

revista ECONOMÍA

N.214

OCTUBRE - DICIEMBRE 2017



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

MSc. Herlem Isol Reyes López
Dr. Jorge Víctor Murga Armas
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez
Lic. Carlos Morales López
Lic. Axel Ely Ruch Molina
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
MSc. Edgar Arturo Marroquín López
MSc. Andrely Maelí Cisneros Flores

AUXILIARES DE INVESTIGACIÓN

Br. y P.C. Laura Guadalupe Figueroa
P.C. Carlos Enrique Solís García
Lic. Carlos Enrique González Torres

DIAGRAMACIÓN

Br. y P.C. Laura Guadalupe Figueroa

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez

Elsy Liliana Palma Recinos

TESORERO

Guillermo Borryo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Mynor Francisco Bamaca Pérez

Ana Corina Canel Ich

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Licda. Loida Iris Herrera Girón

MENSAJERO

Engy Elizabeth Clark Alvarado

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y
SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LV
No. 214

OCTUBRE-DICIEMBRE

Contenido

Página

Capítulo I

¿QUÉ IDENTIDAD PARA GUATEMALA?

ESTRUCTURAS ECONÓMICAS E IDENTIDADES GUATEMALTECAS

Dr. Jorge Murga Armas

1

Capítulo II

**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO SOCIAL EN EL
CONTEXTO DE LA CRISIS POLÍTICA Y DE LA CORRUPCIÓN EN
GUATEMALA**

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

25

Capítulo III

**EL FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL Y LA CARRERA
ADMINISTRATIVA EN GUATEMALA**

MSc. Herlem Isol Reyes López

71

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES– de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 214, correspondiente al trimestre octubre-diciembre 2017.

Dicha revista está conformada en tres capítulos.

En el capítulo I, ***¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas***, escrito por el Dr. Jorge Murga Armas, quien indica que La estructura del régimen colonial y republicano ha sido un factor determinante en los procesos de recomposición de las identidades guatemaltecas: ella ha (re) modelado las percepciones individuales y grupales, ella ha (re) definido las modalidades de relación entre los grupos e individuos, ella ha (re) configurado creencias y prácticas religiosas y ella ha determinado las estrategias de los individuos y grupos sociales en su relación con los demás. Ante esa realidad es válido preguntarse hasta qué punto la “nación ladina” forjada por la clase criolla recompuesta en el contexto de la Revolución Liberal dejó de ser la “patria del criollo”.

En el capítulo II, ***Evolución del gasto público y el gasto social en el contexto de la crisis política y de la corrupción en Guatemala***, la Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, expresa que en este documento se analiza el comportamiento del gasto público durante los últimos años, considerando su importancia como medio para mejorar el nivel de vida de la población y las limitaciones que existen para cumplir con este propósito en un contexto político-ideológico permeado por las ideas neoliberales y por la hipercorrupción. Se enfatiza en que la corrupción en la administración del gasto público está relacionada con los intereses económicos y políticos de los agentes

públicos y privados, quienes han contribuido a la permanencia de la desigualdad existente en el país y participado en la configuración de un sistema político e institucional que obstaculiza el cumplimiento de los deberes del Estado con la población.

Se describen aquí algunas prácticas de sustracción o dilapidación de los gastos de funcionamiento e inversión que contribuyen a incrementar las deficiencias existentes en el Estado para cubrir las necesidades de salud, educación, protección social y seguridad de la población guatemalteca, las cuales continúan reproduciéndose dentro de las instituciones a pesar de las normas legales y mecanismos que se han implementado para evitar la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos.

Finalmente, se concluye que eliminar la corrupción en las finanzas públicas no depende sólo del fortalecimiento de la legislación específica o de los órganos de control del Estado, sino también de una profunda reforma política que conlleva una transformación en la forma de pensar lo público, diversificando las formas de intervención del Estado en el ámbito económico, político y social, con el fin de provocar una mayor equidad en las relaciones de poder, mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, así como de una institucionalidad más fuerte que busque permanente y efectivamente eliminar las condiciones de pobreza y desigualdad.

En el capítulo III, ***El fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa en Guatemala*** la MSc. Herlem Isol Reyes López, expresa que En el Artículo sobre “El Fortalecimiento del Servicio Civil y la Carrera Administrativa en Guatemala”, la Licda. Herlem Isol Reyes López, señala que en el marco del proceso de reforma y modernización del Estado, se ha tratado de fortalecer la administración pública y sus instituciones, a través de propuestas e iniciativas de ley que permitan la vigencia de un sistema de servicio civil de carrera, en tanto resolver problemas de confianza, transparencia y efectividad de las instituciones, y garantizar un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito, idoneidad, integridad y profesionalización de los servidores públicos.

No obstante, después de más de cuatro décadas de vigencia de la Ley de Servicio Civil y de los intentos fallidos para su modernización y fortalecimiento, puede señalarse que dicho objetivo en el país, sigue siendo una asignatura pendiente.

Como parte de su estudio, la Licda. Reyes hace un recorrido de la historia del Servicio Civil en Guatemala, además presenta las propuestas e iniciativas de ley que a lo largo de las últimas décadas han intentado dar vida a un sistema profesional de carrera en la administración pública. Asimismo como punto anterior a dicho análisis, aborda las bases teóricas que dan sustento a la forma de organización y administración formal del servicio civil, con los criterios orientadores y principios rectores de los modelos existentes, en tanto señalar con dicha caracterización el modelo de servicio civil existente en el país.

“Id y Enseñad a Todos”

**¿QUÉ IDENTIDAD PARA GUATEMALA?
ESTRUCTURAS ECONÓMICAS E IDENTIDADES
GUATEMALTECAS**

(Primera Parte)

Jorge Murga Armas^{1*}

INTRODUCCIÓN

Guatemala, según los especialistas de la etnicidad, se caracteriza entre otras cosas por su “notoria diversidad étnica”. Se habla comúnmente de mayas o indígenas, de mestizos o ladinos, de garífunas, xincas y, cada vez más, y con el fin de dar cuenta de la extrema diversidad étnica y cultural del país, de un número no despreciable de pequeños grupos de origen extranjero que, no obstante haber nacido en Guatemala, poseer con matices y variantes ciertos rasgos de la cultura nacional y gozar de la nacionalidad guatemalteca, reivindican un origen extranjero, otra cultura y otra identidad. Pero, ¿qué es la identidad? ¿Cómo, en el contexto muy particular de la sociedad guatemalteca, los grupos sociales que la conforman han construido su identidad? ¿La coexistencia de identidades múltiples se opone acaso a la existencia de una identidad nacional? Más allá de las diferencias, ¿qué es común a los individuos y grupos sociales que integran la sociedad guatemalteca?

I. IDENTIDAD

Existen diferentes enfoques o maneras de plantear la identidad y la importancia que cada uno de ellos otorgue al aspecto individual o social va condicionar el procedimiento y la definición del concepto. Se puede, no obstante, acordar que la identidad en

^{1*} Doctor en Antropología y Sociología de lo político (Universidad de París 8). Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

términos genéricos hace referencia al conjunto de rasgos culturales propios de un grupo étnico (lengua, religión, arte, entre otros) que le confieren su individualidad, pero también al sentimiento de pertenencia de un individuo a ese grupo. Ahora bien, explicar la identidad basándose sólo en un concepto genérico como el que acabamos de presentar, es como querer explicar a los lectores lo que es la cultura —o cualquier otro fenómeno de la realidad— sin explicarles cómo y a partir de qué elementos materiales e ideales (individuales y colectivos) se conforma lo que pretendemos definir cuando usamos la palabra cultura.

De modo que si queremos explicar lo que es la identidad debemos decir cuáles son los elementos que a nivel individual y social conforman el concepto de identidad. Para mí, en palabras sencillas y claras que no reduzcan la explicación del concepto a una de las tantas definiciones existentes, la identidad es representación, estrategia e historia.

Es representación en la medida en que los individuos y grupos sociales, condicionados por su entorno natural y social, construyen formas específicas de percibirse a sí mismos (percepción de la persona), modalidades específicas de concebir a la divinidad (percepción de la divinidad), formas específicas de relación de los hombres con la naturaleza (taxonomía, modos de apropiación) y modalidades específicas de relacionarse con los demás (relaciones sociales).² En otras palabras, todos los individuos y grupos sociales de acuerdo con el medio natural y social que les rodea crean representaciones (ideas, imágenes, creencias, conceptos) de la realidad que inciden directamente en sus formas de actuar sobre esa realidad.³ De suerte que las representaciones, aun cuando comporten parte de irrealidad y aunque sean algo puramente “ideal”, son parte de la realidad de los individuos y grupos sociales

² J. García-Ruiz, 1992.

³ D. Jodelet, 1984.

en la medida en que intervienen en sus percepciones, condicionan sus comportamientos e inciden directamente en la transformación de la realidad. Podemos, por lo tanto, decir que lo ideal (las representaciones) y lo material (la naturaleza) están en constante relación dialéctica: se influyen mutuamente transformándose.⁴

Una primera conclusión: las representaciones son una construcción social sujeta a un devenir histórico. Es decir, han sido creadas por la sociedad a lo largo de la historia en medio de la relación dialéctica hombre-mundo exterior y no son inmutables, es decir, se transforman según las condiciones materiales a que los individuos y grupos sociales están expuestos.

La identidad es estrategia en la medida en que la percepción que se tiene de sí mismo y de los demás, condiciona los comportamientos y formas de relación de los individuos y grupos sociales, sus lógicas de acción y sus objetivos. Es estrategia, pues, en la medida en que la identidad también es una forma de acción, es decir, responde a un cómo (relacionarme con los demás, con la divinidad y con la naturaleza), a un con qué (a partir de qué recursos) y a un para qué (con qué objetivos). En otras palabras, la identidad es estrategia en la medida en que permite que los individuos y grupos sociales pongan en práctica lógicas de acción susceptibles de lograr objetivos.

Finalmente, la identidad es historia puesto que el conjunto de representaciones que la conforman fueron construidas en un contexto histórico preciso: ellas responden directamente al conjunto de condiciones materiales y sociales existentes en un contexto temporal y espacial perfectamente definido. La identidad, por lo tanto, se crea y recrea en el tiempo (es producto de la historia), se transforma (no es un destino) y hace historia (incide de una u otra manera en los acontecimientos).

⁴ M. Godelier, 1984.

Segunda conclusión: si la identidad es una construcción social, ella es a la vez cultura y producto de la cultura: ha sido creada por el hombre y sirve al hombre para actuar sobre la realidad. Se transforma en el tiempo y de acuerdo con los acontecimientos. Es resultado, pues, de una historicidad —de la manera como un grupo construye su historia.

Por supuesto que toda cultura posee marcadores de identidad (idioma, indumentaria, tradiciones, entre otros) que la diferencian de otras culturas. Sin embargo, esos rasgos culturales no determinan necesariamente la identidad: una persona puede vestirse a la manera occidental y reivindicar su pertenencia k'iche'. Puede no ser creyente maya y reivindicar su pertenencia tz'utujil. Puede hablar inglés, vivir en los Estados Unidos y reivindicar su pertenencia q'anjob'al. Pero puede también no hablar kaqchiquel e identificarse como tal. Los marcadores culturales sirven más bien para crear referentes identitarios entre los individuos de un mismo grupo (para identificarse mutuamente), pero también para marcar las diferencias con respecto a otros grupos o individuos.

De esto se deduce que los rasgos culturales no definen necesariamente una identidad. La explicitan, ciertamente, pero no la determinan. Así se explica que un individuo pueda no hablar kaqchiquel e identificarse como tal. Es decir, que una persona pueda poseer, compartir o asumir los valores de un grupo e identificarse con él sin que su pertenencia o adhesión a ese grupo pase necesariamente por el idioma o la posesión de determinado rasgo cultural. Pero también existen casos en que los individuos eligen una identidad: se asumen “ladinos” —no indígenas— no obstante su origen kaqchiquel. Y otros, como ejemplo de la complejidad identitaria, pueden ser kaqchiqueles y ladinos a la vez.

La identidad, pues, es un asunto de elección. Aunque debe

decirse que en sociedades como la guatemalteca (donde el racismo y el culturalismo han atribuido calidades innatas a las identidades) la fuerza de la adscripción (la atribución por los otros de una calidad étnica) condiciona y muchas veces determina las autoidentificaciones individuales. Al punto que la sacralización de las diferencias ha derivado en “la fijación en identidades inmóviles que son reivindicadas como opuestas e irreconciliables frente a otras identidades”.⁵ Ahora bien, lo que importa verdaderamente es el sentimiento de pertenencia de un individuo a un grupo étnico, a un pueblo o a una nación, el cual puede estar condicionado en mayor o menor grado por sus representaciones, sus estrategias y su historia. Si acordamos que la identidad es representación, estrategia e historia, es válido preguntarnos cómo, en el contexto muy particular de la sociedad guatemalteca, los grupos sociales han forjado su identidad.

II. GRUPOS SOCIALES, HISTORIA E IDENTIDAD

Los orígenes

Empecemos diciendo que el país que hoy llamamos Guatemala tiene una historia que va más allá de la Independencia de España en 1821 y más allá de la Conquista española iniciada en 1524. Sus orígenes, y por tanto la identidad de la nación, deben situarse en la historia lejana, es decir, en la historia de la civilización maya.

En efecto, la identidad de la nación guatemalteca no puede comprenderse si se mutila el extenso período histórico que antecedió a la llegada de los españoles a tierras mayas, y menos aún si se ignora la existencia de muchos rasgos de la cultura maya presentes en la cultura guatemalteca. De hecho, y aun cuando la opresión colonial y republicana haya llevado a buena parte de guatemaltecos a asumir como propia la lengua del invasor,

5 J. García-Ruiz, *id. ibid.*, p. 198.

muchos de ellos proceden directa o indirectamente de alguno de los grupos lingüísticos mayas que existen en el territorio nacional desde tiempos primitivos, del grupo xinca que no pertenecía a la cultura maya pero que habitaba en el sureste de la zona costera del Pacífico, e incluso del extinto grupo nahua pipil que ocupaba la llanura costera del Pacífico de Guatemala y El Salvador.

Pero, ¿de qué hablamos cuando decimos que la identidad de Guatemala debe inscribirse en la historia milenaria maya? ¿Cómo ver continuidades allí donde la historia oficial ve rupturas? A qué nos atenemos, ¿a la historia almacenada en los archivos históricos de los 500 años o la historia guardada por las evidencias lingüísticas, arqueológicas y antropológicas? Lo conveniente, considero, es hacer acopio de toda la información científica existente. Un ejemplo que combina investigaciones antropológicas personales con datos científicos de eruditos de la lingüística mayense permite comprobar lo afirmado.

En efecto, desde tiempos inmemoriales la tradición kanjobalana más antigua ha transmitido a sus descendientes que el q'anjob'al es "el padre de los idiomas": *Q'anjob'al amamej yinkuti*.⁶ Esta afirmación, que cualquiera podría calificar como una fórmula etnocéntrica de valorar su idioma, adquiere mayor importancia cuando los eruditos que han seguido el rastro de las cinco ramas que integran la familia lingüística mayense (huastecana, cholana, yucatecana, kanjobalana, mameana-quicheana), afirman que éstas se derivaron de la lengua protomaya que pudo haberse hablado hace aproximadamente 5000 años en las montañas Cuchumatanes de Guatemala central, justo en un área que se

6 Q'anjob'al amamej (Q'anjob'al es el padre) yinkuti (de nuestra lengua). Amamej = es el padre; Yin = imitar, copiar; Kuti = mi lengua, nuestra lengua. Cuando los kanjobales afirman que el idioma q'anjob'al es el padre de "mi lengua" o "nuestra lengua", se refieren a que fue del kanjobal antiguo que salieron las otras lenguas mayas. Se deduce, pues, que la lengua kanjobal primitiva o protokanjobal es lo que los sabios lingüistas llaman protomaya. Es por eso, por otra parte, que los abuelos kanjobales han enseñado siempre a sus descendientes que "todos los pueblos indígenas de Guatemala —dadas las fronteras nacionales actualmente existentes— son un sólo pueblo".

corresponde poco más o menos con la que hoy ocupa el grupo kanjobalano.⁷ Se trata, pues, de una hipótesis que confirma lo que los ancianos han enseñado a sus descendientes: "fue del idioma q'anjob'al que salieron los otros idiomas".

De la región kanjobalana, ciertamente, salieron los hablantes de la lengua protomaya hacia el norte de la costa del Golfo de México, hacia los confines de Yucatán y hacia los cuatro puntos cardinales de Guatemala.⁸

Mapa 1
Rutas y fechas aproximadas de migración para la familia lingüística mayense



Fuente: Mayan Language Migration Map.svg.⁹ (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mayan_Language_Migration_Map.svg). Consultado el 19 de abril de 2017.

7 L. Campbell, New York, 1997. Una primera hipótesis sobre el origen de las lenguas mayas fue formulada en 1912 por el erudito alemán Karl Sapper. Según éste, el "urheimat" originario se asentó en las tierras altas de Chiapas y Guatemala. Véase la atribución en Fernández de Miranda, 1968, p. 75.

8 Aunque el mapa no lo señala, el grupo cholano también se desplazó hacia el oriente guatemalteco, llegando a poblar durante el Período clásico (c. 250-900 d. C.) zonas importantes de los departamentos de Izabal, Zacapa y Chiquimula así como la zona limítrofe de la república de Honduras. De hecho, la lengua chortí de los mayas contemporáneos que habitan en algunos municipios de esas regiones guatemaltecas y hondureñas nace del "choltiano clásico" encontrado en los textos glíficos del oeste o surcentro del Petén. Véase: Houston, Robertson, and Stuart, 2000.

9 Basado en Kaufman (1976).

Uno puede hacer abstracción de las fronteras actuales y situarse en el contexto geográfico en que se desarrolló la civilización maya: 350,000 kilómetros cuadrados que incluyen todo el territorio de la actual Guatemala, buena parte de Honduras y El Salvador, la totalidad de Belice y, en México, los estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas. Allí, durante al menos 3500 años que los arqueólogos dividen en periodos históricos,¹⁰ se desarrolló una de las más prodigiosas civilizaciones del planeta. Ciudades monumentales, magnificas creaciones artisticas, sorprendentes descubrimientos científicos, una filosofía inspirada en el estudio del tiempo y el espacio, una religión propia, en fin, una organización social y política específica, fueron la expresión de ese majestuoso desarrollo.¹¹

Mapa 2
Contexto geográfico de la civilización maya



Fuente: <http://www.dirtbrothers.org/college/introarchaeology002.html>. Citado en: <https://havokgt.wordpress.com/2015/12/26/mundo-maya/>. Consultado el 11 de octubre de 2017.

¹⁰ Preclásico: de 2000 a. C. hasta el siglo IV d. C.; Clásico: del siglo IV al siglo X d. C.; Postclásico: del siglo X hasta mediados del siglo XVI d. C.

¹¹ Véase entre otros autores: S. G. Morley, 1994; J. E. S. Thompson, 1995; R. E. W. Adams, 1994; C. Baudez, 1984; C. Baudez y S. Picasso, 1987.

Pero es cierto que en el área maya no hubo una unidad política que reagrupara a todos los reinos en un único Estado, y que la dispersión territorial de estos se correspondía con la coexistencia de grupos lingüísticos diferenciados. Sin embargo, y a pesar de que el grado de desarrollo económico, político y cultural de las distintas ciudades-estado difería en los diversos periodos históricos y contextos geográficos de la civilización maya, la existencia de una cultura común matizada algunas veces por los contactos culturales normales con otros grupos mesoamericanos es innegable.

Ahora bien, como todos los grupos sociales que han existido en la historia de la humanidad, los grupos protomaya que migraron hacia otras regiones o se trasladaron al sur de la región kanjobalana, adoptaron desde tiempos primigenios nombres propios que hacían referencia al origen mítico del grupo, a alguna de sus características, al espacio circundante o a la naturaleza, con el fin de identificarse y ser identificados, marcar sus dominios, fundar sus ciudades, crear lugares.

Foto 1
Ciudad de Tikal



Fuente: Tikal, Guatemala (<https://www.airpano.com/360Degree-VirtualTour.php?3D=Tikal-Guatemala>). Consultado el 13 de octubre de 2017.

Así fue como surgieron las “etnonimias” que hasta hoy identifican

a la mayoría de grupos lingüísticos mayenses¹²: Teenek (huasteco), Cotoque (chicomucelteco) (+),¹³ Maayat'aan (yucateco), Jacht'aan (lacandón), Itza', Mopan, Kejache (+), Kowoj (+), Yalain (+), Ch'ol, Chontal, Ch'orti', Ch'olti' (+), Tzeltal, Tzotzil, Q'anjob'al, Chuj, Tojolab'al, Acateco (q'anjob'al, konob'), Popti' (jacalteco), Mocho' (cotoque o motozintleco), Mam, B'a'aj (tectiteco), Ixil, Qa'yol (aguacateco), K'iche', Uspanteco (k'iche'), Kaqchiquel, Tz'utujil, Achi (k'iche'), Sacapulteco (k'iche'), Sipacapense (k'iche'), Poqomchi', Poqomam, Q'eqchi'; son los nombres de los grupos más conocidos que se formaron a lo largo de miles de años luego de la migración o traslado de los protomaya hacia los diversos puntos del área maya.

Mapa 3
Distribución actual de las lenguas mayas



Fuente: Mapa de la distribución actual de las lenguas mayas. (<https://es.pinterest.com/pin/541909767633274912/>). Consultado el 6 de octubre de 2017.

12 La mayor parte de grupos lingüísticos mayas se identifican y son identificados todavía con el nombre original maya nacido de su propia lengua. Es decir, con un autoglotónimo o nombre que designa la lengua del grupo en su propia lengua. Una menor parte de esos grupos son identificados con un heteroglotónimo o nombre que da otro grupo étnico a la lengua de cierto grupo étnico. Mam, K'iche', Kaqchiquel, Tz'utujil, Q'anjob'al, Itza', Mopan, Q'eqchi', Ch'orti', Poqomchi', Poqomam, por ejemplo, son autoglotónimos. Yucateco, Huasteco, Chicomucelteco, Lacandón, Motozintleco, Acateco, Jacalteco, Tectiteco, Aguacateco, Sacapulteco, Sipacapense, en cambio, son heteroglotónimos. También lo es el nombre "Maya" cuyo origen y significado se desconoce y que el mundo moderno generalizó para designar a los diversos grupos pertenecientes a la cultura antigua que se desarrolló de 2000 a.C. hasta mediados del siglo XVI d.C. en la región mesoamericana conocida como "área maya".

13 La marca (+) indica que se trata de grupos lingüísticos extintos.

¿Cómo hubiera evolucionado la organización política de los grupos sociales de las Tierras Altas mayas que los españoles embistieron en 1524? Esta es ciertamente una pregunta que se presta a muchas conjeturas. Lo poco que se sabe de esos años, y que en alguna medida se ha tergiversado, es que las pugnas internas entre diversos grupos habían provocado la erosión del dominio que los quichés empezaron a ejercer hacia el año 1200 —luego de la llegada de un grupo invasor proveniente de la costa del Golfo de México que penetró las Tierras Altas a través de la cuenca del río La Pasión.¹⁴

Si ese deterioro hubiera llevado a la consolidación de uno u otro grupo, y si las dinámicas políticas que tenían lugar en las Tierras Altas hubieran ocasionado la destrucción o afianzamiento de la nación-estado Quiché que se estaba formando, eso es algo sobre lo cual sólo podemos especular. Lo que sí es posible afirmar, y en eso todos estaremos de acuerdo, es que ese hecho político —que duró alrededor de 200 años— hubiera evolucionado sin duda en la dirección que la identidad social de los grupos nativos apuntaba. Con la intervención española de 1524 y la imposición de un régimen político caracterizado entre otras cosas por el establecimiento de nuevas formas de organización social, económica y religiosa, otra identidad se interpuso al curso normal de los acontecimientos. Fue el encuentro violento de dos identidades y la consecuente imposición de una sobre la otra la que provocó la inflexión histórica que condujo al nacimiento de la actual Guatemala.

14 Se sabe poco del origen étnico de los invasores. El Popol Vuh y Los Anales de los Cakchiqueles se refieren a ellos como "yaquis" o hablantes de la lengua náhuatl. Mientras que John W. Fox, siguiendo a Eric S. Thompson, opina que se trataba de comerciantes Putún o maya chontales que habitaban en el delta de los ríos Usumacinta y Grijalba y que éstos eran vecinos de grupos náhuatl que los habrían influenciado lingüísticamente, Robert M. Carmack afirma que no eran comerciantes sino conquistadores que probablemente hablaban náhuatl y chontal y que además habían sido influenciados por la cultura tolteca. Véase respectivamente: John W. Fox, 1987 y R. M. Carmack, 1981.

Procesos de configuración de las identidades coloniales

Con el dominio español ejercido en gran parte del continente que los colonizadores dispusieron llamar “Indias Occidentales” y que más tarde llamaríamos “América”, los nombres de lugares, personas y grupos sociales empezaron a sufrir transformaciones. En Guatemala, particularmente, fue la influencia de los soldados-traductores tlascaltecas y cholultecas que acompañaban a Pedro de Alvarado desde México la que determinó la transformación de muchos de esos nombres. Así, a Q’umarkaj, la capital del Reino Quiché y la ciudad más poderosa de las Tierras Altas mayas hasta que los españoles la arrasaron en 1524, se le llamó Utatlán. Al territorio k’iche’, o “territorio de bosques”, como mejor podríamos traducirlo al castellano,¹⁵ se le llamó Cuauhtemallan.¹⁶ Y, debido a la equivocación de Cristóbal Colón y sus acompañantes que en 1492 creyeron haber llegado a las Indias Occidentales, a los individuos y grupos sociales que habitaban esas tierras se les llamó “indios”.¹⁷

De modo que en la perspectiva de los grupos dominantes desde entonces existieron dos grupos sociales bien diferenciados, dos identidades: españoles (primero llamados castellanos) e indios. Por otra parte, el encuentro violento entre unos y otros y el sometimiento de los segundos por los primeros produjeron el surgimiento casi inmediato de dos actores diferentes, de dos identidades distintas. Por un lado, las violaciones de españoles a “indias” propiciaron el nacimiento de los primeros “mestizos”. Por el otro, los matrimonios entre españoles residentes en las colonias favorecieron el apareamiento de los primeros “criollos”. Así fue

15 K’i: muchos; Che’: árboles = “muchos árboles”; “territorio de bosques”; “país de muchos árboles”.

16 Vocablo náhuatl que significa “territorio de bosques” o “país de muchos bosques”.
17 La utilización del término “indio” en referencia a los individuos y grupos originarios de Guatemala, responde a la necesidad de analizar y explicar el contexto histórico en que se usó en nuestro país. El mismo propósito tiene la utilización de los términos “mestizo”, “criollo”, “ladino”, “afrodescendiente”, “indígena” u otros que hacen referencia a un grupo social o étnico en particular y no a una nacionalidad.

como empezó a estructurarse una sociedad compuesta por indios, españoles, mestizos y criollos, cuyas identidades diferenciadas justificaban en la práctica la inclusión de unos y la exclusión de otros.

La identidad como mecanismo de inclusión y exclusión

En efecto, basada en la doble lógica que por principio inspira al concepto de identidad (identificación-diferenciación), la Corona de España justificó durante 298 años la inclusión total de españoles y criollos dentro de los beneficios del régimen de explotación y dominación colonial, la inclusión parcial de los mestizos que por serlo tenían derecho a no participar en los repartimientos ni tributar, y la exclusión total de los indios que por el hecho de serlo debían sostener el régimen tributando y trabajando para la Corona, los encomenderos, los hacendados y las autoridades del Reino de Guatemala.¹⁸

La lógica identificación (inclusión) -diferenciación (exclusión) que articula conceptualmente a la identidad, decíamos, jugó un papel de primer orden en el sistema de explotación y dominación colonial. Por un lado, se pertenecía al grupo dominante, y por ende se podía gozar de los beneficios que dicho régimen ofrecía (tierra e indios), únicamente si se era español o criollo, es decir, si se poseía una identidad social que se identificase netamente con la Corona de España. Por el otro, se pertenecía al grupo oprimido y explotado, y por lo tanto no se podía gozar de los beneficios del régimen colonial, simplemente si se era indio, es decir, si se pertenecía a cualquiera de los grupos sociales subyugados.

Ahora bien, los mestizos fueron las víctimas identitarias de esa lógica binaria que desde el inicio de la Colonia clasificó a las identidades guatemaltecas entre dos grupos. Ciertamente, como

18 S. Martínez Peláez, 1998. La interpretación que hacemos en los párrafos que siguen se basa en los valiosos aportes históricos de esta obra.

no se les consideraba españoles ni criollos, y como la situación de ambivalencia en que habían quedado dentro de la estructura social les había llevado a renegar de sus lazos genéticos y culturales con los indios, los mestizos estuvieron siempre en una situación de inclusión (identificación) - exclusión (diferenciación) con respecto a españoles y criollos y en relación con los indios.

Esto, evidentemente, marcaría su identidad: no se trataría netamente de modalidades “españolas” de percepción y representación de la persona, la divinidad y el mundo, tampoco se trataría de concepciones “indias” que reprodujeran enteramente el sistema maya de representaciones. La negación de sí mismo —de sus orígenes “indios”, de su “mestizaje”— y el hecho de ser rechazado por los que él deseaba tener como referente identificadorio, tuvieron que haber modelado una percepción muy particular de sí mismo y de los otros, y formas muy específicas de relación social (entre sí y con los que la estructura social colocaba arriba o debajo de él).

Pero además, la cristianización a la que de hecho estuvo sometido desde muy temprano tuvo que haber configurado una forma muy particular de percibir a la divinidad y relacionarse con ella, que combinaba creencias y prácticas cristianas con creencias y prácticas mayas. Todo ello, evidentemente, incidió en grados diversos en la manera como él percibía y se relacionaba con su entorno natural. Su experiencia de vida, su historia, el papel que le tocó jugar y cumplir dentro de la estructura económica y social de la Colonia, las estrategias de sobrevivencia que tuvo que haber desplegado de cara al régimen, entre otros factores, crearon una identidad “mestiza” que se fundamentaría en un sistema de representaciones hasta entonces inexistente: combinaba en mayor o menor grado una visión española y una visión maya del mundo.

Ahora bien, esa estructura social creada por el régimen colonial,

esas identidades diferenciadas según la lógica que venimos analizando, respondían entre otras razones a explicaciones de orden económico. Para controlar mejor a las poblaciones tributarias del rey, es decir, para explotar la fuerza de trabajo de los indios y extraerles los tributos, la Corona de España con el apoyo de las autoridades del Reino de Guatemala, de la Iglesia Católica y de los grupos dominantes, crearon una estructura social y económica basada fundamentalmente en la segregación de las poblaciones. Por un lado, se instituyeron los “pueblos de indios” que en teoría debían proteger a los nativos de las exacciones de los primeros conquistadores y colonizadores. Por el otro, se fundaron las “villas de españoles” desde las cuales los grupos dominantes ejercerían su autoridad sobre las poblaciones sometidas. Pero como los mestizos no eran españoles ni criollos ni querían ser indios para evitar ser sometidos y explotados igual que ellos, también fueron segregados por los colonizadores y sus descendientes: se proyectó, aunque en la práctica casi no se realizó, la construcción de poblados especiales para ellos.

¿Qué es la diferencia?

En medio de la subsumida identidad maya de los “indios”, la cuestión de la diferenciación de las identidades propiciada por el régimen colonial adquirió tempranamente un nuevo grado de complejidad. En efecto, con la aparición de los primeros “ladinos”, es decir, de los primeros “indios” que hablaban castellano, las diferenciaciones entre los grupos ya existentes comenzaron a configurarse. Ya no existieron únicamente indios, mestizos, españoles y criollos. Además de las identidades que la realidad colonial había creado, y en la cual los grupos africanos llegados con la esclavitud serían pronto un componente, al abanico de las identidades coloniales se agregó la de los indios que según los opresores empezaban a dejar de serlo por el hecho de hablar español. Ahora bien, el término ladino que en un principio designó

a un reducido grupo de traductores indios, con el paso del tiempo empezó a usarse para designar a la “gente de razón”, es decir, a los indios que por efectos del mestizaje la sociedad colonial no consideraba “puros”.¹⁹

Pero, ¿quién es ese personaje misterioso que a muy temprana hora aparece en el escenario colonial cumpliendo el papel de traductor, que después absorbe al mestizo y que llega incluso a abjurar del indio? ¿Quién es ese personaje que por una suerte de artificio colonial inhibe o rompe sus lazos históricos, culturales y genéticos con su ascendiente indio?²⁰ ¿Quién es el ladino? O, dicho de otro modo, ¿cómo podría definirse la identidad ladina?

El “ladino”: parte tangible de la ideología colonial antindígena

Recordemos primero que el término ladino fue utilizado originalmente por españoles y criollos para designar a los indios que hablaban castellano, recordemos además que, aun cuando no se dijera explícitamente, desde la perspectiva del grupo dominante esta designación marcaba ya una diferencia: se trataba de diferenciar a los nativos que, por hablar la lengua del colonizador, empezaban a ser considerados por éste como portadores de una cultura superior a la de los indios que, por su parte, eran abjurados por “salvajes”, “incultos” e “hijos del demonio”.

Toda esa serie de estigmas y prejuicios culturales que cayeron sobre el indio desde los primeros días de la Colonia sirvieron para empezar a configurar una ideología antindígena racista que poco a poco absorberían hasta asumirla como propia los grupos que con el tiempo reivindicarían una identidad ladina. Fue, ciertamente, a través del traslado del término ladino a los mestizos y “blancos” de clases bajas que no eran evidentemente criollos, pero que sí

¹⁹ *Ibid.*, p. 208.

²⁰ J. Murga Armas, 2007.

habían asumido ciertos rasgos culturales del colonizador, que la ideología antindígena pasó a ser parte de la identidad ladina. Así, y en medio de un régimen colonial atroz que explotaba y oprimía al indio sin ninguna consideración, el término ladino que en la lengua española equivale a “astuto”, “marrullero” o “socarrón”, empezó a englobar hasta hacer desaparecer a otros que, con precisión, hacían referencia a los lazos históricos, culturales y genéticos entre “el indio” y los grupos sociales que empezaban a configurarse.

Desuerte que ya en los años en que los movimientos independentistas de América Latina empezaron a proclamar su independencia, el término ladino designaba a los indios que hablaban español y que además habían asumido ciertos rasgos de la cultura dominante, a buena parte de mestizos y a otra no menos importante de la minoría blanca que también compartía con los grupos dominantes ciertos rasgos de su cultura (lengua, religión, tradiciones, formas de organización social). La generalización del término ladino como referente identificatorio de una parte de la población guatemalteca fue tal, que ya a mediados del siglo XX también se llamaba ladino a los descendientes de africanos llegados a Guatemala durante y después de la Colonia, a los descendientes de los migrantes chinos establecidos en estas tierras desde finales del siglo XIX y a todo aquel que por una u otra razón no formaba parte de ningún grupo indígena ni de la clase dominante criolla.

El término ladino, se puede ver, posee una enorme flexibilidad semántica. Con él, ciertamente, se identifican hoy todos aquellos individuos o grupos sociales que, independientemente de su posición en la estructura de clases, abjuran con matices y en grados diversos de sus lazos históricos, culturales y genéticos con los indígenas. Uno encuentra, en efecto, a una amplia mayoría ladina que no obstante su evidente mestizaje genético o cultural, asume con timidez o no asume plenamente su realidad. Pero

también se puede encontrar a una parte de ladinos blancos que por serlo prefieren identificarse más o menos enteramente con una filiación de origen extranjero. Sin embargo, y aun cuando existan diferencias indiscutibles de esta parte de la población con respecto a sus compatriotas indígenas, sus lazos históricos, sociales y culturales son evidentes: también han sido, y aunque en circunstancias muy diferentes a las de los indígenas, víctimas del sistema de opresión y explotación, pero también de una ideología racista que en diversos momentos de la historia los ha hecho concebirse opuestos al indígena e irreconciliables con él.

La realidad identitaria del ladino es tanto más compleja cuanto más se aferra a las oposiciones históricas, sociales y culturales creadas por el sistema de dominación y explotación colonial. De suerte que para definir su identidad, el ladino debe pensarse primero desde la perspectiva de oposición y diferencia que la historia del sujeto ladino ha construido: si, por ejemplo, el indígena se percibe a sí mismo como heredero de una filiación maya, el ladino, pobre o rico, duda de ella, no la asume o prefiere identificarse con otra que haga referencia a su alteridad. Se puede, pues, definir la identidad ladina haciendo referencia a una gradación más o menos marcada por un mestizaje cultural o genético inhibido, negado o simplemente inexistente.

Clanes familiares y clases dominantes: el doble fundamento de la identidad criolla

Fue con la Revolución Liberal de finales del siglo XIX y a través de una intensa campaña ideológica racista que buscaba aumentar las oposiciones y contradicciones sociales de cara a los indios, que se reagrupa en un mismo concepto, ¡se mete en el mismo costal!, a indígenas, mestizos, blancos y “negros” llamándoles ladinos. Desde entonces tiene lugar un fenómeno sin precedentes: nace una alianza de clase entre el grupo de ladinos liberales que toma

el poder con la revolución liberal y el grupo de familias criollas sobrevivientes de la Colonia. Y además, tejen alianzas familiares (matrimonios entre miembros de las familias poderosas)²¹ que les permiten consolidarse como clase social.

Sin embargo, y aun cuando las alianzas familiares “acriollizan” a los ladinos liberales hasta fundirlos culturalmente con los criollos,²² la identidad criolla de esta nueva clase dominante sólo se publica y reivindica a nivel familiar. Así es como se logra mantener la hegemonía del grupo criollo, y es de esta manera como también se consolida la idea engañosa de que fueron los ladinos entendidos como totalidad social quienes asumieron el poder con la revolución liberal. El engaño ha sido tanto más exitoso cuanto que hoy se piensa, y en muchos casos se tiene la certidumbre, de que fue la generalidad de ladinos la que construyó la “nación ladina” que desde entonces se yergue contra los indígenas.

De modo que en ese contexto se configura una nueva identidad criolla: la de un reducido grupo social que, dada su herencia hispana o extranjera (a ella se agregan familias y grupos de otras nacionalidades que, unidas por un interés de clase, son percibidas al menos socialmente como integrantes del grupo criollo), se concibe a sí mismo como diferente y superior a los demás, que sólo establece relaciones de dominación y explotación con los demás, que percibe su entorno natural y social como parte de su patrimonio, que se relaciona con él a partir de esa percepción, y que, no obstante ese sentido de propiedad sobre todo lo que le rodea, sitúa sus orígenes más allá de las fronteras nacionales (a pesar de que su riqueza la han forjado gracias a los privilegios que les ha otorgado el Estado y gracias a la sobre explotación de los guatemaltecos).²³

²¹ Véase: M. E. Casaús Arzú, 1992.

²² Véase: A. Taracena Arriola et al, 2002.

²³ J. Murga Armas, 2008.

En realidad, fue el proyecto liberal el que permitió la transmutación definitiva de los valores del criollo al ladino, el que hizo, en otras palabras, que el proyecto ladino fuera el proyecto criollo. Cavando aún más la zanja entre ladinos e indígenas, otorgando nuevos privilegios a los grupos dominantes ladinos en detrimento de los indígenas, los criollos lograron que la convergencia de intereses económicos de una clase dominante ladina y los suyos fuera relacionada socialmente a los intereses de la nación.

Ahora bien, esa nación ladina que en verdad es la continuidad de la “patria del criollo” (de una patria donde las tierras y los indios son percibidas como propiedad del criollo), vino a ponerle un sello casi definitivo a la percepción que tanto indios como ladinos tenían de sí mismos: como la clase dominante ladina manejó el Estado a su sabor y antojo en contra de los intereses del grupo de criollos conservadores que lo habían controlado casi completamente desde la Independencia de 1821, como los criollos liberales se hicieron invisibles dentro del proyecto liberal de la clase dominante ladina, y como éste vino a consolidar el proyecto de nación de una identidad ladina, tanto indígenas como ladinos asumieron posiciones casi irreconciliables entre sí.

De suerte que la reforma liberal no sólo amplió la segregación, la explotación y la opresión de la población indígena, sino que también trasladó la responsabilidad de su ejecución a los ladinos. Así, y mientras los nuevos criollos liberales se constituyen en la nueva oligarquía cafetalera a costas de la expropiación de las tierras comunales de los pueblos indígenas y de la Iglesia, y a costas de la sobreexplotación forzada de los indígenas todavía confinados en sus pueblos, los agentes del poder ladino (funcionarios de gobierno, capataces, militares, entre otros), pero también las familias ladinas que se constituyen en clase dominante en los pueblos indígenas, se encargan por un lado de consolidar el

proyecto económico y político liberal y por el otro de arraigar la dominación de los ladinos sobre los indígenas. De hecho, los prejuicios y prácticas racistas en contra del indígena se amplían considerablemente, pero también los mecanismos de explotación y de opresión propios de la clase dominante ladina devenida criolla: casi de forma generalizada, el ladino, por humilde que sea su extracción de clase, abjura, explota y discrimina con matices y en grados diversos al indígena.²⁴

Pero una contradicción se hace evidente en el proyecto liberal ladino que algunos califican de nación ladina: mientras buena parte de ladinos se constituye en agente del sistema de dominación liberal, y mientras el ladino se identifica con un proyecto político que le es presentado como suyo, la realidad económica y social de la nación ladina demuestra que, como en la Colonia, sólo un reducido grupo social se beneficia: a mediados del siglo XX, en efecto, la tenencia y explotación de la tierra y los hombres seguía beneficiando sólo a ciertas familias criollas y ladinas: el 80% del total de tierras agrícolas era propiedad del 2% de la población total. La riqueza nacional, por otra parte, beneficiaba sólo a un reducido grupo de familias criollas y ladinas.

Ante esa realidad es válido preguntarse hasta qué punto la “nación ladina” forjada por la clase criolla recompuesta dejó de ser la “patria del criollo”.

²⁴ Véase especialmente: ORPA, 1989 y 1980.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Richard E. W., (compilador), *Los orígenes de la civilización maya*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Baudez, Claude, *L'Univers des formes*, Paris, Gallimard, 1984.
- Baudez, Claude y Sydney Picasso, *Les cités perdues des Mayas*, Paris, Gallimard, 1987.
- Bourdieu, Pierre. *L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique de l'idée de région*, in Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N° 35: 63-72, Paris, 1980.
- Campbell, Lyle. *American Indian Languages: The Historical Linguistics of Native America*, Oxford Studies in Anthropological Linguistics, núm. 4, New York: Oxford University Press, 1997.
- Carmack, Robert M. *The Quiché Mayas of Utatlán*. Norman, University of Oklahoma Press, 1981.
- Casaús Arzú, Marta Elena. *Linaje y racismo*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1992.
- Durkheim, Emile. *Représentations individuelles et représentations collectives*, in Revue de métaphysique et de morale, VI, 273-302, Paris, 1898.
- Fernández de Miranda, María Teresa. "Inventory of Classificatory Materials", en Normann A. McQuown (Volume ed.), *Handbook of Middle American Indians, Vol. 5: Linguistics*, R. Wauchope (editor general), Austin, University of Texas Press, 1968.
- Fox, John W. *Maya Postclassic State Formation: Segmentary Lineage Migration in Advancing Frontiers*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

- García Ruiz, Jesús. *Historias de nuestra historia. La construcción social de las identificaciones en las sociedades mayas de Guatemala*, Guatemala, Ediciones IRIPAZ, 1992.
- Godelier, Maurice. *L'idéal et le matériel*, Paris, Fayard, 1984.
- Houston, Stephen D.; John Robertson y David Stuart. *The Language of Classic Maya Inscriptions*, Current Anthropology, Vol. 41, núm. 3, United States of America, June 2000.
- Jodelet, Denise. *Représentation sociale: phénomènes, concept et théorie*, in Serge Moscovici (sous la direction de), Psychologie sociale, págs. 357-378, Paris, PUF, 1984.
- Kaufman, Terrence (1976) "Archaeological and Linguistic Correlations in Mayaland and Associated Areas of Meso-America" in *World Archaeology*, Vol. 8, No. 1, Archaeology and Linguistics (June, 1976), pp. 101-118.
- Levi-Strauss, Claude. *L'identité*, Paris, Grasset, 1977.
- Martínez Peláez, Severo, *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Morley, Sylvanus G., *La civilización maya*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Murga Armas, Jorge. *Sociétés Mayas, changement social et processus de recomposition des systèmes de représentations (Santiago Atitlan, Guatemala)*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en Anthropologie et Sociologie du Politique, Université Paris VIII, 1999.
- —, *La tierra y los hombres en la sociedad agraria colonial de Severo Martínez Peláez*, Revista Economía, No. 174, octubre-

¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas

diciembre, págs. 77-102, Guatemala, IIES, 2007.

- —, *Recomposición de la clase dominante en Guatemala 1808-1944. Cambios y continuidades en la estructura agraria de origen colonial*, Revista Economía, No. 178, octubre-diciembre, págs. 1-70, Guatemala, IIES, 2008.
- Organización del Pueblo en Armas (ORPA), *Racismo I*, mayo de 1989.
- —, *La verdadera magnitud del racismo (Racismo II)*, diciembre de 1980.
- Taracena Arriola, Arturo et al, *Etnicidad, estado y nación en Guatemala 1808-1944*, Guatemala, CIRMA, 2002.
- Thompson, J. Eric S., *Grandeza y decadencia de los mayas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS POLÍTICA Y DE LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA

Elaborado por Licda. Mara Luz Polanco

I. INTRODUCCIÓN

Como sabemos la corrupción en Guatemala adquirió niveles alarmantes que durante el año 2015 desembocaron en la identificación de varios hechos atribuidos a empleados y funcionarios de gobierno, como a empresarios acusados de delitos relacionados con la sustracción de los recursos públicos, defraudación en el pago de impuestos, tráfico de influencias o fraude administrativo para obtener dádivas o contratos en el Estado, entre otros.

La debacle del gobierno del Partido Patriota (PP), dejó al descubierto la existencia ya conocida de un Estado capturado por las élites económicas y políticas en función de sus intereses personales y de ahí su inoperancia como esa estructura política cuyo fin supremo según la Constitución de la República “es la realización del bien común”.

A la vista de la población se manifestó como nunca antes la degradación de la política partidaria, la transgresión ética de sus fines y el impacto que la corrupción ejercida por muchos de quienes la practican actualmente, tiene sobre el Estado, los recursos y la formulación y ejecución del presupuesto público. Las estimaciones más recientes indican que al menos Q.4,457.0 millones del total contemplado en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de 2015, eran vulnerables a la corrupción.¹

¹ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Oxfam Guatemala, *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Pg. 21. Guatemala, agosto de 2015.

Pero los impactos de la corrupción sobre el gasto público no solamente han incluido las pérdidas cuantitativas estimadas como resultado de la sustracción de recursos, la asignación y ejecución anómala de bienes y servicios, de obra pública o la contratación anómala de personal, sino también todos los actos de esa naturaleza que han llevado a la pérdida de los fines institucionales y que afectaron la calidad del gasto público, como por ejemplo, la inadecuada planificación de obras y compras o la contratación de personas que no son aptas para desarrollar los cargos a desempeñar.

Además, desde la perspectiva de los ingresos, una de las principales fuentes de erosión de los recursos públicos en Guatemala, ha sido la incidencia de la corrupción sobre la obtención de los ingresos tributarios necesarios para cumplir con la función social del Estado, comportamiento que ha sido provocado por la corrupción al interior de la administración tributaria, así como por las acciones cometidas por las personas individuales y jurídicas para defraudar al fisco, en donde se incluyen los actos de evasión y elusión fiscal. Los casos denunciados a partir del año 2015 por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP), muestran claramente las características y alcances de esta situación.

Desde una perspectiva histórica, el gasto público también fue afectado por el paradigma dominante sustentado por las elites económicas y políticas. En éste se condensa aquellas ideas corresponden a sus intereses. El comportamiento y distribución de los recursos públicos en el país ha estado históricamente sujeto a la forma cómo las élites han influido en la configuración del Estado, a través de su intervención en la definición y ejecución de las políticas públicas, de tal modo que en los últimos 25 años bajo el paradigma neoliberal con sus postulados de libre mercado y menor intervención del Estado en las actividades

económicas, se crearon condiciones para que los agentes políticos y económicos en el poder tomarán decisiones que de una u otra manera influyeron en el estancamiento de los ingresos tributarios respecto al crecimiento económico. De tal modo que durante los últimos años, la carga tributaria en el país se ha mantenido se ha mantenido entre el 10.0 y el 11.0 %.

En ese contexto, en distintos momentos, gobernantes, empresarios, políticos en congreso, representantes de partidos políticos o funcionarios públicos encontraron argumentos para contener el aumento de la recaudación fiscal. Por ejemplo, predominaron ideas como las siguientes: el aumento del tipo impositivo de los impuestos directos disminuye los recursos necesarios para inversión y por tanto, el número de empleos; el incremento del gasto social socavaba necesariamente el gasto que debería destinarse a la inversión; el Estado no debe intervenir directamente en la generación de actividades económico-productivas; el gasto social es más vulnerable a la corrupción que otros rubros pues es utilizado para promover plataformas o campañas políticas.

El paradigma neoliberal también significó la adopción en el país de una serie de medidas macroeconómicas que dieron como resultado ciertas condiciones para el crecimiento económico moderado, preservando la llamada estabilidad económica. Esto significó estabilidad del nivel general de precios, y por tanto, crecimiento moderado de la inflación, en el marco de condiciones que permitieron obtener más divisas a partir del crecimiento de las exportaciones y de las remesas familiares del exterior, provenientes principalmente de los Estados Unidos. Sin embargo, esas políticas no fueron fortalecidas ampliamente por la política fiscal que en general se centró en mantener controlado el déficit fiscal, aumentar los impuestos al consumo y mantener privilegios fiscales que se volvieron insostenibles respecto a las necesidades sociales no atendidas por el Estado. Asimismo se hizo poco para

ampliar la base tributaria, para fortalecer los controles de cobro de tributos y evitar que el ente recaudador fuera presa de la corrupción.

El control del déficit fiscal, otras acciones e ideas asociadas con el pensamiento neoliberal, así como el desorden administrativo y la corrupción en el manejo de las finanzas públicas, incidieron también en la estructuración y comportamiento del gasto público que aunque creció paulatinamente fue insuficiente para atender las crecientes necesidades sociales.

En el largo plazo esa situación se manifestó claramente en la falta de recursos para la atención de la función social del Estado y en los últimos años se observaron como nunca antes los rezagos en las áreas de salud, educación pública, vivienda popular, en la realización de la obra gris y en la inoperancia de los programas de atención a la pobreza. Entre los indicadores de desigualdad se observa que la incidencia de la pobreza general se incrementó de 51.2 a 59.3% en el período 2006-2014, y por su parte, la desigualdad medida por el índice de Gini para la distribución del ingreso varió escasamente de 0.56 a 0.53 en ese período².

En este estudio se discute el comportamiento del gasto público y social en el contexto de las ideas neoliberales, las dificultades existentes en las finanzas públicas y la corrupción en Guatemala durante las últimas décadas, enfatizando en los nexos que existen entre ésta y las características cuantitativas y cualitativas que adquiere la ejecución del gasto público.

² . Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados. Pgs. 3 y 19. Guatemala, diciembre de 2015.

II. EXPLICACIONES TEÓRICAS EN TORNO AL GASTO PÚBLICO Y LA REPRODUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

2.1 El gasto público y sus contribuciones al bienestar

Como sabemos existen distintas teorías sobre los impactos del gasto público en la economía. Así, en la corriente neoclásica se considera que la economía tiende naturalmente al equilibrio y que la intervención del Estado es fuente de distorsiones. En ese sentido afirma que los impuestos disminuyen la capacidad de ahorro de la población y operan trasladando recursos de las actividades productivas a las improductivas, de tal modo que el gasto público debe ocuparse de garantizar la seguridad de la propiedad privada, la administración de justicia, la construcción y mantenimiento de las obras públicas.

Jonh Maynard Keynes afirma en cambio que las fuerzas del mercado son insuficientes para lograr el equilibrio económico y que en épocas de contracción económica, el Estado debía de intervenir en la economía, lo cual en términos de la política fiscal implica que un presupuesto deficitario contribuirá a reactivar la economía. El exceso de gasto estaría destinado a aumentar la inversión y el consumo, hasta lograr el pleno empleo, pues se debe evitar que el déficit sea inflacionario.

Por su parte el neoliberalismo como heredero de la teoría neoclásica, sostiene que el papel del Estado debe de ser mínimo y según Hayek este debe solamente garantizar la seguridad interior, el imperio de la ley de orden público y la justicia. De tal modo que el mercado funcionaría como un orden espontáneo, en donde los individuos actúan según las normas del derecho de propiedad, el contrato y la exclusión del fraude. Robert Nozick, sostiene por su parte que cualquier estado mayor que el Estado mínimo, orientado a resguardar la seguridad de los ciudadanos, “violaría el derecho de las personas a no ser obligadas a hacer ciertas cosas,

y por tanto, no se justifica”³. Agregaba en este sentido que “el Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su *propio* bien o protección.”⁴ De este modo, con el fin de defender los derechos individuales, se oponía a que el poder coercitivo del Estado fuese usado para cumplir con funciones redistributivas, y por tanto, a que éste desarrolle algún tipo asistencia social para los pobres. Para él el papel del Estado debía circunscribirse a proteger los intereses privados. En este sentido, el gasto público también debía reducirse al mínimo necesario, evitando en lo posible aumentar los impuestos.

Sin embargo, desde una perspectiva moral, ajena al individualismo, puede argumentarse también que el bienestar social requiere de la solidaridad, necesaria para el logro del bien común alrededor del cual se constituye, por ejemplo, el Estado guatemalteco, especialmente cuando la desigualdad generada históricamente margina de los beneficios sociales y económicos a la mayoría de la población. No se puede en estas circunstancias renunciar a la posibilidad que tiene el Estado de cumplir con su función social de redistribuidor de los recursos económicos dentro de un sistema que se caracteriza cada vez más por la tendencia a la concentración de la riqueza.

Por otra parte, independientemente de los planteamientos teóricos arriba mencionados y considerando fuentes de financiamiento adecuadas, estándares de calidad en el gasto público y correctivos para la eliminación de la corrupción, es un hecho que el gasto público distribuido entre las personas u hogares de más escasos recursos contribuye a reducir la pobreza, generando a la vez más consumo, y por tanto, mejores condiciones económicas y sociales. Los impactos de las políticas de atención social dependerán sin embargo de otros factores que afectan el desarrollo social.

3 . Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*. Pg. 7. Nueva York 1974.

4 . *Ibidem*.

Así, por ejemplo, un estudio de CEPAL, desarrollado a partir de la información generada en 19 países de América Latina que llevan a cabo programas de transferencias condicionadas, concluye al respecto que ese tipo de subsidios tienen mayor efectividad en países con mayor desarrollo humano y menos en países en donde el desarrollo humano es bajo, debido a las dificultades que éstos tienen para proveer servicios eficientes de salud y educación, así como las limitaciones para acceder a empleos dignos Asimismo, en este tipo de países se observa que las transferencias no siempre llegan a los hogares que se encuentran en la pobreza extrema, pues no existen las instituciones o los controles adecuados para supervisar su ejecución efectiva, lo que implica que los resultados son distintos en cada caso. En 2009, por ejemplo, las transferencias a los indigentes cubrieron el 100.0% del déficit de recursos con que contaban, y en países con desarrollo humano medio, ese indicador fue de 12.9%⁵. Según estos datos, el gasto en programas de transferencias ejecutados por Guatemala en 2009 cubrió el 11.8% del déficit de recursos de la población indigente⁶.

Por otra parte, es evidente que el gasto público para el consumo y la inversión, también contribuye al crecimiento económico porque no solamente estimula la producción de bienes de consumo sino también la participación empresarial en los proyectos de infraestructura que realiza el Estado, situación que dentro de un clima generalizado de corrupción tiene consecuencias sobre el tipo y calidad del gasto público.

En ese sentido no hay duda de los aportes que el gasto público bien administrado y distribuido al bienestar económico. Las objeciones de algunos sectores a la implementación de transferencias condicionadas son el resultado, por un lado, de anomalías relacionadas por la corrupción, y por otro, de la

5. Simone Cecchini y Aldo Maradiaga, *Programas de Transferencias condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina*. Pg. 181. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2011.

6 . *Ibid*. Pg. 182.

adscripción dogmática de los sectores económicamente poderosos a las explicaciones libertarias. En Guatemala por ejemplo, algunas facciones del sector privado se muestran renuentes al aumento del gasto social, aún cuando este es insuficiente para cubrir las necesidades de la población, lo cual está directamente relacionado con el interés de no pagar más impuestos, pero también de que el gasto público se utilice para proyectos de inversión en obra pública, en dónde pueden participar como ejecutores.

De hecho la disputa o interés por participar en la ejecución de la obra pública está presente en muchas de las posturas que adoptan, pero además esa participación puede involucrar también hechos de corrupción. En los casos de corrupción dados a conocer por el Ministerio Público (MP) a partir del año 2015, sobresale también la participación de los agentes económicos como beneficiarios de las anomalías. Entre éstos son especialmente paradigmáticos el Caso de la Línea, el caso de la Terminal de Contenedores TCQ y el caso de la empresa brasileña Odebrecht, de los cuales hablaremos en otro apartado.

2.2 Referencias teóricas respecto a los impactos de la corrupción en el gasto público

Hace unos años, autores como Nathaniel Left y Samuel Huntington sostenían que “los beneficios de la corrupción pueden ser mayores a los costos”. Estos autores pensaban que la corrupción contribuía a superar los obstáculos que la administración pública imponía al libre mercado, pues costos como los de los sobornos y otros actos de corrupción eran inferiores a los derivados de las complicadas estructuras burocráticas. En plena Guerra Fría era una forma más de repudiar la intervención del Estado en las cuestiones económicas que como es normal este tipo de argumentación pasaba por alto los costos que esta actuación tiene sobre la institucionalidad, el sistema político, la propia actividad empresarial, y en general, el conjunto de la sociedad.

Recientemente sin embargo, analistas e investigadores de las corrientes institucionalistas, neoinstitucionalistas y otras, coinciden en que la corrupción tiene efectos negativos sobre la economía y el desarrollo económico, explicación que es compartida por distintos organismos internacionales. Daniel Kaufmann del Instituto del Banco Mundial citando investigaciones empíricas propias y de otros autores, expresa que actualmente existe suficiente evidencia del impacto negativo de la corrupción sobre la inversión externa y la inversión extranjera directa por lo que es lógico pensar que la misma afecte negativamente el crecimiento económico.

Agrega Kaufmann que la evidencia sugiere que la corrupción provoca por un lado que las personas más talentosas se dediquen a beneficiarse de la misma y no a desarrollar actividades productivas, favorece los gastos públicos excesivos e improductivos, disminuye los recursos necesarios para la infraestructura física, estimula la economía informal y los mercados negros, disminuye los ingresos tributarios, debilitando así las instituciones y socavan la capacidad de las instituciones de justicia para hacer cumplir la ley.⁷ En general, desde la perspectiva económica se concluye que la corrupción distorsiona la asignación de recursos públicos y los mercados, provoca que los recursos públicos se destinen a actividades en dónde la corrupción deja más dividendos a los agentes públicos como la construcción de obras de infraestructura, y puede por esa razón desincentivar la inversión social. En este sentido hay consenso en que la corrupción afecta la composición del gasto público sustrayendo recursos destinados, por ejemplo a educación y salud, por cuanto éstos no proporcionan tantas oportunidades para la búsqueda de rentas provenientes de la misma, como las inversiones en obra gris o los gastos militares.

Paolo Mauro, expresa al respecto que la corrupción altera la
7 . Daniel Kaufmann, Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Perspectivas, Pg. 372. Edición electrónica en: http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann_s_parr.pdf

composición de gasto público, afectando especialmente el gasto público en educación, pues de acuerdo con sus estudios, “los países más corruptos deciden gastar menos en educación, ya que ésta no proporciona tantas oportunidades lucrativas como otros componentes del gasto”.⁸ En este sentido Gupta, Davoodi y Tiongson encontraron que los altos niveles de corrupción tienen consecuencias adversas en la niñez. Haciendo un análisis comparativo entre distintos países a partir de indicadores sobre la corrupción y otros de educación y salud, concluyen que los países con mayor corrupción llegan a tener mayores proporciones de mortalidad infantil, de bajo peso al nacer o mayores tasas de deserción estudiantil.⁹

Entre otros resultados relacionados con investigaciones que están basadas principalmente en indicadores generados por el BM y Transparencia Internacional, como el Índice de Control de la Corrupción (ICC) y el índice de Percepción de la Corrupción (IPC), respectivamente, Kaufmann también afirma que “un aumento en la corrupción disminuye la calidad vial, aumenta la incidencia de cortes eléctricos, las fallas en las telecomunicaciones y las pérdidas de agua”.¹⁰

Debe valorarse sin embargo, que resultados como los mencionados han de considerarse teniendo en cuenta que las pruebas empíricas de dichos estudios consisten en tomar la variable corrupción registrada para distintos países y asociarla con otras, para derivar diferencias entre países relacionadas con esas asociaciones. Y dejando fuera la confiabilidad de los datos, la cuestión es que las condiciones económico sociales de un país dependen de múltiples factores que no se asocian por supuesto sólo con la corrupción o con otras variables tratadas independientemente sino que

8. Paolo Mauro, Corruption and de composition of government expenditure. Journal or Public Economics 69, Pgs. 263-279. USA 1998.

9. Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi, y Erwin Tiongson, Corruption and the provision of health care and education services. The political economic of the corruption, Pgs. 111-141. Londres 2001.

10. Daniel Kaufman, Op. cit. Pg. 372.

responden a un todo que se ha configurado históricamente dando a las economías, a las sociedades, a la cultura, a las instituciones, ciertas características específicas. La mortalidad infantil, por ejemplo, es el resultado de una combinación de variables, igual que la corrupción; una de ellas que parece fundamental, es la desigualdad económica y política que puede en efecto, pero principalmente, ser causa de ambas. Sin embargo, parece coherente que la correlación entre la corrupción y otra u otras variables es sólo una constatación de que mejores condiciones de vida (económica, social y política) también implican, a lo largo del tiempo, menores niveles de corrupción.

En ese sentido, es necesario recordar que en países como Guatemala la desigualdad económica, política y social genera condiciones para que prospere la corrupción. Un estudio realizado en 2004 por Jong-Sung You y Sanjeev Khagram de la Universidad de Harvard, probó que cuanto mayor es la desigualdad en un país, mayor es la corrupción existente. Los autores explican que en “las sociedades más polarizadas en términos de distribución de la riqueza, los grupos poderosos se encuentran más estimulados (y tienen más oportunidades) para actuar ilegalmente a fin de preservar sus (privilegios), y cuando las clases socioeconómicamente más bajas se encuentran con las necesidades básicas insatisfechas, como educación o salud, pasan a ser más vulnerables y ven las acciones ilegales como algo necesario para poder sobrevivir.”¹¹

En nuestro caso es evidente que esas desigualdades han favorecido históricamente la existencia de un Estado en el cual los partidos políticos, las instituciones gubernamentales, o el Organismo Judicial se constituyeron en instituciones funcionales a los intereses de las élites y de quienes tienen más recursos económicos, lo que permitió que se enraizara la corrupción de

11. El Auditor.info, Un estudio de Harvard asegura que el crecimiento de la desigualdad aumenta la corrupción. 6 de noviembre de 2013. Edición electrónica en: <http://www.elauditor.info/articulo/712>.

diversas maneras: en forma de partidos políticos de carácter clientelar empresarial, de privilegios para los funcionarios públicos, de sustracción de bienes públicos, de sobrevaloración de bienes y servicios, de sobornos para obtener ventajas haciendo negocios con el Estado, evitar multas o trámites administrativos, de modalidades de defraudación y evasión fiscal, de creación y otorgamiento de plazas a personas no aptas para los puestos, de favores en la aplicación de la justicia, etc. Esta situación por supuesto erosionó o impidió que se fortalecieran las instituciones, no obstante los esfuerzos realizados tras la suscripción de los Acuerdos de Paz.

Aquí la corrupción muestra claramente una relación dialéctica con otras variables, por un lado es una consecuencia de la desigualdad económica y política, y por el otro, contribuye a su reproducción, pues en efecto la corrupción erosiona los ingresos y el gasto público fundamental para el desarrollo en países con altas proporciones de pobreza y pobreza extrema.

Por otra parte, las consecuencias de la corrupción sobre el gasto público, son más directas, pues incluye el desvío de fondos hacia rubros que generan más rentas o rubros que dadas las condiciones institucionales, son de fácil sustracción. De ahí que la sustracción del gasto público en países como el nuestro abarca tanto a agentes públicos como privados y se expresa en una serie de modalidades que se relacionan tanto con los contratos para la construcción de obra pública como con la provisión de medicamentos, medicinas, equipo médico, equipo de oficina, contrataciones laborales inadecuadas o simuladas. En esta dinámica influyen de manera directa funcionarios públicos de todas las jerarquías administrativas, así como miembros de la clase política y empresarios que pagan sobornos para obtener contratos de cualquier monto.

La corrupción aquí afecta tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión. Por ejemplo, se socava la efectividad del gasto público por medio de contrataciones anómalas, pactos colectivos con beneficios salariales o económicos que erosionan los presupuestos institucionales, compras superfluas o innecesarias de último momento. Asimismo, se simula la construcción de obras, se construyen con sobreprecio o se negocian contratos a cambio del pago de comisiones, evadiendo de algún modo la Ley ontrataciones del Estado, las normas presupuestarias y otras leyes.

Habría que plantear entonces que en un clima generalizado de corrupción, o de hipercorrupción (según la acepción de Luis Moreno Ocampo), la apropiación, sustracción y mal uso de los recursos públicos es la norma. En Guatemala la corrupción se sostiene en la permanencia de la impunidad y la desigualdad existentes, que garantizan por un lado la cooptación del Estado como medio para mantener el poder y los privilegios obtenidos, y por el otro, reproducen las condiciones para la aceptación social de la corrupción como medio que se hace necesario para la sobrevivencia de los grupos económicamente vulnerables.

Como se mencionó anteriormente, en un contexto de desigualdad económica y política, el volumen del gasto público está condicionado también por las ideas respecto a las cuales se constituye lo público, es decir respecto a las ideas dominantes sostenidas por los grupos que mantienen el poder y que en el caso de Guatemala contribuyeron en las últimas décadas al descrédito de la función social del Estado favoreciendo la escasa recaudación, el otorgamiento de privilegios fiscales para la realización de algunas actividades económicas, así como la evasión y defraudación tributarias, repercutiendo en el estancamiento de la carga tributaria, cuya proporción en los últimos años se situó alrededor del 10.0% del PIB. El gasto público es entonces

afectado por la escases de ingresos tributarios, así como por la sustracción indebida del mismo, el despilfarro derivado de la mala planificación, el desorden administrativo, la contratación de personal con perfiles inadecuados para el puesto desempeñado; la obtención de beneficios laborales desproporcionados respecto al perfil del puesto, la creación de “plazas fantasma”, así como por la contratación de obra pública eludiendo el contenido de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y otras normas relacionadas con el fin de obtener beneficios personales.

III. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO SOCIAL EN GUATEMALA

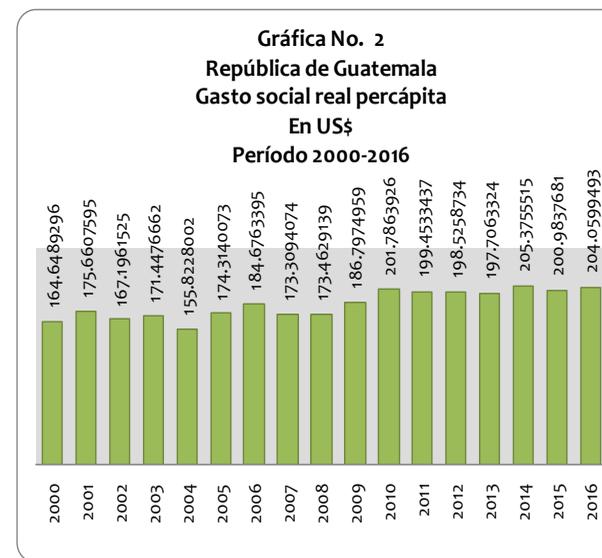
A lo largo de las últimas décadas, el gasto público y dentro de él, el gasto social, se ha incrementado en términos nominales y reales, pero siempre ha sido insuficiente para cubrir las principales necesidades de la población. Desde 1996, con el propósito de cumplir con lo establecido en los Acuerdos de Paz, el gasto



Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN

firma de los Acuerdos, pero esa tendencia se extendió en los años posteriores de tal modo que el gasto social creció a un ritmo promedio anual de 9.6% durante el período 2000-2016, mientras el gasto público total significó en ese lapso un aumento promedio de 8.3% anual (ver Gráfica No. 1).

Esa tendencia significó un aumento del gasto social real per cápita de US\$.164.7 a US\$. 204.1 durante el período 2000-2016 (ver Gráfica No. 2), pero también un estancamiento con cierta tendencia al decrecimiento de éste a partir del año 2010, lo cual



Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN

se hizo evidente con el deterioro de la infraestructura y falta de mobiliario y equipo en el sistema educativo y salud pública, el desabastecimiento de medicinas, los déficits en la seguridad pública, la falta de maestros, personal médico, la escasa producción de vivienda popular con subsidio estatal, etc.

El comportamiento del gasto público estuvo influenciado desde luego por el crecimiento de los precios, pero también por las demandas existentes y las medidas implementadas para cerrar los grandes déficits sociales existentes en el país. Por un lado, el aumento real del gasto público en el lapso mencionado, deflactado

a falta de otro indicador, por el índice de precios al consumidor (IPC), fue de sólo de 2.4% y el correspondiente al gasto social de 3.4%. Por otro, el crecimiento mayor del gasto social durante el período 2000-2016 está relacionado con la necesidad responder a las problemáticas sociales y los cambios políticos que fueron promovidos en las institucionalidad pública tras la suscripción de los Acuerdos de Paz (1996), así como con la adopción de programas de transferencias condicionadas ejecutados por el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), pero también con el deterioro del sistema político y, de ahí, con el clientelismo y la corrupción puestos en práctica para contrarrestar las deficiencias de aquel.

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Gasto social como % del PIB
Por sectores prioritarios definidos en los Acuerdos de Paz
En millones de quetzales
Período 2001-2016

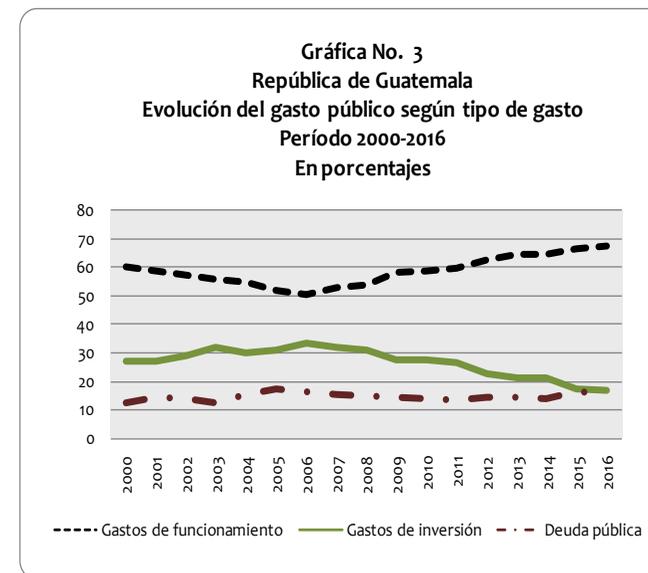
Rubro	Monto	%	PIB	%
Salud y Asistencia Social	84,881.2	27.2	4,963,832.6	1.7
Educación Ciencia y Cultura	153,466.9	49.1	4,963,832.6	3.1
Vivienda	4,946.5	1.6	4,963,832.6	0.1
Seguridad interna	40,602.5	13.0	4,963,832.6	0.8
Organismo Judicial	17,540.6	5.6	4,963,832.6	0.4
Ministerio público	11,110.2	3.6	4,963,832.6	0.2
Total	312,547.8	100.0	4,963,832.6	6.3

Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN.

Entre el gasto social por sectores prioritarios según los Acuerdos de Paz, sobresale también la mayor participación de los sectores de “Educación” y “Salud y Asistencia Social” dentro del total ejecutado entre 2001 y 2016 (más de dos terceras partes), así como la menor proporción y escasos recursos destinados a dos instituciones clave para hacer efectiva la aplicación de la justicia y la lucha contra la impunidad: el Organismo Judicial y el Ministerio Público, que en su conjunto ejecutaron solamente el 9.2% de todo

el gasto social ejecutado durante el período 2000-2016. El resto se destinó a seguridad interna (ver Cuadro No. 1). De tal modo que si los recursos para salud y educación fueron escasos y, como veremos, erosionados por la corrupción; el escaso financiamiento del Organismo Judicial y del MP, parece haber tenido la intención de limitar su buen funcionamiento.

En cuanto la distribución del gasto público por grandes renglones, se observa que durante el período analizado, se redujo el monto del gasto dedicado a inversión, se incrementaron los gastos de funcionamiento y se mantuvieron más o menos constantes los correspondientes a la deuda pública. En los primeros 8 años de la década pasada, la parte del gasto dedicada a la inversión llegó a superar el 31.0%, pero este comportamiento varió en los años posteriores, de tal modo que los gastos de inversión llegaron a representar un 17.0% del total en los años 2015 y 2016.¹² (ver Gráfica



Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN

12. Cálculo con información del MINFIN.

No. 3) Los de funcionamiento mostraron su nivel más bajo en 2006 cuando representaron el 50.6% y fueron ascendiendo hasta alcanzar el 67.5% en 2016. Por otra parte, la deuda pública, cuyo monto en el año 2000 fue equivalente al 12.7% de los gastos totales,

creció y se mantuvo alrededor del 14 o 16.0% durante la presente década.

Una característica importante del aumento de los gastos de funcionamiento es que el incremento de los mismos no se debió tanto al crecimiento de los gastos administrativos, sino al crecimiento acelerado de los gastos en recursos humanos, cuya proporción en el gasto total pasó de 51.3% a 81.8% durante el período 2000-2016, como consecuencia del crecimiento de la participación de los gastos por concepto de remuneraciones al personal de cargos fijos durante los últimos dos períodos gubernamentales. La participación de estos dentro del gasto total fue de 54.8% durante el período de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (2008-2012) y de 49.3% durante el gobierno del Partido Patriota (2012 – 2015), de tal modo que el gasto ejecutado en ese rubro entre 2008 y 2015 pasó de Q.5,681.1 a Q. 12,789.4 millones. Es decir que se incrementó en un poco más de Q. 7,000.0 millones¹³.

Ese aumento del rubro de remuneraciones en puestos fijos, así como otros incrementos relacionados con los servicios personales, suponen que hubo un aumento en las remuneraciones, pero también más contrataciones de personal. Sin embargo, en algunos casos, el aumento de personal parece estar más relacionado con un desorden administrativo que con la efectiva solución de las problemáticas sociales. Así por ejemplo, se observa un aumento proporcional importante de las plazas en el rubro de Secretarías y Otras dependencias del Ejecutivo, cuyo número total, según los presupuestos aprobados habría pasado de 2,926 a 6,181 entre 2005 y 2017, incrementándose a razón de un 8.2% anual (3,355 plazas en total) , a un ritmo mucho mayor que el correspondiente a ministerios como el de Comunicaciones, Obras Públicas y Vivienda (-1.9%); Energía y Minas (-0.47%); Ambiente y Recursos

13. Ibidem.

Naturales (4.9%); Agricultura, Ganadería y Alimentación (6.1%); Trabajo y Previsión Social (1.4%) y Finanzas Públicas (0.51%).

El crecimiento de las secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, se asocia con la importancia sociopolítica que fueron adquiriendo ciertas problemáticas que en lugar de haber sido asumidas por los ministerios, se fueron trasladando a estas entidades adscritas directamente a la Presidencia de la República con la intención de llenar un vacío institucional, de evitar los obstáculos de la burocratización ministerial o constituirse a la vez en plataforma política de los distintos gobiernos¹⁴. En algunos casos esta situación implicó una dispersión de recursos y funciones que contribuyeron también a aumentar el gasto público. Actualmente por ejemplo, existe una Secretaría de Bienestar Social, de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; de Seguridad Alimentaria y

Nutricional, junto al recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). También funciona el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, la Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán; la Autoridad para el Rescate del Lago de Amatitlán, adscritas al Ejecutivo y no al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales como correspondería. Estos son solo algunos ejemplos de la dispersión administrativa del Gobierno Central y la necesidad de plantearse seriamente una reorganización que evite a la vez la dispersión de las acciones y del presupuesto público.

Los ministerios del Gobierno Central más grandes son los ministerios de Salud y Educación, los cuales han tenido desde

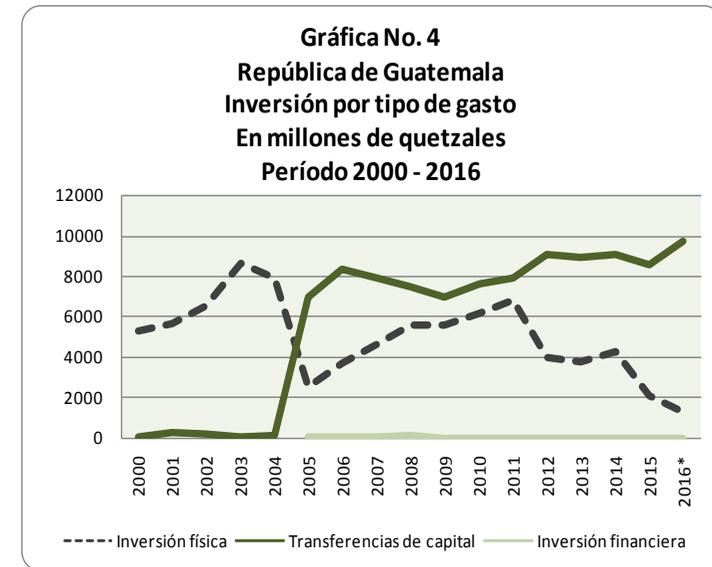
14. Se crearon entre otras, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (1989); la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (1991); Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Atitlán (1996); la Secretaría de la Mujer Indígena (1999); la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000); la Comisión Nacional contra la Discriminación y el Racismo (2002); la Secretaría de Asuntos Agrarios (2002); la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2005); la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (2006); y la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (2009).

Evolución del gasto público y el gasto social en el contexto de la crisis política y de la corrupción en Guatemala

hace años los mayores rubros del gasto y el mayor número de recursos humanos. En 2016 por ejemplo, ambos ejecutaron más de la cuarta parte del presupuesto del Gobierno Central (27.5%) y contaban con una disponibilidad presupuestaria para 242,360 plazas. Sin embargo, en el caso del Ministerio de Salud y Asistencia Social, no obstante las deficiencias existentes, el número total de plazas (permanentes, temporales, personal supernumerario y por jornal), sólo se incrementó un 0.96% anual entre 2005 y 2016, pero con las 15,039 plazas adicionales contempladas en el presupuesto 2017, el crecimiento promedio anual del período 2005-2017 será de 6.0% anual. En cambio, las plazas en el Ministerio de Educación mostraron un aumento más dinámico al aumentar un 8.2% anual durante el lapso mencionado.

Por otra parte, el comportamiento de los gastos de inversión por tipo de gasto muestra que la inversión física realizada por los ministerios de Estado sufrió un drástico recorte en los últimos años. El rubro de inversión física en donde se registra la inversión del Gobierno Central muestra una reducción de Q.5,318.8 a Q. 1,280.1 millones entre los años 2000 y 2016. Por el contrario, el rubro de transferencias de capital, en donde figuran los aportes del Estado a las municipalidades presenta una tendencia creciente, con un aumento de Q. 54.2 a Q.9,718.0 millones entre los años 2000 y 2016 (ver Gráfica No. 4). Esta situación fue influida por las distintas decisiones que se tomaron para lograr la descentralización financiera de las municipalidades, sin embargo, aunque los cambios contribuyeron a fortalecer la autonomía municipal, también erosionaron el presupuesto público necesario para la realización de infraestructura física y actividades de carácter social que por su naturaleza debe realizar el gobierno central, tales como la salud y la educación.

Licda. Mara luz Polanco



Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN

Hay que agregar también que el presupuesto para la inversión local contenido en el llamado “Listado Geográfico de Obras”, resultado de las propuestas de obra física realizadas por las comunidades por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pasa por un proceso en el que sobresalen la influencia de los intereses económicos y políticos locales representados en el Congreso de la República, así como la realización de obras que no siempre son las que más necesitan las comunidades.

La evolución del presupuesto ejecutado de inversión por institución correspondiente al gobierno central durante el período 2000-2016 muestra que la inversión total ascendió a Q.184,073.5 millones, un poco más de la cuarta parte del total (25.2%). Los montos mayores ejecutados por este concepto corresponden a los ministerios de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que por su naturaleza emplea la mayor parte de sus gastos en inversión (79.6%), cuyo

presupuesto ejecutado en inversión se redujo a Q. 1,035.3 en 2016, después de superar los Q. 6,000.0 en 2011. Sin embargo, aparecen en segundo lugar con un presupuesto ejecutado en inversión superior al de funcionamiento, las Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo (54.4% de su presupuesto); lo cual se explica por la diversidad de tareas y programas realizados: desarrollo urbano, equipamiento básico, restauración de parques arqueológicos, proyectos de desarrollo rural, construcción de viviendas o plantas de tratamiento de agua, etc. (ver Cuadro No. 1 en Anexo de Cuadros). También aparece con un presupuesto de inversión ejecutado importante el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que durante el lapso mencionado ejecutó el 44.2% de su presupuesto en gastos de inversión, debido principalmente a las transferencias para el Fondo de Tierras, el programa para entrega de fertilizantes, programas de atención a campesinos o reconversión productiva.

Al contrario, a pesar de las deficiencias en la infraestructura de los ministerios de Salud, Educación y Gobernación, estas carteras sólo pudieron dedicar el 0.7, 2.9% y 3.7 % de de su presupuesto, respectivamente, a gastos de inversión a lo largo del período 2000-2016. Por esa razón se observó un constante deterioro de la infraestructura destinada para la educación, salud y seguridad públicas, diezmadas también por la reducción del MICIVI, la corrupción y los impactos de las políticas neoliberales sobre los ingresos del Estado y la actuación de éste en el ámbito social.

Y si bien mejoraron algunos de los indicadores correspondientes, aún son significativos los déficits sociales en distintas áreas: el analfabetismo (20.0%, 2014), la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años (46.5%, 2015), violencia contra la mujer (21% de las mujeres que alguna vez fueron casadas o unidas, 2015), el déficit habitacional (49.0%, proyección 2017-2016) y la inseguridad ciudadana (quinto país más violento de América

Latina), por ejemplo.

IV. GASTO PÚBLICO Y CORRUPCIÓN EN GUATEMALA

Entonces, ¿qué podemos decir hoy sobre el gasto público y la corrupción en el país?. Es evidente sin duda que la corrupción se ha generalizado y que el gasto público ha sido erosionado por ésta y es insuficiente para cubrir las necesidades sociales de los estratos más pobres. Los casos dados a conocer por el MP y la CICIG a partir de 2015, muestran además que el Estado se convirtió en un botín político y que tanto los ingresos como el gasto público fueron diezmados con el propósito de satisfacer intereses económicos y políticos particulares.

El caso La Línea por ejemplo, reveló al menos las siguientes cuestiones: a) La presencia en la institucionalidad pública de grupos organizados integrados por funcionarios públicos del más alto nivel y empresarios que se coluden con el objetivo defraudar al Estado, erosionando la recaudación fiscal; b) La normalización de la corrupción como medio para hacer política y administrar los asuntos públicos; c) las dimensiones del rechazo empresarial al pago de impuestos; d) la intención de continuar socavando la administración tributaria, evitando a la vez el fortalecimiento del poder tributario del Estado; e) las limitaciones de la administración tributaria para cumplir con sus funciones de cobro y fiscalización. De hecho hasta 2016 la SAT no utilizó todos los medios legales que tenía a su alcance para llevar a buen término los juicios por delitos tributarios cometidos por empresas y otros contribuyentes. Es más como ocurrió en el caso de la empresa Aceros de Guatemala, funcionarios de la SAT, incluidas personas que trabajaban en el Departamento Jurídico, se asociaron para entorpecer la demanda iniciada por la Administración Tributaria en contra de la empresa por haber evadido el pago de impuestos simulando la compra de chatarra por Q. 255.0 millones a compañías de cartón creadas

con ese propósito.

Retomando las afirmaciones de Kaufman citadas arriba, aquí la corrupción implicó que las personas más preparadas o los técnicos de carrera olvidaran los objetivos de la institución con el fin de obtener beneficios personales. Fue la misma administración tributaria infiltrada por políticos situados en los más altos cargos del organismo ejecutivo y por empresarios corruptos, la que contribuyó a socavar sus funciones y disminuir la recaudación tributaria, coadyuvando a la vez a la crisis de falta de ingresos tributarios observada actualmente.

4.1 La corrupción en la ejecución de los gastos de funcionamiento, algunos ejemplos

Cuando el sistema político se ha deteriorado y la democracia representativa se sostiene sólo en los procesos electorales y el clientelismo, la corrupción en un país con una alta proporción de la población trabajando en la informalidad, el tráfico de influencias para obtener una plaza en la administración pública se vuelve algo común y quizás la manera más fácil de pagar los favores políticos recibidos en las campañas electorales. En Guatemala esta situación se expresa en la creación de “plazas fantasma” o de puestos que no son indispensables para el buen funcionamiento de la institucionalidad pública, como en la contratación de personal que no es el idóneo para ejercer los cargos asignados, lo cual disminuye la productividad laboral y repercute negativamente en el buen uso del gasto público y los resultados esperados.

En Guatemala esta práctica se ha dado de diferentes formas. Entre los casos conocidos en los últimos años sobresalen los correspondientes al Congreso de la República que por su condición de institución político partidaria fue particularmente utilizada como botín político, lo cual ha incluido la negociación de un pacto

colectivo que otorgó beneficios laborales que inflaron los gastos por concepto de sueldos que favoreció al personal contratado; pero también a los diputados que buscaban plazas para aumentar sus ingresos o colocar en buenos puestos a sus correligionarios u otras personas a las que debían pagar por los favores recibidos. Entre los casos emblemáticos se encuentra el fraude cometido por ex presidente del Congreso y ex presidente de la Cámara de Industria, Pedro Muadi, quien contrató personal de seguridad de su propia empresa para prestar servicios al Congreso con salarios que superaban los montos realmente pagados a los agentes, obteniendo ganancias personales por un monto de Q. 3.0 millones aproximadamente.¹⁵ En otro caso, varios diputados, incluidos algunos integrantes de la Junta Directiva del Congreso 2014-2015 y 2015-2016, están siendo procesados por haber solicitado plazas para sus oficinas y contratado personas que no llenaban el perfil requerido para los puestos desempeñados o simulando la contratación de personal que no se presentaba a trabajar porque laboraba en otras dependencias del Estado o empresas privadas.¹⁶

15. La Hora, “**Plazas fantasma: condenados deben devolver dinero**”. Guatemala, 9 de junio de 2016. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/plazas-fantasma-condenados-deben-devolver-dinero/>

16 . Entre los implicados en este tipo de hechos se encuentran el Ex director General del Congreso, José Luis Mijangos Contreras y los ex diputados Edgar Romeo Cristiani Calderón y Alfredo Augusto Rabbé Tejeda. También están involucrados los diputados o ex diputados Luis Armando Rabbé Tejeda, Aristides Crespo Villegas, Julio César López Villatoro, Selvin Boanerges García Velásquez, César Emilio Fajardo Morales, Manuel Marcelino García Chutá, Juan David Alfredo Alcazar Solís, Pedro Gálvez Hernández, Carlos Humberto Herrera Quezada y Carlos Enrique López Girón. (ver CICIG, Comunicado de Prensa No. 44 y Noticias de América del Norte y del Caribe (NODAL), “Guatemala: detienen a diputados y ex diputados señalados de crear plazas fantasma en el Congreso”. Edición electrónica <http://www.nodal.am/2017/03/corrupcion-guatemala-detienen-diputados-exdiputados-senalados-crear-plazas-fantasmas-congreso/>. Según la CICIG además de establecerse que varias de las personas fueron contratadas no se presentaban a trabajar, “La investigación evidencia que los miembros de la Junta Directiva se unieron para distribuirse un alto número de plazas para contratar personal con presupuesto del Congreso, en contravención de las normas de reclutamiento y contratación del organismo y las normas generales en la materia vigentes en el Estado de Guatemala.”

La sustracción o mal uso de recursos del Estado por medio de contrataciones inadecuadas quizás sea más evidente en una institución como el Congreso de la República en donde predomina la política partidaria y la mayor proporción del presupuesto se destina a gastos de funcionamiento, sin embargo, la corrupción a través de contrataciones indebidas que inciden en la calidad del personal contratado, y por tanto, en la buena marcha de las instituciones es común en muchas de las entidades del Estado. La contratación de personal temporal o por contrato (por plazos de contratación cortos) se ha generalizado, lo cual permite en muchos casos el intercambio de favores y condicionar la lealtad de las personas a los intereses de los funcionarios en puestos jerárquicamente superiores. En el caso del Ministerio de Salud y Asistencia Social, por ejemplo, se presupuestaron durante los últimos años un número similar de plazas permanentes (alrededor de unas 20,482 entre 2009 y 2016) y se fueron incrementando las plazas para el personal supernumerario o por jornal hasta llegar a un total de plazas presupuestadas de 40,312 en 2017, cuando se registraron unas 35,488 plazas para el personal permanente.

No obstante lo anterior, en una entrevista realizada en abril de 2017, la Ministra Lucrecia Hernández Mac, informó que a finales de 2016, cuando se registraron en el presupuesto un total de 25,232 plazas, el MSPAS contaba, según un censo reciente, con unos 52,000 trabajadores y que más del 60.0% eran personas empleadas por contrato temporal, situación que impedía la existencia de una carrera de salud y que el personal se identificara con la atención a la salud de la población.¹⁷ Esta situación implica que además de los problemas derivados de contrataciones que no contribuyen a mejorar la atención en salud, no existen registros confiables y permanentemente actualizados sobre el número de personas contratadas en el MSPAS, y por tanto, tampoco estimaciones más o menos certeras sobre el monto que se pierde en ese concepto.

17. Publinews, “La corrupción nos afecta en credibilidad, ministra de salud”. Guatemala, 9 de abril de 2017. Edición electrónica en <https://www.publinews.gt/gt/guatemala/2017/04/09/corrupcion-afecta-credibilidad-ministra-salud.html>

Pero en el Ministerio de Salud Pública, como en otras instituciones, la erosión del presupuesto dedicado al pago de salarios se da también por la vía de los grandes beneficios que han sido negociados por el personal permanente por medio del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, y que de acuerdo con un dictamen de la Procuraduría General de la Nación, fue autorizado sin considerar las fuentes de financiamiento y dadas las condiciones financieras del Estado, disminuye el presupuesto necesario para cumplir con la obligación que tiene el Estado de velar por la salud de los guatemaltecos.¹⁸

Por lo anterior, existen también condiciones salariales diferentes entre el personal con contrato permanente y quienes tienen contratos temporales, lo cual atenta contra el principio de equidad y genera relaciones laborales que contribuyen finalmente al deterioro de la atención a la salud por parte del Estado.

Asimismo, se sabe que la sustracción de recursos para el buen funcionamiento de los servicios prestados por el Ministerio de Salud, se da por vías que describen cómo se ha generalizado la corrupción en el país, y cómo ésta, dadas las condiciones de impunidad, pero también la desigualdad existentes, afecta de una u otra manera los gastos de funcionamiento así como los de inversión. Existe, por ejemplo, el llamado robo hormiga de medicamentos que es llevado a cabo por los trabajadores de salud. En 2014, el entonces Ministro de Salud, Luis Enrique Monterroso, informó a la prensa que había presentado 28 denuncias al Ministerio Público, por igual número de casos de robo de medicamentos en los hospitales del país. En 2014, se informó que el 20% de los medicamentos e insumos (unos Q.600.0 millones) comprados por el MSPAS son sustraídos anualmente por funcionarios y empleados del mismo por medio de la elaboración de recetas falsas, simulación de compras y engaños a los pacientes. En 2015 el Director del Hospital Roosevelt, Carlos 18. Procuraduría General de la Nación (PGN), Dictamen No. 5728-2015. Pg. 27. Guatemala, 23 de diciembre de 2015.

Soto, informó que se habían encontrado medicamentos valorados en más de Q.106,000.0 ocultos en el cielo falso de la pediatría del hospital con la intención de sustraerlos posteriormente.

Es conocida también la sobrevaloración que se da en las compras del Estado, lo cual afecta también al MSPAS y otras instituciones ejecutoras de gasto social como el Ministerio de Educación o el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En varias ocasiones la Unidad de Supervisión Hospitalaria de la institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), ha detectado que se sobrevaloran las compras de medicamentos, alimentos, equipo médico y contrataciones de personal que no llena el perfil requerido para el desempeño del puesto. Es usual el fraccionamiento en las compras por medio de la compra directa para evitar los procesos de licitación y cotización. En el Ministerio de Educación también han existido denuncias respecto a la sobrevaloración de útiles escolares como lapiceros, mochilas, libros de texto; y en el MIDES, ha ocurrido lo mismo con la compra de alimentos para los comedores o las llamadas bolsas seguras.

La sobrevaloración en las compras del Estado se ha normalizado en casi todas las instituciones del Estado, e involucra por supuesto a los funcionarios y empleados públicos, pero también a las empresas oferentes que negocian comisiones con los encargados de compras. Se trata de políticas empresariales que no han logrado ser contrarrestadas con las normas legales y mecanismos que se han implementado para evitarlo debido a la impunidad que ha existido respecto a este tipo de delitos.

4.2 Corrupción y gastos de inversión: TCQ, Odebrecht y otros

La corrupción respecto a la realización de proyectos de inversión pública también se ha manifestado de diferentes formas en los últimos años y se ha reproducido en torno a la impunidad

sostenida por los intereses económicos y sus operadores en el sistema político y de justicia. Casos como el de la Terminal de Contenedores Quetzal (TCQ), muestran que la corrupción de los funcionarios públicos no solamente es fomentada por las empresas sino también avalada por los gobierno en función de los intereses políticos personales y empresariales nacionales e internacionales. De acuerdo con la información proporcionada por el MP y la CICIG, esta empresa pudo instalarse en el país porque directivos del Grupo Maritim Terminal de Contenedores de Barcelona (TCB), del que aquella era subsidiaria, sobornó a un grupo de altos funcionarios públicos incluidos el ex presidente de la República, Otto Pérez Molina, y la ex vicepresidenta, Roxana Baldetti, quienes habrían recibido US\$6.5 millones para otorgar en usufructo por 25 años 348,000 metros cuadrados en terrenos pertenecientes a la Empresa Portuaria Quetzal (EPQ), con el propósito de instalar ahí una terminal marítima que por sus características también competirá con esta empresa estatal.

Sin embargo, a pesar de las evidencias sobre los sobornos, la corrupción que rodea el negocio y el proceso judicial que se lleva a cabo, los empresarios agrupados en las cámaras del CACIF y el gobierno de Guatemala, presidido por Jimmy Morales, se inclinaron por una salida que protegiera la entrada en operaciones de TCQ. Entre los argumentos expresados por los empresarios se indicó que el proyecto es indispensable para la competitividad del país porque la situación de los puertos es crítica o que una empresa privada como “TCQ reducirá la corrupción y malas prácticas en los puertos”. En conclusión, la solución encontrada por el gobierno y avalada por los empresarios consiste en respaldar el proceso judicial iniciado contra los funcionarios y empresarios implicados en el hecho de corrupción, pero proteger el negocio realizado, lo cual tiene por supuesto implicaciones asociadas con los elementos subjetivos que contribuyen a la reproducción de la corrupción en Guatemala.

El caso TCQ deja ver la influencia que los intereses económicos y las ideas dominantes en la reproducción del modelo económico, tienen sobre la corrupción. Es evidente que quienes participaron en los hechos ilícitos que permitieron la operación de TCQ en el país (funcionarios y empresarios corruptos), consideraron que los sobornos pasarían desapercibidos en un contexto político en donde quienes tienen el poder cuestionan permanentemente la capacidad del Estado para realizar actividades económicas. Son esas ideas, las que permiten que hoy TCQ pueda operar en el país a pesar del pago de sobornos que lo hicieron posible.

Entre el gasto público dedicado a inversión, destaca también particularmente el ejecutado por el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyos funcionarios han sido acusados reiteradamente en actos de corrupción. En años recientes y en lo que corresponde a la gestión del Partido Patriota y el Ministro Alejandro Sinibaldi, sobresale el caso de la empresa transnacional Odebrecht. Sin embargo, es oportuno hacer un paréntesis para indicar que la gestión del MICIVI, ha sido calificada en más de una ocasión de ineficiente, no sólo por las dificultades que ha tenido para mantener en buenas condiciones la red vial, sino también por haber acumulado una deuda flotante significativa (pudo haber acumulado una deuda legal e ilegal de Q.11,000.0 entre 2001 y 2012), como consecuencia del mal manejo administrativo de su presupuesto y la realización de proyectos sin el respaldo presupuestario necesario, lo cual es expresión de un desorden administrativo que pudo haber facilitado también la realización de negocios ilícitos entre funcionarios y contratistas del Estado.

Debe recordarse que el Ministro de Comunicaciones durante el gobierno de Alfonso Portillo, Luis Rabbé (ahora prófugo de la justicia por su actuación en el Congreso de la República), fue entonces obligado a renunciar en medio de acusaciones de corrupción. La competencia por los contratos entre diferentes

empresas y la operación de pequeñas empresas creadas que se habían sido beneficiadas con proyectos millonarios del MICIVI, provocó las acusaciones de otros contratistas quienes expresaron que se veían obligados a pagar comisiones y porcentajes por la adjudicación de las obras.¹⁹ En noviembre de 2016 también se ligó proceso judicial a varios trabajadores de la Unidad para el Desarrollo de la Vivienda Popular (UDEVIPO), del MICIVI, por haber celebrado un contrato y pagado a la empresa Mercadeo del Agua (MERCAGUA S.A.), más de Q. 1.0 millón por la construcción de un pozo y un sistema de distribución de agua que jamás se realizaron²⁰.

Asimismo, el caso de la empresa brasileña Odebrecht, reafirma que la corrupción en los contratos para la realización de los proyectos de inversión del MICIVI es frecuente y que en los hechos estuvieron involucrados también varios diputados del Congreso de la República. De acuerdo con la información dada a conocer por medios de prensa, la empresa habría repartido en Guatemala sobornos por US\$ 18.0 millones para que les concedieran la obra y se aprobaran los préstamos necesarios para la construcción del tramo carretero de Coteles a Tecún Uman que forma parte del Corredor Pacífico²¹ y cuyo costo inicial se pactó en US\$ 399.0 millones financiados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).²² La declaración de la empresa

19. Hemeroteca Prensa Libre, **Rabbé es removido del MICIVI**. Guatemala, 14 de junio de 2015. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/rabbe-es-removido-del-miciviv>

20. Prensa Libre, **ex empleados de UDEVIPO son ligados a proceso**. Guatemala, 17 de noviembre de 2016. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/capturan-por-corrupcion-a-exdirector-de-udevipo>

21. Se llama así al Corredor Mesoamericano de Integración, una vía que se extenderá desde Puebla en México, hasta Panamá. Información proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica que “este proyecto requiere cerca de US\$2,256 millones para la adecuación, mantenimiento y operación de cerca de 2,213 km, así como para elevar los estándares de seguridad vial en un total de 3,241 km que constituyen el corredor. Este programa contempla obras de infraestructura, reforma de los procedimientos aduaneros y facilitación comercial en los seis pasos fronterizos.”

22. De acuerdo con una declaración suscrita por Odebrecht ante la fiscalía de New York, “Entre y alrededor de 2013 y 2015 Odebrecht hizo y encargó hacer pagos corruptos por

ante la justicia estadounidense indica que ésta acordó pagar a un alto funcionario guatemalteco un porcentaje del valor del contrato y que realizó pagos por un monto de US\$ 11.5 millones a varias empresas identificadas por el funcionario de quien no se dio a conocer el nombre.

En Guatemala, los rumores sobre esos sobornos se dieron a conocer en octubre de 2012, cuando se aprobaron los préstamos y el diputado Roberto Villate denunció que “corrió dinero” para la aprobación de los mismos; pero al parecer las buenas condiciones del negocio provocaron que posteriormente, en 2013, sin una razón válida, el MICIVI cambiara los términos del contrato aumentando el costo por kilómetro de los US\$ 2.9 millones originalmente pactados a US\$ 8.3 millones, sin que se informara de los cambios al Ministerio de Finanzas y al Congreso de la República, razón por la cual, las actuales autoridades del MICIVI presentaron en enero del presente año una denuncia ante el Ministerio Público para que se investigue y se deduzcan responsabilidades. Dicha denuncia no incluye los nombres de los responsables, pero la investigación del MP abarcaría las gestiones de uno de los Ministros de Comunicaciones del Gobierno de Álvaro Colóm, Jesús Insua Ramazzini, así como la del Ministro del Gobierno de Gobierno de Otto Pérez Molina, Alejandro Castillo Sinibaldi.

Otra denuncia fue presentada en junio de 2016 por la Contraloría General de Cuentas (CGC), quien manifiesta que existen ilícitos en el contrato suscrito por el MICIVI y Odebrecht. Se menciona especialmente que constituye un ilícito que la empresa contratada interviniera en la contratación del financiamiento y se sospecha de posibles delitos en contra del patrimonio del Estado.

aproximadamente US\$18 millones a autoridades de gobierno en Guatemala para asegurar contratos de obra pública. **Odebrecht obtuvo beneficios de aproximadamente US\$34 millones como resultado de esos pagos corruptos**”. Ver El Periódico, “Las Confesiones de Odebrecht en New York”. Guatemala, 19 de febrero de 2017. Edición electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/investigacion/2017/02/19/nota-18-3/>.

Retomando los planteamientos teóricos expuestos anteriormente podría decirse que en países con grandes niveles de impunidad y desigualdad como Guatemala, la erosión del gasto público ocurre por muchas vías que van desde el robo hormiga de materiales e insumos por parte de empleados y funcionarios públicos, así como beneficios salariales excesivos, hasta la colusión entre funcionarios públicos del más alto nivel y empresarios para la contratación de servicios y construcción de obra gris con el propósito de obtener beneficios personales. Es decir que quienes han logrado acumular riqueza y forjar privilegios con el concurso del Estado, tienen las condiciones económicas para reproducir sus capitales en torno a la obra pública por medios ilícitos, mientras la población que se encuentra en condiciones de pobreza, ven en la corrupción, como dicen Jong-Sung You y Sanjeev Khagram, un medio necesario para mejorar sus condiciones económicas y sobrevivir.

V. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE CORRUPCIÓN

El impacto de esa situación sobre la administración del gasto público y en general, para los resultados de la administración pública están a la vista, como ya se ha documentado en otros escritos. La atención en el sistema de salud y educación es precaria. Faltan medicamentos, camas, insumos, personal capacitado; así como escuelas, aulas, pupitres, maestros. Asimismo, son notables las deficiencias existentes en la red vial, la falta de servicios básicos en muchas comunidades en los barrios urbanos y en el área rural. La atención pública para los niños, jóvenes y personas de la tercera edad es mínima, al igual que los recursos materiales y humanos para resguardar la seguridad y el cumplimiento de la justicia.

La pobreza está como sabemos determinada por múltiples factores, pero no cabe duda que las políticas públicas y la forma como se

implementan influye de manera importante sobre las condiciones de vida de la población. Si existen planes y programas apropiados y si la institucionalidad pública aborda esta problemática como una prioridad, ir reduciendo la incidencia de la pobreza es posible. Sin embargo, en un clima de desorden administrativo, mala administración de los recursos y corrupción política, los objetivos institucionales se pervierten y la reducción de la pobreza se hace cada vez más difícil, especialmente si las elites económicas y políticas ponen en práctica discursos y acciones que socavan la función social del Estado.

La idea de que el Estado no era un buen distribuidor de los recursos y que debía asumir una función social subsidiaria marginal, junto a los problemas ya existentes en las entidades públicas, sirvieron a los poderes fácticos para contener de distintas maneras el monto de los impuestos que debían pagar, pero también para orientar el gasto público hacia proyectos de inversión o gastos de funcionamiento que potenciaban la obtención de ganancias privadas, utilizando mecanismos lícitos e ilícitos, lo que a su vez sirvió para desacreditar aún más la función pública, generando un círculo vicioso cuyos resultados se condensaron en el estancamiento y deterioro de las funciones del Estado, que continuó alejándose de sus principales mandatos constitucionales: la realización del bien común y su deber de “garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo integral de la persona”.²³

En Guatemala, es evidente que el agravamiento de las condiciones de corrupción, así como el discurso y las acciones para limitar la función social del Estado tuvo como contrapartida el aumento de la pobreza. Al contrario de lo que se esperaba al iniciarse el milenio, la última Encuesta Nacional de Condiciones de

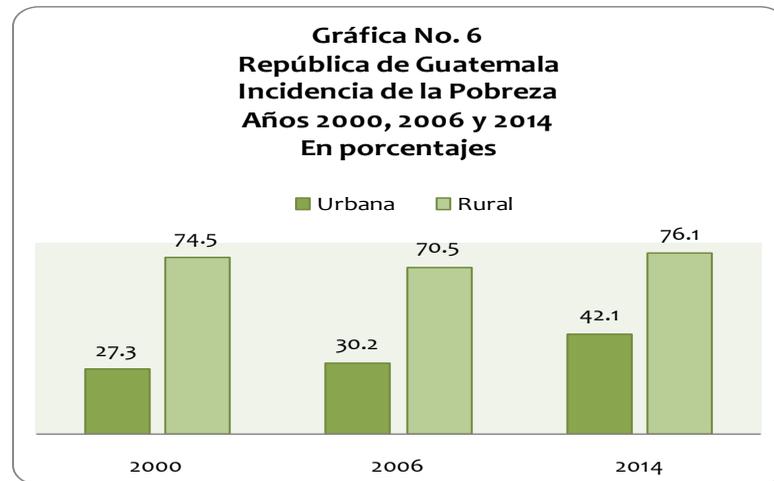
²³. Congreso de la República, Constitución política de la República de Guatemala. Artículos 1 y 2. Guatemala, 1985.

Vida realizada en 2014(ENCOVI-2014), reveló que la pobreza total que se redujo de 56.4% a 51.2% entre 2000 y 2006, pero se elevó a 59.3% en el período 2006-2014 (ver Gráfica No. 5).

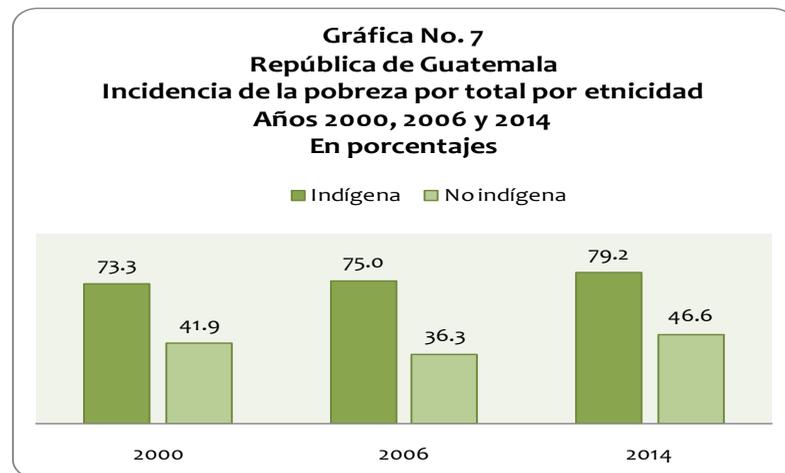


Fuente: Elaboración propia con información del INE, resultado de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.

De acuerdo con la Encuesta, la pobreza afecta en forma dramática a las poblaciones rurales e indígenas; pero durante los 14 años comprendidos entre 2000 y 2014, el comportamiento de la incidencia de la pobreza en estos grupos poblacionales fue tal que aumentó más en las áreas urbanas y entre la población no indígena (ver Gráficas No. 6 y No. 7), lo cual puede estar relacionado con la migración hacia los centros poblados y el incremento de las dificultades para habitar en los mismos, incluidas aquí las deficiencias en los servicios básicos, así como la inseguridad y la violencia que desmotivaron la creación de los micro y pequeños negocios familiares en las áreas urbanas.



Fuente: Elaboración propia con información del INE, resultado de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.



Fuente: Elaboración propia con información del INE, resultado de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.

No se puede negar que hubo avances en los social, pero tampoco que los mismos llegaron a un punto que se manifestó no sólo en el estancamiento y retroceso de los indicadores sociales durante el último período gubernamental, sino también en la definición de una coyuntura política que se manifiesta especialmente en la falta, ineficiencia o precariedad de los servicios públicos, y en general, en la falta de recursos para hacer frente a grande problemáticas que no pueden ser resueltas por la empresa privada como: el deterioro de los servicios públicos de salud y educación; el aumento de la violencia; las malas condiciones existentes para la prestación del transporte público urbano asediado por grupos de extorsionistas; las consecuencias del cambio climático que se manifiestas en sequías, incendios forestales o inundaciones y la contaminación de ríos y lagos; la desprotección de la niñez y la juventud por parte del Estado; la inclinación de los funcionarios públicos de favorecer a las empresas y no tomar en cuenta la opinión de los pobladores en los conflictos mineros y otros megaproyectos.

Frente a esas y otras problemáticas, en el escenario actual se observan algunas diferencias respecto a la situación existente antes de abril de 2015 cuando se intensificó el trabajo de la CICIG y el MP en contra de la corrupción y la impunidad. Entre estas diferencias está precisamente en la magnitud de las acciones realizadas por estas instancias para combatir la corrupción en distintas esferas de la administración pública, dejando al descubierto la magnitud del problema y revelando con decenas de denuncias las mil y una formas encontradas por los políticos, funcionarios y ex funcionarios públicos para concretar la cooptación del Estado, lo cual se manifiesta también en la lentitud con que avanzan los procesos judiciales iniciados en contra de los más altos funcionarios del ex gobernante Partido Patriota y otros integrantes de partidos políticos, diputados, ex diputados, ex funcionarios del más alto nivel jerárquico y empresarios.

Hace un poco más de dos años las acciones llevadas a cabo por el MP y la CICIG eran inimaginables. Hoy, a la luz de una mejor comprensión de la problemática de corrupción existente, y a pesar de los intereses nacionales e internacionales que se encuentran detrás de las acciones de la CICIG, hay acaso mejores condiciones para denunciar y provocar cambios en la institucionalidad pública respecto a la corrupción, tanto como la resistencia que se ejerce desde afuera y dentro de las mismas para evitar que el poder constituido, basado en el proyecto de las élites económicas y otros poderes fácticos sea subvertido. En la cárcel, los políticos que quisieron aprovechar los recursos del Estado para sí; y afuera de ella, en el gobierno, entre los grandes empresarios; los proyectos, las políticas o la ausencia de ellas, las ideas, la preservación de privilegios fiscales, las acciones para conseguir que el gasto público sirva lo más posible a la reproducción de los capitales privados.

Y mientras las élites económicas y políticas, buscan reproducir el mismo estado de cosas, con las mismas ideas y prácticas, es evidente que el gasto público es insuficiente para atender las necesidades de quienes se encuentran en estado de pobreza y extrema pobreza. En gasto social representó en 2016 solamente el 6.2% del PIB (sin contar la corrupción y mejorar la calidad del gasto), cuando se requiere según la Organización para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), al menos un 6.0% del PIB.²⁴ Asimismo, de acuerdo con el Plan Operativo Anual para el Año 2017 del MSPAS, esta institución que en 2016 ejecutó un presupuesto equivalente al 1.1% del PIB, requería para cumplir con sus compromisos de un monto cercano al 4.8% del PIB. También se constata que en 2016, el presupuesto ejecutado en el rubro de gasto en Seguridad y Justicia, donde se incluyen los montos correspondientes a la

24. Ver Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Marzo de 2014. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092S.pdf>

seguridad interna, el Organismo Judicial y el Ministerio Público, representó el 1.3%, una cantidad insuficiente si se considera por ejemplo que Guatemala es el quinto país más violento en América Latina y que el MP sólo tiene presencia en el 20.0% de los municipios del país (ver Cuadro No. 2). El otro rubro que compone el gasto social es el correspondiente al financiamiento para vivienda popular, cuyo monto total se redujo cerca de un cincuenta por ciento aproximadamente entre 2015 y 2017, al pasar de Q.245.1 a Q. 124.4 millones, en lo que parece ser un paso más en el proceso por el cual el Estado ha ido abandonando su participación en la reducción del déficit habitacional estimado en 1.6 millones de unidades (2016).

Cuadro No. 2
República de Guatemala
Gasto social como % del PIB
Por sectores prioritarios definidos en los Acuerdos de Paz
En millones de quetzales
Año 2016

Rubro	Monto	%	PIB	%
Salud y Asistencia Social	8,653.3	26.6	522,593.9	1.66
Educación Ciencia y Cultura	15,877.4	48.9	522,593.9	3.04
Vivienda	124.4	0.4	522,593.9	0.02
Seguridad interna	4,247.2	13.1	522,593.9	0.81
Organismo Judicial	2,019.7	6.2	522,593.9	0.39
Ministerio público	1,561.3	4.8	522,593.9	0.30
Total	32,483.3	100.0	522,593.9	6.22

Fuente: Elaboración Propia con información del MINFIN.

VI. REFLEXIONES FINALES

En un país como Guatemala, con una alta incidencia de la pobreza, desigualdad e impunidad, la corrupción ha alcanzado el grado de hipercorrupción, y la corrupción en las finanzas públicas se manifiesta de formas que inciden tanto en la recaudación tributaria como en la ejecución del presupuesto público.

Esa situación fue sostenida también por la fuerza con la que se divulga el discurso neoliberal en el país y la capacidad de éste para reproducir la defensa de los intereses privados y desvirtuar la función social del Estado, de tal modo que en el contexto de la aplicación de los Acuerdos de Paz y durante la década pasada, mientras se incrementaba el gasto social para cumplir con los compromisos establecidos en los mismos, se propagaban ideas y realizaban acciones que se traducían en rechazo al pago de impuestos y estancamiento de la carga tributaria, al mismo tiempo que prevenía sobre el riesgo de más gasto social en un contexto político de clientelismo y corrupción.

Además, en muchas ocasiones el aumento de impuestos fue acompañado de privilegios fiscales para algunos sectores económicos, mientras el Estado adquiría cada vez más las características de botín político reclamado desde el ejercicio del poder por los funcionarios públicos, pero también por los agentes privados, quienes se beneficiaban lícita e ilícitamente de la ejecución del presupuesto público. En otras palabras, la idea de que el Estado debía intervenir lo menos posible en la economía, repetida constantemente por el sector privado, se complementaba con la idea de que el gasto público debía contribuir a la reproducción del capital a través de los contratos otorgados por el Estado a la empresa privada.

En la práctica ese deseo del Estado mínimo contribuyó al desprestigio de lo público como una esfera capaz de intervenir en la economía y atender la problemática social del país; lo cual generó dos tendencias contrapuestas: por un lado deslegitimó lo público entre la población guatemalteca, y por el otro, permitió la ascensión de una clase política permeada por las ideas neoliberales al servicio de las elites nacionales e internacionales e interesada en la obtención de los beneficios personales que vienen con el ejercicio del poder y el manejo de los recursos públicos;

contribuyendo asimismo a reproducir y profundizar la corrupción alentada a su vez la indiferencia cultivada hacia lo público.

Eso fue posible principalmente por las condiciones históricas de desigualdad económica y política, así como por la permanencia de la impunidad que evitó la correcta aplicación de la justicia y dejó un amplio espacio para que los agentes públicos y privados dispusieran arbitrariamente de los recursos públicos, incluido el gasto social, lo cual acentuó asimismo la desprotección social, la seguridad pública y la pobreza.

En condiciones como las descritas, eliminar la corrupción en las finanzas públicas no depende sólo del fortalecimiento de la legislación específica o de los órganos de control del Estado, sino también de una profunda reforma política que conlleve una transformación en la forma de pensar lo público, diversificando sus formas de intervención en el ámbito económico, político y social, con el fin de provocar una mayor equidad en las relaciones de poder, mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y una institucionalidad más fuerte que enfatice en la eliminación de las condiciones de pobreza y desigualdad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Cecchini, Simone y Maradiaga, Aldo, Programas de Transferencias condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2011.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG), Comunicado de Prensa No. 44, Capturados diputados del Congreso por Caso “Plazas Fantasma”. Guatemala, 26 de mayo de 2016.
- Congreso de la República, Constitución política de la República de Guatemala. Artículos 1 y 2. Guatemala, 1985.
- El Auditor.info, Un estudio de Harvard asegura que el crecimiento de la desigualdad aumenta la corrupción. 6 de noviembre de 2013. Edición electrónica en: <http://www.elauditor.info/articulo/712>.
- El Periódico, “Las Confesiones de Odebrecht en New York”. Guatemala, 19 de febrero de 2017. Edición electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/investigacion/2017/02/19/nota-18-3/>.
- Gupta, Sanjeev, Davoodi, Hamid y Tiongson, Erwin. Corruption and the provision of health care and education services. The political economic of the corruption. Londres 2001.
- Hemeroteca Prensa Libre, Rabbé es removido del MICIVI. Guatemala, 14 de junio de 2015. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/rabbe-es-removido-del-miciviv>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Oxfam Guatemala, La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Guatemala, agosto de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados. Guatemala, diciembre de 2015.
- Kaufmann, Daniel, Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Perspectivas. Edición electrónica en: http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann_s_parr.pdf
- La Hora, “Plazas fantasma: condenados deben devolver dinero”. Guatemala, 9 de junio de 2016. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/plazas-fantasma-condenados-deben-devolver-dinero/>
- Maruro, Paolo, Corruption and de composition of government expenditure. Journal or Public Economics 69. USA 1998.
- Noticias de América del Norte y del Caribe (NODAL), “Guatemala: detienen a diputados y ex diputados señalados de crear plazas fantasma en el Congreso”. Edición electrónica <http://www.nodal.am/2017/03/corrupcion-guatemala-detienen-diputados-exdiputados-senalados-crear-plazas-fantasmas-congreso/>
- Nozick, Robert, Anarquía, Estado y Utopía. Nueva York 1974.
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Aumentar los ingresos procedentes de

los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Marzo de 2014. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092S.pdf>

- Prensa Libre, Ex empleados de UDEVIPPO son ligados a proceso. Guatemala, 17 de noviembre de 2016. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/capturan-por-corrupcion-a-exdirector-de-udevipo>
- Procuraduría General de la Nación (PGN), Dictamen No. 5728-2015. Guatemala, 23 de diciembre de 2015.
- Publinews, “La corrupción nos afecta en credibilidad, ministra de salud”. Guatemala, 9 de abril de 2017. Edición electrónica en <https://www.publinews.gt/gt/guatemala/2017/04/09/corrupcion-afecta-credibilidad-ministra-salud.html>

ANEXO DE CUADROS

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Gastos de funcionamiento e inversión
Período 2000-2016
En millones de quetzales y porcentajes

Institución	Total	% respecto al total del período	% respecto al total por institución
Total	623,192.9	100.0	100.0
Funcionamiento	439,119.4	100.0	70.5
Inversión	184,073.5	100.0	29.5
Presidencia de la República	3,106.4	0.5	100.0
Funcionamiento	3,060.4	0.7	98.5
Inversión	46.0	0.0	1.5
Relaciones Exteriores	4,727.5	0.8	100.0
Funcionamiento	4,586.8	1.0	97.0
Inversión	140.8	0.1	3.0
Gobernación	40,922.4	6.6	100.0
Funcionamiento	39,427.8	9.0	96.3
Inversión	1,494.5	0.8	3.7
Defensa Nacional	24,216.3	3.9	100.0
Funcionamiento	23,312.0	5.3	96.3
Inversión	904.3	0.5	3.7
Finanzas Públicas	4,022.7	0.6	100.0
Funcionamiento	3,885.9	0.9	96.6
Inversión	136.9	0.1	3.4
Educación	118,751.9	19.1	100.0
Funcionamiento	117,935.1	26.9	99.3
Inversión	816.9	0.4	0.7
Salud Pública y Asistencia Social	53,468.2	8.6	100.0
Funcionamiento	51,938.4	11.8	97.1
Inversión	1,529.8	0.8	2.9

Continúa...

Evolución del gasto público y el gasto social en el contexto de la crisis política y de la corrupción en Guatemala

... Viene

Cuadro No. 1
República de Guatemala
Gastos de funcionamiento e inversión
Período 2000-2016
En millones de quetzales y porcentajes

Institución	Total	% respecto al total del período	% respecto al total por institución
Trabajo y Previsión Social	5,320.2	0.9	100.0
Funcionamiento	5,202.4	1.2	97.8
Inversión	117.8	0.1	2.2
Economía	3,599.8	0.6	100.0
Funcionamiento	3,217.6	0.7	89.4
Inversión	382.2	0.2	10.6
Agricultura, Ganadería y Alimentación	18,684.9	3.0	100.0
Funcionamiento	10,423.4	2.4	55.8
Inversión	8,261.5	4.5	44.2
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	62,794.9	10.1	100.0
Funcionamiento	12,830.4	2.9	20.4
Inversión	49,964.5	27.1	79.6
Energía y Minas	1,126.9	0.2	100.0
Funcionamiento	924.1	0.2	82.0
Inversión	202.8	0.1	18.0
Cultura y Deportes	4,218.6	0.7	100.0
Funcionamiento	3,164.0	0.7	75.0
Inversión	1,054.5	0.6	25.0
Secretarías	30,926.6	5.0	100.0
Funcionamiento	14,114.5	3.2	45.6
Inversión	16,812.1	9.1	54.4
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,187.4	0.2	100.0
Funcionamiento	974.7	0.2	100.0
Inversión	212.7	0.1	17.9
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	239,158.2	38.4	100.0
Funcionamiento	137,581.5	31.3	57.5
Inversión	101,576.7	55.2	42.5
Contraloría General de Cuentas	974.9	0.2	100.0
Funcionamiento	855.1	0.2	87.7
Inversión	119.8	0.1	12.3
Desarrollo Social	5,235.7	0.8	100.0
Funcionamiento	4,950.4	1.1	94.6
Inversión	285.3	0.2	5.4
Procuraduría General de la Nación	749.5	0.1	100.0
Funcionamiento	734.9	0.2	98.0
Inversión	14.7	0.0	2.0

*Cifras preliminares.
Se excluyen los servicios de la deuda pública, cuyo monto total en el período fue de Q.107,978.5 millones

Fuente: Elaboración propia con información del MINFIN.

EL FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN GUATEMALA

MSc. Herlem Isol Reyes López¹

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

Las transformaciones políticas, económicas y sociales de los países, ponen un peso importante en el cúmulo de demandas cambiantes de la población, situación que obliga a los gobiernos y sus instituciones, a reinventarse y desarrollar nuevas formas de gestión pública que respondan de manera pronta y efectiva a las necesidades ciudadanas, de tal manera que se logre un equilibrio social y se garantice la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la integridad de todos y todas.²

La administración pública es definida como una cualidad del Estado, en tanto como señala Guerrero (2007), una acción que se repite y se convierte en actividad que busca como fin último, la perpetuación y desarrollo de la sociedad.³ A su vez, el derecho administrativo a través de los preceptos constitucionales, proporciona al Estado un conjunto de normas jurídicas para regular la estructura, organización y funcionamiento de los organismos e instituciones que conforman la Administración Pública en el país, es decir, delimita su ámbito de actuación para concretar aquellas actuaciones en favor del bienestar de los ciudadanos.

¹ Administradora de Empresas, Magíster en Desarrollo Humano Local. Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

² Constitución Política de la República de Guatemala, 1985 (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad), Título I, La Persona Humana, Fines y Deberes del Estado, Capítulo Único. Artículo 1 y 2, Guatemala, agosto de 2002.

³ Guerrero, Omar. Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. Reedición 2007. Págs. 7-8.

En otras palabras, la administración pública es el medio a través del cual se vale el Estado para atender y satisfacer de manera oportuna las demandas del conglomerado social. Al mismo tiempo, es situarse en una actividad permanente, organizada y regulada por un conjunto de leyes y normas de derecho público, que permiten llevar a la práctica, los principios de justicia social y el desarrollo integral de la persona humana.

En el marco de la estructura organizacional jerarquizada que adopta la administración pública, los recursos humanos que la integran, constituyen uno de los elementos esenciales que dan vida a toda acción social que se realiza en nombre del Estado, y que en última instancia, determinan la efectividad de las políticas públicas que se pongan en práctica y el alcance y transformación social que pueda lograrse con ellas.

En ese sentido los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y de sus ciudadanos. Asimismo, están sujetos al imperio de la ley y jamás superior a ella, por lo que son solidariamente responsables tanto un dignatario, funcionario o trabajador del Estado por los daños y perjuicios que causaren en el ejercicio de su cargo, tomando en cuenta como lo señala la Carta Magna, que ninguno de los servidores públicos están obligados a cumplir órdenes fuera de la ley o que impliquen un delito (Artos. 154,155 y 156).⁴

En un mundo globalizado y de transformaciones constantes, los recursos humanos en el Sector Público se convierten en agentes de cambio para la vida de los ciudadanos, una vez permitan canalizar de forma pronta y efectiva las respuestas que a través del Estado se promueven para tratar problemas sociales, como la pobreza y la exclusión social que abarcan a grandes sectores

⁴ Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, Artículos 154 al 156. Ídem.

de la población, lo cual se hace viable a través de un cuerpo de servidores públicos altamente capacitados, motivados y con una mística y ética de servicio que derive en un compromiso para velar por un manejo transparente y eficaz del gasto público y de todas las acciones que se emprendan en favor del interés colectivo.

De esta manera, la importancia que reviste el fortalecimiento y desarrollo de los recursos humanos en el empleo público, se sitúa en el rol que desempeñan para la construcción y renovación de una administración pública que responda a los nuevos desafíos que presentan las demandas ciudadanas en el siglo XXI, tomando en cuenta la incertidumbre que genera la política económica mundial actual, especialmente para los países en desarrollo como es el caso de Guatemala, y la limitante que supone la escasez de recursos cuando de acciones sociales en favor de las mayorías se trata.

De ahí que, el buen funcionamiento de la administración pública pasa necesariamente por una forma de organización y gestión de recursos humanos que base su accionar en una normativa que regule su ingreso y permanencia de acuerdo al principio de mérito, capacidad, idoneidad e igualdad de oportunidades, en tanto elementos que permitan disponer de un cuerpo de servidores públicos calificados y especializados, sujetos a un proceso permanente de capacitación y desarrollo profesional, que propicie la modernización y simplificación administrativa y la optimización de los recursos financieros de los ciudadanos.

Un sistema de mérito para autores como Quiroa Leos⁵, engloba el nombramiento del candidato mejor calificado para desempeñar cada puesto público, resaltando la capacidad e idoneidad de cada uno. Es decir, cualidades de competencia de los empleados para alcanzar un mayor nivel de eficiencia en el servicio

⁵ Quiroa Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Universidad Autónoma de México (UNAM), pp. 3-4.

gubernamental. Asimismo, cualidades de profesionalismo y de objetividad para ejecutar la acción administrativa en un marco políticamente neutral; y que, además, las oportunidades de empleo gubernamental que se generen, estén abiertas para todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, alejadas de privilegios, amiguismos o prácticas clientelares (Quiroa Leos).

Por otra parte, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) señala que los requerimientos funcionales para los ocupantes de los puestos públicos, deben estar expuestos a perfiles que incorporen cualidades o particularidades que ayuden a determinar la idoneidad de los aspirantes en el desempeño de sus funciones, es decir, tomar en cuenta más allá de los conocimientos y experiencias, “habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad”, vistos como características importantes de gestión que facilitan el éxito en la realización de las tareas.⁶

Sin embargo para Echebarría (2006), el objetivo principal para el fortalecimiento de los sistemas de servicio civil, debería de enfocarse en “el mérito y la capacitación individual, por un lado, y las necesidades y objetivos de la organización, por otro”, concebidos como criterios de gestión que todo sistema de recursos humanos debiera de emprender dentro de la administración pública, unido a la eficiencia de los recursos financieros y técnicos asignados y a la búsqueda del interés general.⁷

De esta forma, hacer posible un sistema de recursos humanos con la naturaleza de tales atributos, demanda necesariamente de

⁶ Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 26-27 de Junio de 2003, y Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”), Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Departamento de Asuntos Económicos y sociales de Naciones Unidas (DESA). Pág. 14

⁷ Echebarría, Koldo, (Editor). Informe sobre situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC. 2006. Pág. viii

la incorporación de “criterios jurídicos, organizativos y técnicos así como de políticas y prácticas que caractericen un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos” (CLAD, 2003)⁸, en el sentido que constituyan elementos comunes de actuación y articulación de los sistemas político-administrativos del Estado, fortaleciendo la separación de poderes para lograr la autonomía e imparcialidad en su funcionamiento.

II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL

1. Origen, conceptos y definiciones

Se estima que el origen del servicio civil está relacionado con la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, en controlar y garantizar la recaudación de los tributos del reino.⁹ Al mismo tiempo, con la separación de lo público y lo privado, y la creación del Estado-nación, los empleados públicos dejan de estar al servicio del rey y pasan a formar parte de una forma de organización administrativa al servicio del Estado. Posteriormente, con la proclamación de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, se empiezan a poner en práctica principios de reclutamiento de personal modernos basados en el mérito, en “donde la existencia de burocracias profesionales se constituye en un requisito indispensable para el funcionamiento del Estado y el desarrollo de sus políticas” (CLAD, 2017).¹⁰

Existen diversas definiciones para referirse al concepto de servicio civil, la mayoría de ellas la interpretan como un sistema integrado. Por ejemplo, Longo (2006) en el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo BID, elabora dos planteamientos, uno en sentido

⁸ Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Ídem Pág. 3

⁹ Quiroa Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera. Ídem. Pág. 2

¹⁰ Desarrollos de la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Siare Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública. Disponible en: siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html

amplio y otro en sentido restringido. En el primero de ellos, lo relaciona con “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”. En el segundo, lo señala como “un sistema que incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (Longo, 2006).¹¹

Para otros autores sin embargo, como el caso de Oszlak (2009), un sistema de Servicio Civil es percibido como “un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de su labor ante la sociedad”.¹² Es de señalar que para este autor, el modo y condiciones están representados en la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, así como en la vocación de servicio y su capacidad para adaptarse a los diferentes puestos de trabajo. Además, toma en cuenta los procesos de evaluación de desempeño constantes y su eventual promoción, en el sentido que permitan la realización profesional y la estabilidad en el empleo público (Oszlak, 2009).

Asimismo, el concepto de servicio civil o de función pública vistos como términos equivalentes que maneja la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), está relacionado principalmente con “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste”.¹³ Es de señalar, que al referirse a los

¹¹ Echebarría, Koldo (Editor), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo BID. Ídem. Pág. 4

¹² Oszlak, Oscar (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Pág. 2

¹³ Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Ídem Pág. 5

arreglos institucionales en la Carta, se hace énfasis tanto en las normas, estructuras y políticas, como en los procesos y diversas actividades que deriven en un manejo adecuado de los recursos humanos, y en consecuencia, en una administración pública efectiva y profesional que responda a los desafíos y demandas ciudadanas actuales.

En el marco de la Carta Iberoamericana, el concepto de servicio civil se perfila también, como un sistema integrado de gestión que busca la adecuación de los empleados públicos a la estrategia de la organización, lo cual involucra la integración de recursos humanos con las cualidades y capacidades que demanda cada puesto de trabajo, y la motivación y vocación de servicio considerados como elementos esenciales para alcanzar las prioridades y metas organizacionales.¹⁴

Se proyecta además, a través de la coherencia estratégica que implementa la organización, articulando instrumentos e intervenciones en las tareas que se realizan, así como en los factores situacionales que se encuentran en el interior y exterior de las organizaciones públicas, y que en su conjunto generan un valor agregado a los procesos.

Al mismo tiempo, como un instrumento internacional vinculante ratificado por los diferentes países en el marco de las reformas de su aparato administrativo, la Carta Iberoamericana a partir del objetivo de construir un lenguaje común entre las administraciones públicas, demarca elementos importantes que permiten una caracterización genérica de los rasgos y criterios que un sistema de servicio civil debiera considerar para lograr el fortalecimiento institucional y el incremento del bienestar económico de la mayoría de la población, quienes son al final los que legitiman su razón de ser. A continuación se resaltan los criterios orientadores y principios rectores del servicio civil que inspiran los enunciados de la Carta.

¹⁴ Ídem.

1.1 Criterios orientadores del servicio civil¹⁵:

- a. Preeminencia de las personas, a través de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor de los recursos humanos.
- b. La profesionalidad de los recursos humanos para brindar mayor calidad en el servicio que se presta a los ciudadanos.
- c. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria.
- d. La flexibilidad y adaptación en la organización y gestión del empleo público a las transformaciones y demandas cambiantes de la sociedad.
- e. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los alcances y resultados del mismo.
- f. La observancia por parte de los empleados públicos de los principios éticos del servicio público; la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.
- g. El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h. Un clima laboral favorable que permita la comunicación, participación y consenso orientado al interés general, alineando objetivos de las organizaciones públicas y las expectativas del personal.
- i. Igualdad de oportunidades para el empleo público, promoviendo la inclusión, igualdad de género, y la protección e integración de las minorías.

¹⁵ Criterios Orientadores del Servicio Civil o Función Pública, Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Ídem. Pág. 8

1.2 Principios rectores del servicio civil¹⁶:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas 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.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

En un análisis retrospectivo, puede señalarse que los criterios de aplicación y principios rectores que promueve la Carta Iberoamericana para los sistemas de servicio civil de los países principalmente del área iberoamericana, constituyen herramientas importantes para la toma de decisiones. Por un lado, promueven pautas de actuación objetivas que delimitan responsabilidades, actividades y premisas para los diferentes niveles jerárquicos de la estructura organizacional, en el sentido de garantizar los objetivos y fines propuestos por las administraciones públicas y su relación con los ciudadanos.

Por otra parte, los criterios y principios rectores son vistos como una hoja de ruta que enfoca la mirada tanto en el cumplimiento de reglas, normas y procedimientos formales para alcanzar la profesionalidad, objetividad y vocación de servicio de los funcionarios públicos; como en los valores y actitudes que dan un sentido ético a la dirección y desarrollo de los procesos de gestión, para garantizar la gobernabilidad en un sistema democrático.

¹⁶ Principios rectores del servicio civil o función pública. Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Ídem. Pág. 9

Asimismo, los distintos elementos que conllevan los conceptos de servicio civil descritos anteriormente, al llevarlos a la práctica, demandan necesariamente de una contextualización y adecuación de acuerdo al entorno institucional e instrumental que refieran las administraciones públicas, sin olvidar la dinámica del contexto económico, social y político que determina a los países.

2. Modelos de Servicio Civil

Hablar de un modelo como tal, es referirse a un prototipo o esquema que sirve de referencia para replicar o reproducir algo de acuerdo a los criterios de clasificación elegidos.¹⁷ En el caso de la gestión de servicio civil, la información disponible destaca principalmente dos modelos: uno de carácter abierto y uno de carácter cerrado, los cuales en su interior involucran una serie de particularidades que delimitan su campo de actuación.

2.1 Modelo de Servicio Civil de Estructura Abierta

Un servicio civil de estructura abierta, de acuerdo con Quiroa Leos, actúa a partir de la premisa de la simplicidad, flexibilidad y rentabilidad para su integración. Es decir, al establecer la demanda de puestos específicos en la administración pública, el reclutamiento y selección se realiza de acuerdo con el perfil y especialización que demanda cada puesto, por lo que no requiere procesos de formación y capacitación adicionales.¹⁸ Razón por la cual, se estima que “este sistema de empleo está organizado a partir de las necesidades de personal de la Administración a corto plazo”.¹⁹

De esta manera, al centrarse la gestión de personal en la clasificación e identificación de la persona idónea para el puesto

¹⁷ Modelo, concepto. Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=PTk5Wk1>

¹⁸ Quiroa Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera. Ídem. Pág. 6

¹⁹ Desarrollos en la Función Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Ídem.

en una etapa inicial, la simplicidad del modelo subsiste al prescindir de todo un sistema de ascensos, calificación de méritos, promoción y retiro, haciéndolo más dinámico, pues la contratación de personal se ajusta solamente en los puestos necesarios en un momento determinado.

No obstante de las particularidades señaladas, este modelo también presenta desafíos importantes, tomando en cuenta que al hablar de administraciones públicas, la mirada se enfoca en una forma de organización y gestión de recursos humanos muy particular, en tanto que las tareas que se realizan además de involucrar actividades especializadas y generales, también demandan de la atención y vocación de servicio con los ciudadanos para atender sus peticiones que son diversas. Es de señalar que, el mejor referente de este modelo, se localiza en países como Estados Unidos de Norteamérica y europeos como el caso de Suecia.

2.2 Modelo de Servicio Civil de Estructura Cerrada

El servicio civil en este caso está inspirado en el principio de polivalencia de los empleados públicos; es decir, en el valor y versatilidad que involucra a un empleado para aprender y realizar diferentes tareas más allá de las que desarrolla inicialmente o para las que fuera contratado, generando con el paso del tiempo, un valor agregado para el manejo y aplicación de conocimientos en las actividades que se realizan dentro de la administración pública.

En este modelo, los empleados se insertan a la administración pública bajo parámetros de estabilidad laboral y de manera indefinida, ocupando diferentes puestos y realizando actividades diversas a lo largo de su vida laboral. Al mismo tiempo, participan en un proceso continuo de capacitación y formación de competencias y en un sistema organizado de ascensos y promociones, que en su conjunto dan vida a la carrera administrativa.

Otras interpretaciones de este modelo hacen referencia al grupo de funcionarios y empleados permanentes, no políticos, que integran la estructura y organización administrativa del sector público, regidos por normas, políticas y procedimientos administrativos y técnicas de administración de personal específicas para la función pública, y que en todo caso, son diferentes a las que rigen a los empleados privados. Para Longo (2004), el marco de actuación debería de asegurar, “la separación entre la Administración y la Política, proveyendo a la primera de un cuerpo de funcionarios profesionalizados que preserve la continuidad de las políticas públicas y que no esté sujeto a la discrecionalidad absoluta de los gobernantes de turno”.²⁰

Por otra parte, la operatividad del modelo de acuerdo con Ramió y Salvador (2005)²¹, emana de una estructura que define los rasgos comunes de un cuerpo de profesionales, a través de grados de formación y titulación, experiencia y especializaciones, elementos que a su vez, permiten establecer categorías, escalas internas y criterios para el ingreso en el servicio civil de carrera. Al mismo tiempo, se insertan mecanismos de oposición para la etapa de reclutamiento y selección de personal, de tal manera que aseguren la legitimidad del proceso, sumado a la formación y adiestramiento inicial que facilita la incorporación del servidor público a la unidad administrativa para la que fue seleccionado.

En otras palabras, puede señalarse que al hablar de un modelo de servicio civil de estructura cerrada, nos estamos refiriendo a la implementación de un sistema de carrera en el empleo público, con características que se enmarcan en elementos como el mérito como criterio para la selección y reclutamiento del personal, el principio de igualdad que garantiza mecanismos de participación para todas

²⁰ Véase en Desarrollos de la Función Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Ídem.

²¹ Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Doc. aportes adm. pública gest. estatal n.6 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. /dic. Págs. 66 y 67 Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272005000100003

las personas en similares condiciones, en la estabilidad laboral, el respeto y cumplimiento del principio de neutralidad política de los servidores públicos, y las restricciones normalizadas para evitar una remoción arbitraria.

Es de mencionar, que este tipo de modelos de servicio civil de estructura cerrada, encuentra ejemplos claros en sistemas de función pública de países europeos como Francia, España y Reino Unido, entre otros.

2.3 Modelos de Servicio Civil en América Latina

Informes realizados a nivel internacional dan cuenta de diferentes realidades que acompañan a los países latinoamericanos en términos de modelos o estructuras de servicio civil. Se estima que en la mayor parte de las administraciones públicas, no se cuenta con un modelo de servicio civil claramente definido, derivado muchas veces, de la debilidad o parcialidad con que se implementan de manera institucional. Esta situación, permite flexibilizar sistemas de gestión para definir la selección y designación de los empleados en los cargos públicos, dejando atrás, estructuras, normativas, principios o valores de observancia y cumplimiento general que legitimen los procesos.

Por ejemplo, para Ramió y Salvador (2005), el problema a destacar es en relación a la falta de un servicio civil profesionalizado y estable en el ámbito de las administraciones públicas de los países de América Latina. Señalan que la combinación de elementos constitutivos tanto del modelo de servicio civil abierto como del modelo cerrado que se utilizan en la práctica, definen situaciones intermedias que lejos de sumar para lograr la efectividad y el fortalecimiento de los recursos humanos en el empleo público, plantean un retroceso, en el sentido que las modificaciones que se generan, llevan a la flexibilidad y discrecionalidad en la toma de decisiones, facilitando dinámicas de politización y criterios de

confianza personal como elementos prioritarios para la selección y contratación de los recursos humanos.

Asimismo, el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina elaborado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo BID en 2006, para diagnosticar sistemas nacionales de servicio civil en dieciocho países de la región²², resalta entre sus conclusiones que la mayoría carecen de una planificación estratégica formal de recursos humanos para garantizar la cohesión interna y su articulación con la estrategia de la organización. Se menciona también, la dificultad generalizada para establecer y mantener bases de datos y sistemas de información para la gestión en general y la de sus recursos humanos (BID, 2006).²³

Por otra parte, el Informe revela que en las organizaciones públicas no existe una definición clara de puestos y roles del recurso humano. Asimismo, la existencia de manuales de puestos como en el caso de los países centroamericanos, responde más bien a documentos formales poco efectivos, derivado de su falta de actualización y vigencia. Se concluye además, que en los procesos de reclutamiento y selección de personal, los escenarios encontrados se sitúan a partir de “una politización extrema, seguido por intentos de desarrollo de sistemas de mérito con dificultades de implementación, y algunos sistemas sólidos de mérito con elementos de flexibilidad”.²⁴

Sumado a lo anterior, en el marco de la gestión de desarrollo de los recursos humanos, los resultados refieren la inexistencia de carrera administrativa o carreras vigentes con problemas

22 El objetivo del estudio fue proveer una mirada comparativa de la evaluación de los servicios civiles de dieciocho países de la región, siendo ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

23 Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Diálogo Regional de Política. Washington, DC. Págs. 533- 534

24 Ídem.

de rigidez haciendo alusión a contratos de forma temporaria, o inclusive, carreras con la inclusión de elementos de flexibilidad, situación que repercute en mecanismos de contratación temporal y que “en algunos casos resulte notable el nivel de instalación de verdaderas burocracias paralelas bajo estos sistemas de contratación”.²⁵

En seguimiento al Informe señalado anteriormente, Longo y Lacoviello²⁶ en el Segundo Informe Barómetro de Síntesis del año 2012, plantean resultados que muestran progresos en algunos países más que en otros. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, indican una mayor planificación de sus recursos humanos con la planificación estratégica organizacional, así como en la organización del trabajo con la clasificación y perfiles de puestos y manuales administrativos.

En cuanto a mejoras en el subsistema de gestión de relaciones humanas y sociales, los resultados que plantean los expertos mencionan mejoras leves en la mayoría de países con excepciones de Guatemala y Panamá, orientadas principalmente en instancias de diálogo y resolución de conflictos. No obstante de lo anterior, Longo y Lacoviello (2012) resaltan en el Informe que, aún prevalecen en la mayoría de países estudiados, debilidades importantes con relación a los temas siguientes: gestión del clima organizacional y comunicación interna, falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones, metodologías de evaluación del desempeño que persigan una conexión entre los objetivos y la misión de la organización, y diseños de carrera con reglas de progresión institucionalizadas.²⁷

25 Ídem. P. 535

26 Longo, Francisco y Mercedes Lacoviello (2012). Segundo Informe Barómetro de Síntesis. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo AECID y Sistema de la Integración Centroamericana SIECA. p. 16 Disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/Segundo-Informe-Barometro-2012.pdf>

27 Ídem. Págs. 16-19

En ese sentido, la importancia que reviste la definición, apropiación e implementación de una estructura definida de servicio civil para la administración y gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas de los países de la región, incidirá enormemente en el fortalecimiento institucional y en la calidad y estabilidad de los servicios públicos que se trasladen a los ciudadanos, tomando en cuenta sus necesidades, demandas y recursos públicos disponibles, así como el contexto de las realidades económicas, políticas y sociales en que conviven los países.

III. EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

1. Antecedentes históricos

A partir de la primera mitad del siglo XX, algunas de las referencias que hacen alusión al servicio civil en Guatemala, pueden encontrarse por ejemplo en la Constitución Política de la República de 1945, que en su Artículo 70 reconocía las relaciones de trabajo entre funcionarios y empleados públicos y el Estado como patrono. Estipulaba para los empleados estatales, el derecho a los beneficios que recibían todos los trabajadores en general, los cuales se señalaba, serían legislados en lo que fuera aplicable, de acuerdo con la Sección de Trabajo de dicha Constitución. Importante a resaltar, es el hecho que la aprobación y vigencia de esta Constitución y de todos sus preceptos, se realizó en el marco del primer gobierno democrático después de la Revolución de 1944, liderado por el Doctor Juan José Arévalo Bermejo, y hasta la fecha es considerada por algunos expertos en la materia, como una de las más avanzadas en la historia democrática del país.

En el enunciado constitucional en su Artículo 70 se resaltaba también, entre otros aspectos, que la Ley establecería el Estatuto del Empleado Público, y a partir de éste, se determinarían tanto las condiciones de ingreso, garantías de permanencia, reglas de

ascenso, cesación, suspensión o traslado, así como los deberes de los funcionarios y empleados públicos. De igual forma, se instituía la prohibición de desempeñar dos cargos públicos remunerados, con la excepción de los que prestaran servicio en los hospitales o de los que ejercieran cargos docentes (Arto. 70).²⁸ En ese sentido, y para dar cumplimiento a lo expresado en dicho texto, informes señalan la creación de la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos el 15 de febrero de 1955 (ONSEC, 2017).²⁹

Posteriormente, el 6 de febrero de 1956 en el contexto de la contrarrevolución en el gobierno del Presidente Carlos Castillo Armas, se emitió e instituyó una nueva Constitución Política de la República, en la cual se reafirmaban las relaciones entre el Estado, las entidades sostenidas con fondos públicos y sus trabajadores, subrayando además, que “se regirían exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado, y en él, se regularía, todo lo relativo a su selección, promoción, traslado, permuta, su pensión y remoción, y las obligaciones, derechos y prestaciones que les correspondieran”.³⁰ Así también, se estableció lo referente al retiro de los empleados públicos, señalando que éste podría ejecutarse, “por delito, negligencia, ineptitud, mala conducta o incapacidad manifiesta debidamente comprobada”.³¹

Es a partir de esta Constitución, que se reconoce también el derecho de igualdad para el acceso de los guatemaltecos a realizar funciones públicas, resaltando en sus enunciados, que para el otorgamiento de cargos y empleos públicos, se atenderían únicamente los criterios fundados en méritos de capacidad y honradez. Se incorporó además a este legado constitucional

²⁸ Artículo 70, Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente, Guatemala, 11 de marzo de 1945. Disponible en: www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930181913223consti1945.verart1transitorio.pag.46.pdf

²⁹ Antecedentes históricos. Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala (ONSEC). Disponible en: <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/antecedentes%20historicos.php>

³⁰ Artículo 119, Capítulo VI, Empleado Público. Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente en 2 de febrero de 1956. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20100930181956036Consti1956.VerArt,1transi.Pag49.pdf>

³¹ Artículo 120. Idem.

de 1956, lo relativo a la probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, mencionando para el efecto, que los servidores públicos al momento de tomar posesión de sus cargos, debían realizar una declaración de sus bienes y deudas, en el entendido que cualquiera podía “acudir a la comparación de bienes, para establecer si hay o no enriquecimiento ilegítimo”.³²

Es de mencionar, que no obstante del avance alcanzado en la definición e interpretación de las relaciones de trabajo cada vez más explícitas entre el Estado y los empleados públicos, las mismas no constituyeron un impedimento para que el Presidente Castillo Armas emitiera el Decreto Presidencial número 584 el 29 de febrero de 1956, es decir, en el mismo mes que entrara en vigencia la Carta Magna de aquella época. Con este Decreto, se aprobaba el Estatuto provisional de los Trabajadores del Estado, que no era más que una serie de reformas al Código de Trabajo, a través de las cuales se suprimían derechos y beneficios para los empleados públicos de los cuales gozaban en igualdad de condiciones con los trabajadores en general. A través de estas disposiciones, se les privaba también a los servidores públicos, del derecho preexistente de sindicalización y se les negaba el derecho de huelga (Silvestre, 2010).³³

Luego el 1 de mayo de 1957, se creó el Departamento Nacional de Personal, al cual estuvieron adscritas 26 oficinas de personal de los diferentes Ministerios del Estado. Se atribuye a esta instancia, la elaboración de un estudio para la adopción del Sistema de Clasificación de Puestos y Selección de Personal. Unos meses más tarde, el 15 de enero de 1958, en sustitución de este Departamento, fue constituido el Departamento de Servicio Civil, con objetivos enfocados para dar seguimiento al Plan de Clasificación de Puestos. Uno de los logros de esta nueva dependencia, puede enfocarse

³² Artículo 121 y 122. Ídem

³³ Silvestre, Melvin (2010). La inaplicación del principio de celeridad en el juicio ordinario laboral y la reforma del Artículo 335 del Código de Trabajo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Disponible en: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/38884.pdf>

en la encuesta realizada sobre administración de personal a lo interno de las instituciones estatales (ONSEC, 2017).³⁴

En correspondencia con el mandato constitucional de 1965, informes señalan la integración de una Comisión Bipartita para trabajar el proyecto de ley, la cual estuvo integrada por representantes del Ejecutivo y Legislativo (ONSEC, 2017). Finalmente el 2 de mayo de 1968, el Congreso de la República aprobó el Decreto 1748 con el cual cobró vida la Ley de Servicio Civil, que entraba en vigencia el 1 de enero de 1969. Con la entrada en vigor de esta Ley, se creó también la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), como una dependencia especializada y responsable de ejecutar y dar cumplimiento a lo preceptuado en la Ley, y a su vez, como el ente encargado de desarrollar progresivamente los instrumentos necesarios para su aplicación y administración.

Entre los fundamentos que respaldaban en aquella época, la puesta en marcha de la Ley del Servicio Civil, se hace notar la urgencia de mejorar la Administración Pública, a través de contar con “un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la Administración de personal a su servicio, para garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional de Gobierno, en beneficio de todos los sectores nacionales”.³⁵

Es de resaltar que con la entrada en vigencia de la Ley, se logró unificar en un solo instrumento, las disposiciones que definen los derechos, beneficios y obligaciones de los empleados públicos, que para este caso abarcaría a los que laboran en las dependencias adscritas al Organismo Ejecutivo y a algunas de las entidades descentralizadas del Estado que en su momento carecían de su propia ley y reglamento en materia de recursos humanos. Es decir, a partir de la fecha, se instituían de manera clara y precisa los lineamientos que regularían las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

³⁴ Antecedentes Históricos, Oficina Nacional de Servicio Civil Guatemala (ONSEC). Ídem.

³⁵ Ley de Servicio Civil de Guatemala, sección Considerandos. Decreto No. 1748 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2 de mayo de 1968.

Por otra parte, el marco de los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil, de alguna forma deja ver también las carencias y necesidades que planteaba la situación del servicio civil de aquella época, ya que en su definición y contenido, se enumeran una serie de elementos que deberían orientar su esencia y aplicación para considerarla realmente efectiva, que en otras palabras se traduce, por ejemplo, en:

- “Garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado;
- Remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa;
- Establecer que a igual trabajo desempeñado en igual salario;
- Estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos;
- Proporcionar que la Administración Pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país, y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales”.³⁶

Como parte fundamental para lograr los objetivos establecidos en la Ley, se establece también en sus enunciados, la obligatoriedad de elaborar un Reglamento que permita el desarrollo de procedimientos para una adecuada aplicación de la Ley, señalando como responsables al Director de la Oficina Nacional de Servicio

³⁶ Ley de Servicio Civil Guatemala. Ídem.

Civil para su elaboración, y al Presidente de la República para su aprobación final. No obstante cabe destacar, que uno de los vacíos que presenta tal disposición se enfoca precisamente en la fecha límite que no se establece para su cumplimiento, situación que permitió una demora de tres décadas para que finalmente se hiciera efectiva. Es decir, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil fue aprobado por Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República No. 18-98 de fecha 15 de enero de 1998 y publicado en el Diario de Centroamérica el 30 de enero del mismo año.

De igual forma, entre las disposiciones transitorias, se establece que los preceptos de la Ley, se consideran mínimos en el establecimiento de un Sistema de Servicio Civil, por lo que el Congreso de la República es el encargado de revisar la ley a los cuatro años de vigencia “o antes”, se señala, para incorporar gradualmente otros elementos inherentes al servicio civil³⁷ en el país.

2. Modelo del Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil refiere un sistema de gestión de recursos humanos que involucra etapas y lineamientos específicos para toda persona que desee ingresar y prestar sus servicios en la administración pública del país, que en otras palabras, es hablar de las instituciones del Organismo Ejecutivo y de las entidades descentralizadas y autónomas que se rigen por la Ley de Servicio Civil, no así de otras entidades estatales que por la naturaleza de sus funciones, se rigen por sus propias leyes y reglamentos.

En ese marco de acción, el modelo de administración de recursos humanos del Estado, se rige por un sistema de clasificación de puestos y de selección de personal que delimita a su vez, las condiciones de reclutamiento y selección, nombramientos, periodos de prueba, ascensos, evaluaciones de desempeño,

³⁷ Disposiciones Transitorias, Artículo VII. Aplicación Progresiva. Ley de Servicio Civil Guatemala. Ídem.

regímenes salariales, y formas de retiro de los servidores públicos; los cuales constituyen componentes esenciales que dan forma y organizan el servicio civil en el país. A continuación, una breve descripción de las características que definen cada uno de éstos elementos.

2.1 Sistema de Clasificación de Puestos

Este sistema responde a renglones presupuestarios que asignan un puesto, especialidad, temporalidad y una escala de salarios que está en correspondencia con las funciones y atribuciones a desarrollar en un puesto determinado. La clasificación refiere tipos de servicio público exento, sin oposición y por oposición. El primero de ellos, se relaciona con puestos de confianza y por consiguiente con libertad de nombramiento y remoción. Por ejemplo puede señalarse entre otros puestos: funcionarios nombrados por el Presidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, funcionarios y empleados diplomáticos, directores, subdirectores, secretarios, directores generales, gobernadores, así como personas para prestar servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado y que respondan a un contrato especial.³⁸

Para el servicio público sin oposición, los candidatos están exentos de someterse al proceso de selección y despido como lo establecen las disposiciones de la Ley de Servicio Civil. Comprende puestos en el orden de: asesores técnicos, asesores jurídicos, directores de hospitales, entre otros. Ejemplos de contrataciones en esta categoría pueden señalarse: el renglón 029, que refieren remuneraciones de personal temporal, que incluye “honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado..., en períodos que no excedan un ejercicio

³⁸ Artículo 32. Servicio Exento. Ley de Servicio Civil, Decreto No. 1748 del Congreso de la República de Guatemala, Guatemala, 2 de mayo de 1968, y Artículo 8, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo No. 18-98 de la Presidencia de la República de Guatemala, Guatemala, 15 de enero de 1998.

fiscal”.³⁹ Asimismo, el renglón 183 que comprende retribuciones por servicios profesionales y técnicos de carácter jurídico; renglón 186, relacionado con servicios de capacitación en la organización y dictado de cursos de capacitación; renglón 189, que comprende el pago de servicios técnicos, administrativos y profesionales, entre otros.

Los puestos de servicio por oposición, incluyen personal que ocupa puestos fijos o permanentes y algunos de carácter temporal, entre éstos pueden mencionarse: el personal bajo el renglón 011, que comprende la categoría de personal permanente con remuneraciones para funcionarios, empleados y trabajadores del Estado, cuyos cargos aparecen definidos en la clasificación presupuestaria anual de sueldos. De la misma forma, el renglón 022 relacionado con personal por contrato para servicios, obras, construcciones de carácter temporal, contempla por concepto de sueldo la base salarial de los trabajadores públicos, así como el pago de prestaciones laborales. Este tipo de contrato puede ser renovado cada nuevo ejercicio fiscal, siempre y cuando, el servicio, proyecto u obra no se haya concluido en el período anterior contratado.

Por otra parte, el personal supernumerario bajo el renglón 021 constituye otro de los puestos de servicio por oposición y está enfocado para labores temporales de corta duración, que no puedan realizarse con personal permanente o de planta. Para el pago de este renglón se utiliza también, el concepto de sueldo base de los trabajadores públicos; no obstante, no se generan pago de prestaciones laborales para los empleados.⁴⁰ Es de resaltar que los puestos por oposición que incluyen los puestos fijos o permanentes, están sujetos al cumplimiento de las calidades y requisitos de ingreso establecidos en el Sistema de Clasificación

³⁹ Acuerdo Ministerial No. 215-2004, Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Pág. 6. Disponible en: http://bdspublico.lim.ilo.org/Guatemala/MANUAL_DE_CLASIFICACION_PRESUPUESTARIA.pdf

⁴⁰ Acuerdo Ministerial No. 215-2004, Ministerio de Finanzas Públicas. Ídem. Pág. 5

de Puestos del Servicio por Oposición de la Ley de Servicio Civil, así como a las disposiciones establecidas en la misma.

Paralelo a la clasificación de puestos, la Ley de Servicio Civil establece un Plan de Clasificación, que determina entre otros aspectos: deberes y responsabilidades relacionados al tipo de trabajo a realizar, perfil de formación, experiencia, responsabilidad, conocimientos, habilidades y destrezas, y aptitudes para desempeñar un puesto en particular. Es decir, a partir de la organización de puestos se establecen las diferencias para asignar categorías de puestos, y se define el grado de dificultad y responsabilidad en función del trabajo que se vaya a realizar.

2.3 Sistema de Selección de Personal

El Reglamento de la Ley de Servicio Civil define las condicionantes para el ingreso a un puesto o cargo público, entre éstas, tener las calidades necesarias en este caso: ser guatemalteco de origen, mayor de edad, aptitud moral, intelectual y físicas propias para el desempeño de un puesto, idoneidad, colegiación profesional en el caso que lo demande el ejercicio de una actividad profesional universitaria. Asimismo, deberá ser elegido por la autoridad nominadora de la institución de que se trate, y haber finalizado satisfactoriamente el periodo de prueba, que para el personal de primer ingreso obedece a seis meses y para los casos de traslados, ascensos o permutas del personal por oposición, responde a tres meses respectivamente.⁴¹

El proceso de admisión conlleva también la ejecución de pruebas que pueden ser escritas, orales o físicas, las cuales ayudarán a determinar capacidades, aptitudes y habilidades de los candidatos. Asimismo, el proceso para el ingreso es abierto a todos los ciudadanos que llenen los requisitos que el puesto solicite. Luego de la aplicación de las pruebas de ingreso, los resultados debieran estar en el margen de calificación de 75 puntos en una escala de 1 a 100 puntos en promedio de todas las

⁴¹ Artículo 42. Condiciones de Ingreso. Ley de Servicio Civil. Ídem.

pruebas realizadas, para que de esta manera el candidato pueda ser declarado elegible al puesto.

En los casos de ascensos, traslados o permutas del personal por oposición, los requisitos de admisión para el nuevo puesto, obedecen a que la propuesta esté avalada por el jefe inmediato o a solicitud del interesado, contar con evaluaciones de desempeño anuales con resultados satisfactorios, además de contar con la formación y preparación acorde al nuevo puesto que solicita. Asimismo, la realización de pruebas para el ingreso al nuevo puesto, dependerá del número de candidatos elegibles para él.

Posteriormente, para los nombramientos, la autoridad nominadora de la institución pública de que se trate, deberá elegir al candidato idóneo a partir de una terna de candidatos elegibles que le haga llegar la Oficina Nacional de Servicio Civil. No obstante, dicho nombramiento quedará en firme a partir del cumplimiento del periodo de prueba establecido que, como se mencionara anteriormente, tiene una duración como máximo de seis meses para los nuevos trabajadores y de tres para los casos de ascenso.

Con relación a las evaluaciones de desempeño, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil las describe en función de las normas y procedimientos que permiten medir y calificar el rendimiento de los servidores públicos, tanto de nuevo ingreso como del personal permanente. Constituyen, además, el mecanismo a través del cual se respaldan procesos de capacitación y adiestramiento, y de rendimiento laboral, para promover incrementos salariales, ascensos, traslados o permutas.⁴² La remuneración laboral de los servidores públicos, está definida a través de un régimen de salarios que responde al principio de igualdad salario por igual trabajo. Se establece de acuerdo con lo que dictamina el

⁴² Artículo 44. Evaluación del Desempeño y Rendimiento Laboral. Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Ídem.

Decreto No.11-73 del Congreso de la República, así como la Ley de Salarios de la Administración Pública y otras disposiciones legales relacionadas.

Anualmente, recae en el Ministerio de Finanzas Públicas la aprobación por medio de Acuerdo Gubernativo, del Plan Anual de Salarios y Normas para su administración en las instituciones del Organismo Ejecutivo, así como de las entidades descentralizadas y autónomas que se rigen por la Ley de Servicio Civil, el cual debe estar a tono con el ejercicio fiscal del año correspondiente que se aprueba. Con el Plan Anual, se aprueba también, la Escala de Salarios que contiene el código de clase de puesto, la serie y título de clase del puesto y el monto del salario inicial, con cargo a los renglones 011 de personal permanente y renglones 022 y 021 de personal por contrato a término con y sin prestaciones, respectivamente.

En ese sentido, en base al Acuerdo Gubernativo Número 283-2016 del Ministerio de Finanzas Públicas con el cual se aprobó el Plan Anual de Salarios para el año 2017, pueden resaltarse escalas salariales base, con montos mínimos que van desde Q.1,039.00 para un Trabajador Operativo II, hasta montos máximos de Q.10,949.00 para un Director Técnico III. No obstante, aunque la base es menor al salario mínimo establecido en el país, los servidores públicos reajustan el monto de su salario a partir de bonificaciones generales y específicas que van a depender de los acuerdos logrados en negociaciones en materia sindical, entre éstos pueden destacarse, bono de transporte, bono personal, bono de antigüedad, bono profesional, bono escolar, bono navideño, entre otros.

Por otra parte, entre las formas a partir de las cuales se puede llegar a interrumpir una relación laboral en el marco de la Ley de Servicio Civil con personal bajo el renglón permanente, pueden mencionarse por ejemplo: el retiro voluntario del trabajador por

motivos de tiempo de servicio y jubilación, por motivos de invalidez y sobrevivencia decretada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), por renuncia justificada del trabajador, y por incurrir en una causal que implique el despido, el cual es ejecutado por parte de la autoridad nominadora.

En retrospectiva, puede señalarse que los componentes que conforman el modelo de servicio civil en el país, constituyen una línea de ruta para la gestión y administración del sistema de recursos humanos del Estado. No obstante, el proceso de modernización de la administración pública para dar respuestas efectivas a las demandas ciudadanas en el siglo XXI, pasa necesariamente por la exigencia del fortalecimiento de áreas clave como la creación, aprobación e implementación de la Carrera Administrativa de los servidores públicos, en el sentido de valorar y ponderar la profesionalización y especialización en el desempeño de las funciones públicas y que, en su conjunto, los principios de mérito, preparación académica, equidad e igualdad de oportunidades para el empleo público, constituyan los criterios que sobresalgan al momento de reclutar y contratar personal.

3. ¿El Servicio Civil en Guatemala, un Modelo de Estructura Abierta o de Estructura Cerrada?

Al retomar las características que identifican tanto el Modelo de Servicio Civil de Estructura Abierta como el de Estructura Cerrada, puede señalarse que en el caso de Guatemala, al igual que en la mayoría de países de la región latinoamericana, no se cuenta con un modelo claramente definido. Es decir, en la práctica se retoman componentes que constituyen ambos modelos.

3.1 Modelo de Estructura Abierta

Del Modelo de Estructura Abierta, la simplicidad, flexibilidad y rentabilidad para establecer la demanda de puestos específicos

en base a las necesidades de personal de corto plazo, se supe a través del personal que se contrata bajo la clasificación de servicio público exento y sin oposición que, en otras palabras, se refiere a ejemplos de formas de contratación bajo los renglones 029, 183, 186 y 189, entre otros; los cuales están exentos del cumplimiento de todos los lineamientos establecidos en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, en cuanto a procesos específicos de reclutamiento y selección, donde se incluyen calidades profesionales, mérito y experiencia laboral.

Bajo el argumento de puestos de trabajo de confianza y que la contratación de personal se ajusta solamente en los puestos necesarios en un momento determinado, se estima que en cada período gubernamental, las contrataciones bajo el renglón 029 se realizan a través de la entidad nominadora de la institución pública de que se trate, bajo criterios de discrecionalidad y amiguismos en la mayoría de casos, dejando al descubierto el tráfico de influencias y los conflictos de interés en el tipo de contrataciones efectuadas.

Con relación a las capacidades, aptitudes, profesionalismo y experiencia del personal que se contrata bajo criterios de confianza en el renglón 029, es un tema que genera mucha discusión y controversia en el ámbito público. Es frecuente la contratación de familiares, amigos y/o seguidores afines al partido del gobierno de turno, en puestos para los cuales no califican profesionalmente. Los salarios que devengan las personas bajo este renglón, constituyen un tema de molestia para la población, ya que, en su mayoría, superan los establecidos para el personal permanente que son al final los que cuentan con los conocimientos y experiencia del trabajo realizado en la institución, situación que genera inconformidades y un ambiente laboral adverso en el clima organizacional de las dependencias del Estado.

Por la forma en que se aplican los componentes que identifican al Modelo de Estructura Abierta en el país, puede señalarse que difícilmente se pueden generar cambios importantes con relación al cumplimiento efectivo de las demandas ciudadanas. La vocación de servicio público y la generación de ideas creativas que puedan aportar para contrarrestar la vulnerabilidad y exclusión social que enfrentan la mayoría de guatemaltecos, son factores menos importantes y trascendentes al momento de ejercer la autoridad para la contratación de personal bajo este tipo de renglones presupuestarios como el 029. Sin duda, los retos y desafíos son amplios, en materia de fortalecimiento del servicio civil en el país.

3.2 Modelo de Estructura Cerrada

Con relación a las características del Modelo de Estructura Cerrada que define a los empleados en la administración pública bajo parámetros de estabilidad laboral y de manera indefinida, puede señalarse que en el país, el sistema de gestión de recursos humanos adscritos a la Ley de Servicio Civil define la forma de contratación de personal bajo el renglón 011, el cual responde de manera específica a este tipo de demanda.

Otra interpretación del Modelo de Estructura Cerrada es lo relativo a que los funcionarios y empleados permanentes, no políticos, que integran la estructura y organización administrativa del sector público, estén regidos por normas, políticas y procedimientos administrativos y técnicas de administración de personal específicas para la función pública. Estos aspectos, en el caso del modelo de servicio civil que presenta la administración pública en el país, se llevan a la práctica, a partir de los lineamientos de observancia y cumplimiento general para el personal contratado bajo renglones 011, 021 y 022 establecidos por la Ley de Servicio Civil, su Reglamento, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público y el Plan Anual y Escalas de

Salarios y Normas para su administración en las Instituciones del Organismo Ejecutivo, Entidades Descentralizadas y Autónomas del Estado, respectivamente.

Por otra parte, puede señalarse que en el modelo de servicio civil en el país, los rasgos del Modelo de Estructura Cerrada que se enmarcan en el mérito como criterio de selección de personal, el principio de igualdad que garantiza la participación de todos y todas las personas interesadas en los procesos de contratación, así como la estabilidad laboral y el respeto al cumplimiento del principio de neutralidad política de los servidores públicos, constituyen elementos que se toman en cuenta y forman parte de los lineamientos que dictaminan las leyes en materia de servicio civil, principalmente para personas que se contratan para puestos o cargos públicos bajo los renglones 011, 022 e inclusive 021. Sin embargo, la garantía de su estricto cumplimiento que involucra mecanismos de control, seguimiento y sanción en los casos que se violenten los procesos, son los factores que generan incertidumbre y falta de credibilidad en la ciudadanía.

De la misma manera, es importante señalar que el conjunto de elementos constitutivos del Modelo de Servicio Civil de Estructura Cerrada, se consideran una fuente importante para la implementación de la Carrera Administrativa, en tanto un sistema técnico para la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado. No obstante, en el país dicha implementación se considera una asignatura pendiente y uno de los retos y desafíos a superar en el corto plazo. Pero, ¿cuáles son las causas o factores que no permiten la creación e implementación del servicio civil de carrera después de más de tres décadas de vigencia de la Ley de Servicio Civil?, a continuación, algunas reflexiones al respecto.

4. Consideraciones para la implementación de la Carrera Administrativa en el Modelo de Servicio Civil guatemalteco

La importancia que plantea la creación e implementación de un servicio civil de carrera, implica reconocer las ventajas que conlleva disponer de un cuerpo de servidores públicos con aptitudes y actitudes acordes con el desempeño de las actividades de la función pública. Sin embargo, lograr este propósito, condiciona la aplicación de normas, procedimientos e instrumentos que aseguren el ingreso, desarrollo y permanencia de las personas más idóneas con las calidades que demandan los puestos a ocupar.

El servicio civil de carrera como un instrumento de gestión de recursos humanos, legitima y transparenta procesos y decisiones para el reclutamiento y selección de personal. Privilegia valores de mérito, equidad e integridad de las personas como criterios para su contratación y, más aún, constituye un mecanismo disuasivo ante prácticas recurrentes de injerencia política ya habituales en la administración pública en el país.

Hablar de un sistema de carrera en el empleo público, es enfocarse también en las ventajas y beneficios que se generan a partir de los procesos de formación, capacitación y desarrollo de competencias de los servidores públicos. Es decir, el aprendizaje y empoderamiento que supone ocupar diferentes puestos y realizar actividades y líneas de trabajo diversas a lo largo de la vida laboral de los empleados públicos, se traduce en relaciones de confianza entre oferentes y demandantes de servicios de la cosa pública.

En ese sentido, una mayor formación y capacitación en las distintas áreas que engloban las tareas de la administración pública, permite a los servidores públicos una mayor sensibilidad y comprensión de la problemática social que enfrenta el país y, a su vez, un mayor compromiso para responder a través de respuestas prontas y efectivas, a las necesidades y demandas de la población.

En el marco del servicio civil de carrera, una política de recursos humanos permitirá definir las pautas o criterios sobre los cuales reclutar y seleccionar al personal que se requiera en las diferentes instituciones con base a la planificación de sus recursos humanos y a la estrategia organizacional establecida. Asimismo, permitirá establecer perfiles o rasgos comunes en líneas de formación y titulación, experiencia y especializaciones, como elementos que orienten categorías y escalas internas de ingreso, remuneración, ascensos, promoción, traslados, retiros y desarrollo de la carrera administrativa por parte de los servidores públicos.

En suma, hablar de la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en el contexto de la administración pública guatemalteca, obliga a valorar el papel fundamental que desarrollan los recursos humanos para lograr cambios verdaderos y permanentes en la transformación del aparato de gobierno. En ese sentido, la cultura organizacional que se genera como resultado de los cambios e innovación de los procesos, promueve nuevas formas de dirección y de relaciones de trabajo; además de cambios de actitud, de valores y principios para abordar y dar respuesta a las demandas ciudadanas.

De esa manera, los aciertos de la vigencia de un sistema de carrera en el empleo público permiten contabilizar los beneficios que arraiga tanto para los servidores públicos, como para la sociedad y la administración pública en general. Entre estos, a continuación:

Para los servidores públicos

- Protege derechos y beneficios en el marco de la función pública.
- Contribuye a la profesionalización y desarrollo personal.
- Premia el mérito, idoneidad, equidad, integridad y profesionalización como criterios para el ingreso y desarrollo

de la carrera administrativa.

- Garantiza estabilidad laboral y la participación en un sistema de ascensos y promociones de forma estructurado.
- Genera un sentido de pertenencia con la institución pública y con la sociedad para responder a sus demandas sociales.
- Protege derechos ante despidos fuera del marco de la ley.
- Permite la participación continua en procesos de formación, capacitación y desarrollo de competencias.
- Ayuda a compenetrar metas personales, institucionales y de la sociedad.

Para la sociedad

- Promueve una nueva cultura de servicio al cliente.
- Promueve una nueva cultura de responsabilidad social.
- Fomenta la vocación de servicio de los servidores públicos.
- Promueve la estabilidad de políticas públicas.
- Promueve la calidad, pertinencia y estabilidad de los servicios públicos.
- Promueve un mayor empoderamiento de las necesidades y demandas sociales por parte de los servidores públicos.
- Contribuye a disipar prácticas clientelares y abuso de poder político partidista.
- Fortalece el principio de neutralidad política en los servidores públicos.

- Asegura la legitimidad de los procesos de selección y contratación de los empleados públicos.
- Evita problemas de flexibilidad en las formas de contratación y remuneración del personal temporal.
- Evita la interferencia o instalación de mecanismos paralelos en los sistemas de selección y contratación de personal para el empleo público.
- Promueve la confianza y credibilidad en el trabajo de las instituciones públicas.

Para la administración pública

- Permite una adecuada planificación de recursos humanos conforme a las necesidades de la organización y su planificación estratégica.
- La organización del trabajo responde a la clasificación de puestos y salarios establecidos, por lo que no permite improvisaciones o discrecionalidades para la contratación de personal.
- Promueve el fortalecimiento institucional y los cambios e innovaciones necesarios para la modernización del Estado.
- Contribuye a mantener un clima laboral favorable que influye en el logro de objetivos y metas sociales.
- Permite una coherencia estratégica entre metodologías de evaluación de desempeño, formación y desarrollo de competencias y sistemas de remuneración salarial.
- Mantiene canales de comunicación efectivos en lo interno y externo de las organizaciones.

- Promueve el principio de polivalencia de los servidores públicos
- Establece una estructura organizacional formal que delimita categorías de puestos, escalas salariales, funciones y atribuciones, formación y titulación, experiencia y especializaciones, evitando los márgenes de discrecionalidad de los responsables en las entidades nominadoras.
- Promueve mejores resultados en los sistemas de gestión y en la racionalización y calidad del gasto público.
- Permite la implementación y actualización constante de manuales e instrumentos organizacionales en correspondencia con el cumplimiento de la misión, visión institucional y de objetivos y metas sociales.

En retrospectiva, puede resaltarse que, sin duda, el avance y transformación de las instituciones en el marco de la reforma y fortalecimiento del Estado, obliga de manera urgente a retomar las iniciativas y propuestas de reforma de Ley de Servicio Civil en el país, en el sentido de lograr acuerdos comunes para el avance y transformación estructural que reclama la sociedad guatemalteca en el campo de la innovación y transformación de una administración pública para el siglo XXI.

5. Causas o factores en la negativa de la creación e implementación de un sistema de servicio civil de carrera

5.1 Antecedentes

El descontento generalizado de la población por los excesos en el manejo discrecional de los puestos públicos, los repetidos señalamientos de actos de corrupción en un amplio número de servidores públicos y la falta de cumplimiento de las autoridades nominadoras para velar por lo que establece la Ley de Servicio Civil

y su Reglamento, ha promovido que a lo largo de los últimos años se retome la problemática de inoperancia de la Ley, y a su vez, se realice la propuesta de mecanismos necesarios para solventar las debilidades que se presentan.

Al enfocar los elementos que generan la problemática y que han constituido parte de las propuestas de cambio para las reformas en la Ley, sobresalen:

- La falta de un sistema de carrera administrativa tal y como se establece en la misma Ley.
- La no observancia y cumplimiento de los principios de mérito, equidad, probidad y capacidad como criterios para el reclutamiento y selección de personal.
- La falta de procesos abiertos y transparentes de reclutamiento y selección que garanticen el ingreso del personal más idóneo a los puestos públicos.
- La falta de articulación de procesos de formación, capacitación y desarrollo de competencias con escalas salariales y programas de ascensos y promociones dentro de un sistema civil de carrera.
- El irrespeto a las leyes laborales para realizar despidos injustificados de personal permanente que dan paso a nuevo personal bajo parámetros de contratación de puestos exentos y/o sin procesos de oposición.
- La falta de un sistema de reclutamiento y selección para funcionarios en puestos de gerencia pública, basado en mérito, integridad y profesionalismo.
- La discrecionalidad de las entidades nominadoras para contratación de personal temporal bajo el renglón 029, sin

restricciones o límites para el número de personas que se contratan, y sin la exigencia para la supervisión y seguimiento de los trabajos asignados y logros alcanzados.

- La inequidad entre los salarios que perciben los empleados públicos permanentes adscritos al cumplimiento de la normativa en materia de servicio civil, que son menores en comparación con los salarios que recibe el personal contratado bajo el renglón 029; muchas veces sin experiencia y sin los conocimientos suficientes para responder a los desafíos que demandan los puestos o cargos públicos.

En ese sentido, en la última década se han elaborado dos propuestas de iniciativas de ley en el Congreso de la República, con el objeto de modificar y modernizar el contenido de la Ley de Servicio Civil, y de esta forma, responder a los retos y desafíos que se presentan. La primera de ellas, data del año 2010 y corresponde a la iniciativa de ley número 4142 en el registro del Legislativo. En ese mismo año, el 29 de julio, dicha iniciativa obtuvo dictamen favorable por parte de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para que pudiera entrar a conocerse como un proyecto de reforma. Sin embargo, la falta de consenso entre los parlamentarios, originó que la lectura y discusión de la misma no llegará más allá de un segundo debate.⁴³

Posteriormente, en esa misma línea, el 22 de septiembre de 2015 fue presentada una nueva iniciativa de ley para conocimiento y discusión del Pleno del Congreso, ahora bajo el número de referencia legislativa 4984.⁴⁴ El proyecto de reforma promovió la participación de diversos sectores de la sociedad, entre éstos:

⁴³ Iniciativa de Ley 4142, Dictamen No. 08-2010, Reformas a la Ley de Servicio Civil y a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decretos 1748 y 114-97, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 29 de julio de 2010.

⁴⁴ Iniciativa de Ley 4984, Iniciativa de Ley que dispone aprobar Reformas a los Decretos, 1748 y 114-98, ambos del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil y Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Dirección Legislativa -Control de iniciativas-, Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 22 de septiembre de 2015

instituciones privadas, sector empresarial, sector público, sector sindical, sociedad civil y movimientos sociales, entre otros.

En la exposición de motivos de la citada iniciativa de ley, se señala que a partir de los resultados de revisar y comparar las diferentes propuestas de reforma entre las plasmadas en 2010 y la iniciativa en 2015, se llegó a concluir que en la mayoría de ellas existía una concordancia que permitió la armonización de los contenidos y, prácticamente, mostrar en el caso de la reforma para la inclusión de la Carrera Administrativa, centrar la propuesta sobre las mismas bases que sustentaron la iniciativa 4142 en el año 2010.

5.2 Características de la propuesta

En ese orden de ideas, las reformas planteadas en la Ley para la creación de la Carrera Administrativa se inscriben en el orden de ser el “conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública”.⁴⁵ Se define la Carrera Administrativa como una estructura “que permite el ingreso, ubicación, permanencia y ascensos de los servidores públicos con base en las calificaciones, méritos, capacidades, especialización, tecnificación y profesionalización”.⁴⁶ Se premia el principio de idoneidad y estabilidad laboral de los empleados públicos, en tanto promover su desarrollo y realización personal.

Entre las condicionantes que se establecen para iniciar en la Carrera Administrativa se menciona que, durante un año consecutivo, los servidores públicos están obligados a participar en un régimen de actualización educativa, formación, capacitación y tecnificación, el cual deberá institucionalizarse de manera tal que se traduzca en un programa permanente para todos los empleados

⁴⁵ Iniciativa de Ley 4984. Ídem.

⁴⁶ Iniciativa de Ley 4984, Arto. 97. Carrera Administrativa. Ídem.

públicos a lo largo de su vida laboral en la administración pública. Es de mencionar que, como responsable de implementar y dar seguimiento a este tipo de procesos, se nombra al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), quien deberá de informar de los resultados a la Secretaría Nacional de Servicio Civil (en la actualidad Oficina Nacional de Servicio Civil), para que los mismos sean tomados en cuenta para escalas de promoción laboral y salarial respectivamente.

Asimismo, se instituye la creación de un reglamento para el desarrollo de todos los preceptos concernientes a la Carrera Administrativa, fijando un plazo no mayor de 90 días a partir de la vigencia del Decreto que da origen a las reformas de la Ley de Servicio Civil.

5.3 Determinantes que inciden en la aprobación e implementación del servicio civil de carrera

Las dinámicas políticas, económicas y sociales que se suscitan alrededor de todo el aparato estatal, no están exentas de un intercambio de intereses y de pugnas para reclamar, cada una por su lado, la reivindicación de demandas, necesidades y derechos en el marco de un sistema democrático. En un intento de satisfacerlas, se entra en un juego político que termina en apoyar y promover y/o en rechazar y anular cualquier acción encaminada a trastornar los intereses particulares.

En ese marco de acción, la reforma a la Ley de Servicio Civil pasa por el interés de diversos actores, unos a favor y otros en contra, de que se realicen los cambios necesarios como señalan la mayoría, pero que requieren de un estudio más exhaustivo para que realmente representen las necesidades y demandas de todos los guatemaltecos.

Nuevamente, la negativa para la aprobación de la reforma a la

citada Ley en 2015, y con ello establecer las condiciones necesarias para la creación e implementación de un sistema de carrera para el empleado público, constituye un ejemplo que exterioriza los conflictos de interés de los grupos antagónicos en torno a promover intereses y beneficios contrapuestos.

En ese sentido, entre los actores que ejercen mecanismos de presión al aparato burocrático del Estado para influir en la naturaleza de sus resultados, en este caso, en las reformas a la Ley y de las implicaciones que resulten con la vigencia de la Carrera Administrativa, pueden señalarse: el sector económico representado en categorías corporativas que representan intereses monopólicos, y que en la práctica cotidiana se personifican en altos mandos de dirección y decisión gubernamental, léase jefes de carteras ministeriales, asesores del órgano ejecutivo y legislativo; representantes de comités y comisiones gubernamentales de alto nivel, entre otros; en el sentido que a partir de los cargos y de las acciones y decisiones que se toman, se asegure el camino correcto para resguardar sus propios réditos.

De la misma forma, los partidos políticos ven en el aparato de gobierno un mecanismo para mantener su *statu quo* actual, que en otras palabras se traduce en preservar una estructura de clientelismo político, que asegura en época de campaña electoral, la fidelidad de sus seguidores con la esperanza de lograr un puesto o cargo en la administración pública. Esta situación, termina por aumentar el grueso de la burocracia y la incertidumbre de un Estado capturado y cada vez más limitado para responder a las demandas ciudadanas, si se toma en cuenta que la mayoría del recurso humano que ingresa a las instituciones públicas por esa vía, lo hace exenta de cumplir con un perfil profesional que responda a las características reales del puesto para el que se le contrata.

Las organizaciones sindicales de empleados públicos constituyen también un actor importante en el campo de la acción y decisión gubernamental. Su participación se inscribe en el marco de las negociaciones laborales para mantener y aumentar derechos en el marco del servicio civil. De igual forma, su influencia se extiende a partir de los apoyos que realizan a la clase política, con la advertencia que les aseguren los respaldos suficientes para las negociaciones colectivas futuras o, en todo caso, garantizarse cuotas para la contratación de empleados públicos a partir de sus propios intereses.

No menos importante, se considera la influencia de las distintas organizaciones de la sociedad civil en el campo de la acción estatal. Su contribución se centra prácticamente en propuestas tanto de formulación como de modificación de políticas públicas, instrumentos legales y administrativos, así como en procesos de auditoría social y rendición de cuentas en la administración pública, entre otros. La presión y valoración de sus acciones en tanto reivindicar derechos sociales en nombre de la sociedad, permite a sus bases la materialización de acuerdos políticos para negociar y alcanzar los objetivos y metas inicialmente establecidas.

En suma, puede afirmarse en base al planteamiento anterior, que “la actividad de la burocracia no funciona en el vacío” (Oszlak, 2009:4), más bien, “constituye un terreno de lucha que convoca a diversos actores antagónicos, que ven en el propio Estado un posible aliado u oponente en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna” (Oszlak, 2009:5). De allí que los argumentos que sustentan la oposición o resistencia a la actualización y modernización de la Ley de Servicio Civil se sitúen en señalar por ejemplo por parte de la clase política, que: la Ley no tiene una cobertura a todas las instituciones que conforman el Estado, por consiguiente, los efectos que puedan

lograrse seguirían siendo parciales.⁴⁷

Por el lado del sector empresarial, la oposición se centra en señalar que los planteamientos de reforma no propician “los cambios legales y culturales”⁴⁸ para que la gestión pública se aleje de prácticas espurias, de la discrecionalidad y de la eliminación de plazas fantasmas. Para este sector, los cambios propuestos son endebles, en tanto en primer lugar, no se enfoquen en registrar y establecer el número de empleados públicos con que cuenta el Estado y que, a partir de este ordenamiento, se puedan generar y modernizar nuevos procesos administrativos. De igual forma, los señalamientos alcanzan también la discrepancia en el tipo de concesiones que puedan generarse o ampliarse para el sector sindical a partir de las reformas a la citada Ley.

En el caso del sector sindical, las manifestaciones de descontento con relación a la modificación de la Ley, pasan por señalar su falta de inclusión para la generación de propuestas, en tanto se consideran actores involucrados con derechos laborales establecidos. De igual forma, el rechazo a la nueva normativa se confirma a partir de la advertencia de los representantes sindicales para realizar las impugnaciones legales que sean necesarias, en el caso que sus derechos adquiridos se vean alterados.

En el marco de participación de académicos y de actores de la sociedad civil las reacciones son diversas, desde criterios que consideran que las reformas a la Ley son innecesarias por considerar que la problemática que se enfrenta no es de contenido sino de aplicación, ya que al final los lineamientos establecidos no se cumplen. Hasta consideraciones que estiman que a través de la ampliación de artículos transitorios en el Reglamento que desarrolla los preceptos de la Ley actual, podría resolverse el

47 Diario La Hora: 10 puntos para medir el avance de las reformas al Estado. Guatemala, 1 de octubre de 2016. Disponible en: <http://lahora.gt/10-puntos-medir-avance-las-reformas-al-estado/>

48 Diario Prensa Libre: Plantean cambios en servicio civil. Guatemala 30 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/economia/plantean-cambios-en-servicio-civil>

desafío en cuanto a poner en marcha la carrera administrativa y con ello lograr un instrumento de gestión de recursos humanos que legitime y transparente procesos de reclutamiento y selección de personal para el empleo público.⁴⁹

Sin duda, las enmiendas o discordancias que se plantean en el marco de las reformas a la Ley de Servicio Civil, deben ser vistas como parte de la estrategia política para frenar la discusión y aprobación de la normativa. Al final, como dice el dicho popular “en río revuelto, ganancia de pescadores”, en tanto se retoma nuevamente la discusión se podrá mantener y reforzar el *statu quo* y los distintos intereses de los actores involucrados. El infortunado de toda esta situación como en muchas otras que suceden alrededor del aparato burocrático, seguirá siendo el ciudadano de a pie que, preocupado por llevar el sustento diario a su familia y resguardarse de la delincuencia desenfrenada que afecta al país, no se detiene a analizar las pugnas políticas que se suscitan alrededor de las instituciones estatales, y menos aún, en hacer uso del derecho que le asiste para realizar procesos de auditoría social y rendición de cuentas de las acciones y recursos del Estado, que se supone debieran estar enfocados en velar por la vida, la seguridad, la equidad y el desarrollo integral de todos los ciudadanos guatemaltecos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

- En el marco del proceso de reforma y modernización del Estado, se ha tratado de fortalecer la administración pública y sus instituciones, a través de propuestas e iniciativas de ley que permitan la vigencia de un sistema de servicio civil de carrera, en tanto resolver problemas de confianza, transparencia y

49 Diario Prensa Libre: Iniciativa reformaría Ley de Servicio Civil. Guatemala, 20 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/iniciativa-reformaria-ley-de-servicio-civil/>. / Escuela de Gobierno en Guatemala. Propuesta de Reforma del Marco Legal que desarrolla al Servicio Civil de Guatemala. Presentación para la Mesa de Trabajo de Reforma del Servicio Civil en Guatemala, jueves 18 de junio de 2015. Disponible en: [http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/lservicio/33\)PRESENTACI%C3%93N%20REFORMA%20SERVICIO%20CIVIL%20\(ESCUELA%20DE%Gobierno\).pdf](http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/lservicio/33)PRESENTACI%C3%93N%20REFORMA%20SERVICIO%20CIVIL%20(ESCUELA%20DE%Gobierno).pdf)

efectividad de las instituciones, y garantizar un sistema de gestión de recursos humanos basado en el mérito, idoneidad, integridad y profesionalización de los servidores públicos. No obstante, después de más de cuatro décadas de vigencia de la Ley de Servicio Civil y de los intentos fallidos para su modernización y fortalecimiento, puede señalarse que dicho objetivo en el país, sigue siendo una asignatura pendiente.

- Un sistema de gestión de recursos humanos en el empleo público, que centre su actuación fuera del marco normativo o de los principios o valores asociados a generar el interés general o, en todo caso, que carezca de los mismos para poderlos cumplir, como es el caso que presenta el servicio civil de la administración pública en el país, se considera altamente vulnerable a ser capturado por prácticas de corrupción, clientelismo político, compadrazgo y nepotismo, entre otros. Mientras no se generen los procesos de cambio y modernización, y la sociedad no se involucre en la solución de los problemas que le afectan, el sistema de servicio civil actual seguirá perpetuándose y, con él, los distintos actores que ejercen mecanismos de presión para influir en la naturaleza de sus resultados, en tanto resguardar sus propios intereses.
- El éxito de las reformas a la Ley de Servicio Civil, que se traduce también en el desempeño de los servidores públicos, sin duda constituye uno de los retos y desafíos a superar en el corto plazo. En ese sentido, la voluntad política y el grado de responsabilidad con que actúen los diferentes actores que se involucren en los procesos, para ponderar el interés general sobre intereses espurios, permitirá mejorar el desempeño estatal y responder de manera efectiva a las necesidades y demandas de los guatemaltecos. En otras palabras, “no se puede esperar cambios a partir de que otros cambien, el cambio empieza de manera personal, para motivar con el ejemplo a que otros se sumen”.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Asamblea Constituyente en Guatemala, Constitución de la República de Guatemala. Guatemala, 2 de febrero de 1956. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20100930181956036Consti1956.VerArt,1transi.Pag49.pdf>
- Asamblea Constituyente en Guatemala, Constitución de la República de Guatemala. Guatemala, 11 de marzo de 1945. Disponible en: www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930181913223consti1945.verart11transitorio.pag.46.pdf
- Asamblea Constituyente en Guatemala, Constitución de la República de Guatemala. Guatemala, 15 de septiembre de 1965. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930182101427consti1965.art.1transi.pag.65.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Diálogo Regional de Política. Washington, DC. 2006.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Desarrollos de la Función Pública. Siare Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública. Disponible en: siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html y <http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/resena2.html>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA), Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado,

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 26-27 de junio de 2003, y Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No. 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”), Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

- Congreso de la República de Guatemala, Iniciativa de Ley 4142, Dictamen No. 08-2010, Reformas a la Ley de Servicio Civil y a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decretos 1748 y 114-97, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Guatemala, 29 de julio de 2010.
- Congreso de la República de Guatemala, Iniciativa de Ley 4984, Iniciativa que dispone aprobar reformas a los Decretos Números 1748 y 114-97 ambos del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil y Ley del Organismo Ejecutivo, Dirección Legislativa –Control de Iniciativas-, Guatemala, 22 de septiembre de 2015.
- Congreso de la República de Guatemala, Ley de Servicio Civil de Guatemala, Decreto No.1748, Guatemala, 2 de mayo de 1968.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala 1985 y sus reformas (y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad), Guatemala, agosto de 2002.
- Diario La Hora. 10 puntos para medir el avance de las reformas al Estado. Guatemala, 1 de octubre de 2016. Disponible en: <http://lahora.gt/10-puntos-medir-avance-las-reformas-al-estado/>
- Diario Prensa Libre. Plantean cambios en servicio civil. Guatemala, 30 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/economia/plantean-cambios-en-servicio-civil>

- Diario Prensa Libre. Iniciativa reformaría Ley de Servicio Civil. Guatemala, 20 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/iniciativa-reformaria-ley-de-servicio-civil>.
- Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://dle.rae.es>
- Echebarría, Koldo, (Editor). Informe sobre situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC. 2006.
- Escuela de Gobierno en Guatemala. Propuesta de Reforma del Marco Legal que desarrolla al Servicio Civil de Guatemala. Presentación para la Mesa de Trabajo de Reforma del Servicio Civil en Guatemala, Guatemala, jueves 18 de junio de 2015. Disponible en: [http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/lservicio/33\)PRESENTACI%C3%93N%20REFORMA%20SERVICIO%20CIVL%20\(ESCUELA%20DE%Gobierno\).pdf](http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/lservicio/33)PRESENTACI%C3%93N%20REFORMA%20SERVICIO%20CIVL%20(ESCUELA%20DE%Gobierno).pdf)
- Guerrero, Omar. Principios de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. Reedición 2007. Disponible en: <https://www.scribd.com/doc/172127386/PRINCIPIOS-DE-ADMINISTRACION-PUBLICA-omar-guerrero>
- Longo, Francisco y Mercedes Lacoviello. Segundo Informe Barómetro de Síntesis. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo AECID y Sistema de la Integración Centroamericana SIECA, 2012 Disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/pdfs/Segundo-Informe->

Barometro-2012.pdf

- Ministerio de Finanzas Públicas, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público en Guatemala, Acuerdo Ministerial No. 215-2004. Disponible en: http://bdspublico.lim.ilo.org/Guatemala/MANUAL_DE_CLASIFICACION_PRESUPUESTARIA.pdf
- Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala (ONSEC). Antecedentes históricos. Disponible en: <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/antecedentes%20historicos.php>
- Presidencia de la República de Guatemala, Reglamento de la Ley de Servicio Civil de Guatemala, Acuerdo Gubernativo No. 18-98, Guatemala, 15 de enero de 1998.
- Oszlak, Oscar. La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. 2009. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN040085.pdf>
- Quiroa Leos, Gustavo. El Servicio Civil de Carrera. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Universidad Autónoma de México, UNAM. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/30900/27887>
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel, Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Doc. aportes adm. pública gest. estatal n.6 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene. /dic. 2005 Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo>

[php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272005000100003](http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/38884.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272005000100003)

- Silvestre, Melvin. La inaplicación del principio de celeridad en el juicio ordinario laboral y la reforma del Artículo 335 del Código de Trabajo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala., Guatemala, 2010. Disponible en: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/38884.pdf>

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Página web: www.iies.usac.edu.gt
e-mail: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
170 Ejemplares
Guatemala, octubre 2017

IIES - USAC



AÑO LV	OCTUBRE - DICIEMBRE 2017	N.214
CONTENIDO		PÁGINAS
¿Qué identidad para Guatemala? Estructuras económicas e identidades guatemaltecas (Primer Parte) <i>Dr. Jorge Murga Armas</i>		1
Evolución del gasto público y el gasto social en el contexto de la crisis política y de la corrupción en Guatemala. <i>Licda. Mara Luz Polanco Sagastume</i>		27
El Fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa en Guatemala. <i>MSc. Herlem Isol Reyes López</i>		75

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
Edificio S-6 Tercer Nivel,
Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Email: lies@usac.edu.gt
www.lies.usac.edu.gt
Guatemala, América Central.