Junta Nacional de Servicio Civil se integra con tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República para un período de tres años. Solo pueden ser removidos por las causas y en la forma establecidas en esta ley.

La junta tiene entre otras funciones, el resolver en apelación reclamaciones de destitución, nombramiento, etc., los cuales son intereses fundamentales de los trabajadores. De la manera como se conforma dicha junta, se considera que no tiene ningún tipo de representatividad que garantice el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones de los servidores públicos. Es conveniente que sus nombramientos no sean facultad exclusiva del Ejecutivo, ya que debe integrarse con la participación de representantes de instituciones que además de gozar de plena independencia, cuenten con suficiente trayectoria y conocimiento laboral, e inclusive, también sería idóneo que el propio servidor tuviese representación en su conformación.

Es conocido los innumerables casos de reinstalación por destitución que dictan los tribunales laborales a favor de servidores públicos, revocando las decisiones de los órganos administrativos, lo cual representa un alto costo para el Estado en virtud que se

deben pagar salarios dejados de percibir por varios años por un servicio jamás prestado, además del consiguiente sobrecargo de trabajo que se impone innecesariamente a los tribunales de justicia.

El Artículo 15 establece los impedimentos para ser miembro de la junta Nacional de Servicio Civil y preceptúa en su primer numeral: Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República y de cualesquiera de los Ministros de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Este Artículo deberá ampliarse en el sentido de hacer extensivo el impedimento a cualquier funcionario con autoridad nominadora y regido por la Ley de Servicio Civil, pues, hoy en día por la creación de nuevas dependencias y otras que antes no existían cuando fue creada la norma, la cantidad de autoridades nominadoras es extensa.

El Artículo 22 establece: El director y el subdirector deben ser nombrados por el Presidente de la República. Solo pueden ser removidos por las causas y procedimientos que establece esta ley en los Artículos 76 y 79.

En su segunda frase esta norma es confusa y oscura en lo referencial. Equipara en algunos aspectos y únicamente para dos funcionarios, el servicio exento al de oposición. De manera especial se incluyeron estos dos funcionarios para ser removidos por causa justificada, pero de cualquier manera es inconsistente al no existir su propio procedimiento en el Artículo concerniente al que hace referencia.

El Artículo 23 establece los requisitos para director o subdirector y preceptúa en su numeral tercero que de preferencia, poseer título universitario.

Debería ser imperativo que todo funcionario que ocupa puestos de alta jerarquía y que aparte de su experiencia, sea necesariamente profesional en el ramo, tanto por su valioso conocimiento, como para su control externo en su respectivo colegio profesional.

El Artículo 25 establece: Deberes y atribuciones del director. El director, como jefe administrativo, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dirige toda actividad técnica y administrativa de la misma y supervisa a todo su personal.

En la realidad solamente existe la supervisión empírica pero no la supervisión técnica programada y por consecuencia, es nula toda sanción y promoción derivada de esta última. La supervisión empírica es aquella en la cual la dirección o jefatura de un departamento requiere información eventual acerca de algún asunto de su interés.

El Artículo 31 establece en su clasificación tres diferentes tipos de servicios. Entre ellos, el servicio sin oposición que es una clasificación mixta o ecléctica y su número es ilimitado, clasificación que debe ser absorbida completamente por el servicio por oposición, en virtud que derivado de las funciones que ejerce como lo es el nivel de asesoría y dirección, se requiere de eficiencia y ello solo se puede conseguir de la experiencia nacida y adquirida dentro de la misma institución por la carrera administrativa y la promoción.



En la actualidad es común que estos puestos sean ocupados por personas afines a vínculos partidarios o familiares y llegan a prestar asesorías o a dirigir alguna institución, sin tener ningún tipo de experiencia funcional ni saber como realmente se manejan los asuntos internos propios de la entidad. La asesoría como bien se sabe es un conocimiento sobre cierta rama del saber para poder aconsejar e ilustrar adecuadamente y por lo cual debe estar fundamentada en la preparación académica y la experiencia. En igual sentido se puede hacer alusión a los puestos de dirección, con el agregado que estos conllevan el poder de decisión.

El Artículo 32 reconoce y además nomina varios puestos del servicio exento. Adicional a ello algunos puestos están en otras escalas y unos cuantos más son nominados según las funciones del puesto o como en la nómina de pago se les halla denominado, como es el caso de los puestos de presidente o vicepresidente de la República.

Este Artículo está desactualizado y además categóricamente deja fuera parcialmente de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil este tipo de servicio, lo cual por su propia naturaleza ha dado lugar a su libre regulación por otras normas relacionadas; situación que no se considera adecuada ni conveniente en virtud que el servicio exento es también un servicio público y aunque de naturaleza distinta al servicio por oposición, por lo menos lo concerniente a tipo de puestos y salarios debe estar unificado en una sola escala, previamente aprobada y modificable solo por otro organismo del Estado, ello con el objetivo de contar con una ordenada organización salarial que contribuya a una digerible comprensión y evaluación y además también para evitar la arbitrariedad.



El Artículo 38 estipula en el primer párrafo: Asignación y reasignación de puestos. El director tiene autoridad para asignar cualquier puesto a otra clase, oyendo previamente a la autoridad nominadora que corresponda.

Este reasignación de puestos es lo que comúnmente se denomina reclasificación. El origen de la reclasificación de puestos es excepcional y obedece por la necesidad de equiparar el puesto con la función que de hecho se está realizando, lo cual es provocado cuando por cuestiones de naturaleza diversa, el puesto cambia radicalmente sus funciones, varían notablemente sus responsabilidades o sencillamente se pretende favorecer a un trabajador. De esta manera se trata de un remedio administrativo derivado del mismo desorden organizacional y falta de previsión que le origina, pues como base siempre se debería agotar la creación previa de la nueva función y su obligada convocatoria, lo cual, no ocurre con la reclasificación.

En la realidad las reclasificaciones son utilizadas como medios para obtener un aumento exclusivo de salarios. Por lo común siempre se otorga a un grupo específico de servidores de una sola institución, o ya sea, de uno de sus departamentos e inclusive de una sola unidad, salvo cuando se da individualmente, lo cual, por lo común, tiene como base el favoritismo personal. La reclasificación como remedio administrativo o mal necesario, sería muy útil si se aplicara eventualmente cuando a cierto plazo y mediante cierta revisión periódica, se estableciese que varios trabajadores con diferentes puestos salariales ejercen el mismo puesto funcional o cuando un servidor

está ejerciendo otro tipo de funciones que no tiene relación con el puesto. En la actualidad es casi nulo este reacomodamiento e impera el desorden posicional.

El Artículo 61 acerca de los derechos de los servidores, estipula en su numeral 10: Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley.

Esta norma instituye la esencia de la carrera administrativa como lo es el sistema de méritos. La manera de comprobar la eficiencia y mérito es a través de una evaluación objetiva de desempeño en la función del puesto y también por la comprobación de idoneidad por adiestramiento interno y/o preparación académica del servidor, con el objetivo de cualificar y cuantificar su trabajo y también para promocionarle en otro puesto, según sus nuevos conocimientos adquiridos.

Esta norma por su relación, omite establecer el sistema de responsabilidad, cuestión que el reglamento sí lo regula pero que en la realidad no se cumple.

En la realidad de nuestro sistema de servicio civil guatemalteco, para la medición de la eficiencia únicamente existen las libres recomendaciones de las autoridades y la visualización general de estadísticas, pero con un amplio nivel de tolerancia, lo cual, en caso de deficiencia, culmina únicamente con alguna llamada de atención, sin ulteriores consecuencias. Sin el seguimiento apropiado, el nivel de eficiencia vuelve a acomodarse en perfiles medios de nuevo.

En relación a la promoción, a mediano plazo las autoridades suelen solicitar la actualización funcional o académica sobre el expediente personal del servidor, más sin embargo, tal parece que es solo para actualizar los deberes y cumplir con el llamamiento, pues ello no significa que se conformará un estudio para que en caso de oportunidades, se reubique al servidor en otro departamento, puesto o ya sea para cubrir un interinato mediante la eventual ausencia del titular; situación que provocaría adiestrar o ya sea obtener las mejores ventajas del trabajador según su nuevo conocimiento y al mismo tiempo, motivarle y ayudarle en su superación personal. Tal perspectiva asegura que algún día en los puestos medios de dirección los ocupen personas verdaderamente idóneas y capaces.

Esta situación ideal hoy en día no existe. No es extraño encontrar profesionales en las oficinas de gobierno en las cuales sus funciones y puestos no tienen casi nada en común con sus estudios y también casi profesionales y aún profesionales ocupando puestos medios o bajos, y en contraste, personas sin mayores logros académicos ocupando puestos altos y de dirección. En síntesis el resultado es un recurso humano desmotivado, desperdiciado y mal canalizado.

El Artículo 73 complementa el Artículo precedente, estableciendo para su cumplimiento una evaluación anual a todos los servidores públicos. El reglamento de la ley desarrolla lo concerniente a la evaluación, constituyendo mecanismos y sugiriendo la creación del Reglamento General de evaluación del desempeño y el manual de evaluación del desempeño para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos.

En la actualidad, aún no está elaborado dicho reglamento que serviría para asignar al ente encargado, el procedimiento y a los supervisores designados. De oficio y previamente aunque sea por algún órgano interno, tampoco se efectúa la evaluación ordinaria y extraordinaria al empleado regular, con excepción de las que se llevan a cabo para primer ingreso de servicio por oposición, y en los casos que se concluye el periodo de prueba y de ascenso. En todo caso, en razón de no existir una evaluación periódica del trabajo y del trabajador regular, no existe, salvo buena intención, el interés de prestar con eficiencia y motivación el trabajo prestado.

El Artículo 76 establece lo concerniente al despido justificado para los servicios por oposición y sin oposición.

Esté Artículo debería ser extensivo a todos los que laboran para el sector público, sin distinción alguna. En el caso del personal exento, la remoción es por libre decisión de quien le haya nombrado o por un procedimiento legislativo o judicial correspondiente, situación que a la larga resulta engorrosa e inaplicable. Más sin embargo, se considera que, con excepción únicamente de los altos mandos, este Artículo debería ser aplicado a todos los servidores públicos, por ser requerimientos mínimos de compostura y comportamiento que debe guardar cualquier trabajador del Estado, por lo cual, se les debería aplicar estas causas y en dado caso no se les quiera remover por quien les nombró, que estén sujetos a un procedimiento de destitución ante un ente administrativo inter-orgánico específico con el objetivo de acelerar el proceso y preservar la imparcialidad.

4.1.2. Cuadro resumen de las normas que no cumplen íntegramente con los principios esenciales de un servicio civil apropiado

P r i n c i p i o s

		Eficiencia	Justicia	Estímulo
A r t í c u l o s	4		√	√
	10	√	√	√
	11	√	√	
	15	√		
	22	√		
	23	√		
	25	√	√	√
	32		√	
	38	√	√	√
	61.10	√	√	√
	73	√		
76	√	√		

4.2. Diagnostico institucional del sistema de servicio civil en Guatemala

4.2.1. Características principales que distinguen al servicio civil en Guatemala

“El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas,

estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales y a las del interés público. Entre ellas están las siguientes:

- Multiplicidad de regímenes: La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas y existencia de contradicciones y lagunas. Como ejemplo de ello está la colección de normas denominada digesto, compuesta por más de mil páginas de normas.
- Dispersión normativa: La distancia salarial entre niveles es muy limitada. Esto hace poco atractiva la movilidad vertical.
- Atracción de los menos calificados: Los salarios de las posiciones con menos requisitos de calificación tienden a tener salarios más altos que sus homólogos del sector privado (con educación básica: conserjes, mensajeros, oficinistas. Con educación media y vocacional como maestros, policías) mientras que los puestos que requieren calificaciones técnicas especializadas y profesionales tienden a ser remunerados a niveles relativamente más bajos que sus equivalentes en el sector privado. (gerentes, ejecutivos, directores, etc.)
- La distancia salarial entre niveles es muy limitada y esto hace poco atractiva la movilidad vertical.
- No se incentiva la productividad: El sistema de compensaciones y su administración impide una gestión basada en productividad e incentivos. Se paga igual a quien cumple con eficiencia y eficacia sus atribuciones, que a quien no lo hace.
- Desequilibrio en las decisiones: Es frecuente el ejercicio de prácticas tutelares a

favor del trabajador en los procesos de resolución de conflictos entre el Estado y sus empleados.

- Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal que actualmente se ejecutan en el servicio civil guatemalteco, impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema.
- No hay condiciones para el desarrollo del empleado público dentro del sistema: no existen en forma sistémica políticas integrales de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.
- En la práctica no se evalúa el desempeño sistemáticamente: La ausencia de sistemas de planeación estratégica a nivel institucional así como de buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados y la carencia de estándares de desempeño hacen muy difícil la evaluación del rendimiento y desempeño del persona que en la práctica no existe como sistema.
- No existe la carrera de servidor público basada en el mérito: No existen normas para rutas de desarrollo y movilidad laboral en el sistema. En los casos de regímenes paralelos al de servicio civil como los de maestros y personal militar existen pasos definidos dentro de la estructura de puestos que pueden ser seguidos por el personal, siendo uno de los principales criterios la antigüedad y secundariamente el mérito.¹⁴²

¹² Inter-American Development Bank. Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Guatemala. Págs. 4 y 5

4.2.2. Análisis del contexto institucional del servicio civil en Guatemala

Para el cumplimiento de la función pública el Estado delega su ejercicio a través de la organización administrativa del sector público de la república de Guatemala, compuesto por los organismos ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control político, órganos de control jurídico administrativo, secretarías y otras dependencias del ejecutivo, entidades descentralizadas no empresariales, entidades autónomas no empresariales, instituciones de seguridad social, empresas públicas nacionales, instituciones públicas financieras, entes e instituciones municipales y otras afines.

Para ejecutar la función pública es necesario, además de contar con la infraestructura adecuada, contratar personal y por ello, según a su propia naturaleza y funciones, existen varios y diferentes cuerpos legales que regulan las relaciones laborales de un trabajador con el Estado. Existe servicio civil del organismo legislativo, del organismo judicial, de las municipalidades y de otras muchas dependencias más. Hay empleados judiciales, empleados municipales, etc. Sin embargo, a nivel global estas clasificaciones no están basadas de acuerdo a un adecuado patrón doctrinario determinado, sino a las normas de su creación contenidas en las referencias dadas por la Constitución y a las directrices básicas contenidas en las leyes ordinarias.

Comprender y entender las clasificaciones de los trabajadores del Estado es tarea compleja. La Ley de Servicio Civil va dirigida ante todo a dirigir las relaciones laborales del organismo ejecutivo y otras instituciones adscritas, pero en algunos casos solo rige parcialmente y en otros con ausencia absoluta, como lo es, entre otros casos, del

ministerio de educación y el ministerio de la defensa nacional, respectivamente. Algunas normas especiales crean y regulan aspectos no contenidos en la ley principal, aprovechando la amplia interpretación de la misma.

Toda esta amplitud de regulación es la razón principal que en el derecho administrativo lo respectivo a la regulación laboral, sea extenso y a simple vista confuso, por la diversidad de normas reguladoras y a veces interrelacionadas; situación que en un principio pudo haberse evitado mediante la unificación de normas de aplicación laboral general y observación obligatoria para todo servicio prestado al Estado.

4.2.3. Diferencia normativa y funcional de los servidores públicos en relación al puesto que ocupan en la administración pública

El Artículo 31 establece tres tipos de servicios que pueden ocupar los servidores públicos: Servicio exento, servicio sin oposición y servicio por oposición.

El servicio exento obedece a su naturaleza política o de confianza y es de libre selección y remoción, dependen de la rotación creada periódicamente por las elecciones y la representación política; su número de contratación es limitado y la misma ley de servicio civil le excluye en su regulación, salvo algunas excepciones. El servicio por oposición es el personal de carrera reclutable mediante libre competencia y removible únicamente por causal establecida. Dependen de las reglas del servicio civil profesionalizado que regulan el acceso, permanencia y movilidad en base a la carrera administrativa, desarrollada en torno al mérito y la promoción. El servicio sin oposición

constituye un intermedio entre el servicio exento y el servicio por oposición, con ingredientes de ambos.

El presente trabajo de tesis se ocupa primordialmente del servicio por oposición, en virtud que es este el más engrosado en el sector público y a quién se puede aplicar completamente el propósito del Artículo 2 de la ley y sus normas en general.

4.3. Información de campo obtenida en la Unidad de certificaciones de tiempo de servicio de la Oficina Nacional del Servicio Civil

El análisis de campo se realizó en una muestra del sector público, representado en la unidad encargada de la emisión de las certificaciones de tiempo de servicio para jubilación, la cual, está compuesta por once trabajadores, entre ellos, el encargado de la unidad, dos confrontadores y ocho investigadores de tiempo de servicios. Dicha unidad pertenece al Departamento de registros y verificación de acciones de movimiento de personal.

Para obtener la información, fue necesario obtener datos generales que obran en los registros correspondientes y además la que proporcionó cada uno de los servidores públicos, mediante una boleta de encuesta debidamente preparada.

El objetivo principal de esta investigación de campo es establecer si en la realidad se cumplen los tres principios esenciales para un servicio civil eficiente. Así mismo para

comprobar el cumplimiento o incumplimiento de los principios fue preciso desglosarlos en sus elementos más esenciales, así como está explicado en el inicio del presente capítulo, en cuanto al análisis del Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil.

Los elementos a probar son los siguientes:

- Para el principio de eficiencia: La idoneidad se establece mediante la determinación del puesto nominal, puesto funcional y el grado académico. La probidad, mediante la presunción humana en relación a que cuando los trabajadores entregaron sus expedientes para solicitar trabajo, se supone que en ese momento carecían de antecedentes penales y policíacos. En cuanto a la preparación, se determina según si en el lugar de trabajo se proporcionan cursos de adiestramiento en las diferentes áreas relacionadas. La profesionalización de los trabajadores se comprueba en relación a si los trabajadores ostentan estudios universitarios y si en el lugar de trabajo se les proporciona o facilita preparación profesional académica.
- Para el principio de justicia: De la diferencia de puestos en igualdad de funciones, se desprende la diferencia salarial. Adicionalmente se realizó la pregunta directa a los trabajadores, en la boleta respectiva. Para la existencia de la carrera administrativa, es necesario comprobar la invariabilidad de las funciones, y esto se consigue mediante el cotejo de la función del puesto con la cantidad de años en que viene realizándose. Aunado a ello, también se realizó la pregunta directa para determinar la existencia actual y desde hace cuanto tiempo hubo convocatorias internas y externas para concurso de plazas a oposición, pues muchos años atrás, es de aclarar que estas sí se llevaban a cabo.

- Para el principio de estímulo: Realmente la carrera administrativa también es parte de este principio, pero por razones de orden textual, se excluyó conscientemente, pues antes bien la carrera administrativa se visualiza más como un factor de justicia, por el cual se otorga a cada quien lo que se merece, según las funciones efectivamente ejercidas así como los nuevos conocimientos adquiridos, los cuales principalmente nacen de la libre voluntad de superación y preparación de los propios trabajadores. Para el estímulo, también se comprueba fácilmente la inmovilización por la cantidad de años en que se viene realizando una función y así mismo por otras preguntas directamente relacionadas con la promoción y la evaluación periódica.

La antepenúltima pregunta en forma tácita encierra la conclusión de los tres principios principales. Y finalmente la última pregunta cuestiona la efectividad de las normas y de su organización, para una eficiente administración del recurso de personal; respuesta que constituye el producto final de un sistema de servicio civil eficaz en cuanto a cumplir o no con los principios esenciales.

A continuación, el siguiente cuadro ilustra la información obtenida en los registros correspondientes que obran en la Oficina Nacional de Servicio Civil, lo cual, a simple vista y sin mayor explicación demuestra la desorganización y desigualdad de puestos que impera en una sola unidad. El orden utilizado es en forma jerárquica descendente en razón del puesto funcional y nominal. En detalle se puede apreciar que el puesto de la jefatura está equiparado con algunos puestos de subordinación.

Situación actual de los 11 servidores públicos:

Puesto nominal	Puesto funcional	Años ejer.	Grado académico
Asistente profesional jefe	Encargado	9	Pensum cerrado Ing.
Profesional II	Confrontador	17	Pensum cerrado Dcho.
Técnico profesional en informática IV	Confrontador	8	4to. Sem. Informática.
Profesional II	Investigador	8	8vo. Sem. Derecho.
Técnico profesional en informática III	Investigador	8	6to. Sem. Derecho.
Asistente profesional IV	Investigador	13	Diversificado
Asistente profesional IV	Investigador	18	Diversificado
Asistente profesional IV	Investigador	17	Diversificado
Técnico profesional en informática II	Investigador	11	Profesional Dcho.
Jefe técnico I	Investigador	9	Diversificado
Técnico III	Investigador	9	5to. Sem. admón...

Es evidente que en determinado momento paulatinamente los trabajadores interesados adquieren nuevos conocimientos y por ende, ello explica momentáneamente la diferencia académica. Sin embargo, esta situación lleva varios años de estar de la manera antes descrita. Por otra parte, lo que si es imposible justificar es la diferencia de puesto nominal en razón del puesto funcional. Se aclara que los años que se consignan en la tabla, son los correspondientes en que se ha ejercido la misma función, pues no son los años de antigüedad, pues hay trabajadores que ingresaron con anterioridad



a la institución y por alguna razón, ya sea por un anterior traslado o ascenso, han llegado a ocupar tales funciones en dicha Unidad.

Este panorama es común en casi todas las instituciones públicas y es producto de la desorganización administrativa de las autoridades, que carecen de programas de reorganización sistematizada para eficientar y aprovechar el recurso humano.

A continuación, se explicaran los resultados de las estadísticas de gráficas que obran en los anexos de la presente tesis.

En la gráfica no. 1 del anexo, ante la pregunta: Dónde labora, ¿se promueven cursos para preparación técnica? El 45 % respondieron que "sí" y el 55 % respondieron que "no". Entre los que respondieron que "sí", debían contestar la sub pregunta ¿Qué cursos se imparten? de los cuales se ofrecía la siguiente selección múltiple: a) administración pública en general; b) Especialización de la función que desempeña; c) Vocación de servicio y responsabilidad; d) Charlas motivacionales; e) Otros cursos sin relación alguna; y f) No sé. Entre ellos, 3 personas respondieron las opciones d) y e) y dos personas la opción e). También se les realizó la sub-pregunta ¿Asiste usted a los cursos?, de los cuales 2 personas respondieron que "si" y las otras 3 que "no". En realidad lo que sucede es que a nivel interno sí existen cursos de preparación, pero algunos trabajadores no están interesados y además no es obligatoria la asistencia, más sin embargo estos cursos por lo general son charlas motivaciones y otros que no

tienen relación alguna con la función general y específica.

En la gráfica no. 2 del anexo, ante la pregunta: Dónde labora, ¿se promueven cursos para preparación universitaria? El 73 % respondieron que "sí" y el 27 % respondieron que "no". Es de aclarar que a partir del presente año 2010 por conducto y esfuerzo de las autoridades administrativas se consiguió un enlace con la Universidad Galileo para que proporcione educación universitaria a bajo costo y con adquisiciencia de las propias autoridades para apoyar la cobertura a los trabajadores que estén interesados.

El En la gráfica no. 3 del anexo, ante la pregunta: ¿Existe igualdad de salarios para igualdad de funciones? El 9 % respondieron que "sí" y el 91 % respondieron que "no". Adicionalmente a los trabajadores que contestaron "no", se les realizaron la siguiente sub pregunta: La desigualdad salarial es... y se les puso en selección múltiple las siguientes opciones: a. Mínima; b. Media y c. Severa. Ante lo cual 2 personas contestaron que "Mínima", 5 "Media" y 3 "Severa". Aunque la desigualdad salarial es evidente ante los datos generados en la tabla anterior, en parte depende la posición económica y salarial de un trabajador, para calificar el estado actual en que se encuentra la injusticia salarial.

En la gráfica no. 4 del anexo, ante la pregunta: Actualmente, ¿existe carrera administrativa?. Unánimemente todos los trabajadores contestaron que "no". La carrera administrativa o convocatoria para plazas por oposición, tiene aproximadamente cinco

años en que no se ha dado, salvo un periodo corto de tiempo como de tres meses que se dio hace unos tres años. La razón principal obedece a la falta de voluntad administrativa y política de las autoridades nominadoras y a veces a intereses espurios de retener las plazas para favorecer únicamente a los allegados.

En la gráfica no. 5 del anexo, ante la pregunta: Por experiencia o preparación, ¿ha sido promocionado alguna vez por parte de sus superiores a un ascenso o a cubrir el interinato de un puesto mejor? El 25 % respondieron que "sí" y el 75 % respondieron que "no". En la realidad las autoridades de oficio no promueven ascensos específicos por mérito y preparación. Las razones son varias, pero entre ellas sobresale la falta de voluntad, la retención, el conformismo, etc.

En la gráfica no. 6 del anexo, ante la pregunta: Tal como lo establece la Ley de Servicio Civil, ¿existe la evaluación ordinaria (a cada año) o extraordinaria (a varios años) para ascenso u otras medidas?. La respuesta es unánime en contestar que "no". Sí existe la evaluación en caso de cuando ingresa el trabajador o es promovido a un ascenso, pero en relación a cuando ya están desempeñando las labores, nunca ha existido la evaluación programada, periódica y de oficio para promocionar o deducir sanciones.

En la gráfica no. 7 del anexo, ante la pregunta: ¿Ha gozado de ascenso alguna vez? (no reclasificación). El 64 % respondieron que "sí" y el 36 % respondieron que "no". En

la realidad los ascensos nunca han sido motivados por las autoridades superiores, sino por iniciativa de los trabajadores cuando anteriormente existía la carrera administrativa.

En la gráfica no. 8 del anexo, ante la pregunta: ¿existe estabilidad laboral? En forma unánime los trabajadores contestaron que "sí". Es indudable que la existencia de un sindicato, dificulta que las autoridades tomen medidas arbitrariamente en relación al despido de personal. El sindicato promueve pactos de compromiso para estabilización y también vigila que todo procedimiento conlleve el debido proceso. Aunado a ello, otros factores que contribuyen a la estabilidad es que algunos trabajadores tratan de cuidar un nivel medio de eficiencia y además que tampoco son sometidos periódicamente a revisiones que deduzcan responsabilidades efectivas.

En la gráfica no. 9 del anexo, ante la pregunta: ¿Es estimulante la preparación y/o hacer bien el trabajo para obtener un mejor puesto? 36 % respondieron que "sí" y el 64 % respondieron que "no". Entre los trabajadores predomina la conformidad debido a sus propia consciencia de superación y a las circunstancias externas que facilitan o dificultan un ascenso. Probablemente aquellos que contestaron que "sí", se trata debido a que por su antigüedad, fueron participes de cuando por lo menos aún existía carrera administrativa en la institución.

En la gráfica no. 10 del anexo, ante la pregunta ¿Considera que la institución cuenta con una ordenada y eficiente organización normativa y funcional?. El 9 % respondieron



que "sí" y el 91% respondieron que "no". Ya sea por las inconveniencias o bondades del sistema, este es el resultado de la percepción final que tiene un servidor público, acerca del servicio civil al cual está sujeto.





CONCLUSIONES

1. El sistema de servicio civil es ineficiente en razón de no aprovechar efectivamente el recurso humano laboral, ya que por lo general se evade la idoneidad, lo cual repercute en la calidad del trabajo prestado, además, no se incentiva ni se mantiene una constante y suficiente preparación técnica y profesional para el trabajador.
2. La injusticia tanto salarial como posicional prevalece en la administración pública, debido principalmente al desorden salarial y a la falta de la carrera administrativa, debiendo su existencia esta última, a la voluntad o la política individual que adoptan las autoridades nominadoras o el gobierno central.
3. El estímulo, producto de la estabilidad laboral y la promoción al trabajador por sus méritos, se cumple en forma parcial, en virtud que sí existe cierta estabilidad en donde se encuentra constituido un sindicato; en cuanto a la promoción de oficio por méritos no existe, salvo, favoritismos personales e individuales.
4. Las normas que componen el servicio civil en la administración pública de Guatemala, provocan confusión y dispersión, en virtud de la enorme cantidad de leyes que le regulan y que se desprenden de la misma inexistencia de un cuerpo unificado del derecho administrativo codificado.
5. El servicio civil de la administración pública de Guatemala no cumple íntegramente con el propósito establecido en el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil de



Guatemala, pues prevalece la injusticia laboral, la ineficiencia inicial y el desestímulo en general.

RECOMENDACIONES

1. La ineficiencia del sistema de servicio actual debe ser diagnosticada y corregida por todas las autoridades nominadoras de la administración pública, bajo la dirección y supervisión de la Oficina Nacional del Servicio Civil, a fin de comprobar la efectiva idoneidad y el seguimiento de la adecuada preparación a través de un pemsun común y constante de estudios en administración pública.
2. Para que prevalezca la justicia salarial y posicional, es necesario que por parte de una política general de Estado, la única manera de incrementar la remuneración monetaria sea solamente a través del aumento al salario base o a las bonificaciones impersonales generales y al ascenso por la existencia obligatoria de la carrera administrativa.
3. El estímulo proveniente de la estabilidad laboral y la promoción al trabajador, debe estar garantizada por el Estado y sus diferentes instituciones, promoviendo además la existencia de una sola representación sindical con sus respectivos delegados en toda entidad pública establecida y por surgir. Además, las autoridades deben velar por el cumplimiento de la supervisión y evaluación sistemática del desempeño, para garantizar la promoción de oficio y la corrección de falencias.
4. Que los concededores del derecho, junto al Organismo Ejecutivo representado en la Oficina Nacional del Servicio Civil, basados en una doctrina adecuada y a la experiencia adquirida, promuevan un solo cuerpo jurídico unificado que obligue y



desarrolle eficazmente los principios fundamentales de un servicio civil idóneo y que además, prohíba crear nuevos aspectos sustantivos en otras normas jurídicas, permitiendo únicamente las normas reglamentarias derivadas de la propia ley.

5. Para poder cumplir integralmente con el propósito que establece el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil, es necesario que por parte de la Oficina Nacional del Servicio Civil se reconozca y acepte el problema, se haga del conocimiento oportuno al gobierno central y que éste, en consciencia se interese y tome acciones preventivas y correctivas, con efectos no retroactivos, sino a futuro.

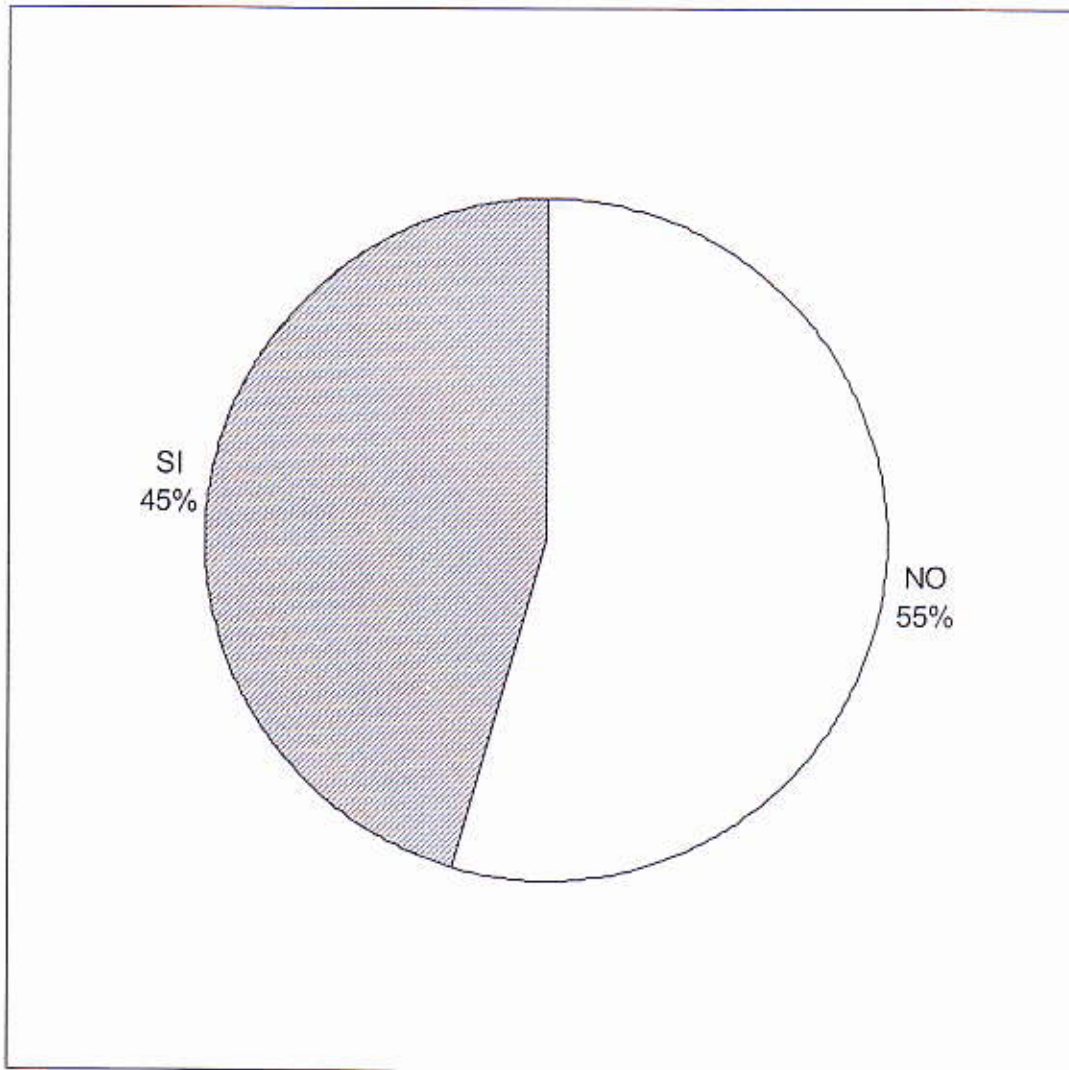


ANEXOS



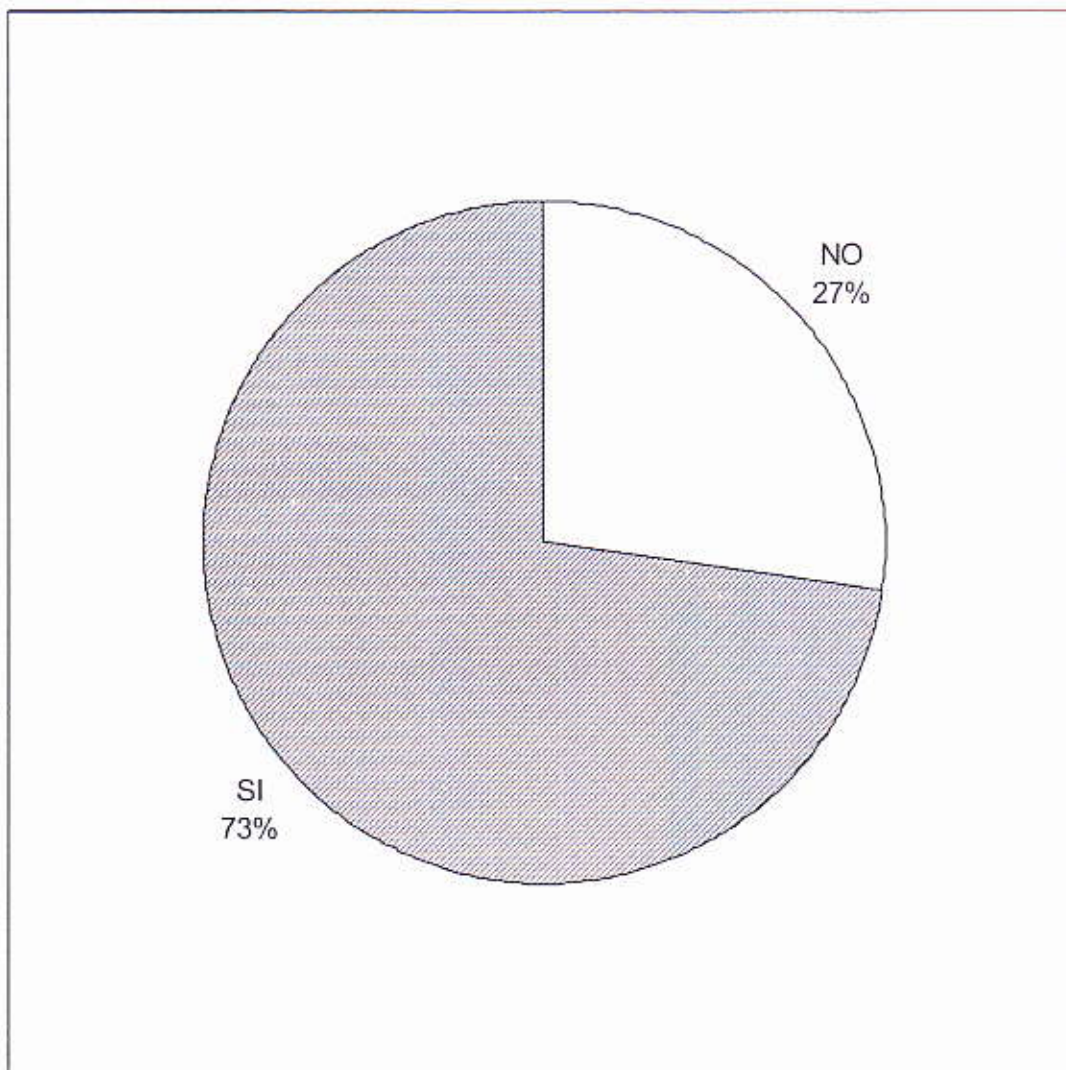
ANEXO 1

Dónde labora, ¿se promueven cursos para preparación técnica?



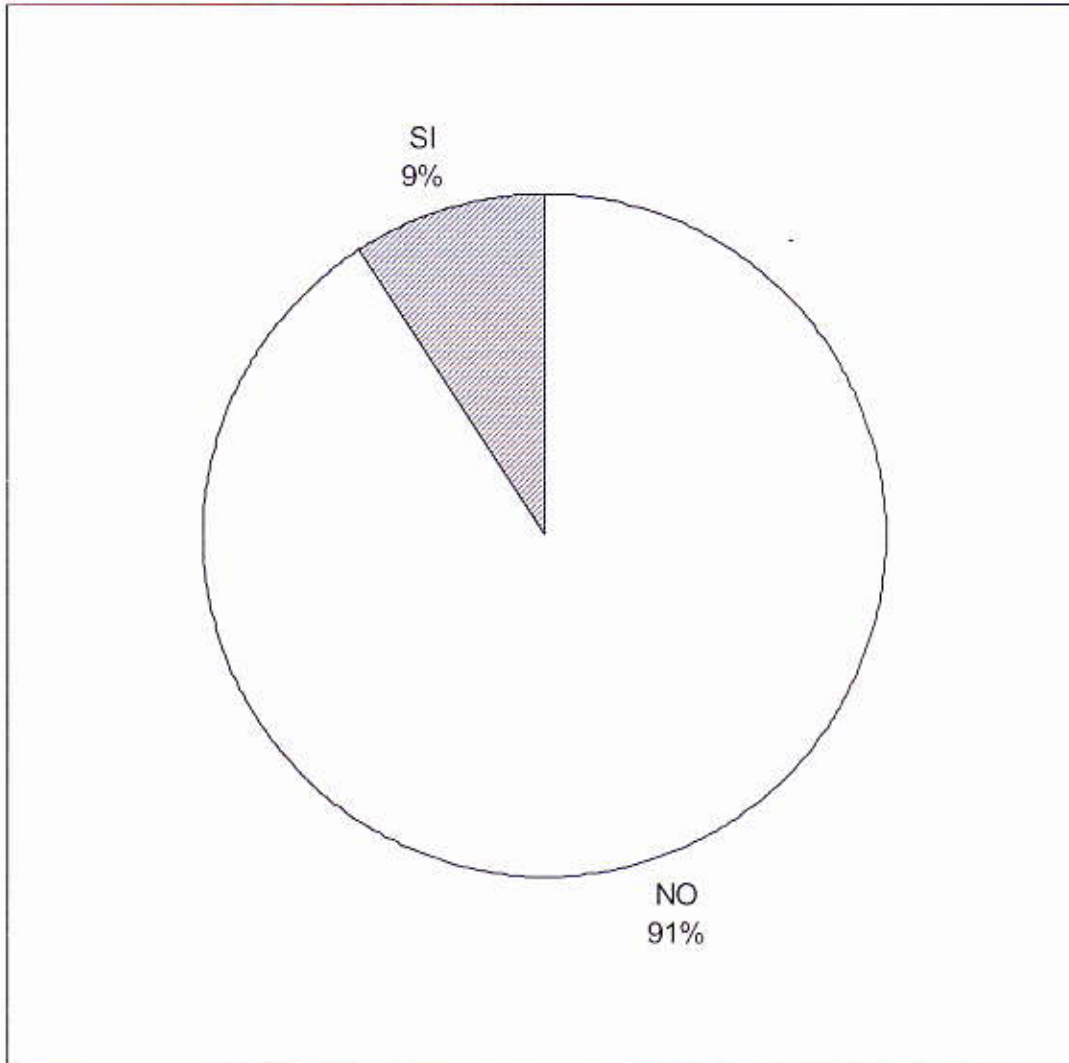
ANEXO 2

Dónde labora, ¿se promueven cursos para preparación universitaria?



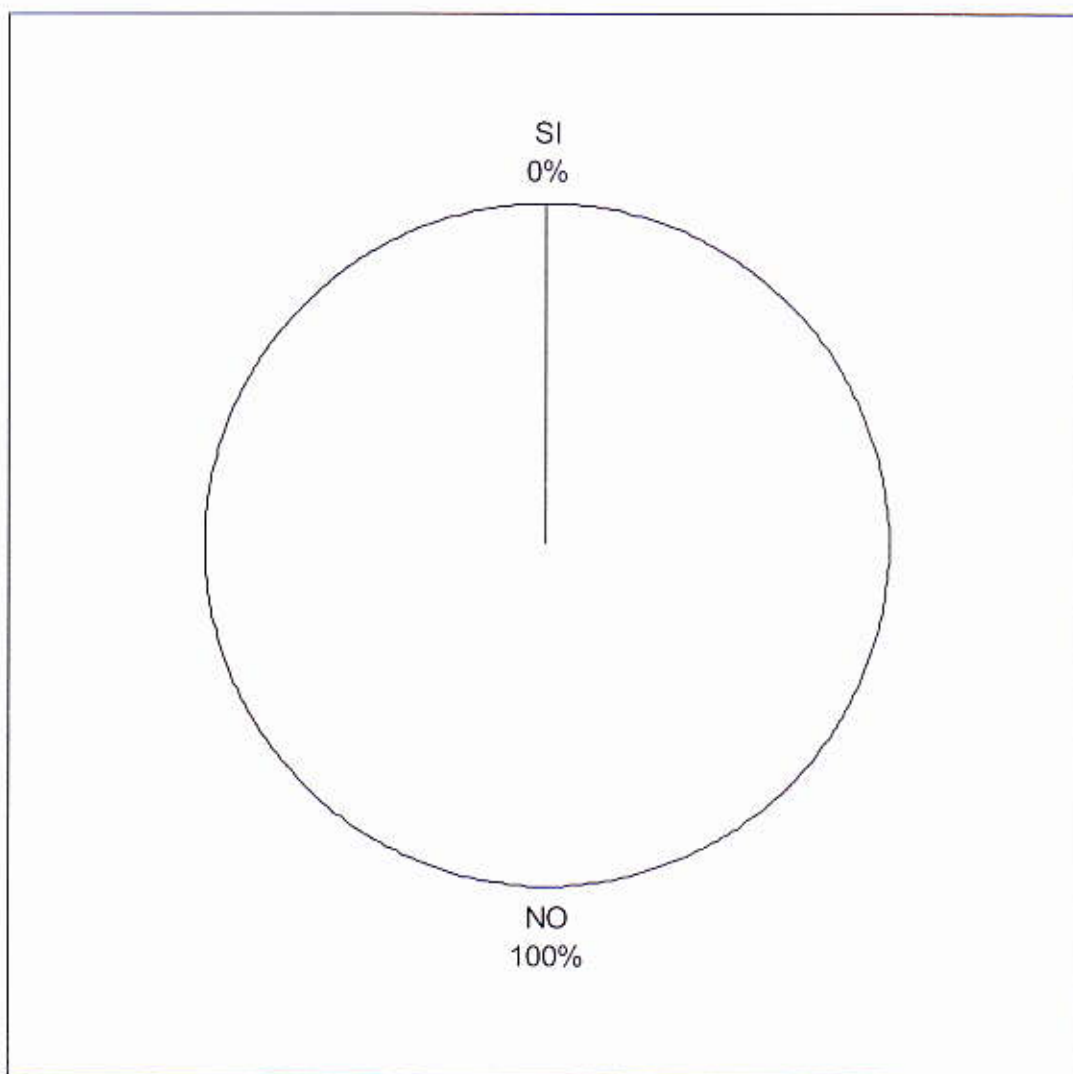
ANEXO 3

¿Existe igualdad de salarios para igualdad de funciones?



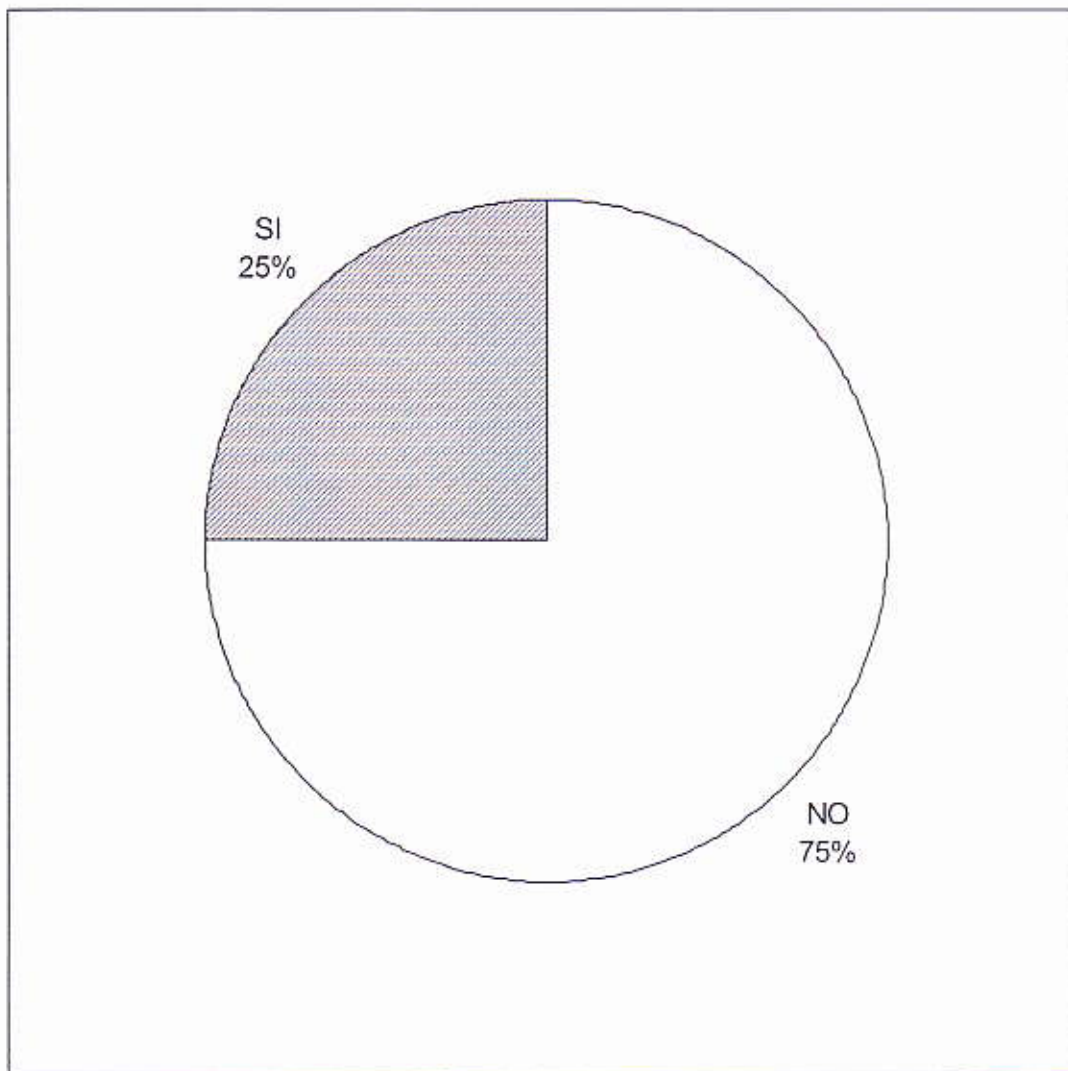
ANEXO 4

Actualmente, ¿existe carrera administrativa?



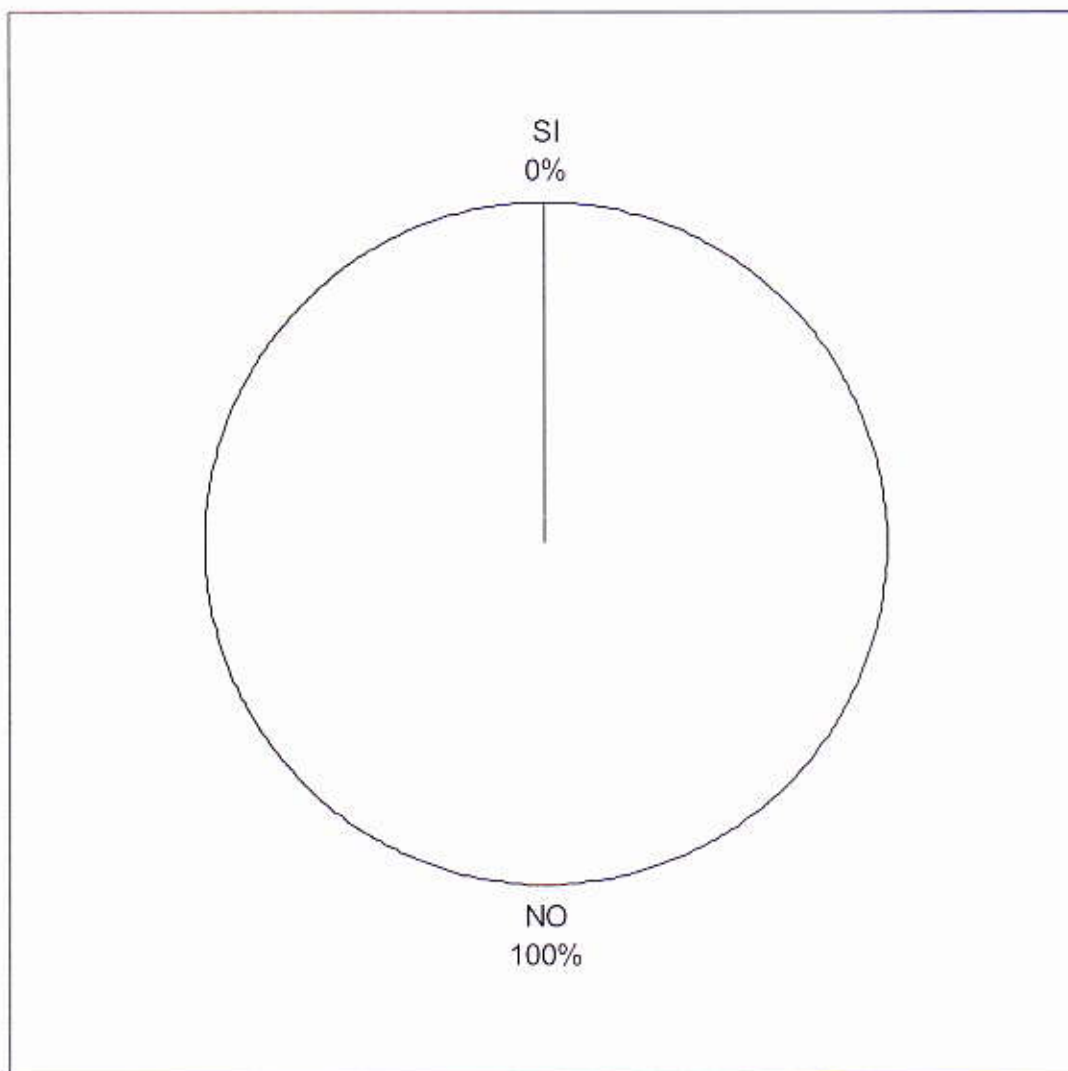
ANEXO 5

Por experiencia o preparación, ¿ha sido promocionado alguna vez por parte de sus superiores a un ascenso o a cubrir el interinato de un puesto mejor?



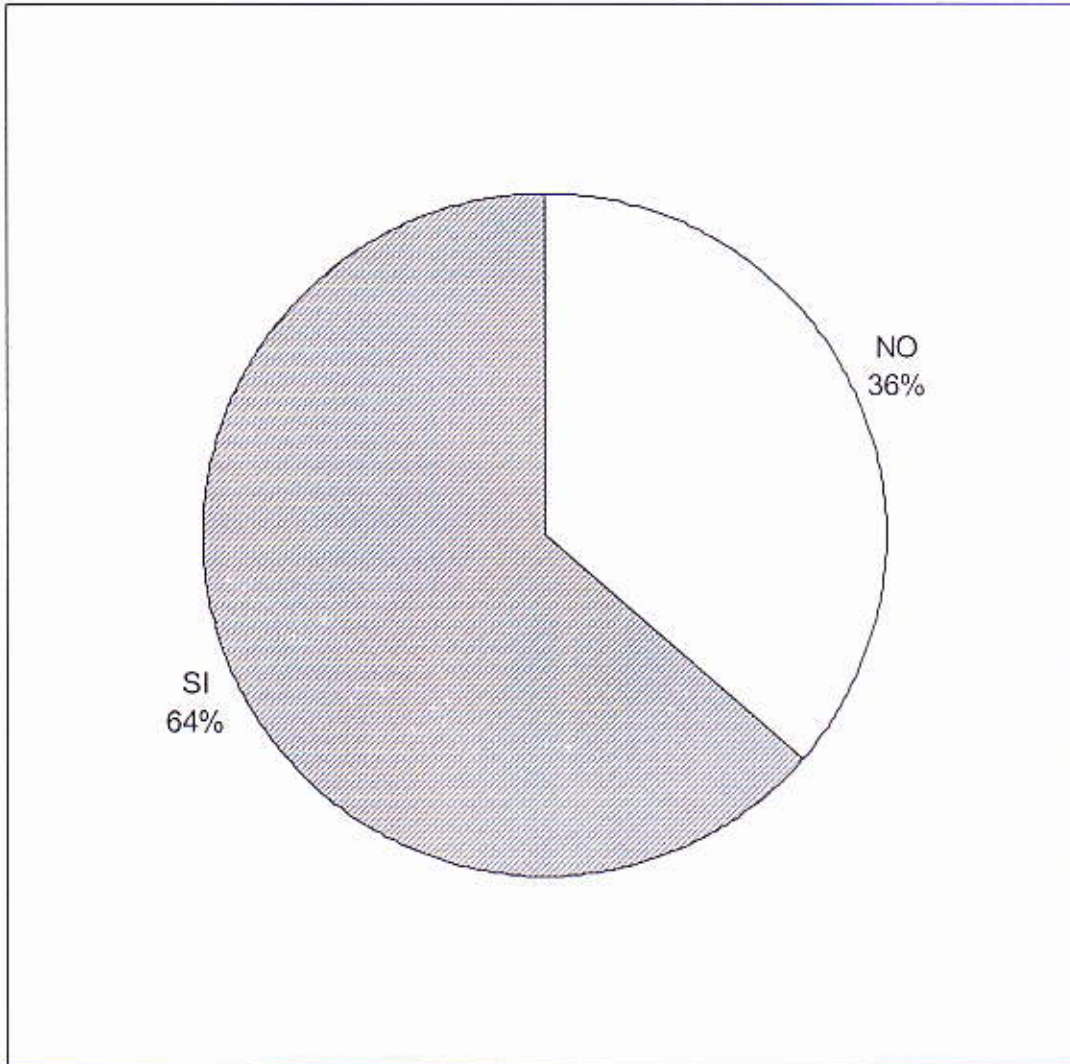
ANEXO 6

Tal como lo establece la Ley de Servicio Civil, ¿existe la evaluación ordinaria (a cada año) o extraordinaria (a varios años) para ascenso u otras medidas?



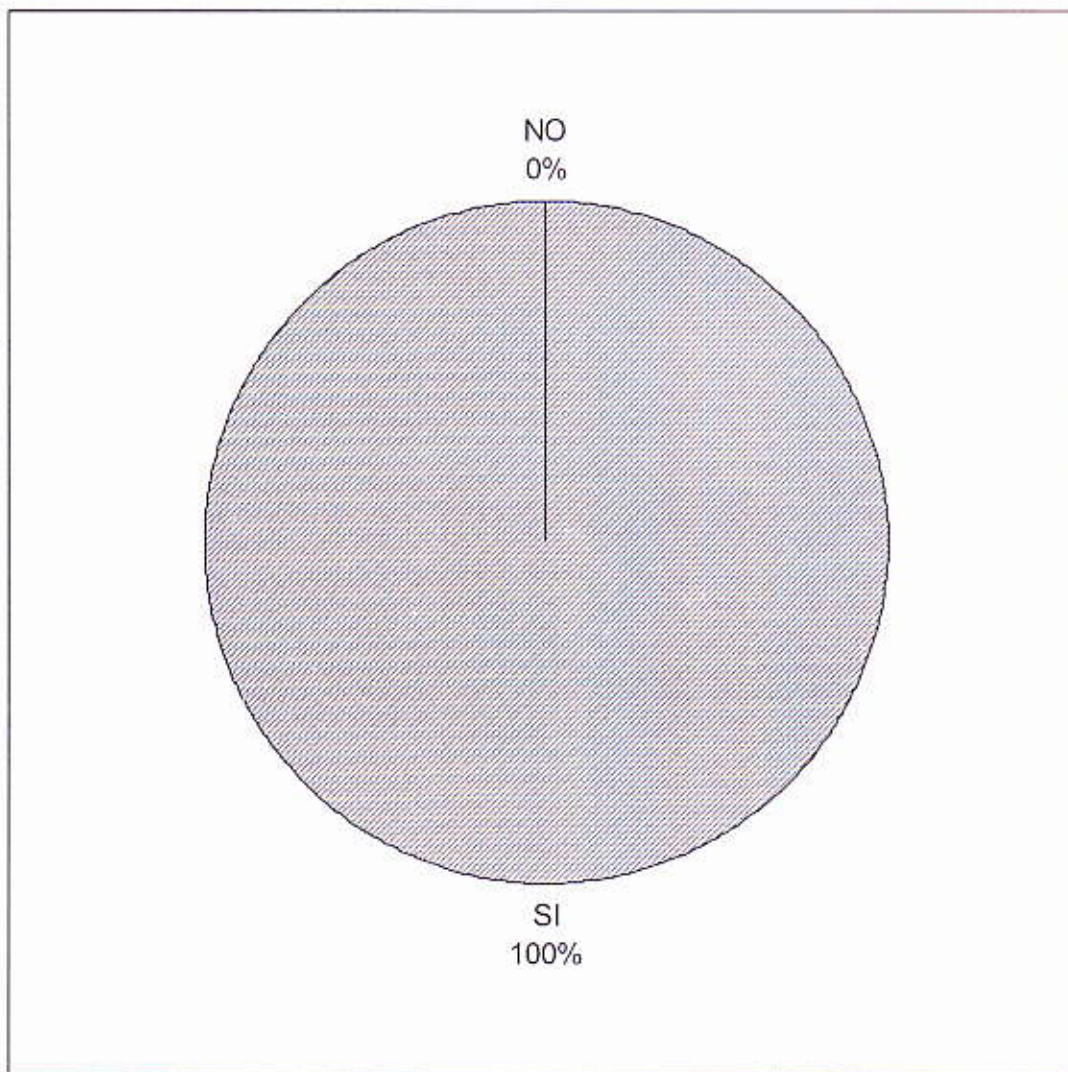
ANEXO 7

¿Ha gozado de ascenso alguna vez? (no reclasificación)



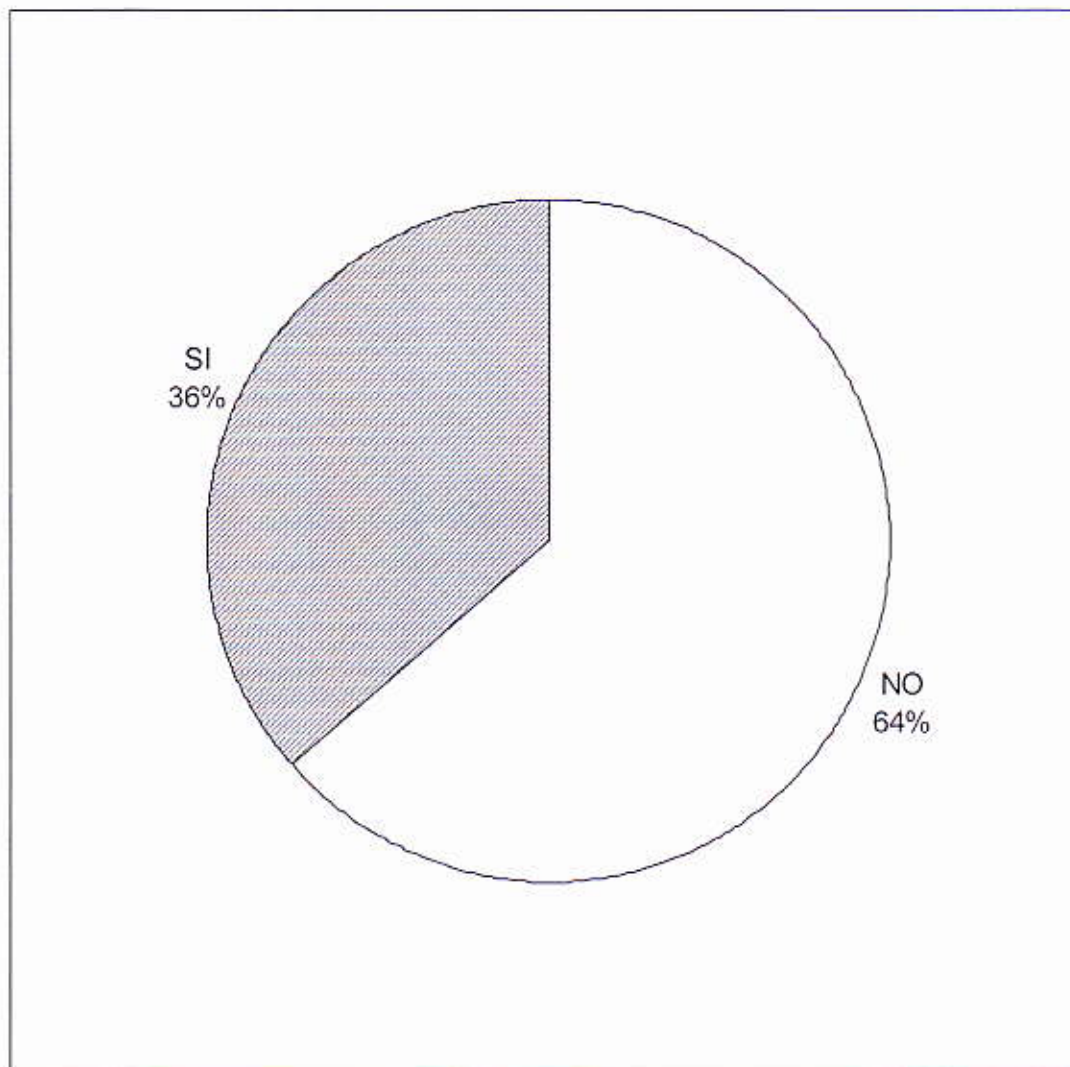
ANEXO 8

¿Existe estabilidad laboral?



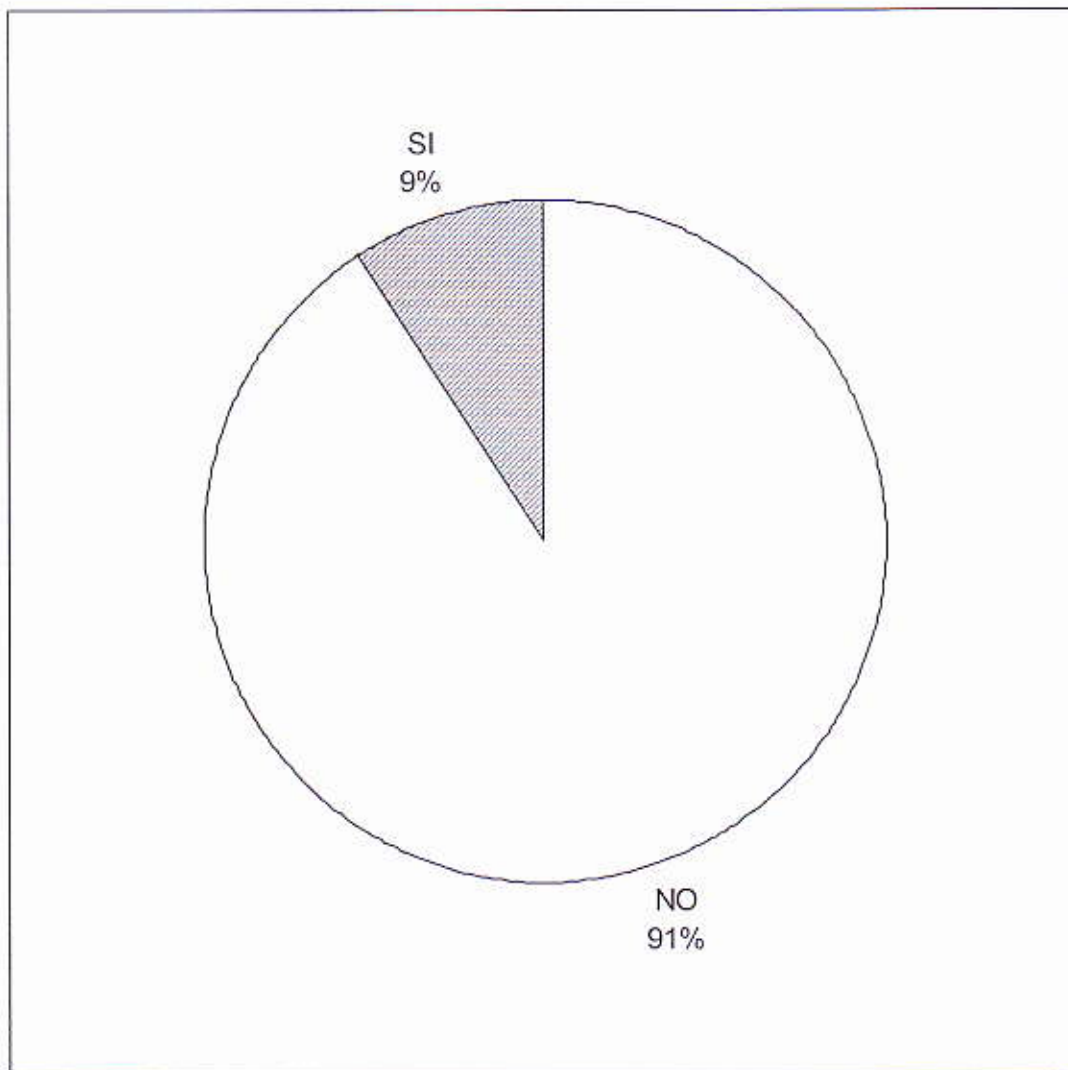
ANEXO 9

¿Es estimulante la preparación y/o hacer bien el trabajo para obtener un mejor puesto?



ANEXO 10

¿Considera que la institución cuenta con una ordenada y eficiente organización normativa y funcional?





ANEXO 11

MODELO DE LA BOLETA DE ENCUESTA

BOLETA DE ENCUESTA			
PUESTO FUNCIONAL: _____			
AÑOS DE DESEMPEÑAR LA MISMA FUNCION: _____			
PRINCIPIO DE EFICIENCIA:			
DÓNDE LABORA, ¿SE PROMUEVEN CURSOS PARA PREPARACION TECNICA?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
<u>SI RESPONDIO "SI". ¿QUE CURSOS SE IMPARTEN?</u>			
Administración publica en general	Especialización en la función que desempeña	Vocación de Servicio y responsabilidad	Charlas motivacionales
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		Otros cursos sin relación alguna	No sé <input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<u>SI RESPONDIO "SI". ¿ASISTE USTED A LOS CURSOS?</u>		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
DÓNDE LABORA, ¿SE PROMUEVEN CURSOS PARA PREPARACIÓN UNIVERSITARIA?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
PRINCIPIO DE JUSTICIA:			
¿EXISTE IGUALDAD DE SALARIOS PARA IGUALDAD DE FUNCIONES?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
<u>SI RESPONDIO "NO". LA DESIGUALDAD SALARIAL ES:</u>		Mínima <input type="checkbox"/>	Severa <input type="checkbox"/>
ACTUALMENTE, ¿EXISTE CARRERA ADMINISTRATIVA?		Media <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
(Convocatorias internas o externas para optar a puestos por oposición)		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
<u>SI RESPONDIO "NO". ¿DESDE HACE CUANTOS AÑOS QUE NO EXISTE?</u>		_____	
PRINCIPIO DE ESTIMULO			
POR EXPERIENCIA O PREPARACION, ¿HA SIDO PROMOCIONADO ALGUNA VEZ POR PARTE DE SUS SUPERIORES A UN MEJOR PUESTO O A CUBRIR EL INTERINATO DE UN PUESTO MEJOR?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
TAL COMO LO ESTABLECE LA LEY DE SERVICIO CIVIL, ¿EXISTE LA EVALUACION			
ORDINARIA (a cada año) O EXTRAORDINARIA (a varios años) PARA ASCENSO U OTRAS MEDIDAS?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿EXISTE ESTABILIDAD LABORAL?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
¿HA TENIDO ASCENSOS (NO reclasificación) ALGUNA VEZ?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
SITUACION EN GENERAL:			
¿ES ESTIMULANTE LA PREPARACION Y/O HACER BIEN EL TRABAJO PARA OBTENER UN MEJOR PUESTO?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>
¿CONSIDERA QUE LA INSTITUCION CUENTA CON UNA ORDENADA Y EFICIENTE ORGANIZACIÓN NORMATIVA Y FUNCIONAL?		SI <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>





BIBLIOGRAFÍA

- BURKE. John P. **Responsabilidad burocrática**, traducida al español por Margarita Mizraji. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1994.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 7 vol.; 30ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CALDERÓN M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala, Guatemala: Ed. Orion, 2006.
- CASTELLANOS DÁVILA, Edwin Enrique. **La actualización de la ley de servicio civil, una necesidad impostergable**. Tesis de Grado. Guatemala: (s.e), abril 1987.
- CUYUN BUSTAMANTE, Edgar Rolando. << **Análisis jurídico de la situación del servicio civil en Guatemala: modelos comparativos** >>, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, G.10-11-2006, <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/cuyunbus.pdf> (1 de Agosto de 2010)
- CHRUDEN, Herbert J. y Arthur W. Sherman. **Administración de personal**. 4ª. ed.; Lago Chalco, México: Talleres de grupo impresa, S. A, 1992.
- FERNANDEZ MOLINA, Luis Fernando. **Derecho laboral guatemalteco**. 2ª. ed.; Guatemala: Ed. Oscar de León Palacios, 2000.
- Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D. F. **Introducción a la administración pública**. 2da. ed.; México: (s.e.), 1962.
- GARCIA OVIEDO, C.y E. Martínez Useros. **Derecho administrativo**. 1 Vol.; 9ª. ed; (s.l.i.): Talleres de Artes Gráficas Iberoamericanas S.A., 1968.
- Instituto centroamericano de administración pública*. **Administración pública: perspectivas críticas**. Compilado por Gilberto Flores y Jorge Nef; San José, Costa Rica: Departamento de publicaciones del ICAP, 1984.

Instituto centroamericano de administración Pública. **Revista centroamericana de administración pública**, tema: profesionalización de la función pública. San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones del ICAP, febrero de 2009.

Instituto centroamericano de administración Pública. **Revista centroamericana de administración pública**, tema: reforma del Estado. San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones del ICAP, octubre de 1992.

Inter-American Development Bank. **“Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala”** Guatemala, agosto de 2002, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626916> (1 de Agosto de 2010)

PEÑA DE MONSANTO, Luz. **Manual del curso de nociones de administración pública**. 12ª. ed.; Guatemala: (s.e.), 1996.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de personal**, sueldos y salarios. 2 t.; Vigésima segunda reimpresión. México: Ed. Limusa, S. A., 1994.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional constituyente, 1986.

Código de Trabajo. Decreto del Congreso de la República 1441. Guatemala, 1961.

Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto del Congreso de la República 11-73. Guatemala, 1973.

Ley de Servicio Civil. Decreto número 1748 del Congreso de la República, Guatemala 1969.

Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Decreto 48-99 del Congreso de la República. Guatemala, 2000

Ley de Servicio Municipal. Decreto número 1-87 del Congreso de la República. Guatemala, 1987

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto del Congreso de la República 89-2002. Guatemala, 2003.



Normas para regular la aplicación de la política que, en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública. Acuerdo Gubernativo No.185-2008. Guatemala, 2008

Normas y procedimientos de administración de personal. Acuerdo Gubernativo 1222-88. Guatemala, 1989

Plan Anual de Salarios. Acuerdo Gubernativo 355-2009. Guatemala, 2010.

Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo 9-91. Guatemala, 1991.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo No. 18-98. Guatemala, 1998.

Reglamento para la contratación de servicios directivos temporales con cargo al renglón presupuestario 022 "Personal por contrato". Acuerdo Gubernativo 628-2007. Guatemala, 2008.

Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Acuerdo Ministerial 215-2004. Guatemala, 2005

Normas para la contratación de servicios técnicos y profesional con cargo al renglón presupuestario 029. Circular conjunta del Ministerio de Finanzas públicas, Contraloría General de Cuenta y Oficina Nacional de Servicio Civil. Guatemala, 1997.