Cerrar Documento

PROYECTO FUNDESA-USAID

Componente III, Servicio Civil

Informe 3
Plan de Acción para Modernizar el Servicio Civil de Guatemala

Preparado por:

Carolina Roca

Guatemala, Abril de 2013

La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América proporcionado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el contrato AID-520-O-11-00001. El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva los autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Tabla de Contenido

I. Antecedentes

II. Marco de Referencia

III. Justificación
   a. Situación del empleo público en Guatemala.
   b. Evolución reciente del Servicio Civil de Guatemala
   c. Revisión de acciones de modernización en otros países

IV. Estrategia de Modernización del Sistema de Servicio Civil de Guatemala
   a. Objetivos de la política de modernización de la gestión de Recursos Humanos
   b. Fases de la Estrategia de Modernización
   c. Estrategia de Implementación
   d. Descripción de los Componentes de la Estrategia
   e. Plan de Acción de Corto, Mediano y Largo Plazo
   f. Indicadores y Criterios de Monitoreo y Evaluación

ANEXOS

PROYECTO FUNDESA-USAID
Componente III, Servicio Civil

PLAN DE ACCIÓN PARA MODERNIZAR EL SERVICIO CIVIL DE GUATEMALA

I. ANTECEDENTES

En Julio de 2011, FUNDESA con apoyo del BID facilitó la preparación de una Estrategia General de Modernización del Sistema de Servicio Civil de Guatemala. Ese documento se basó en diagnósticos y en la investigación de estrategias recientes de modernización en América Latina y presentó lineamientos generales para avanzar la modernización. La principal innovación con relación a anteriores planteamientos fue el establecimiento de un Régimen nuevo aplicable al nivel Gerencia Pública.

A finales de 2012 AID y FUNDESA suscribieron un convenio de cooperación que incluye el componente III, Servicio Civil. Conforme dicho convenio, en Diciembre 2012 se presentó el Plan de Trabajo y en Marzo 2013 el Informe sobre los Avances de la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC-. Durante la preparación de dicho trabajo se encontró una actitud propositiva y proactiva en la Dirección de Oficina Nacional del Servicio Civil, por lo que esta consultoría ha contado con la disposición de la Dirección de ONSEC para coordinar un trabajo conjunto en búsqueda de la construcción de una estrategia y plan de acción que tomen en cuenta tanto el Plan Estratégico preparado por ONSEC en 2012, buenas prácticas internacionales, así como la mencionada Estrategia General de Modernización aportada por FUNDESA/BID.

II. MARCO DE REFERENCIA

La Carta Iberoamericana de la Función Pública[1], establece que en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

[1] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, & Departamento de Asunto Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Plantea que el sistema de servicio civil debe ser diseñado para operar como parte de un sistema integrado de gestión y establece que los principios rectores que deberán inspirar las políticas y ser salvaguardados en las prácticas concretas de gestión del empleo y recursos humanos, son los siguientes:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores de la política de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Profesionalización de las personas al servicio del Estado.
- Gestión basada en el mérito, la capacidad y la vocación de servicio.
- Reconocimiento de la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad y la honestidad.
- Adhesión a principios y valores de la democracia.

Incluye como característica de sistemas de servicio civil eficaces el que los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos asignen a los directivos de línea un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo, lo cual implica:

- Descentralizar las funciones apropiadas para que dentro de la unidad del sistema, la gestión pueda adecuarse a las necesidades de diferentes tipos de organización.
- Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de personal.
- Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en conocimientos y habilidades.

Por su parte, el documento sobre Reforma del Servicio Civil del Comité de Expertos sobre Administración Pública de la Organización de Naciones Unidas2 plantea que un Servicio Civil competente, además de cumplir con las características mencionadas anteriormente, también se caracteriza por:

[2] Organización de Naciones Unidas, Comité de Expertos en Administración Pública, *MDGD Civil Service Reform Paper*, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), p.8. www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf

- Ser políticamente neutral;
- Tener una estructura clara, con un tamaño apropiado para la economía nacional;
- Rendir cuentas, es profesional y libre de prácticas de corrupción;
- Ser relativamente autónomo, sensible a las demandas de los ciudadanos y representativo de la población.

Otro marco de referencia relevante se encuentra en el libro "La gestión de las personas en las organizaciones del sector público" del Prof. Francisco Longo:[3] **"**Proponemos, por lo tanto, una noción de función pública que la define como el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.

Las notas básicas de esta noción son las siguientes:

- Se entiende por Administración Profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. Los partidos políticos dirigen desde el gobierno la Administración, pero no la poseen ni la conforman a su antojo, como ocurre en los sistemas de botín político. La noción de función pública implica, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político o intentos de captura por intereses particulares.

- La existencia y preservación de una Administración Profesional exigirá determinadas regulaciones específicas del empleo público, pero la noción de función pública que proponemos trasciende la dimensión jurídica en un doble sentido:

[3] Longo, Francisco, Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público ,Ediciones Paidós Ibérica, S.A, Barcelona, 2004.

a. La mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de las garantías que hacen posible una administración profesional. Es solamente esta articulación real la que, para nosotros, permite hablar de función pública.

b. El grado de intensidad en el uso de las regulaciones puede variar notablemente, dependiendo de los diferentes contextos institucionales. En algunos casos, de los que Suecia -como veremos- es el ejemplo más contundente, las garantías de funcionamiento de su función pública no son predominantemente jurídicas.

- Los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo. La uniformidad o diversidad de las estructuras y políticas de gestión del empleo público expresan solamente la existencia de diferentes modelos nacionales o subnacionales de función pública, y no tienen por qué afectar a la esencia del modelo, siempre que se den los demás elementos constitutivos del mismo.

- La noción de función pública engloba supuestos en los que el grado de singularidad de sus regulaciones propias respecto del marco jurídico regulador del trabajo común por cuenta ajena puede ser muy diverso, yendo desde un considerable alejamiento hasta la virtual identificación.**”**

III. JUSTIFICACIÓN

a. Situación del Servicio Civil en Guatemala

1. Dimensión del empleo público

A continuación se presentan los indicadores cuantitativos y cualitativos del sistema de servicio civil guatemalteco.

Indicadores Cuantitativos del SC de Guatemala

Indicadores	2003	2010	2011
Total de Empleados Públicos en el Gobierno Central	109,443	173,102	236,298
Población Total	12,300,742	14,361,666	15,073,375
Número Total de Empleados Públicos/Población Total	**0.89%**	**1.2%**	**1.6%**
Total de Designaciones Políticas	**17.76%**	**n/d**	**18.9%**
Nómina Salarial del Gobierno Central/PIB	**3.47%**	**2.3%**	**4.1%**
Compresión Vertical de Salarios	**7.75**	**25.4**	**7.18**
Sueldo Gubernamental Promedio/PIB per cápita	**1.77**	**1.91**	**3.5**
Sueldo gubernamental promedio del GC/Sueldo promedio SP	**n/d**	**n/d**	**4.07**

Fuente: Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público 2004 y 2012. Los datos del 2010 fueron estimados como parte del El informe de la Estrategia para la Modernización del Sistema de Servicio Civil de Guatemala, preparado para BID y FUNDESA, Julio 2011

Estos datos solo incluyen los empleados en las categorías de: Empleados Permanentes (renglón 011) y los Empleados por Contrato (renglón 022) ya que de las otras categorías de empleados y tipos de contratación así como de empleo en las instituciones descentralizadas no se cuenta con un registro de información centralizada al que se haya tenido acceso.

Es importante recalcar que el régimen del servicio civil, representa menos del 20% del total de empleados públicos de Guatemala (gobierno central, entes descentralizados, banca pública y empresas del Estado en todos los regímenes de empleo. No existe un registro o estadísticas globales del empleo público para el Gobierno General.

La diferencia que se observa en la compresión vertical de salarios, que es la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la escala salarial principal del gobierno central se debe a que para el año del 2010, ésta se estimó el nuevo salario definido en el Acuerdo Gubernativo 628-2007, el cual crea el Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022 “Personal por Contrato”, mediante el cual se amplía significativamente el techo salarial aplicable a este tipo de contratación anual. Sin embargo en el Informe Barómetro 2012 la estimó tomando como referencia únicamente la Escala Salarial (no dicho Acuerdo Gubernativo).

2. Condiciones del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (Servicio Civil)

A continuación se presenta un resumen de las principales características del sistema de Servicio Civil de Guatemala, que ha sido compilado de tres principales fuentes: la actualización diagnóstica del Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público de 2012 (con base en la situación a 2011), el diagnóstico incluido en el Plan Estratégico de ONSEC 2012 y el diagnóstico del trabajo FUNDESA/BID de 2011. En el Anexo 1 se incluye el resumen de las conclusiones del Informe Barómetro 2012 sobre la situación actual de Guatemala, que explican las modificaciones en los índices.

Se abordan dos perspectivas: los problemas del sistema de servicio civil en su conjunto, y los problemas de la Oficina Nacional del Servicio Civil como institución rectora y administradora del sistema.

Resultados sistémicos:

- El sistema no logra atraer y retener recursos humanos en la cantidad y calidad (conocimiento, habilidades, experiencia) adecuadas a las necesidades institucionales.
- El diseño e implementación de políticas se ve afectada negativamente porque las organizaciones públicas pierden periódicamente el conocimiento y experiencia de gerentes y empleados públicos de libre designación y cuyo ingreso y salida no se basa en el mérito, la neutralidad y la igualdad.
- No existen registros confiables ni estadísticas globales de empleo público que abarquen a todas las instituciones del Estado, con lo cual se afecta la transparencia y la toma de decisiones informadas.
- No se incentiva el buen desempeño y la productividad, por lo que sistémicamente no se premian los resultados, la eficacia y el compromiso institucional.
- Los salarios de las posiciones gerenciales superiores son poco competitivos en comparación con posiciones equivalentes en el sector privado, mientras en algunas familias de puestos los salarios de las posiciones inferiores son comparativamente competitivos en relación a posiciones equivalentes en el sector privado.

- En la práctica la gestión del sistema no responde a los principios de mérito, neutralidad e igualdad.

Características del Sistema

- Dispersión normativa y multiplicidad de regímenes, diferentes prácticas de administración y gestión de personal que no favorecen la mejora continua del personal al servicio de la administración.
- Falta de reglamentación de las normas generales contenidas en la Ley del Servicio Civil. Dicha Ley es de tipo general y proporciona un marco general orientado bajo principios adecuados de mérito, igualdad y neutralidad, remitiendo a los reglamentos el establecimiento de los procesos, políticas y prácticas para gestionar el sistema.
- Debilidad de la planeación estratégica a nivel institucional y de asignación de metas y objetivos a unidades y empleados dificultan la evaluación del rendimiento que no se ha logrado instalar como práctica. No existe un sistema de medición de resultados de la gestión.
- Precariedad o inexistencia de sistemas de planificación de recursos humanos con lo cual estos no se alinean con los objetivos institucionales. Inflexibilidad para su gestión.
- Precariedad de las prácticas para la organización del empleo, expresado en la estructura de las plantas de personal, la definición de las posiciones y los correspondientes perfiles y competencias para la contratación de personal.
- Inadecuada estructura y administración de las compensación para promover la productividad laboral. Escasa aplicación de la evaluación del desempeño y aplicación del mérito para determinar las remuneraciones adecuadas para los empleados públicos
- Prácticas de selección, nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema.
- Inadecuadas políticas y prácticas de desarrollo de los empelados públicos. El uso de los recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

- La ejecución de sanciones y el retiro de personal, aún en casos justificados, son difíciles de aplicar, siendo altamente improbable la desvinculación por vía administrativa y judicial.

- Precaria profesionalización de la gestión del recurso humano del sector público, tanto a nivel del órgano central como de las oficinas en Ministerios y entidades públicas, salvo algunas excepciones, principalmente en organizaciones descentralizadas.

Características de ONSEC

- Debilidad de los sistemas y prácticas de planificación y conducción estratégica.

- Escaso desarrollo gerencial y actualización de formación en gestión de recursos humanos.

- Estructura vertical y escasos recursos institucionales asignados a unidades organizativas responsables de funciones estratégicas como las de planificación institucional, gestión del cambio organizacional y tecnología de la información y las telecomunicaciones.

- Servicios relacionados con sus funciones de regulación, gestión del sistema del Servicio Civil y Clases Pasivas Civiles del Estado son prestados sin la base de diseños intencionales y utilización de tecnologías de la información, derivado de que fueron definidos y diseñados agregativamente y por costumbre.

- Ausencia de definición, documentación y sistematización de los procesos y las políticas.

- Insuficiente e inadecuada comunicación interna y externa, escasa divulgación e información de los diferentes procesos, políticas y trámites administrativos que realiza ONSEC.

- Escasa utilización de la tecnología de la información, telecomunicaciones y plataformas de gobierno electrónico para la atención al público y a empleados, empleadores y ex empleados.

- Falta de aplicación del concepto y prácticas de gestión integrada de recursos. No existen indicadores de gestión en todos los ámbitos. Los sistemas de gestión financiera, adquisiciones, control y de recursos humanos no están integrados.

- Centralización de servicios en el departamento de Guatemala, ocasionando difícil acceso e incremento en los costos de los trámites a los usuarios del interior del país.

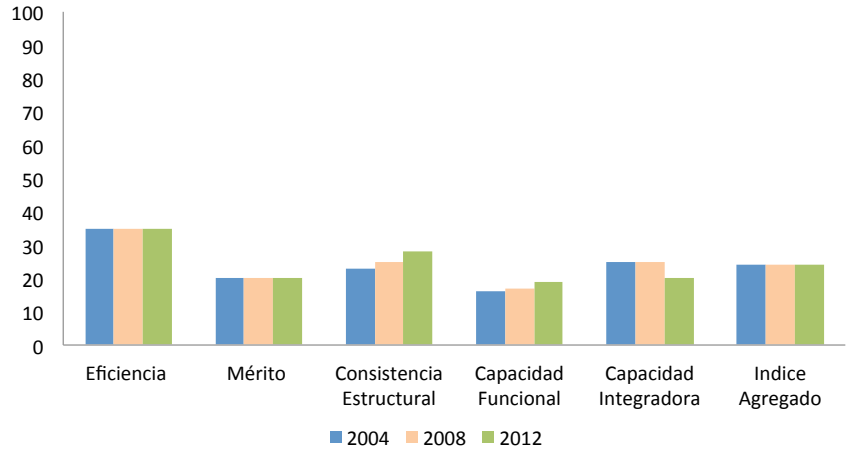
- Debilidad de la gestión de recursos humanos internos de la ONSEC: Desactualización de la estructura organizacional, de la estructura de posiciones y salarios, no se aplica. Presenta las mismas carencias y dificultades que el resto del sector público. No se aplica la gestión del desempeño e incentivos a la productividad.

- Insuficiencia de recursos financieros para diseñar e implementar una estrategia de cambio organizacional y del Sistema Nacional de Servicio Civil.

Estas características han sido reportadas en diferentes diagnósticos[4] incluyendo los informes Barómetro de Profesionalización del Empleo Público de Centroamérica y República Dominicana auspiciados por SICA, AESCI y FLACSO en 2008 y 2012 (información de 2011)

Según el último informe citado, de donde se han tomado la información siguiente, se han registrado algunos avances, aunque no han producido cambios significativos como se puede observar en los índices que a continuación se presentan. La descripción de los índices está contenida en el anexo No. 2.

Índices de la Calidad del Servicio Civil de Guatemala



[4] Entre ellos, el realizado por el Programa de Modernización del Estado de Guatemala en 1998; el publicado por el CIEN en 2001: de la Burocracia a la Tecnocracia: Hacia un Servicio Civil mas Eficiente; el Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala preparado por IDC para el Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2002 que dio base al capítulo de Guatemala en Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems, Summary of 17 Country Evaluations y el capítulo nacional en el Informe de la Situación del Servicio Civil en América Latina editado por Koldo Etchebarría, BID, 2006.

El análisis comparativo de los índices de calidad de siete países de la región a lo largo de tres evaluaciones se presenta a continuación:

Cuadro Comparativo de Índices de Calidad del Servicio Civil
Centro América y República Dominicana, 2004-2008-2012

Indice / País / Año	Costa Rica			Rep. Dominicana			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Panamá		
	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12
Eficiencia	40	50	50	40	40	40	0	25	25	35	35	35	15	5	5	30	35	35	10	35	35
Mérito	67	73	73	7	20	27	13	33	33	20	20	20	7	0	7	20	40	40	0	33	20
Consistencia Estructural	45	50	55	23	38	38	13	30	43	23	25	28	20	20	25	23	43	45	15	30	33
Capacidad Funcional	41	37	46	24	29	36	17	24	27	16	17	19	7	10	11	14	26	29	16	26	24
Capacidad Integradora	40	40	45	40	45	55	10	30	40	25	25	20	5	5	10	25	25	25	25	40	35
Indice de Desarrollo Burocrático	47	50	54	27	32	39	11	29	34	24	24	24	11	8	12	22	34	35	13	33	29

Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.
Fuente: Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público, Síntesis, 2012

El Índice de Desarrollo Burocrático, como indicador agregado que representa el promedio lineal de los cinco índices, para el 2012 muestra a Guatemala posicionada en el penúltimo lugar de los países evaluados:

- Costa Rica 54
- República Dominicana 39
- Nicaragua 35
- El Salvador 34
- Panamá 29
- Guatemala 24
- Honduras 12

Los Subsistemas de Gestión de Servicio Civil

Los índices de calidad se calculan con base en el análisis que se realiza de las condiciones de cada subsistema de gestión, las cuales para el Servicio Civil Guatemalteco se resumen a continuación:

Planificación:
• Ausencia de políticas sistémicas e integradas resta coherencia estratégica • Carencia de una planificación de Recursos Humanos • Ausencia de base de datos sobre personal con información estadística y confiable sobre el empleo público (solo nómina presupuestaria). • Flexibilidad otorgada por sistema de contratación (022)
Organización del Trabajo:
• Sistema de clasificación de puestos de tipo genérica había estado sin actualizarse desde 1988, el cual no incluía perfiles. • Escasa relación entre descripción del puesto y tarea. • Ausencia de prácticas permanentes de actualización. • Sin capacidad técnica en la unidades de Recursos Humanos (URH) • Actualmente se desarrolló el nuevo Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios basado en competencias, se desarrolló la plataforma informática para su administración y se capacitó a 200 técnicos de las URH de los Ministerios, pendiente su implementación • No hay carrera administrativa establecida a nivel general. Solo existe escalafón para Maestros, Policías, Militares, Diplomáticos y Jueces. • La debilidad de la planificación estratégica a nivel institucional y de asignación de metas y objetivos a unidades y empleados dificultan la evaluación del rendimiento.
Gestión de las Relaciones Sociales y Humanas
• Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo. • Mayor conflicto en salud y educación. • La Mesa de Diálogo constituida en el 2008, fue perdiendo protagonismo en la medida en que fue retardando el respaldo político para la sanción de la nueva LSC, redactada con apoyo sindical. • El grado de conflictividad sindical sigue siendo heterogéneo, con buena convivencia en algunas instituciones y alta conflictividad en otras. Los sindicatos más activos han logrado la asignación de complementos sectoriales, lo cual ha contribuido a la heterogeneidad del sistema salarial

Gestión del Rendimiento:

- No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del desempeño.
- No se evalúa el desempeño a nivel general.
- Se concluyó el diseño conceptual del modulo de administración de evaluaciones del SIARH
- Avances en la definición y redacción del reglamento general de evaluación del desempeño

Gestión del Empleo:

- Segmento de contrataciones sin evaluación de candidatos.
- No existen políticas de inducción.
- Sin grandes rescisiones de empleo público desde 1985
- Problemas para aplicar medidas disciplinarias.
- Mejoras en ONSEC para la calidad de la selección.

Gestión de la Compensación

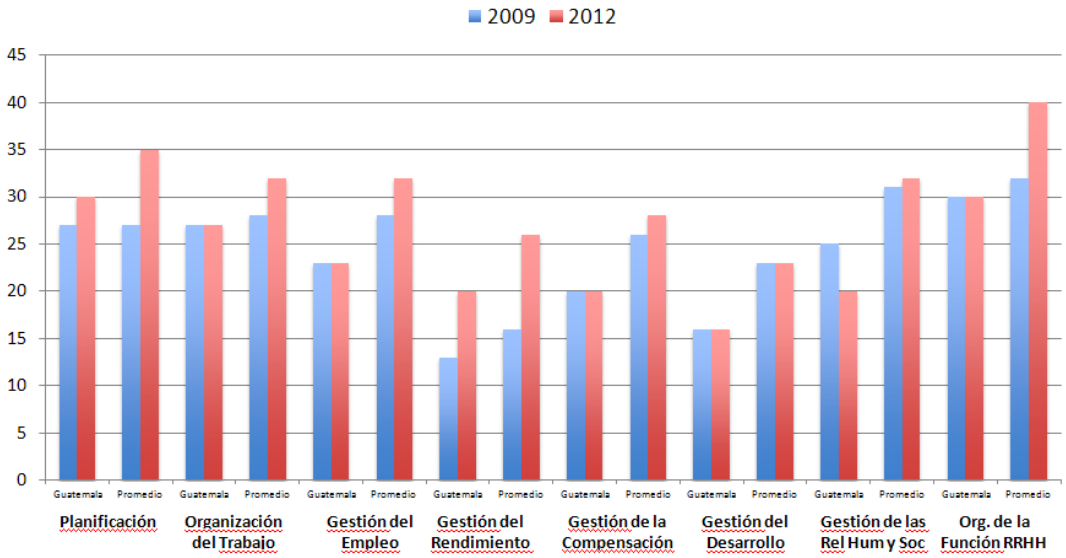
- Ausencia de una estrategia de política salarial
- Salarios base desactualizados, se requiere de componentes adicionales al sueldo para compensar desajuste (puede ser hasta un 75% del sueldo).
- Capacidad financiera determina el salario, existe inequidad interna
- Base salarial achatada y con grandes inequidades con sector directivo (022)
- No hay relación entre salarios y desempeño y productividad.
- Estructura de salarios obsoleta en cuanto al mercado laboral y sobre ajustada.

Gestión del Desarrollo:

- Promoción con base en decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos.
- No se ha desarrollado carrera y se detecta inmovilidad en el puesto.
- La capacitación no responde a las necesidades organizacionales y no se logra articular un sistema integrado.
- Reciente creación del Centro de Formación y Capacitación Permanente del Servidor Público, abocado prioritariamente a la capacitación del personal de ONSEC.

Esa situación de los subsistemas de gestión del Servicio Civil Guatemalteco resalta en la comparación realizada para los países de Centroamérica y República Dominicana en el Informe Barómetro 2012.

Análisis Comparativo por Subsistemas
Guatemala y Promedio de Centroamérica y Rep. Dominicana, 2009 y 2012



Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.
Fuente: Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público, de cada uno de los países, 2012

3. Evolución Reciente

Esta consultoría considera que uno de los logros recientes más importantes en materia de modernización en el ámbito de la gestión de los recursos humanos del sector público, es el proceso de creciente participación y el liderazgo emergente de ONSEC en búsquedas de estrategias para la modernización del sistema de servicio civil. Un conocimiento más amplio y globalizado de la gestión del recurso humano por los técnicos y directivos de ONSEC, su participación en foros e instituciones internacionales, la apertura a modelos y experiencias internacionales y la interacción entre las prácticas gerenciales privadas y públicas ha permitido que se haya iniciado este proceso.

Hasta 2005, las iniciativas de reforma del sistema vinieron usualmente de los Comisionados de Modernización del Sector Público o de organizaciones civiles, en algunos casos, con apoyo de cooperación internacional, aportando nuevas visiones y modelos de gestión pública que requerían de cambios mayores en las prácticas vigentes en el sistema de gestión del empleo público. Durante la gestación de esos proyectos, la ONSEC era percibida como uno más de los actores a los que había que convencer de las reformas.

Debe aclararse que en la mayoría de los casos las iniciativas reformistas se centraron en el cambio de la legislación. Prácticamente desde el año 1996, cada administración gubernamental formuló una iniciativa para reformar la Ley de Servicio Civil. Cada una de ella con orientación diferente, con distintos grados de innovación y con distinto grado de avance en el proceso de formación de la ley.

Sin embargo, poco se avanzó en la práctica en las mejoras del funcionamiento y operación del sistema y en la formulación e implementación de propuestas novedosas que propicien efectivamente el cambio en los resultados del sistema. Esto se refleja en el estancamiento de los indicadores e índices de calidad del sistema guatemalteco que se recogen en los diagnósticos que ya se han mencionado antes en este documento.

Es a partir de 2005 que la ONSEC, paralelamente a la discusión de reformas normativas inicia a formular proyectos y planes para llevar a cabo sus propios intentos de modernizar y desconcentrar los servicios y fortalecerse institucionalmente. En esa época se profundizó la concientización interna de la necesidad de trabajar en el desarrollo de los reglamentos, los instrumentos de gestión del sistema, la redefinición de los procesos y se inició la búsqueda de soluciones informáticas integradas para poder aprovechar la tecnología de la información y las telecomunicaciones para mejorar la gestión.

El desarrollo de mejoras en la gestión del sistema y a lo interno de la ONSEC ha sido un proceso progresivo que ha producido propuestas cuya implementación generalmente han tomado mucho más tiempo del propuesto debido a la complejidad y desgaste de los promotores y directivos para la obtención de respaldo político, los recursos financieros, tecnológicos, humanos y materiales, e incluso para contar con la capacidad organizativa para implementar los cambios. Sin embargo, el proceso ha sido iniciado, institucional y socialmente se está madurando y se empiezan a ver indicios de resultados tangibles como se presentará adelante.

Uno de los elementos más importantes para iniciar el avance en la gestión del sistema es la comprensión que hay mucho espacio para mejorar los servicios, los procesos y la implementación de los principios del Servicio Civil dentro del actual marco legal. La Ley actual está basada en principios consistentes con las tendencias internacionales y los valores democráticos, cuyos aspectos operativos y de procesos se refieren al nivel reglamentario.

El marco legal vigente permite flexibilidad y espacio para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema mediante reglamentos, instrumentos, herramientas de gestión y tecnología, sin que el cambio legislativo sea prerrequisito para avanzar en la modernización de la gestión del recurso humano del sector público guatemalteco.

Como se ha podido observar, la formulación, negociación y aprobación de una nueva ley requiere importante capital político, recursos y tiempo y no necesariamente va a implicar una mejora en el funcionamiento y la operación del sistema.

Tal como se indica en el Informe Barómetro 2012, "si bien la Ley de Servicio Civil establece la libre concurrencia y el mérito como principios básicos de los procesos de reclutamiento y selección, no existen mecanismos que establezcan garantías efectivas para evitar la arbitrariedad, el clientelismo o las prácticas discriminatorias".

Principales avances

Aunque, como se plantea en el apartado diagnóstico, el sistema actual de Servicio Civil requiere cambios profundos para hacer realidad los principios que lo fundamentan y contribuir a una gestión pública eficaz; debe reconocerse que la renovación de la visión, involucramiento, apertura y liderazgo emergente que viene dándose en la ONSEC, está produciendo resultados iniciales, que de mantenerse en forma consistente, pueden constituirse en los cimientos del proceso cambio de largo plazo que se requiere para la modernización del sistema.

Dos factores positivos adicionales contribuyen a que exista actualmente una ventana de oportunidad para avanzar la implementación de políticas y acciones de modernización: el primero es el dinamismo institucional que se está imprimiendo desde la actual Dirección de la ONSEC y el segundo es la creciente concientización de actores clave y organizaciones ciudadanas sobre la necesidad de actuar para mejorar la gestión del servicio civil y despolitizarlo.

Muchas de las acciones de modernización actualmente en curso son producto de procesos institucionales iniciados en años anteriores, principalmente entre 2008 y 2011, cuya continuación se reconoció como prioritaria por la administración que inició en 2012 y que han contado con la atención permanente, el respaldo y los recursos de la Dirección. En el desarrollo de normativa e instrumentos del sistema, se han introducido importantes reorientaciones y cambio de enfoque. Por ejemplo, la adopción de las competencias de RH como modelo para desarrollar los subsistemas. Se enumeran a continuación las principales acciones de modernización emprendidas por ONSEC:

- Emisión de lineamientos y normas para regular la aplicación de la política de recursos humanos en el Organismo Ejecutivo (Acuerdo Gubernativo 185-2008) relacionados principalmente con: desconcentración de la administración de RH, actualización del Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, evaluación del desempeño, revisión constante de las estructuras y fortalecimiento de los sistemas informáticos.

- Disponibilidad de Información gerenciada por el Ministerio de Finanzas a través de SIAF: Provee información cuantitativa relativa a la cantidad de ocupantes y salarios a través de GUATENOMINA y se coordina con la ONSEC la aprobación de acciones de personal vía internet. Sólo gobierno central y puestos que ingresan a nómina.

- Nuevo ordenamiento salarial para funciones de dirección y subdirección bajo formas de contratación reguladas como parte del renglón 022 (Acuerdo Gubernativo 628-2008).

- Mejora de la administración de clases pasivas
- Actualización de pruebas psicométricas y requisitos para optar a cargos públicos
- Desconcentración de la nómina de pago.
- Creación de la Mesa de Diálogo con los sindicatos como mecanismo de diálogo permanente.
- Adopción del modelo conceptual de referencia para el diseño de la estrategia de modernización que toma la Carta Iberoamericana de la Función Pública y la gestión integrada de recursos humanos como punto de partida.

- Redefinición de procesos, formulación de reglamentos, manuales e instrumentos de gestión de los subsistemas adecuándolos a las nuevas orientaciones técnicas y metodológicas adoptadas. (En proceso)

- Continuidad del desarrollo del Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIARH), cuyo diseño y desarrollo se inició en la administración 2008-2011, el cual se compone de 7 sub-sistemas, los cuales a marzo del 2013 se encuentran en las siguientes fases de desarrollo:

  – Organización del Trabajo y Gestión del Empleo: Estos módulos ya están finalizados y disponibles, la meta es implementarlo en todas las instituciones el 31 de diciembre de 2013.

- Gestión del Desempeño: Módulo en desarrollo, enfocado en cumplir con lo establecido en la Ley de Servicio Civil en cuanto a la evaluación del desempeño.
- Gestión de la Remuneración: Módulo disponible (se utiliza GUATENOMINA)
- Gestión de la Carrera Administrativa: Módulo en fase de diseño, la meta es que esté disponible en Diciembre de 2013.
- Gestión de las Relaciones Laborales: Disponible a través de GUATENOMINA, aunque todavía se están haciendo mejoras al mismo.
- Gestión del Clima Laboral, Seguridad e Higiene Laboral: Módulo en fase de diseño, la meta es que esté disponible en Diciembre de 2013.

- Creación y realización anual del evento de Reconocimiento Nacional a la Calidad y Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala.

- Participación de ONSEC en la "Socialización de los manuales genéricos y el estado de situación Guatemala y la Región, sobre la carrera administrativa municipal".

- Actualización del Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios, encontrándose en la fase de recopilación de información (iniciando con el Ministerio de Energía y Minas) teniendo como meta tener levantada toda la información de la Administración Central en Junio de 2013, para luego pasar a las fases de normalización y sistematización de los procesos.

- Se ha rediseñado el Proceso de Reclutamiento, el cual consta de las siguientes fases: Ofertar el puesto, Convocatoria interna, Solicitud de Elegibles, Evaluación de Candidatos, Publicación en Web, Certificación de Elegibles y adjudicación. ONSEC se queda con la función de certificar la elegibilidad de los candidatos.

- Reglamento de Carrera Administrativa, en proceso. El Ministerio de Finanzas y ONSEC serán las pruebas piloto de este proceso.

- Creación del registro informatizado de información individual de los empleados públicos (base de datos de empleados públicos). Se inició con MINFIN y ONSEC, el primero ha actualizado información de 1,500 empleados y ONSEC la de 220. Este registró se ampliará al resto de instituciones del Gobierno Central.

- Se realizó la actualización de estadísticas de los servidores públicos que están bajo el régimen servicio civil en el Gobierno Central. (236,298 para 2011)

- Se concretó la creación del Centro de Formación y Capacitación Permanente del Servidor Público, enfocado principalmente en la capacitación del personal de ONSEC y las oficinas de RH de otras instituciones.
- Formulación del Reglamento General de Evaluación del Desempeño. (en proceso)
- Se ha iniciado el proceso de desconcentración de funciones hacia los Ministerios, Secretarías y Dependencias del Organismo Ejecutivo, asumiendo ONSEC el rol de ente normativo y fiscalizador.

El desarrollo de los instrumentos técnicos y los sistemas presentan un importante avance, sin embargo, el impacto de esa acción sólo se concretará cuando se complete la implementación y puesta en marcha en las diferentes instituciones del Organismo Ejecutivo.

b. Revisión de Acciones de Modernización en otros países

El estudio "La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización"[5] indica que el desarrollo de capacidades estratégicas es el eje central de los procesos de fortalecimiento de los servicios civiles. Dicho estudio analiza experiencias del mundo desarrollado y de América Latina, identificando las capacidades estratégicas que funcionan como pilares esenciales de mejores servicios civiles:

i. Un área rectora con capacidad política y solidez técnica: Que incluye la adecuación de la misión organizacional al marco normativo del empleo público, la articulación de planes estratégicos y la incorporación de recursos humanos calificados.

ii. Un segmento directivo (Gerentes Públicos: Directores Generales, Directores, Subdirectores y Gerentes) profesionalizado y motivado: Que incluye la incorporación de profesionales sólidos, favoreciendo su movilidad, evaluando adecuadamente su desempeño y retribuyéndolos en niveles competitivos.

Aunque estos pilares no resultan suficientes por si solos, son esenciales y prioritarios para la construcción de servicios civiles más fuertes y la experiencia internacional muestra que resultaron ser determinantes para la consolidación de sistemas vanguardistas como los de Nueva Zelanda y Australia y están siendo incorporadas en forma creciente por algunos de los países de nuestra región como Chile, México, Argentina, Perú y Colombia, entre otros.

[5] Estudio realizado por Mercedes Iacoviello y Luciano Strazza, 2012.

La entidad rectora es el centro de la planificación estratégica de políticas de recursos humanos y generalmente las funciones de diseño se asocian exclusivamente con ella; sin embargo, ésta también cumple un rol central en la implementación de políticas, de donde se deriva la necesidad que dicha área rectora cuente con respaldo político y capacidad técnica para sostener la profesionalización del empleo público.

El otro factor clave para la profesionalización del servicio civil es el segmento de los altos directivos públicos quienes son los encargados de liderar a las organizaciones públicas hacia la consecución de resultados sustantivos de políticas. Los directivos pertenecientes a este cuerpo deben ser seleccionados y contratados mediante un mecanismo de selección meritocrático, orientado a resultados, competencias e incentivos.

A continuación se presenta un resumen de avances recientes de los servicios civiles de Chile, Perú y Colombia que se analizaron en el informe ya citado antes de FUNDESA de 2011.

Chile se ha caracterizado por contar con marcos regulatorios estables que incorporan innovación sin eliminar los anteriores. Desde la creación de la Ley del Nuevo Trato Laboral en el 2003, se ha observado un esfuerzo sistemático por implementar las nuevas reglas contenidas en ella, lográndose avances sustantivos en la instrumentación del Sistema de Alta Dirección Pública, y en la concursabilidad para selección de empleados de la administración pública en general.

Por otro lado, en un corto período de tiempo desde su creación, se logró institucionalizar tanto la Dirección Nacional de Servicio Civil (Chile no contaba con un ente central del sistema) como el Consejo de Alta Dirección Pública, en un diseño organizativo novedoso y no exento de tensiones, pero con potencial para avanzar en la profesionalización del servicio civil chileno.

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), es un sistema creado para profesionalizar los altos cargos del Estado. Busca que las más altas responsabilidades sean ejercidas por personas competentes e idóneas, elegidas mediante concursos públicos y transparentes. Es un sistema no discriminatorio enfocado en la búsqueda de competencias por sobre otras consideraciones.

Se crea mediante un gran Acuerdo Nacional Político-Legislativo entre Gobierno y Oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública. Una de las características de este proceso de reforma es el consenso político con que se lleva adelante.

Actualmente, el proceso de selección a través del Sistema de Alta Dirección Pública se aplica a 1116 cargos, pertenecientes a 111 servicios públicos adscritos al SADP y otros 97 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos a través del SADP. De los cargos adscritos al SADP, 202 cargos son de Primer Nivel Jerárquico, fundamentalmente jefes de servicio; y 914 son de Segundo Nivel Jerárquico, entre ellos directores regionales, jefes de división o equivalentes[6].

El Sistema partió el año 2004 con 417 cargos y a noviembre de 2012 éstos llegan a 1116, en los que se incluyen tanto los cargos de los servicios adscritos al Sistema como los de los organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos mediante el SADP. Ello implica un aumento del 170% en el número de cargos que se seleccionan a través del SADP.

Chile lidera este tipo de reformas en Iberoamérica, siendo uno de los más ambiciosos de Iberoamérica y sigue la experiencia de otros países del mundo, los mismos que hoy han logrado estados de desarrollo económico y social superiores al nuestro, como Nueva Zelanda y Australia. La creación del ASDP, que sigue la experiencia anglosajona es considerado uno de los hitos más relevantes en el proceso chileno de modernización de la gestión pública.

El caso de **Colombia** presentaba más similitudes con el contexto guatemalteco (inequidad salarial, pagos adicionales al sueldo base, regímenes adicionales, inadecuada evaluación del desempeño, etc.) previo al inicio del cambio, con el agravante adicional de la inestabilidad del sistema desde el punto de vista legal dado por el vacío normativo que atravesaron los temas de la carrera administrativa desde 1999, debido a los fallos de la Corte contra la validez de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que puso en jaque la aplicación de la Ley 443 de 1998.

En el 2002 cuando inicia su mandato el Presidente Álvaro Uribe, se pone en marcha el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP-, con el objetivo renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, buscando ahorro de recursos para combatir la crisis fiscal y mejorar el desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas.

[6] Información recopilada del sitio web del Servicio Civil de Chile.

EL PRAP plantea reformas verticales dirigidas al rediseño institucional y reformas transversales relacionadas con procesos estructurales comunes a toda la administración pública y para facilitar su implementación se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente mediante la Ley No. 790 para realizar las reestructuraciones necesarias.

En el 2004 entra en vigor la Nueva Ley del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública, que tiene como temas centrales:

- La creación de la Comisión Nacional de Servicio Civil –CNSC- como una entidad completamente independiente y autónoma que administra y vigila la carrera administrativa del sistema general y de los sistemas específicos (no así de las carreras especiales).

- La incorporación del modelo de Gerencia Pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos. Se consideran cargos de Gerencia Pública todos los empleos del nivel directivo de las entidades y organismos a los cuales se les aplica esta ley. La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o en su caso, podrá ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos. Los cargos de gerencia pública son de libre nombramiento y remoción.

- La creación de acuerdos de gestión, (contratos con metas y condiciones a cumplir por los cargos directivos y las autoridades) que son mandatorios para todos los gerentes públicos.

- La aceptación de empleos temporales para reemplazar las plantas paralelas, que se formaron durante los 5 años de vacío legal, ofreciendo a estos empleados temporales gozar de todos los derechos laborales.

- Se introduce una nueva causal de retiro “Razones de Buen Servicio Mediante Resolución Motivada” que es cuando por incumplimiento grave de funciones se afecta directamente la prestación de los servicios de la entidad.

El nuevo modelo de gestión de recursos humanos se realiza a través de la coordinación entre dos instituciones: el Departamento Administrativo de la Función Pública, -DAFP- encargado de liderar la modernización y el mejoramiento continuo de las instituciones públicas y el desarrollo de sus servidores y la Comisión Nacional de Servicio Civil –CNSC- responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las instituciones que tengan carácter especial-

En el nuevo modelo se da una clara separación entre la selección de los servidores públicos y el ejercicio de la potestad nominadora, la Comisión Nacional de Servicio Civil –CNSC- selecciona a los candidatos pero escoge y nombra la autoridad institucional. La selección se da a través de Convocatorias mediante las cuales se califica a miles de ciudadanos que se presentan para optar a diferentes tipos de empleos públicos.

Se observa una tendencia a la reducción de los niveles jerárquicos de los empleos y a la generalización de la administración por proyectos en las entidades y organismos públicos

Se fijan mecanismos para la incorporación en el derecho interno de normas laborales internacionales, se pasa de las plantas globales por entidad a las plantas globales del Estado y se da una creciente flexibilidad y movilidad laboral en la función pública.

También se logra generalizar el enfoque por competencias en las relaciones laborales en el sector público y se observa una tendencia a la unificación regulatoria en asuntos de función pública.

Al igual que en Chile, los aspectos que mayor reconocimiento obtienen en este modelo son el sostenido impulso a las reformas, la concepción integral de la modernización del aparato del Estado, del que la reforma del Servicio Civil es un componente, que se articula con la planificación y gestión por resultados, la modernización financiera, de adquisiciones y la reingeniería de procesos sustantivos de las organizaciones.

La separación de los roles y responsabilidades de reclutamiento y preselección, de los de la selección de los candidatos y nombramiento, así como la importancia otorgada al segmento de gerentes públicos en la aplicación de los cambios, distinguen en materia de gestión del recurso humano tanto al proceso de Colombia como al Chileno, aunque sus modelos sean diferentes.

El **Perú** representa un caso interesante, dado que en el primer diagnóstico realizado en el 2004, ocupaba el puesto 17 de 21 países evaluados en el ranking de desarrollo de los servicios civiles latinoamericanos, con un índice integrado inferior al de Guatemala, mientras que para el segundo diagnóstico del 2010, logró pasar de 14 a 29 puntos, a pesar de contar con muchos más retos que los del sistema guatemalteco.

El sistema de Perú se caracterizaba por la existencia de un régimen laboral público y un régimen laboral privado aplicado al sector público, rigiendo condiciones de trabajo muy disímiles en cada uno. Además la dispersión normativa y diversidad de regímenes simultáneos generaban gran heterogeneidad de escalas salariales y de mecanismos de incorporación al empleo público.

Por otro lado, no existía un órgano rector de la gestión de recursos humanos, lo cual afectaba la capacidad de planificación y por consiguiente la consistencia estructural del sistema. A este cuadro de gran debilidad se sumaba el déficit de capacidades técnicas en las áreas de recursos humanos de las instituciones y la baja calidad del rendimiento del personal del sector público que se explica por la ausencia de una política remunerativa adecuada lo que provoca desorden, abuso y desincentivo a los buenos trabajadores, además de la inflexibilidad e inamovilidad (normativa y judicial) que impide prescindir de personal ineficiente o inmoral.

La falta de información sobre los funcionarios impedía el desarrollo de políticas diferenciadas según las diversas realidades del país y las prohibiciones presupuestales de ingresos y ascensos (concursos) desalentaban la permanencia de buenos trabajadores.

Existía exceso de sanciones y deficientes sistemas de control de gestión que paralizaban la toma de decisiones, además de la existencia de las listas de reincorporados (servidores despedidos en el gobierno anterior) que impedían incorporar nuevos trabajadores.

Los tres regímenes laborales generales que coexistían eran: La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo 276), la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo 728) y la Contratación Administrativa de Servicios –CAS- (Decreto Legislativo 1057), además de seis Carreras Especiales: magistrados, diplomáticos, salud, educación, fuerzas armadas y policía.

Finalmente, en el 2008 se creó mediante el Decreto Legislativo 1024, el Cuerpo de Gerentes Públicos con el objetivo de atraer recursos humanos altamente calificados que pudieran ocupar los puestos de alta dirección de las organizaciones de nivel nacional, regional y local, y liderar una reforma "hacia adentro". Se decidió que este fuera un régimen laboral diferente a los otros existentes, y que contuviera los incentivos necesarios para alcanzar sus objetivos. De acuerdo a este régimen laboral, los gerentes públicos cuentan con una remuneración cofinanciada por la entidad en la que se desempeña y SERVIR, descanso vacacional, jornada laboral flexible, cobertura sanitaria y previsional, gastos de representación, compensación por tiempo de servicios y defensa legal.

Todas estas modalidades contractuales, en especial las primeras tres, vienen coexistiendo en la administración pública peruana desde hace un largo tiempo y configuraban un escenario de gran dispersión normativa y salarial que complejizaba la gestión sistémica del servicio civil. Ante esto, se buscó racionalizar el esquema normativo bajo una única figura legal macro que, en combinación con normativas complementarias, permita comenzar a organizar en forma sistémica a los recursos humanos del Estado.

En la actualidad el servicio civil peruano presenta evidentes progresos considerando el carácter muy reciente que tiene el reinicio de la reforma. A continuación se presentan los principales elementos de dicho proceso.

En efecto, desde 2008 se han realizado avances en varios de los aspectos antes señalados, a partir de una opción de política centrada en el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio civil con la creación de SERVIR como ente rector y la profesionalización del segmento directivo del empleo público con el Cuerpo de Gerentes Públicos. La vía para su concreción fue el dictado de un paquete de decretos legislativos (dictados por el Ejecutivo) alineados con los mandatos de la Ley Marco del Empleo Público ya existente.

El Cuerpo de Gerentes Públicos ha sido clave, pero los avances no se agotan en él sino que se extienden al régimen privado y al personal bajo el régimen de contratación temporaria, especialmente en lo concerniente a la selección por mérito.

Ante esta realidad se realizaron varios intentos para conformar el marco legislativo adecuado, sin mayores resultados, hasta que en el 2008 se da una ventana de oportunidad para iniciar con los cambios necesarios cuando Perú se encontró ante una disyuntiva: realizar una reforma integral, creando una nueva Ley de Servicio Civil o implementar una reforma gradual bajo un esquema de ensayo y error.

Perú opta por la estrategia ya descrita de reforma gradual y se enfoca en crear capacidades dentro del Estado para continuar progresivamente hacia áreas más complejas y conflictivas, demostrando mejoras para sustentar las siguientes reformas y obtener respaldo de opinión pública, sin perder de vista el horizonte que consiste en la creación del Nuevo Servicio Civil: **"EL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO".**

Del análisis de los casos de Chile, Colombia y Perú, pueden extraerse las siguientes reflexiones:

- La reforma y modernización de los sistemas de gestión en el sector público son **procesos** y no eventos únicos o acciones de un sólo período de gobierno. Son las políticas de Estado que son seguidas a lo largo de varios períodos, con objetivos claros, las que llevan a modificar los elementos clave de los sistemas y que propician cambios de cultura.

- Los procesos **integrales** de reforma y modernización de la gestión pública (planificación, gestión por resultados, gasto público, adquisiciones y recursos humanos) tienen mayor impacto ya que se refuerzan mutuamente y muestran resultados mas contundentes en efectividad y eficiencia en las políticas públicas y en el uso de los recursos públicos.

- El apoyo político y el compromiso del más alto nivel jerárquico de Gobierno son esenciales y una condición sine qua non para el éxito de cualquier estrategia de reforma de políticas, sistemas o procesos de la administración pública.

- Las tendencias mundiales en materia de gestión pública de los recursos humanos se orientan fundamentalmente a hacer vigentes el **mérito y la flexibilidad**, mismas que deben evidenciarse en la práctica, no sólo en la norma.

- Las estrategias, dependen de las condiciones contextuales dentro de las cuales se emprenden las reformas, por lo que no siempre es posible realizar cambios profundos y extensos desde el principio. Las estrategias sostenidas, graduales y progresivas pueden llevar a ganar credibilidad y comprensión de las ventajas para llegar a las medidas mas complejas y profundas. Lo importante es avanzar hacia la meta mediante acciones críticas que lleven a generar condiciones para reformas integrales.

- Si el contexto político no es favorable para hacer cambios integrales y profundos en la legislación, de tal manera que avancen sustantivamente hacia el mérito, la flexibilidad y la despolitización del sistema, y si la legislación vigente es razonable y da espacio para avanzar, una buena estrategia puede ser el uso de la potestad regulatoria y la implementación de acciones modernizadoras que hacen realidad los principios de la ley.

- Los procesos de ingreso y salida del servicio civil se configuran como los elementos clave para la despolitización y la profesionalización del empleo público.

- Iniciar a hacer vigente el mérito, la transparencia y la despolitización en la gestión del recurso humano del segmento de funcionarios que conforman la Gerencia Pública tiene efectos favorables debido al impacto que estos tienen en la implementación de las políticas públicas y la gestión de los recursos públicos. Este segmento además es visible y puede mostrar las ventajas y efectos de la modernización del sistema. Reformar este segmento requiere de **alta disposición y apoyo político** porque usualmente los políticos tienen plena libertad para nombrarlo y removerlo **sin cumplir requisitos**.

- Para llevar a cabo la reforma es necesario contar con planes y proyectos específicos y con un grupo técnico especializado en Recursos Humanos y Servicio Civil.

IV. ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL PARA GUATEMALA

a. Objetivos de la Estrategia de Modernización del Servicio Civil

Cuatro fuentes han sido consideradas para formular los objetivos de la Estrategia de Modernización del Sistema de Servicio Civil de Guatemala:

- El Plan Estratégico de la ONSEC 2012-2018 que plantea como objetivos estratégicos el Fortalecimiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- y la Modernización del Servicio Civil y del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

- Las lecciones aprendidas de experiencias internacionales que se orientan a la búsqueda del mérito, la despolitización y la coherencia entre los recursos humanos y los objetivos organizacionales, así como a una gestión que integra los distintos sistemas de administración de recursos.

- Propuestas de modernización y legislación producidas entre 2005 y 2011, consistentes con el propósito planteado en la Ley de Servicio Civil: "regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurando a los mismos, justicia y estimulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de Administración de personal".

- El informe "La Evolución de los Servicios Civiles Centroamericanos y el Desarrollo de las Capacidades Estratégicas para su Profesionalización"[7]

La Estrategia de Modernización del Servicio Civil de Guatemala busca cumplir con los siguientes objetivos:

- Contar **un Sistema Integral de Gestión de Recursos Humanos** orientado a atraer y retener personal en la cantidad y calidad idóneas para elevar la eficacia de la administración pública Guatemalteca

- Reducir la pérdida de conocimiento, habilidades y experiencia de mandos medios y personal de libre designación que salen de las organizaciones periódicamente por cambios políticos

- **Despolitizar la gestión de los recursos humanos** para aumentar la transparencia en la gestión pública y elevar la rendición de cuentas

- **Aplicar en la práctica y desarrollar una cultura de gestión pública basada en los principios** de mérito, igualdad, neutralidad, y transparencia

- **Incentivar** la productividad y el buen desempeño y reconocer al buen servidor público

- Contar con **Gerentes Públicos Profesionales** -Gerentes, Directores y Jefes de Departamento- con las capacidades necesarias para formular e implementar políticas públicas, organizar y operar los servicios públicos y liderar el cambio institucional requerido por dichas instituciones para cumplir con sus funciones y servir al ciudadano

- **Homologar principios, procesos y sistemas para gestionar los diferentes regímenes de empleo público,** para que a pesar de la diversidad de las normas sobre estructuras, compensación, beneficios, la gestión se efectiva y transparente

[7] Estudio realizado por Mercedes Iacoviello y Luciano Strazza, 2012.

- Elevar la transparencia de la contratación y tomar decisiones para gestionar el empleo público sobre la base de información y estadísticas confiables

- Modernizar y fortalecer la ONSEC para elevar su efectividad como gestor rector del sistema de servicio civil

- Aplicar en forma efectiva el principio de centralización normativa y desconcentración operativa a la gestión de recursos humanos en el sector público

- Facilitar a los ciudadanos, empleados y ex empleados públicos el acceso y prestación de los servicios de información y procesamiento de sus solicitudes a ONSEC.

b. Fases de la Estrategia de Modernización del Servicio Civil

Con base en los objetivos planteados, la Estrategia de Modernización del Servicio Civil se plantea para los años 2013-2020 y comprende dos fases: la primera a ser realizada durante los primeros dos años, y la segunda a partir del año 3.

Fase 1: Comprende los siguientes componentes:

1.1 Formulación del Proyecto de Modernización del Sistema Nacional de Servicio Civil –SNSC-

1.2 Implementación de acciones prioritarias de modernización a realizar por ONSEC
- Fortalecimiento de ONSEC
- Modernización de los Subsistemas de Gestión del SSC

1.3 Gestión de recursos para ejecución del Proyecto de Modernización del SNSC y Contratación de una empresa para la implementación del Proyecto de Modernización

Fase 2: Comprende los siguientes componentes

2.1 Implementación del Proyecto de Modernización del SNSC
- Continuación del Fortalecimiento de ONSEC
- Continuación de la Modernización de los Subsistemas de Gestión del SSC

2.2 Creación del Régimen de Gerencia Pública

2.3 Expansión de sistemas y servicios a entes que no pertenecen al Gobierno Central

2.4 Identificación de innovaciones normativas y propuesta de una nueva Ley de Servicio Civil

c. Estrategia de Implementación

Continuidad de acciones prioritarias. El primer elemento estratégico es continuar aprovechando la dinámica de modernización generada por la Dirección de ONSEC así como seguir construyendo sobre productos ya avanzados. Finalizar la revisión de los procesos, normativa, instrumentos de gestión y los módulos del SIARH **ya iniciados** es la acción que se considera la de la más alta prioridad.

Creación de un proyecto de modernización del Servicio Civil en ONSEC. Se considera necesario que además del dinamismo y energía que actualmente se observa en ONSEC, es necesario planificar e institucionalizar las acciones de modernización del sistema de servicio civil de Guatemala. Esto permitirá sistematizar y estructurar el diseño y la implementación de las necesidad de reforma, gestionar y aplicar recursos nacionales y potencialmente internacionales y principalmente propiciar la continuidad de la política y acciones modernizadoras.

Una vez diseñado el proyecto y negociados los recursos se considera necesaria la contratación de una o varias empresas nacionales e internacionales expertas en recursos humanos y con experiencia en sistemas de servicio civil que permita acelerar las diferentes fases de diseño e implementación de los componentes de Fortalecimiento Institucional de la ONSEC, Modernización de los Subsistemas de Servicio Civil y creación del Régimen de Gerencia Pública y poder pasar a la fase de implementación del nuevo modelo de gestión lo antes posible.

La preparación del Proyecto requeriría de un grupo de tarea de 5 profesionales con formación en gestión de Recursos Humanos y experiencia en Servicio Civil, entre los que se considera necesario gestionar lo antes posible cooperación internacional para incorporar a dos consultores internacionales.

Selección de procesos e instituciones para el inicio de la implementación. Se sugiere que la implementación de normativa, nuevos procesos y sistemas se inicie en áreas o instituciones:

- Que tengan un alto impacto y visibilidad en los servicios que se ofrecen al ciudadano y que permitan a las diferentes instituciones que los implementen beneficiarse directamente gracias a la mejora en los servicios que ofrecen.

- Que no impliquen modificaciones a la legislación vigente y en los que se pueda avanzar con bajos grados de conflicto.

Iniciar la implementación en forma integral, institución por institución. Sería ideal poder realizar una Modernización Integral de la Administración Pública, implementando dichos cambios en toda las instituciones que conforman el servicio civil; sin embargo, dado el grado de dificultad que implicaría una operación de esa magnitud y que no se cuenta con todos los recursos técnicos y financieros necesarios, se propone iniciar trabajando con aquellas instituciones que ofrezcan las mejores condiciones para la implementación de los cambios, entre las cuales figuran contar con un plan estratégico institucional, metas claras, sensibilización sobre las mejoras que se requiere realizar en materia de recursos humanos, así como directivos comprometidos y profesionales, entre otros.

Actualmente se están desarrollando pruebas piloto de algunos de los instrumentos técnicos desarrollados en el Ministerio de Finanzas y ONSEC, siendo necesario identificar otras dos instituciones para implementar en forma integral todos los nuevos procesos rediseñados que sirvan como ejemplo y permitan crear el clima de confianza necesario para la fase de expansión al resto de instituciones.

Iniciar por el subsistema de mas alta visibilidad. Se dará prioridad a la implementación del sub-sistema de Gestión del Empleo (reclutamiento, selección, nombramiento, promoción y desvinculación), por ser el que ya está listo para ser implementado y el que contribuirá directamente a la captación de recurso humano calificado.

d. Descripción de los Componentes de la Estrategia de Modernización del Servicio Civil

FASE 1: Realizada por ONSEC en el corto plazo

1.1 Formulación del Proyecto de Modernización: Este componente incluye la creación de un grupo de tarea dentro de ONSEC para preparar el Proyecto de Modernización del Servicio Civil, el cual deberá incluir el diseño de los tres componentes clave para la reforma: Fortalecimiento de ONSEC, modernización de los Subsistemas y creación del régimen de Gerencia Pública.

El Proyecto deberá contener para cada componente, los objetivos, productos/resultados esperados, actividades, organización para la ejecución, identificación de recursos requeridos para implementación, identificación de bienes y servicios a contratar, presupuesto y evaluación. Este plan será la base para gestionar los recursos necesarios para la implementación de cada uno de sus componentes.

Ante lo limitado de los recursos de los que dispone ONSEC para dedicarlos a tiempo completo y por un largo período de tiempo al diseño e implementación de acciones de modernización, se propone como estrategia de trabajo la contratación de empresa(s) especializada(s) en recursos humanos y con experiencia en sistemas de servicio civil (nacionales y/o extranjeras), que permitan agilizar la fase de diseño de todos los componentes de la estrategia y su implementación.

1.2 Implementación de acciones prioritarias de modernización a realizar por ONSEC:

– **Acciones Prioritarias de Fortalecimiento de ONSEC:** Como parte de este componente, ONSEC realizará la identificación, mapeo y priorización de sus **procesos internos** para determinar los lineamientos generales del modelo de gestión integrada institucional. Incluye organización, finanzas, recursos humanos, control, auditoría interna, aseguramiento de la calidad y sistemas informáticos.

  También se deberán identificar los **servicios** que ONSEC ofrece al público y seleccionar aquellos que tendrían un mayor impacto para beneficio de los ciudadanos, para realizar una reingeniería de los mismos, sistematizarlos y desarrollarlos en una plataforma de servicios electrónicos.

  Se deberá redefinir las **políticas** de atención de solicitudes de gestiones críticas de los usuarios: pensiones y gestión del empleo, así como redefinir los proceso y políticas de la Comisión Nacional de Servicio Civil.

– **Acciones Prioritarias de Modernización de los Subprocesos del Sistema de Servicio Civil:** En este componente ONSEC deberá definir y adoptar formalmente el modelo de gestión de RH por competencias como la base para el desarrollo de los subsistemas, incluyendo la definición de los procedimientos que se ejecutarán a nivel ONSEC y cuales por las instituciones (URH) para definir el grado de desconcentración funcional.

  Parte de este componente incluye continuar con el rediseño de los procesos de subsistemas de gestión de servicio civil que no están finalizados y preparar los reglamentos que se requieren para su adecuada implementación, así como finalizar la actualización del Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios. Deberá dársele especial importancia a la formulación de la normativa para la creación del Régimen de Gerencia Pública.

También se deberá finalizar el desarrollo, pruebas piloto y puesta en marcha de los módulos prioritarios del SIARH que ya han sido finalizados e implementarlos inicialmente en ONSEC y el Ministerio de Finanzas y dos instituciones piloto del Organismo Ejecutivo que se seleccionen como las más adecuadas para la implementación.

1.3 Gestión de recursos para ejecución del Proyecto de Modernización del SNSC: Una vez formulado el Proyecto de Modernización del Servicio Civil, deberá presentarse a los posibles donantes nacionales e internacionales para contar con los recursos necesarios para su debida puesta en marcha y lograr avanzar en la implementación de los cambios requeridos para que el servicio civil se desarrolle en forma eficiente, transparente y enfocada en mejorar la gestión pública.

Como parte de este componente se incluye la contratación de una o varias empresas nacionales e internacionales expertas en recursos humanos y con experiencia en sistemas de servicio civil que permita acelerar las diferentes fases de diseño de los componentes de Fortalecimiento Institucional de la ONSEC, Modernización de los Subsistemas de Servicio Civil y creación del Régimen de Gerencia Pública. y poder pasar a la fase de implementación del nuevo modelo de gestión lo antes posible.

FASE 2: Mediano y Largo Plazo. ONSEC con apoyo de firma(s) consultora(s)

2.1 Implementación del Proyecto de Modernización del Servicio Civil:

– **Continuación del Fortalecimiento de ONSEC:** Una vez realizada la identificación, mapeo y priorización de los procesos y servicios a ser rediseñados inicialmente y redefinidas las políticas de atención, la empresa o empresas contratadas procederán a realizar las siguientes actividades orientadas a mejorar el desempeño de ONSEC como ente rector del servicio civil, entre las cuales se incluyen la definición del modelo organizacional, estructura, reglamento interno, reingeniería de los procesos internos prioritarios, desarrollo y puesta en marcha de los sistemas informáticos que respalden los procesos sustantivos y administrativos, fortalecimiento del Centro de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones.

También deberá diseñarse y ponerse en marcha un programa intensivo de capacitación de los nuevos procesos al personal técnico de ONSEC y realizar la redefinición de los espacios físicos apropiados y el equipamiento necesario.

– **Modernización de los Subsistemas de Gestión del SSC:** Este componente incluye la finalización del diseño, desarrollo, prueba y puesta en producción de los módulos que completarán el SIARH, diseñar el plan de implementación en el Organismo Ejecutivo y diseñar la estrategia para lograr su extensión a las unidades no cubiertas por la Ley de Servicio Civil.

  También se deberá diseñar y ejecutar el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de la Gerencia Pública en las organizaciones que van adoptando los nuevos reglamentos y el SIARH, así como un plan de capacitación masivo en gestión de recursos humanos del sector público.

  Otra parte importante de este componente es la creación del registro informatizado y actualización de información individual de los empleados públicos de todas las instituciones públicas que permita actualizar las estadísticas de los servidores públicos de todas las organizaciones del sector público.

2.2 Creación del Régimen de Gerencia Pública: Este componente incluye la preparación de la propuesta y su acompañamiento para la formación de un régimen específico para Gerentes Públicos (Gerentes, Directores y Jefes de Departamento o similares) quienes serán los encargados de liderar a las organizaciones públicas hacia la implementación del nuevo modelo de gestión y la consecución de resultados sustantivos.

El objetivo del Régimen de Gerentes Públicos es asegurar una gestión de alta calidad en puestos estratégicos del Estado, mediante la incorporación de profesionales altamente capacitados para altos puestos y gerencias (mandos medios del Estado) desarrollando en ellos capacidades de dirección y gerencia así como midiendo sus resultados y desempeño.

De esta forma las más altas responsabilidades serán ejercidas por personas competentes e idóneas, que puedan reemplazar al personal de libre nombramiento y remoción que normalmente ocupa los puestos más altos de decisión ejecutiva de la administración pública. Este régimen contribuye a la despolitización del sistema y

a garantizar la continuidad de las estrategias de cambio y procesos en marcha dentro de las instituciones del Estado, que generalmente se ven interrumpidas cada vez que se da un cambio de Gobierno.

Reconociendo la necesidad del liderazgo político de las instituciones de contar con personal de confianza, el régimen de Gerencia Público puede ser acompañando de staff del despacho ministerial, que puede ser personal de libre nombramiento y remoción que asegura la implementación de las políticas dictadas al nivel de autoridades por los Gerentes Públicos y el personal de carrera.

Las experiencias internacionales muestran que algunos de los requisitos para que la Gerencia Pública pueda convertirse en uno de los pilares de la reforma del servicio civil, incluyen:

- Procedimientos y políticas claramente definidos para su reclutamiento, selección, nombramiento, contratos y evaluación del desempeño, remuneraciones, incentivos y retiro

- El Ejecutivo renuncia a la discrecionalidad directa e inmediata en los nombramientos, privilegiándose la idoneidad y las competencias para el nivel de Direcciones, Gerencias y Jefaturas

- Cuenta con un mecanismo de selección meritocrático, a través de concursos públicos y transparentes como ejemplo del nuevo modelo de gestión en la administración púbica. Se podrán crear alianzas público-privadas para los procesos de búsqueda y selección, trabajando con base en perfiles de selección fundados en competencias directivas

- Los nuevos gerentes están orientados a resultados, debiendo cumplir metas e indicadores concretos como requisito para su permanencia en el puesto asignado

- Se crean acuerdos de gestión (firma de contratos con metas y condiciones a cumplir por los cargos directivos y las autoridades) que son evaluados periódicamente

- El nuevo régimen cuenta con los incentivos adecuados, reforzando el vínculo entre aumento salarial y desempeño

- Los Gerentes Públicos deberán cumplir con: tener dedicación exclusiva a su cargo, firmar un convenio de desempeño, permanecer tres años en su cargo, prorrogables por dos períodos, teniendo derecho a indemnización.

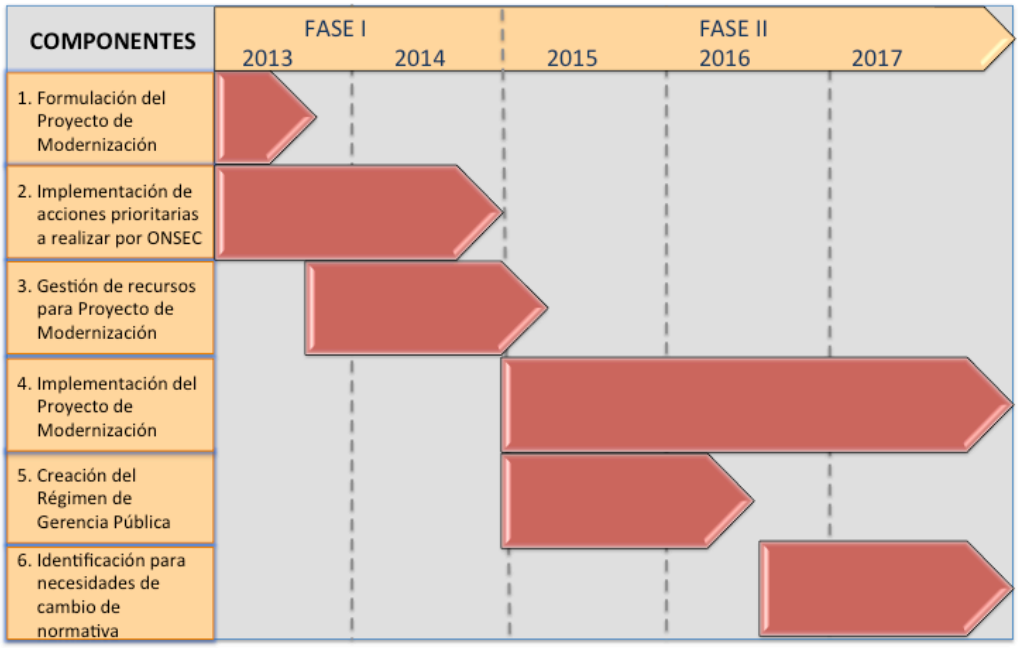
Este componente es el que más apoyo político requiere por la resistencia inicial que implica un cambio sustancial e histórico en la cultura política y funcionaria, adicionalmente a que su creación requiere de una nueva normativa que lo regule adecuadamente.

2.3 Expansión de sistemas y servicios a entes que no pertenecen al Gobierno Central: en el largo plazo, se plantea la expansión de los beneficios de los procesos y sistemas que ya habrían sido implementados en el Gobierno Central hacia las entidades descentralizadas.

a. Registro de empleo público: todas las entidades públicas alimenten el registro de información de empleados públicos (personal comprendido y no comprendido en el régimen de Servicio Civil) para aumentar la transparencia, aumentar la capacidad de planificar el recurso humano y tomar decisiones informadas.
b. El SIARH se implementaría para modernizar la gestión de todos los regímenes y entidades del sector público.
c. Estudios orientados a la optimización de la Gestión Pública: introducción de incentivos por productividad y resultados, contratos de gestión u otras modalidades para mejora de la efectividad etc.
d. Monitoreo de las mejores prácticas a nivel internacional para mejora continua

2.4 Identificación de innovaciones normativas y propuesta de una nueva Ley de Servicio: Este componente permitirá evaluar los avances en la modernización de la gestión del sistema y establecer que innovaciones, mejoras y condiciones se necesita ajustar en el marco legal vigente para poder hacer una propuesta de una nueva Ley de Servicio Civil

Estrategia para la Modernización del Sistema de Servicio Civil



e. Plan de Acción para la Modernización del Sistema de Servicio Civil de Guatemala

Las acciones que se requieren realizar como parte de la Estrategia de Modernización del Servicio Civil se dividieron de acuerdo con el ente que deberá ejecutarlas: ONSEC (en el corto plazo) y la empresa o empresas de consultoría que se contraten y ONSEC (en el mediano y largo plazo)

FASE 1: Acciones de Corto Plazo a ser Desarrolladas por ONSEC

Fase I Acciones de Corto Plazo a desarrollar por ONSEC	2013	2014	2015	2016	2017
COMPONENTE 1.1: Diseño del Proyecto de Modernización del SSC					
Preparación de un proyecto de Modernización del Sistema de Servicio Civil que incluye tres componentes: ONSEC, Subsistemas y Régimen de Gerencia Pública. Este plan es la base para gestionar los recursos necesarios para su implementación					
Gestión de recursos, firma de convenios y cumplimiento de condiciones para iniciar desembolsos					
Preparación de bases de concurso para contratación de una empresa consultora internacional, especializada en gestión de recursos humanos y con experiencia en sistemas de Servicio Civil, para diseño final e implementación de los componentes de la reforma					
Licitación internacional para contratación de firma y					

contratación					
COMPONENTE 1.2: Implementación de Acciones Prioritarias					
– **Fortalecimiento de ONSEC**					
Identificación, mapeo y priorización de los procesos internos que se realizan en ONSEC y determinación de los lineamientos generales para el modelo de gestión integrada institucional. Incluye organización, finanzas, recursos humanos, control, auditoría interna, aseguramiento de la calidad y sistemas informáticos.					
Identificación de procesos prioritarios de ONSEC de servicio al público para rediseñarlos, sistematizarlos y desarrollarnos en una plataforma de servicios electrónicos.					
Identificación y redefinición de las políticas de atención de solicitudes de gestiones críticas de los usuarios: pensiones y gestión del empleo.					
Redefinición de procesos y políticas de la Comisión Nacional de Servicio Civil.					
Socialización de los manuales genéricos y el estado de situación Guatemala y la Región, sobre la carrera administrativa municipal					
– **Modernización de Subsistemas de Gestión del SSC**					
Definir y adoptar formalmente el modelo de gestión de RH del modelo de competencias como la base para el desarrollo de los subsistemas. Incluye la definición de los procedimientos que se ejecutarán a nivel ONSEC y desconcentrado por las instituciones de línea. (grado de desconcentración funcional)					
Revisar y rediseñar los procesos para los subsistemas de gestión de servicio civil: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales					
Preparar los reglamentos para los subsistemas de gestión del servicio civil: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales					
Finalizar la actualización del Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios					
Actualizar y finalizar el desarrollo, pruebas y puesta en producción de los módulos prioritarios del Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIARH)					
Implementar los módulos prioritarios del SIARH en ONSEC y el Ministerio de Finanzas y dos instituciones piloto del Organismo Ejecutivo					

COMPONENTE 1.3: Gestión de Recursos					
Presentación del Proyecto de Modernización del SSC a donantes nacionales e internacionales					
Aprobación de los instrumentos de donación y/o crédito					
Cumplimiento de condiciones previas al desembolso					
Desembolso de recursos					
Licitaciones y cotizaciones internacionales, contratación de firma(s) consultoras internacionales					

FASE 2: Acciones de Mediano y Largo Plazo, ONSEC con apoyo de firma consultora

Acciones de Mediano y Largo Plazo	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
COMPONENTE 2.1: Implementación del Proyecto de Modernización del SSC					
– **Continuación del Fortalecimiento de la ONSEC**					
Definición del modelo organizacional, estructura y preparación de un nuevo reglamento interno					
Reingeniería de los procesos identificados por ONSEC y revisión de las políticas aplicables					
Desarrollo y puesta en producción de los sistemas informáticos que respalden los procesos sustantivos y administrativos de la organización					
Reingeniería y sistematización de los procesos prioritarios de servicio al público definidos previamente					
Rediseño, fortalecimiento técnico, capacitación y equipamiento del Centro de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones de ONSEC					
Adopción de los nuevos reglamentos y sistemas informáticos del SIARH y aplicación de una nueva estructura de puestos y salarios (no reclasificación de puestos y salarios), aplicando gestión por competencias					
Diseño e implementación de un Programa intensivo de capacitación por competencias para el personal técnico de ONSEC para que pueda adaptarse a la nueva estructura de puestos y salarios.					
Rediseño de los espacios físicos, remodelación de infraestructura y equipamiento de ONSEC					
– **Continuación de la Modernización de Subsistemas del SSC**					
Finalizar el diseño, desarrollo, prueba y puesta en producción de los módulos que completarán el SIARH					
Implementación del SIARH en el resto de instituciones a las que les aplica la Ley de Servicio Civil					

Diseñar y ejecutar un Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gerencia Pública en organizaciones que van adoptando los nuevos reglamentos y el SIARH					
Diseñar el proceso de extensión del SIARH a entidades o regímenes distintos al cubierto por la LEY DE SC.					
Creación del registro informatizado y actualización de información individual de los empleados públicos de todas las instituciones públicas.					
Actualización de estadísticas de los servidores públicos de todas las organizaciones del sector público					
Preparar un plan de capacitación masivo en gestión de recursos humanos del sector público.					
Definir los indicadores de gestión que se aplicarán a lo largo del sistema					
Implementar en las organizaciones del Organismo Ejecutivo las nuevas normas, procesos y sistemas de gestión de R. Se incluye un plan de desarrollo basado en competencias, y capacitación técnica y gerencial de acuerdo con las necesidades organizacionales.					
COMPONENTE 2.2: Creación del Régimen de Gerencia Pública					
Diseño del Régimen de Gerencia Pública: selección, nombramiento, período, modalidad de contratación, compensación, incentivos y productividad, extensión de contrato, cesación y salida.					
Desarrollo de normativa, procesos, sistemas e instrumentos.					
Acompañamiento de la aprobación de la normativa					
Preparación de concursos					
Diseño Programa de Capacitación para el nuevo Cuerpo de Gerentes Públicos					
Implementación de los primeros concursos.					
COMPONENTE 2.3 Expansión de sistemas y servicios a entes que no pertenecen al Gobierno Centra					
Expansión del Registro de Empleados Públicos a entes descentralizados					
Expansión del SIARH para la gestión de todos los regímenes y entidades descentralizadas					
Realización de estudios relacionados con la mejora de la Optimización de la gestión pública					
Monitoreo de buenas prácticas para mejora continua					
COMPONENTE 2.4: Identificación de innovaciones normativas y propuesta de una nueva Ley de Servicio Civil					

Identificación de las reformas legislativas necesarias a la legislación vigente para fortalecer la aplicación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos					
Preparación de un anteproyecto de Ley de Servicio Civil					
Socialización y discusión con organizaciones de trabajadores, gerentes públicos, expertos, sociedad civil y otros actores.					
Promoción de la aprobación en el Organismo Legislativo					

Indicadores y Criterios de Monitoreo y Evaluación

La estrategia de implementación de la Modernización del Servicio Civil de Guatemala deberá ser monitoreada de acuerdo con los siguientes indicadores:

INDICADORES	2013	2014	2015	2016	2017
Fase 1					
Proyecto de Modernización incluyendo los tres componentes: ONSEC, Subsistemas y Gerencia Pública debidamente formulado					
Gestión de Recursos (consecución de fondos, firma de convenios, condiciones de desembolso)					
Términos de Referencia (bases del concurso) para contratar a empresas o empresas o empresas especializadas aprobados					
Licitación internacional en curso					
Adjudicación de firmas que desarrollarán las diferentes fases de diseño					
Identificación, mapeo y priorización de los procesos internos que se realizan en ONSEC que de alto valor para el usuario					
Manual de Clasificaciones de Puestos y Salarios finalizado					
Nuevo modelo organizacional, estructura y reglamento interno de ONSEC					
Procesos y servicios de ONSEC identificados como prioritarios debidamente rediseñados y con las políticas aplicables a los mismos aprobadas.					
Procesos de los subsistemas de gestión de servicio civil prioritarios debidamente rediseñados					
Reglamentos de los Sub-sistemas de Servicio Civil finalizados					
Procesos y sistemas del subsistema de gestión del empleo implementados en ONSEC, MINFIN y dos organizaciones adicionales del Gobierno Central, operando.					
Fase 2					
Pruebas piloto de todos los módulos del Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos (SIARH) completadas					

INDICADORES	2013	2014	2015		2016	2017
Políticas y procesos para la creación del Régimen de Gerencia Pública finalizados						
Gerencia Pública conformada con por lo menos 15 gerentes						
Plataforma de servicios de ONSEC desarrollada						
Plataforma de servicios electrónicos de ONSEC en funcionamiento						
SIARH implementado en el resto de instituciones a las que les aplica la Ley de Servicio Civil (mínimo 5 anuales)						
Incremento de por lo menos 10 puntos en el Índice de Desarrollo Burocrático del Informe Barómetro 2014						
Régimen de Gerentes Públicos conformados con por lo menos 10 gerentes						
Informe sobre los cambios legales requeridos para sistematizar el nuevo modelo de gestión de recursos humanos						

ANEXO No. 1

RESUMEN DE LOS RESULTADOS INFORME BARÓMETRO DE SERVICIO CIVIL Y FUNCION PUBLICA DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA 2012[8] AUSPICIADO POR AESCI, FLACSO Y SICA

El último diagnóstico sobre el servicio civil de Guatemala realizado en el 2012 (con información de 2011) señala que el sistema mantiene las principales características que las señaladas en el diagnóstico realizado en el 2004, observándose un estancamiento en el Índice Agregado desde hace casi una década, siendo éstas:

- Guatemala aún no ha podido conformar un sistema de partidos políticos sostenible: nunca, un partido logró ser reelecto y se desintegran luego de concluir el periodo de Gobierno, lo cual explica parcialmente la imposibilidad de concretar las reformas del servicio civil planeadas por ONSEC desde hace varios años.
- Desde el último análisis realizado en el 2008, los avances se circunscriben a nuevos proyectos de instrumentos técnicos y desarrollo de herramientas informáticas, que contaron con el apoyo de la cooperación internacional, pero cuya implementación definitiva, salvo excepciones, está pendiente de la aprobación presidencial o parlamentaria.

- La repetición en tres mediciones consecutivas de un índice de desarrollo burocrático que solo alcanza 24 puntos (de un total de 100), toma relevancia en un contexto de pequeños pero sostenidos avances en varios países de la región.

- Entre los desarrollos técnicos realizados que aún no han podido impactar en la profesionalización del servicio civil, pueden citarse el avance en el diseño y la programación de diferentes módulos del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIARH): liquidación de salarios, organización del trabajo y gestión del empleo y la finalización del diseño conceptual de los subsistemas de gestión de la remuneración y evaluación del desempeño, que se esperaba estuviera concluido a finales del 2012. En paralelo se actualizó el Plan de Clasificación de Puestos, que derivó en la elaboración de un nuevo Manual General de Ocupaciones y en la definición y redacción de un Reglamento General de Evaluación de Desempeño, ambos instrumentos aún no se aplican por falta de una disposición presidencial. También se redactó un nuevo proyecto de Ley de Servicio Civil, cuyo tratamiento está demorado en el Legislativo. Los instrumentos Plan de clasificación de Puestos, Manual General de Ocupaciones y Reglamento de Evaluación del Desempeño están bajo revisión por un replanteamiento conceptual y metodológico.

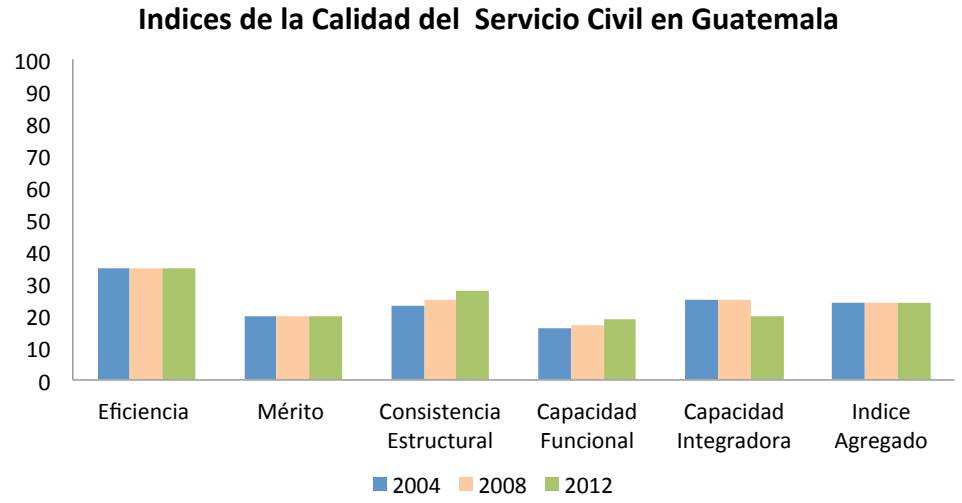
[8] AECI, FLACSO, SICA: Informe Servicio Civil y Función Pública, del Barómetro del Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y Función Pública de Centroamérica y República Dominicana.

- Entre los retrocesos, el más notable es la pérdida de protagonismo de la Mesa de Diálogo con los sindicatos, constituida en 2008 pero cuyo mayor logro (el consenso al proyecto de la nueva ley) fue desaprovechado por la falta de impulso oficial a su tratamiento en el Congreso.

- Se concretó la creación del Centro de Formación y Capacitación Permanente del Servidor Público, enfocado principalmente a la capacitación del personal de la propia ONSEC, y la implementación del Premio Nacional a la Calidad, cuya primera edición se realizó en el 2011. Aunque ambas iniciativas tienen un impacto relativamente reducido, podrían tener un efecto simbólico hasta que los demorados desarrollos sustantivos puedan finalmente lograr el indispensable respaldo de las autoridades políticas.

- El promedio de los indicadores no ha tenido variación; sin embargo, se produjeron algunas modificaciones en los distintos subsistemas, con una leve evolución positiva en Planificación (pasó de 27 a 30 puntos), un salto en Gestión del Rendimiento (de 13 a 20), que se explica por el bajísimo punto de partida, y un retroceso en Relaciones Humanos y Sociales (bajó de 25 a 20 puntos). Se mantuvieron sin variaciones los subsistemas de Organización del Trabajo (27), Gestión del Empleo (23), Gestión de la Compensación (20), Gestión del Desarrollo (16) y Organización de la Función del Recursos Humanos (30).

- En cuanto a los índices, se registraron avances en dos de los cinco indicadores: Consistencia Estructural (paso de 25 a 28 puntos) y Capacidad Funcional (de 17 a 19). Este último índice es el que presenta la puntuación más baja (19), mientras que el de Eficiencia es el indicador mejor posicionado (30).



Fuente: Informe Barómetro 2012

- Entre las principales debilidades del servicio civil guatemalteco, destaca el lugar marginal que ocupa su reforma en la agenda política, en sentido contrario a las necesidades de fortalecimiento que requiere para poder alcanzar la seguridad, la justicia, el desarrollo económico y el ordenamiento fiscal, objetivos señalados como de alta prioridad por el nuevo gobierno. En este sentido, se torna necesario sostener el perfil profesional de la ONSEC a efectos de hacer posible la conclusión de los proyectos en marcha, reducir al máximo el período de transición y clarificar los roles a asumir por el Centro de Formación, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

ANEXO No. 2

Índices utilizados para evaluar Sistemas de Servicio Civil incluidos en la Metodología preparada por Francisco Longo para el estudio comparativo de los sistemas de América Latina.[9]
La misma metodología es utilizada por Barómetro Latinoamericano de Servicio Civil para actualizar sistemáticamente los diagnósticos

Las herramientas analíticas del marco metodológico desarrollado por el Dr. Longo incluyen una serie de indicadores e índices conformados a partir de la aplicación de instrumentos que evalúan las características y prácticas de los distintos componentes. Los indicadores de evaluación por subsistema reflejan la condición de cada uno de ellos (planificación, organización del trabajo, etc.); mientras que los índices de calidad del sistema se refieren a la evaluación de la eficiencia, mérito, consistencia estructural, etc. Estas herramientas intentan reducir la dependencia de opiniones expertas y la subjetividad en la evaluación, favoreciendo la comparabilidad entre sistemas.

Indicadores por subsistema:

1. Planificación
2. Organización del trabajo
3. Gestión del empleo
4. Gestión del rendimiento
5. Gestión de la compensación
6. Gestión del desarrollo
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Índices y sub-índices

1. **Eficiencia:** Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de Servicio Civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

2. **Mérito:** Evalúa el grado en que el sistema de Servicio Civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen de la arbitrariedad y la politización.

[9] LONGO, F. (2002, abril): Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil - Banco Interamericano de Desarrollo - Diálogo Regional de Políticas.

3. **Consistencia estructural:** Evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo, todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en:

3.1. Coherencia estratégica

Se refiere al grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y recursos humanos con las prioridades estratégicas gubernamentales.

3.2. Consistencia directiva

Se refiere al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de servicio civil, con especial atención a las relaciones entre la estructura central y las direcciones de las diferentes instituciones.

3.3. Consistencia de los procesos

Se refiere al grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que apoyan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos.

4. **Capacidad funcional:** Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en:

4.1. Competencia

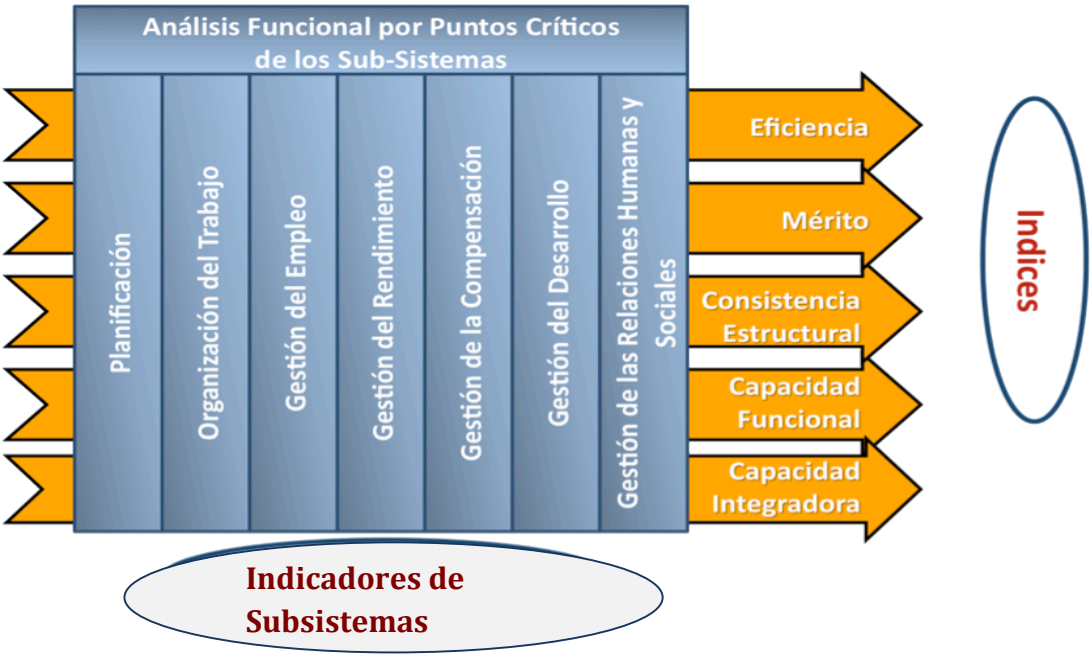
Políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados; y, tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita.

4.2. Eficacia incentivadora

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

4.3. Flexibilidad

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas.

5. **Capacidad integradora:** Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Esquema para evaluación de sistemas de Servicio Civil