



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

**“Meritocracia, Clientelismo y Clima Organizacional en los
Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de
Valores y Mercancías del Ministerio de Economía”**

Un análisis de la Inestabilidad Laboral

Presentada por:

Lucrecia María Bermejo Orozco

Previo a optar al Grado de:

Maestra en Administración Pública

Guatemala, mayo de 2006

INDICE

Prólogo...../

Introducción...../

CAPITULO I

| | | |
|-------|---------------------------------|---|
| 1.1 | Planteamiento del Problema..... | 1 |
| 1.2 | Antecedentes..... | 2 |
| 1.3 | Justificación..... | 5 |
| 1.4 | Delimitación | |
| 1.4.1 | Temporal..... | 6 |
| 1.4.2 | Espacial..... | 6 |
| 1.5 | Objetivos | |
| 1.6.1 | Generales..... | 6 |
| 1.6.2 | Específicos..... | 7 |

CAPITULO II

| | | |
|-------|--|----|
| 2.1 | Marco Teórico..... | 8 |
| 2.1.1 | Igualdad simple e igualdad compleja..... | 10 |
| 2.1.2 | Crítica a la justicia plural meritocrática..... | 12 |
| 2.1.3 | Evolución y manipulación histórica del concepto..... | 19 |
| 2.1.4 | Definición del clientelismo como intercambio en las sociedades Democráticas..... | 26 |
| 2.1.5 | Funciones y disfunciones del clientelismo político moderno..... | 33 |
| 2.1.6 | Nuevas formas que adopta el clientelismo político moderno..... | 36 |
| 2.2 | Información Institucional..... | 52 |
| 2.2.1 | Breve descripción institucional..... | 52 |
| 2.3 | Hipótesis..... | 54 |
| 2.4 | Variables | |
| 2.3.1 | Variable Dependiente..... | 55 |
| 2.3.2 | Variable Independiente..... | 55 |
| 2.4 | Indicadores | |
| 2.4.1 | Variable Dependiente..... | 55 |
| 2.4.2 | Variable Independiente..... | 55 |

CAPITULO III

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | Técnicas e Instrumentos | |
| 3.1.1 | Población Evaluada..... | 56 |
| 3.1.2 | Técnicas de recolección de datos..... | 56 |
| 3.1.3 | Técnicas de análisis estadístico de los datos..... | 57 |

| | |
|--------------------|--|
| CAPITULO IV | |
| 4.1 | Análisis e Interpretación de resultados..... 58 |
| 4.2 | Aporte para solucionar un problema concreto de la Administración Pública . 70 |
| | Propuesta "Profesionalización de Los Servidores Públicos de los Registro Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías..... |
| CAPITULO V | |
| 5.1 | Conclusiones y Recomendaciones |
| 5.1.1 | Conclusiones..... 84 |
| 5.1.2 | Recomendaciones..... 88 |
| 6.1 | Bibliografía..... 91 |
| | Anexo 1..... 95 |
| | Anexo 2..... 99 |

PRÓLOGO

El título de la presente investigación está referido a la: "**Meritocracia, Clientelismo y Clima Organizacional en los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía**" -Un análisis de la Inestabilidad Laboral-. La cual intenta responder en qué medida, la falta de mérito, el clientelismo político y el clima organizacional en la asignación de personal, específicamente en el Ministerio de Economía, Viceministerio de Inversión y Competencia; son factores que determinan la alta rotación del personal y la falta de carrera administrativa dentro de los Registros.

Tomando en consideración, que en Guatemala, el partido político ganador de los procesos electorales, tiene la facultad de realizar los cambios que considere necesarios, para el buen funcionamiento de las instituciones públicas.

Esto tiene un alto impacto en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en general, debido a que con la salida del funcionario de la alta gerencia, no solo se pierde la continuidad de los procesos, sino además se cambia a los mandos medios de los servidores públicos, que son aquellos técnicos que cuentan con la experiencia necesaria, que guardan la memoria institucional y que pueden en determinado momento garantizar el seguimiento a los planes y objetivos institucionales.

En general el rendimiento del trabajador en el ámbito estatal, está influido por una serie de factores, los cuales no permiten que este, desarrolle una carrera administrativa y no incremente su ingreso económico al ritmo de la inflación.

Considerando que en Guatemala, este problema existe desde los orígenes del Sector Público y que al analizar los diversos enfoques sobre como hacer del Aparato Público un instrumento mas eficaz, entre ellos destaca quienes defienden la tesis neoliberal que aboga por el adelgazamiento de la Administración Pública, la privatización, concesión y desincorporación de los servicios públicos.

Derivado de ello, bajo un esquema tradicional, los funcionarios que dirigen instituciones del Sector Público, se dedican principalmente al desarrollo de funciones administrativas y técnicas, dejando de lado los aspectos relativos al comportamiento, al desarrollo humano, al trabajo en equipo, la motivación, reconocimiento, méritos, carrera administrativa etc., haciendo énfasis en una administración orientada al desarrollo de tareas, por lo que el éxito institucional muchas veces se ha visto limitado, ya que no existen o no se cumplen las políticas que garanticen la estabilidad laboral, y promuevan una carrera administrativa en base a méritos.

De acuerdo a las encuestas y entrevistas realizadas, se evidenció la ausencia de estímulos, incentivos, motivadores, carrera administrativa y selección por méritos, lo que incide en la estabilidad del personal que labora en el sector público.

Así mismo es conveniente enfatizar que el clientelismo, es un fenómeno que subsiste en todas o en la mayoría de Instituciones del Sector Público Guatemalteco, y el Ministerio de Economía, área de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías no escapan de ello. Esto es debido a que durante los comicios electorales participaron de una u otra forma, y esto les permite obtener un puesto dentro de la Administración Pública, no importando si cuentan con los requisitos o experiencia para desempeñar los mismos.

Derivado de lo anterior y de acuerdo a las encuestas y entrevistas realizadas, se evidencia que en el Ministerio de Economía, específicamente en el área de los Registros, existe ausencia de estímulos, incentivos, motivadores, y carrera administrativa, lo que incide en la estabilidad del personal, debido a que existe cierto grado de desconocimiento ya que su ingreso al sector público no ha sido precisamente por méritos, sino más bien es una recompensa o el pago de facturas políticas.

Desde el punto de vista psicológico, se conoce que el individuo que está motivado, que goza de estabilidad laboral y recibe incentivos, se caracteriza por ser una persona que muestra una conducta que confirma el hecho de percibirse a sí mismo; o sea que tiene un sentido de vida, sentimiento de autonomía y capacidad para aceptar la realidad en la que vive, así como hacer frente a las vicisitudes de la vida. Otro aspecto importante es, que tiene capacidad para demostrar afecto a sus compañeros de trabajo y entender sus propias necesidades y la de los demás.

En el campo de la psicología laboral, en relación con la administración de recursos humanos, se evidencia que existen factores desmotivantes que no permiten al trabajador gozar de una adecuada salud mental.

Los objetivos generales que se plantearon en esta investigación, se enmarcaron en analizar los componentes estructurales que favorecen el predominio de modelos de reclutamiento, selección, ascensos y estabilidad laboral vigente, en función de medir la brecha para la meritocracia; así como evaluar que fenómenos influyen en la inestabilidad laboral de los servidores públicos en general.

En cuanto a los específicos, identificar el fenómeno que se manifiesta en el clientelismo político y la falta de meritocracia, conocer los métodos de reclutamiento y selección que se utilizan para contratar al personal en la administración pública; así como determinar los factores que influyen en la inestabilidad laboral del sector público guatemalteco y finalmente examinar el proceso que se lleva en las instituciones públicas para la implementación de la carrera administrativa.

Por otro lado, los hallazgos principales y las recomendaciones derivadas de ello; se constituyeron en un aporte valioso para orientar la toma de decisiones en la alta conducción del Viceministerio.

Aunque el estudio se refirió a identificar y analizar la falta de mérito y clientelismo político en la asignación de personal en el Viceministerio de Inversión y

Competencia del Ministerio de Economía, los resultados de la misma podrían inferirse para el Sector Público en general.

La investigación tuvo una duración de seis meses, del mes de enero al mes de junio, la cual se desarrolló en las instalaciones que ocupan las unidades que conforman el Viceministerio de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía, área de los Registros, de la zona 4 de la Ciudad Capital, con el personal del mismo, sumando un total de 170 trabajadores, cuyas características son: sexo masculino y femenino, comprendidos entre las edades de 20 a 70 años.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia laboral, los funcionarios de las instituciones públicas, han tenido como una de sus preocupaciones centrales el cumplimiento de sus objetivos de producción y/o servicios prestados. Sin embargo muy pocas de ellas han orientado sus esfuerzos para determinar los factores que inciden en el desempeño laboral de sus trabajadores, así como los componentes estructurales y fenómenos que favorecen el predominio de modelos de reclutamiento, selección y estabilidad laboral en los servidores públicos lo cual tiene incidencia en el logro de los mismos.

En el ámbito del sector público, la coyuntura actual exige a las instituciones, procesos profundos de transformación y de adecuación en un contexto de globalización mundial, que presenta grandes retos y desafíos, de los cuales el Estado guatemalteco no puede abstraerse.

Estos retos y desafíos conllevan la necesidad urgente de iniciar transformaciones organizacionales en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y la pertinencia de los servicios que se prestan a la sociedad.

Una preocupación fundamental para la Administración Pública, debe ser lo referente a asumir nuevos métodos de trabajo orientada a medir el desempeño laboral de su personal, lo que conlleva al otorgamiento de incentivos, como ascensos, reconocimientos etc.; así como también a detectar los factores que inciden en un bajo rendimiento.

Para nadie es desconocido que la burocracia estatal no ha sido capaz de prestar servicios con la excelencia y la calidad demandada por la sociedad, que se encuentra en agudos procesos de precarización y aumento de la pobreza y pobreza extrema.

En estas circunstancias, estudios como el presente coadyuvarán a orientar a las instituciones públicas, sobre todo al Ministerio de Economía, para que desarrollen métodos de trabajo que determinen los factores o variables que impiden a los trabajadores del sector público, mejorar su desempeño laboral, en función de una entrega oportuna y pertinente de los servicios.

Al mismo tiempo, servirá para que las autoridades analicen e implementen métodos de reclutamiento y selección de personal, en donde el mayor requisito sea el mérito y la experiencia.

La presente investigación se desarrolló en el Ministerio de Economía, específicamente en el Viceministerio de Inversión y Competencia, en el área del Registro Mercantil, Registro de la Propiedad Intelectual y Registro del Mercado de Valores y Mercancías. Dicho Viceministerio es el encargado de velar por el desarrollo del comercio interno y la inversión.

En base a las observaciones realizadas, se evidencia que en muchas de las unidades y departamentos de dicho Viceministerio, existe ausencia de estímulos, incentivos, motivaciones etc., los cuales inciden en el desempeño laboral de los trabajadores.

Es conveniente enfatizar que la falta de carrera administrativa y la ausencia de un adecuado clima organizacional, se refleja a través del tipo de relaciones interpersonales dentro de las instituciones.

El sentimiento de competencia y/o rivalidad, la inestabilidad laboral, la ausencia de canales adecuados de comunicación, los rumores, envidias y conflictos, impiden la cohesión de equipos eficientes de trabajo. La situación planteada anteriormente, está llevando a los trabajadores a problemas de bajo desempeño y autoestima.

Para las dependencias de los Registros, es prioritario favorecer condiciones laborales, que permitan un alto desempeño de su personal. Sólo de esta forma los trabajadores del podrán prestar servicios con la calidad y excelencia a una sociedad que exige y demanda eficiencia y eficacia en los servicios que recibe.

El rendimiento del trabajador en el ámbito estatal, está influido por una serie de factores, los cuales no permiten que el individuo desarrolle una adecuada carrera administrativa, en la búsqueda de mayores niveles de satisfacción y autorrealización.

La ausencia de carrera administrativa, conlleva a un nivel de desmotivación, que influye en el desarrollo del trabajo, así mismo otra de las circunstancias se refiere al sentimiento de inseguridad e inestabilidad producida por los cambios constantes de la alta gerencia y el clientelismo político.

En tal sentido el tema de la presente investigación es, **"Meritocracia, Clientelismo y Clima Organizacional en los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía" -Un análisis de la Inestabilidad Laboral-**. En donde en el Capítulo I, se plantea el problema en donde se esclarecen los factores que inciden en la Administración Pública Guatemalteca y en particular los Registros objeto de estudio, lo que tiene que ver con el clima de inestabilidad y la alta vulnerabilidad que poseen los trabajadores.

Así mismo se describen los antecedentes, los cuales indican que durante muchos años se ha venido discutiendo sobre la Reforma del Estado y la Modernización del Sector Público en América Latina, que tiene como telón el análisis de la ineficiencia e ineficacia del Estado en cuanto a resolver cada día las grandes y complejas demandas sociales que exigen servicios de calidad.

Derivado de lo anterior se justifica la investigación, enfatizando en que los estudios

que se han llevado a cabo sobre la Administración Pública y Burocracia Estatal en Guatemala, cobran relevancia en un momento en que recién se salió de un régimen gubernamental que se caracterizó por una constante confrontación con sectores de la sociedad civil, lo que puso de manifiesto la vulnerabilidad de las instituciones públicas que quedaron expuestas a una deformación, buscando a través de ellas la satisfacción de intereses ajenos al bienestar social.

En este mismo capítulo se describe la forma en que se delimitó el problema, lo cual se hizo de manera temporal y espacial; en donde el análisis del mismo se circunscribió a los cambios ocurridos en el Ministerio de Economía, en las dependencias de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías; en los dos últimos períodos Gubernamentales.

Seguidamente el Capítulo II, se describe la hipótesis del estudio, en el Capítulo III se encuentran los objetivos generales y específicos que se pretenden alcanzar para hacer eficiente y eficaz los servicios que prestan los Registros antes descritos.

Así mismo en el Capítulo IV se presenta el Marco Teórico que sustenta el estudio realizado. En el Capítulo V se describen las técnicas y los instrumentos, que fueron elaborados con el propósito de conocer el sentir de la población objeto de estudio.

Finalmente en el Capítulo VI se encuentra el análisis e interpretación de los resultados obtenidos en la encuesta diagnóstica y en la entrevista a informantes claves, y en el Capítulo VII las conclusiones a las que se llegaron luego de la investigación, así como las recomendaciones que se le proporcionan a las autoridades del Ministerio para que se mejore el clima organizacional del Registro Mercantil, Registro de la Propiedad Intelectual y Registro del Mercado de Valores y Mercancías.

CAPITULO I

1.1 PLATEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación cuyo título es: **"Meritocracia, Clientelismo y Clima Organizacional en los Registro Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía"** , se desarrolló con el propósito de esclarecer los factores que inciden en la Administración Pública Guatemalteca y que tienen que ver con el clima de inestabilidad laboral y de la alta vulnerabilidad que tienen los trabajadores de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual, del Mercado de Valores y Mercancías y del Sector Público en General.

Ello es importante debido a que históricamente y mas particularmente, a partir de la entrada en escena de Gobiernos llamados "Democraticos", se aprecia el recurrente fenómeno de cambio y recambio en la alta burocracia de las instituciones públicas.

Este proceso de ajuste y reajuste de la Administración Pública es producto de que en el país no se ejercen gracias al mérito que tengan las personas para desempeñarlas, sino que responden tradicionalmente al pago de facturas políticas contraídas en los procesos de campaña política.

Lo anterior respaldaría entonces, la afirmación que ha diferencia de otras Administraciones Públicas (EEUU, Europa) en donde los Gobiernos electos sólo tienen derecho a cambiar a un listado preestablecido de funcionarios públicos. En el caso de Guatemala, el partido ganador de los procesos electorales, parece tener tarjeta libre para provocar cambios, no sólo en la alta burocracia (Ministerios y Secretarías) sino inclusive cambiar hasta los trabajadores mas operativos de las instituciones públicas.

Esto tiene un alto impacto en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en general, debido a que con la salida del funcionario de la alta burocracia, no sólo se pierde la continuidad de los procesos, sino además con él, también se cambia a la línea media de los servidores públicos, que son aquellos técnicos que guardan la memoria institucional y que pueden en determinado momento garantizar el seguimiento a los planes y objetivos institucionales.

Es importante señalar en este punto, que la alta fragilidad y movilidad en el aparato público, ha sido causa principal de que en Guatemala se carezca de institucionalidad pública.

En términos generales ¿Cómo influye en la alta rotación y la ausencia de carrera administrativa, la falta de mérito, el clientelismo político y el clima organizacional en los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía?

1.2 ANTECEDENTES

Las actuales discusiones sobre la Reforma del Estado y Modernización del Aparato Público en los países de América Latina, tienen como telón de fondo el análisis de la ineficiencia e ineficacia del Estado para resolver cada día las grandes y complejas demandas sociales. Existen diversos enfoques sobre como hacer del Aparato Público un instrumento mas eficaz; entre ellos destaca quienes defienden la tesis neoliberal que aboga por el adelgazamiento de la Administración Pública y la privatización, concesión y desincorporación de los servicios públicos.

Existe otro enfoque que argumenta sobre la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública, orientada a la satisfacción de las necesidades sociales, este enfoque tendría que ver con lo que se conoce como la optimización de los recursos del Estado. No obstante lo anterior el referente empírico inmediato, indica que hoy lejos de alcanzar un Estado optimo, la Administración Pública esta

dejando mucho que desear y existe por parte de la población una especie de descontento con respecto a las Instituciones Públicas.

Las experiencias recientes de Gobiernos, cuyas administraciones no se han caracterizado precisamente por honestidad y transparencia, han colocado nuevamente en escena la necesidad de hacer reformas profundas al Estado, y en consecuencia revisar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos institucionales por parte de las entidades estatales.

En este contexto es importante hacer mención de algunas experiencias generadas en otros países, cuyas Administraciones Públicas se han caracterizado por un adecuado manejo de la cosa pública, y aunque han tenido desaciertos, el manejo de la Administración Pública se ha convertido en una herramienta al servicio de la búsqueda de solución a la problemática social.

En ese sentido el Salvador es uno de los países que ha progresado mucho durante estos últimos años, no solo en cuestiones económicas, políticas y sociales, sino también laborales; es así que entre 1999 y 2000 se crearon 569,550 puestos de trabajo y la oferta de trabajo ascendió a 972,728.

A nivel de sectores económicos también se han observado cambios importantes, a inicios de los 90` el sector agropecuario figuraba como el principal sector generador de empleo, para 1995 este empleaba el 34.8% de los ocupados y para el 2002 solamente el 20.9%, mientras que el comercio absorbió el 26.3% y la industria mantiene su participación alrededor del 18%.

Dentro de la Administración Pública en el Salvador, se han generado buenas condiciones de trabajo para los servidores públicos, se han proporcionado incentivos, se ha capacitado al personal para que presten un servicio con eficiencia y eficacia, así como se ha respetado la carrera administrativa.

Si bien es cierto todavía existen algunos problemas en cuanto a la administración de recursos humanos, que se esperar ir paleando poco a poco, el sector público ha mejorado en cuanto a los servicios que se prestan.

En la actualidad en el Salvador, en cuanto a problemas de inestabilidad laboral, ha logrado reducir el riesgo de la misma, generando en los servidores públicos confianza y seguridad en sus gobernantes.

Otro de los países que han desarrollado cuestiones positivas en el ámbito social, político y económico es Costa Rica y en lo que respecta al Estado, la Constitución Política es uno de sus artículos indica:

El Estado. El Artículo 50 de la Constitución Política de 1949, señala que ***“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizado y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”***. Amparado por este artículo, el estado asumió un papel creciente en la economía, nacionalizó la banca, creó una serie de monopolios públicos, como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual monopoliza también las telecomunicaciones, y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE); y afianzo otros, como el Instituto Nacional de Seguros (INS) y la Fabrica Nacional de Licores (FANAL). Además se encargó de toda la inversión en infraestructura básica (red vial, escuelas, centros de salud, puertos, aeropuertos); confirmó la obligatoriedad y gratuidad de la educación pública primaria y secundaria, y proveyó educación universitaria en forma casi gratuita. Por medio de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) forzó la contribución obligatoria de patronos y empleados al servicio de salud pública y estableció el sistema de pensión de reparto. También construyó viviendas por medio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo e incrementó la comercialización de alimentos básicos a través del Consejo Nacional de Producción (CNP).

Además de permitir a los bancos privados el manejo de cuentas corrientes, el mayor logro de las reformas ha sido evitar el estancamiento de la economía.

Desde el punto de vista económico, se efectuaron medidas para favorecer el aumento de la producción y la productividad, el desarrollo de infraestructura física y la capacitación de los trabajadores y técnicos, y el desarrollo del mercado interno. Esto, a su vez, dio lugar a un aumento del empleo y a una concentración de la producción y la riqueza.

En consecuencia Costa Rica, es uno de los países en donde se goza de estabilidad laboral, ya que cuenta con procesos administrativos positivos que garantizan la carrera administrativa dentro del sector público. (Stewart Rigoberto, 2000)

A la luz de estos antecedentes nos toca ahora revisar cual ha sido la experiencia de la Administración Pública Guatemalteca con relación a la eficiencia y eficacia, para buscarle solución a los grandes problemas sociales.

1.3 JUSTIFICACIÓN

Los estudios sobre Administración Pública y Burocracia Estatal en Guatemala, cobran relevancia en un momento en que recién se salió de un régimen gubernamental que se caracterizó por una constante confrontación con el resto de sectores sociales y con la evidente falta de honestidad y transparencia en el ejercicio del poder.

Esta situación ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las instituciones públicas que quedaron expuestas a una deformación, buscando a través de ellas la satisfacción de intereses ajenos al bienestar social.

La situación actual de la Administración Pública Guatemalteca con serios señalamientos de corrupción, está afectando la credibilidad de la institucionalidad pública.

Investigaciones como la presente, tiene como propósito evaluar las causas de una Administración Pública, especialmente en los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías dependencias del Ministerio de Economía, que no han tenido la posibilidad de que sus principales dirigentes, es decir la alta burocracia guatemalteca, sea seleccionada a partir de méritos alcanzados para desarrollar un Gobierno por méritos, sino por el contrario los principales puestos de la Administración Pública, se entregan cada cuatro años más en función de el pago de facturas políticas, conocido este fenómeno como clientelismo político.

1.4 DELIMITACION

1.4.1 Temporal

El presente estudio se circunscribió al análisis de los cambios ocurridos en el Ministerio de Economía, específicamente las dependencias de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías, en los dos últimos períodos Gubernamentales. Es decir en el cambio de Administración del PAN por FRG y el cambio de la Administración del FRG por la GANA. (Coyuntura 1999-2000 y 2003-2004).

1.4.2 Espacial

Aunque como se dijo anteriormente la ausencia de meritocracia, el clientelismo político y el clima organizacional en el otorgamiento y cambio de los puestos de la Administración Pública, afecta a todo el Sector Público en general, el presente estudio se delimitó a analizar como se desenvuelve este fenómeno en el Ministerio de Economía, área de los Registros.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Generales

- Analizar los componentes estructurales que favorecen el predominio de modelos de reclutamiento, selección, ascensos y estabilidad laboral vigente, en función de medir la brecha para la meritocracia.
- Determinar que fenómenos influyen en la inestabilidad laboral de los trabajadores de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía.
- Analizar los componentes estructurales que influyen en el Clima Organizacional de los Registros.

1.5.2 Específicos

- Identificar los fenómenos que se manifiestan al no contar con un clima de trabajo adecuado.
- Conocer los métodos de reclutamiento y selección que se utilizan para contratar al personal en los Registros.
- Determinar los factores que influyen en la inestabilidad laboral de los trabajadores.
- Establecer el tipo de relaciones interpersonales que tienen los trabajadores dentro de las dependencias para las cuales laboran.

- Examinar el proceso que se lleva a cabo en los registros para la implementación de la carrera administrativa.

CAPITULO II

2.1 MARCO TEORICO

Uno de los últimos defensores de la meritocracia es el norteamericano Michael Walzer, quien es el último teórico que ha formulado una defensa del sistema meritocrático. Al igual que el resto de los autores comunitaristas, Walzer se distancia de leyes universales de justicia y la imposibilidad de definir lo justo como algo "anterior" a una concepción definida de bien. El comunitarismo afirma un sujeto que sólo resulta comprensible en el marco de una eticidad determinada, enraizado en una historia, en un mundo de valores y en una narración en la que encuentra sentido. De este modo niega la neutralidad postulada por el contractualismo clásico; el principio procedimental no será eficaz si no está mediado por identidades históricas concretas. Aunque la polémica sobre este tópico es conocida como la polémica entre liberales y comunitaristas –y a Walzer se le incluye entre estos últimos-, Walzer avala la lógica competitiva que ha signado al liberalismo canónico del *laissez faire* y es ese contexto que defiende el principio de igualdad de oportunidades, sin distanciarse del liberalismo que declara criticar.

Mediante su formulación del concepto de *igualdad compleja*, Walzer reivindica en *las esferas de la justicia*, la aspiración iluminista del imperio del mérito. Allí identifica a la meritocracia con la "**justa distribución de puestos de trabajo**", ya que a su entender este ideal conlleva la carrera abierta a los talentos propugnada por el lema revolucionario francés.¹

¹ David Miller y Michael Walzer (compiladores), Pluralismo, justicia e igualdad. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1996 p.147

Walzer avala el gobierno del mérito con la idea de que los cargos deben ser ocupados por los individuos mejor calificados. Distingue así el concepto de *merecimiento*, en el que los títulos y los certificados de estudio son determinantes, del de *calificación*, un concepto mucho más amplio que además de comprobar la capacitación, toma en cuenta el rendimiento.² Cuando numerosos candidatos pueden realizar un trabajo con idéntica eficacia, el criterio de selección es el de favorecer a los candidatos por orden de llegada.

En principio, observa Walzer, los certificados de capacitación no están a la venta, aunque tal vez sea la presión del mercado, la que obligue a las instituciones que ofrecen empleos, a exigir certificados de niveles cada vez más avanzados.³ Indica que, el proceso de selección académica, la capacitación y el examen, no son simplemente normas de mercado, y aunque hayan comenzado por implementarse en el ámbito profesional, recientemente se han extendido a otras esferas del mundo del trabajo. Tanto en la filosofía como la práctica política, para bien de la justicia, hacia la reconceptualización de cada plaza de trabajo como un cargo.

Walzer advierte que la idea de cargo se desarrolló en el marco de la larga lucha librada por la iglesia católica para desvincularse del mundo privatizado del feudalismo: "*los líderes de la iglesia manejaban dos argumentos, que los cargos eclesiásticos no podían ser ocupados por dignatarios o por patronos feudales, ni ser obsequiados a amigos o parientes, y que no podían ser intercambiados ni vendidos*".⁴ El nepotismo, concepto que luego fue identificado con la desmedida preferencia por ubicar a parientes en concesiones o empleos públicos, y la simonía, la compra o venta deliberada de bienes espirituales, eran pecado pasibles de ser cometidos mientras los particulares vigilaran la distribución de los cargos religiosos. Eran las autoridades constituidas de la iglesia, actuando en

² Ibid p. 149

³ Ibid p. 141

⁴ Ibid p. 140

nombre de Dios y por el bien de su servicio, quienes estaban facultadas para distribuir los cargos. "Dios –afirma Walzer- talvez haya sido el primer meritòcrata".⁵

Así como para la ocupación de un cargo en la sociedad moderna se demanda laboriosidad, esfuerzo y eficacia, Dios requería la calificación de la piedad, el conocimiento divino y también, sin duda, capacidad directiva, habilidad en el manejo del dinero y *savoir faire político*.

La función del cargo, desarrollada dentro de la iglesia católica, fue heredada por el estado en la vigilancia de los procedimientos de licenciatura y de las normas básicas para la práctica profesional. En el pasaje de la meritocracia administrada por Dios, a la meritocracia administrada por el Estado; se implementó la práctica del mecanismo distributivo central del examen, que opera en el mundo moderno como condición de posibilidad del acceso a un cargo.⁶

Walzer juzga necesario que el Estado se convierta en administrador de exámenes en las funciones de capacitación, certificación y selección"; sólo el Estado podría contrarrestar el privilegio corporativo y el poder del mercado, y garantizar a cada ciudadano oportunidades iguales que puedan ser medidas con parámetros universales.⁷

2.1.1 Igualdad simple e igualdad compleja

Las ideas de mérito y de talento históricamente han remitido a diversas concepciones del ideal de igualdad. ¿Es innato el talento? ¿Nacemos todos provistos de él en la misma proporción? ¿El talento es causa o consecuencia de la división social del trabajo? *En pluralismo, justicia e igualad*, Arenson valoriza el intento de Walzer por reavivar el debate alrededor del ideal de igualdad en tiempos en que la teoría política parecía haberlo archivado por completo.⁸

⁵ Ibid

⁶ Ibid p. 141

⁷ Ibid p. 143

⁸ Ibid p. 293

Walzer distingue básicamente dos tipos de igualdad. En primer lugar, define a la *igualdad simple*, como un sistema en el que todos los ciudadanos poseen idéntica riqueza económica. La compraventa y la acumulación se han eliminado y reina la uniformidad en el marco de niveles de vida básicos.⁹ Un régimen semejante conduciría para Walzer a la tiranía estatal, ya que el poder mismo del estado se convertiría en el objeto central de la pugna competitiva para redistribuir los recursos disponibles, destruir o restringir todo incipiente monopolio o reprimir nuevas formas de predominio.¹⁰

El mérito constituye el principio distributivo central de la igualdad compleja, no obstante, `si los cargos exigen la carrera abierta al talento, se fijarían límites a las prerrogativas de los talentosos`, cultivando un sentido más realista del mérito.¹¹ La atención médica no dependería del poder adquisitivo del enfermo sino de su necesidad de atención. El Estado debería intervenir en la economía del mercado, con el fin de recaudar fondos para financiar el sistema de bienestar social. En Walzer –escribe David Miller- las desigualdades separadas se anulan o compensan con otras de modo que ninguna puede otorgar un triunfo general sobre las demás.¹² Los ciudadanos podrían mandar en una esfera y obedecer en otra.

Mediante su ideal de igualdad compleja Walzer pretende distanciarse del modelo de sociedad meritocrática denunciado por Michael Young en `El triunfo de la meritocracia`, donde el principio de igualdad de oportunidades se traduce en el empobrecimiento de los sectores más desfavorecidos de la sociedad y el dominio de una élite gobernante y tecnocrática. Rawls también advierte que a su entender el modo en que la *Teoría de la Justicia* plantea el principio de igualdad de oportunidades no conduce a la sociedad meritocrática denunciada por Young, ya que como las desigualdades inmerecidas requieren una compensación –y las

⁹ Las esferas de la justicia p. 122

¹⁰ Ibid p. 28

¹¹ Ibid p. 174

¹² Pluralismo, justicia e igualdad p. 22

desigualdades de nacimiento y las dotes naturales, son inmerecidas- la sociedad deberá brindar mayor cuidado a quienes hayan sido menos favorecidos por la naturaleza.¹³ Se nivelarían las ventajas como si se esperara que todos fueran a competir sobre una base equitativa en la misma carrera. Rawls agrega que las razones para exigir puestos abiertos, no son solo, ni siquiera primordialmente, razones de eficiencia. Si algunas plazas no se abrieran sobre una base justa para todos, los que fueran excluidos tendrían derecho a sentirse tratados injustamente, aunque se beneficiasen de los esfuerzos mayores de aquellos a los que se permitiera ocuparlas. Podrían quejarse justificadamente no solo porque estarían excluidos de ciertas recompensas externas de los cargos, como riquezas y privilegios, sino también porque se verían privados de experimentar la autorrealización proveniente del ejercicio adecuado de los deberes sociales. Se verían, pues, privados de una de las principales formas del bien humano.¹⁴

2.1.2 Crítica a la justicia plural meritocrática

El concepto de *igualdad compleja* descrito en `Las esferas de la justicia`, presenta unos cuantos problemas a la luz de los desarrollos postulados por Walzer:

- ⊕ Al mantener el principio de igualdad de oportunidades, peligra su propósito de justicia plural, ya que sus efectos no difieren sustancialmente de los principios liberales que afirma criticar.
- ⊕ La independencia de las esferas distributivas no va más allá de la mera declaración de propósitos. Walzer no especifica cuales serían los mecanismos concretos de demarcación.
- ⊕ La igualdad compleja, se resigna a la exclusión de quienes no fueron favorecidos por la carrera abierta a los talentos.
- ⊕ Las expresiones que Walzer identifica con la igualdad simple, no propugnan un modelo antagónico de la subjetividad.
- ⊕ La efectividad de la mayoría de los trabajos socialmente necesarios, suele ser menos resultado de aquello que habitualmente entendemos como

¹³ John Rawls. Teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica. México 1997 p. 103

¹⁴ Ibid p. 89

- ⊕ mérito, que del liso y llano cumplimiento de un servicio que prescribe casi por completo de la subjetividad.
- ⊕ La ocupación de un cargo a menudo suele depender menos de la presencia de un mérito, que de la capacidad de maniobra y gestión en el marco de las instituciones racionalizadas.
- ⊕ El ideal de mérito presupone al sujeto liberal clásico, escindido de sus lazos de interlocución.

Walzer hace suyo el principio liberal de igualdad de oportunidades, aunque admite que no todas las plazas deben ser distribuidas de acuerdo a ese criterio. Si bien en la lucha por el reconocimiento no puede haber igualdad de resultados, puede haber en cambio igualdad de oportunidades, declara.¹⁵

La igualdad compleja, implicaría a su entender "la ampliación de la parte final y menos controvertida del segundo principio de justicia de Rawls" Las desigualdades sociales y económicas han de ser corregidas de manera que sean vinculadas a cargos y puestos abiertos bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.¹⁶

Algunos de los argumentos vertidos en cuanto al principio de igualdad de oportunidades, excluye de plano toda posibilidad de igualdad sustantiva, dado que presupone la existencia de personas que compiten para la consecución de un objetivo único, esencialmente excluyente en virtud de que no puede ser alcanzado por todos. Walzer habla de `competencia honesta`¹⁷, de `carrera abierta al talento`¹⁸, de `ganar un puesto`¹⁹, e incluso se vale de la metáfora de la guerra: Una campaña para la justa igualdad de oportunidades –interroga-, ¿no sería una guerra justa?²⁰ No es de extrañar que la retórica del principio de igualdad de oportunidades evoque al habbesiano estado de naturaleza de la guerra de todos

¹⁵ Las esferas de la justicia p. 267

¹⁶ Ibid p. 83

¹⁷ Las esferas de la justicia p. 142

¹⁸ Ibid p. 174

¹⁹ Ibid p. 83

²⁰ Ibid p. 174

contra todos. Hasta la escuela es descrita por Walzer, como un `mundo competitivo`, en el que el talento opera como principio de selección.²¹

La caracterización del principio de igualdad de oportunidades en términos de competencia, remite a una de las primeras descripciones de la sociedad civil: aunque no de manera excluyente, por cuanto la sociedad civil también es un ámbito de mediación con la eticidad estatal. En Hegel, la sociedad civil aparece como el lugar del enfrentamiento de las individualidades mediante el lucro, el lugar de la instrumentalidad, en el que cada ciudadano se convierte en un medio para los fines de otro ciudadano, el ámbito en el que la idea clásica de bien común ha sido definitivamente sustituida por la de interés individual.

Walzer afirma ambigualmente que si bien `la competencia por algún cargo específico es un hecho que ninguna persona en especial merece, cualquiera que sea la calificación de un individuo, ninguna injusticia se le hace si no resulta elegido: no escogerlo, no es en sí mismo, algo injusto. Sería injusto si no fuera elegido mediante su calificación, sino merced a su sangre aristocrática o por haber sobornado a los miembros del comité de búsqueda.²²

Walzer pretende diferenciarse del formalismo y abordar los problemas sustantivos de justicia; sin embargo, al seguir propugnando una sociedad que emula el hobbesiano estado de naturaleza, al concebir su política distributiva en el marco de certámenes que necesariamente generarán exclusión, su igualdad compleja, sigue obrando de manera puramente formal, sin distanciarse de los cargos del liberalismo que pretende criticar.

Walzer no explica cómo haría para establecer semejante demarcación. ¿De qué modo el dinero dejará de primar en la mayoría de los dominios distributivos? ¿Qué esfera le correspondería al empresario? ¿Se le impondría un límite a su capacidad de acumulación?

²¹ Ibid p. 27

²² Ibid p. 147

La *igualdad compleja* tampoco explica cuál será el destino de quienes no hayan salido victoriosos en la competencia entablada en aras de la "justa igualdad de oportunidades". Walzer se inclina a admitir el precio de la exclusión: Existen demasiados individuos interesados y capaces, indica.²³ De ahí la necesidad de un proceso de selección destinado a localizar dentro del conjunto de ciudadanos un subconjunto de expertos futuros. Este proceso, admite, solo multiplicará el número de candidatos definitivamente frustrados en virtud del número limitado de plazas. "No es posible evitarlo, pero esto es moralmente desastroso solo si la competencia no refiere a las plazas escolares y a las oportunidades educativas sino al status, al poder y a la riqueza material comúnmente vinculados con el nivel profesional".²⁴

Por su definición de igualdad compleja, sabemos que quienes hayan sido favorecidos por los concursos, no se ubicaría por encima de sus conciudadanos en virtud de sus riquezas ni de su poder. Cabría preguntarse, no obstante, si la justicia plural es viable en una sociedad que se resigna a una función continuada de certámenes cuya condición de posibilidad es una exclusión de la que Walzer no se hace cargo, dado que aparentemente todos habrían tenido oportunidades de acceder a la plataforma de lanzamiento de la igualdad de oportunidades.

La crítica de Walzer a la igualdad simple, se inscribe en el marco de los conocidos reparos que presenta el liberalismo ante la posibilidad de sacrificar una libertad que se nutriría de una variedad de aptitudes y talentos individuales. Walzer afirma que en la modernidad un populismo radical, "anticlerical, antiprofesional y antintelectual" habría surgido del "resentimiento" que profesan las clases populares hacia quienes ocupan cargos con poder.²⁵ El igualitarismo sería nivelador en tanto impondría la necesidad de que los individuos fueran lo más semejantes posibles entre sí, aplastando sus aspiraciones en la igualación "improductiva" de las fuerzas motrices de la sociedad. Este populismo tendría

²³ Ibid p. 220

²⁴ Ibid p. 221

²⁵ Ibid p. 143-144

puntos de contacto con la concepción griega de servicio civil, para la cual importaba menos que una plaza de trabajo fuera convertida en un cargo – y por cargo, Walzer entiende el puesto al que se accede necesariamente mediante el mecanismo de selección del examen o del concurso- que la ocupación misma del cargo por parte del ciudadano. En esos casos, para Walzer importaría menos “democratizar” la selección que hacer aleatoria la distribución mediante sorteos o mediante una rotación. Identifica aquí erróneamente a la democracia griega con la democracia moderna representativa, indisociable del concepto de igualdad formal, jurídica, y por tanto del concepto de igualdad de oportunidades, es decir, de la libre carrera, para el desarrollo individual. El concepto griego de democracia en modo alguno antogonizaba con las prácticas de sorteo o rotación. Por el contrario, estos mecanismos confirmaban la democracia; todo aquel que fuera considerado ciudadano tendría asegurada de este modo su participación en la vida política de la ciudad.

Walzer identifica a Rousseau con un populismo “más intelectual” por su alegato a favor de un sistema de escuelas públicas en las que los ciudadanos comunes se tornarían como maestros. Lenin, agrega con su aspiración a que “toda persona letrada” también sea burócrata, rechaza asimismo el monopolio del cargo. Dicho en otros términos –por cierto no utilizados en Walzer-, Rousseau y Lenin centrarían su crítica en la propia estructura de la división social del trabajo.

“El populismo intelectual –según Walzer- considera que la igualdad social debe expresar exactamente la igualdad natural”. Sin embargo, contrariamente a lo afirmado por Walzer, para Rousseau la efectivización del ideal de igualdad no supone uniformidad, es decir, no supone que los seres humanos deban ser iguales en todo. En el *Contrato Social* Rousseau diferencia las desigualdades naturales de las sociales, las producidas por la naturaleza de las producidas por el conjunto de relaciones de dominio económico, espiritual y político.²⁶

²⁶ Jean-Jacques Rousseau. *Du contrat social*. Oeuvres. Gallimard. Paris. 1984 I,9

Otro de los problemas que presenta la meritocracia proclamada por Walzer en su rotunda afirmación de que la mayoría de los trabajos socialmente necesarios son eficaces como resultado del talento o del mérito con que se los ha llevado a cabo. Para evitar la funcionalidad social de las implicaciones conspicuamente individualistas que conllevan el concepto de mérito –aunque sin renunciar a la valoración de los caracteres subjetivos- Rousseau opta por el principio distributivo de la necesidad y de los “servicios reales”, de las contribuciones individuales al bienestar común y no por el del “mérito personal”. “El prestigio de los ciudadanos –escribe- no debe estar regulado por su mérito personal, sino por los servicios reales que de ellos recibe el Estado, y que son susceptibles de una estimulación más exacta”.²⁷

El desarrollo de los talentos forma parte del proceso de construcción del yo, de una elección existencial que suele identificarse con la articulación de la subjetividad. No obstante, aunque hay una construcción social para que se desarrollen destrezas a fin de sobrevivir, aunque, como afirma Sèller, puede hacerme escritor, no soy escritor en el mismo sentido en que soy una buena persona. Un escritor puede decirme, mírame como persona, y eso tiene perfecto sentido”.²⁸ En implícita referencia a Rousseau, que antepuso los valores morales a los del mérito profesional²⁹, Haller afirma que en la ilustración hubo gran conciencia el hecho de que la homogenización del yo mediante la absorción completa de una objetivación o una actividad no solo difiere de la elección del propio yo (la elección existencial de la honradez), sino que también puede discordar con ésta (en otras palabras, ser inmorales o cabalmente diabólicos).

El deslizamiento del concepto de mérito de la esfera de la moral al ámbito del trabajo se produjo en momentos en que se consolidaba el concepto moderno de individuo, es decir, el de un sujeto desvinculado de sus lazos de interlocución. Los conceptos de mérito y talento resultan consecuencia directa de este sujeto

²⁷ Rousseau. Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité. Oeuvres p. 214

²⁸ Ibid p. 386

²⁹ Contrat social. I, 9

desvinculado. Concebido en términos de propiedad privada, el talento parece inherente a quien presume haberse construido enteramente a si mismo, escindido de sus lazos comunitarios. Por ello, si bien el comunitarismo subraya el marco de la eticidad de una comunidad con contenidos sustantivos concretos, el concepto de mérito exaltado por Walzer postula un yo liberal canónico, desvinculado de marcos intersubjetivos. Curiosamente es Rawls quien advierte que el mérito o el talento nos pertenecen solo en parte: "El principio de diferencia –escribe– representa el acuerdo de considerar la distribución de talentos naturales, en ciertos aspectos, como un acervo común, y de participar en los beneficios de esta distribución, cualesquiera que sean".³⁰

En su reivindicación del mérito como principal criterio distributivo, Walzer demuestra que no se han distanciado del liberalismo que declara criticar. Su modelo de igualdad compleja no logra eludir las imposiciones del mercado y por tanto evidencia el mero formalismo que supone la puesta entre paréntesis de las condiciones reales de existencia (igualdad sustancial).

La desmitificación del mérito lleva a replantear buena parte de los criterios declarados de selección. Ya Mandeville, en el siglo XVIII, cuando la "nobleza de mérito surgió con el propósito de desplazar a la "nobleza de cuna", advirtió con ironía que aunque se postula el ideal que cada individuo ocupe en la jerarquía social el lugar que su talento determine, buena parte de los trabajos necesarios para la supervivencia de una sociedad, requerirían, no obstante, de alguien que trabaje.³¹

En lo que concierne al clientelismo, desde que este se constituyera en objeto de estudio para los antropólogos y más tarde para los científicos de la política, se han ido transformando las definiciones y las interpretaciones sobre este fenómeno de forma apreciable. El mismo concepto ha sido tan maleable y flexible que se ha

³⁰ Teoría de la justicia p. 104

³¹ Mandeville. La favola delle api. Turín. 1961 p. 117

utilizado para describir diferentes prácticas que no siempre han respondido a la esencia de la relación de clientela.

Asimismo, las diferentes sociedades o culturas en las que se ha analizado el clientelismo no han contribuido a consolidar una definición aplicable a todos los contextos, porque el clientelismo se manifiesta de forma distinta en función del contexto en el que se utilice. Por ello, los estudios comparativos han derivado en caracterizaciones que en muchos casos han contribuido a confundir la forma de actuar de los ciudadanos con su forma de ser. No ha bastado relacionar el clientelismo con las etapas por las que los países han ido pasando para consolidar su desarrollo político y económico, como es el caso de los estudios realizados en Latinoamérica. Así como tampoco se ha aclarado su significado al identificarlo con los sistemas de dominación de patronos respecto de clientes, porque en pocos casos se trataba de clientes, tal y como lo describen la mayoría de los capítulos del libro de Guillner. En la mayoría de estos países –Marruecos, Argelia, Túnez, etc.-, la relación de intercambio estaba supeditada a una dependencia económica y social respecto de los poderes locales o estatales. Cuestión que impide el uso del intercambio sin sobrepasar los límites de la legalidad o de la objetividad en la distribución de los recursos públicos.

El hecho de que proliferaran los estudios sobre clientelismo en América Latina, en la ribera del Mediterráneo, o en los países en transición hacia la democracia, ha sido un obstáculo, además, para detectar la funcionalidad del clientelismo y su versatilidad para adaptarse a cada país o comunidad, a cada contexto político, a cada sistema político, a cada cultura política y a toda práctica política en general, como instrumento válido para la democracia.³²

2.1.3 Evolución y manipulación histórica del concepto

El marco teórico que se ha ido construyendo a medida que se han abordado los estudios de las diferentes manifestaciones de las relaciones de clientela, ha

³² Caciagli, M. Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas propuestas. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1996 p. 34

cambiado. Su transformación ha estado marcada por la determinación de la estructura de la relación clientelar, su contextualización y las características que se han identificado tras su aparición.

El origen del término demuestra la facilidad con la que se presta a la confusión y a la manipulación de quien halla, en sus funcionalidades, justificaciones para considerarlo como un elemento patológico de la democracia y, a su vez, como un instrumento que disminuye los efectos de las ineficacias de los propios Estados y su administración.

Por ello, a lo largo de siglos, se ha puesto de manifiesto el atractivo de este término, de su estudio y de sus efectos sobre el desarrollo y la consolidación democrática.

Los estudios etimológicos son una prueba de la versatilidad del término. En relación a la raíz latina del término clientelismo se señala la expresión "cliens". No obstante, la dificultad está en determinar qué expresiones o expresión es la antecesora de "cliens". Los diferentes estudios citan tres verbos posibles: *clinere*, *colere*, *cluere*.

El significado semántico de estos tres verbos es diferente. *Clinere* significa "apoyarse en", *cluere* "el que está atento a" y *colere* "habitar con". La evolución de estos verbos identifica a *colere* como la antecesora de la raíz *cliens*, pero su significado "habitar con", no es el más próximo a lo que se entiende por cliente según las connotaciones que ha tenido el concepto a lo largo de la historia.

Así, lo que parece ser una confusión técnica proporciona el conocimiento de una estrategia sobrevenida tras el uso de las relaciones de clientela para diferenciar estratos sociales. Si en un principio se trató de establecer relaciones o lazos entre clases sociales separadas, los intereses en mantener esa separación, y que unos

predominaran sobre los otros, concedieron al clientelismo un poder que no tenía en un principio.³³

Siglos más tarde, el clientelismo político, se convierte en un fenómeno polémico al cual dedican tiempo los estudiosos del tema. El clientelismo se convirtió poco a poco en un símbolo de las diferencias entre el comportamiento y el lenguaje que se utiliza para describir ese comportamiento. De esta forma, la construcción lingüística ha demostrado que sirve para identificar múltiples fenómenos diferentes cuya conexión ésta en la relación de intercambio que se produce entre las partes afectadas. Ahora bien, las condiciones que rodean ese intercambio, el margen de libertad de la que gozan los que lo practican, las condiciones económicas, es decir, las condiciones micro y macro, dibujan un clientelismo diferente en cada situación.³⁴

Un ejemplo de ello está en cómo se ha utilizado en España el término clientelismo para identificar al caciquismo en detrimento del primero. Es difícil desligar el clientelismo del recuerdo de las relaciones entabladas durante la restauración. Se trata de dos conceptos que se usan como si fuesen sinónimos.

El caciquismo fue la manifestación de un sistema de dominación que frenó los errores del "encasillado". La mayoría de la producción científica sobre el caciquismo insiste en unir este fenómeno con el sufragio y los límites impuestos al mismo. No obstante, el caciquismo fue más allá de la formación de clientelas electorales en torno a los caciques. Lo utilizan, por una parte, los caciques, para defender sus intereses económicos y por otra, el poder central para crear identidad nacional y controlar los gobiernos locales financiando su déficit³⁵. Su identificación con el fraude y la manipulación electoral ésta relacionada con la

³³ Ibid p. 39

³⁴ Cazorla, J. Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características, Working Paper n. 55/92. Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. 1992. p. 55

³⁵ Alvarez Junco, José. Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX. En Robles EGEA, Antonio (compilador) Política en Penumbra. Madrid. Siglo Veintiuno Editores S.A. 1996 p. 71-72

necesidad que tienen estos caciques de legitimar un poder, que ya tienen, y desmovilizar a las masas en un contexto de grandes desigualdades³⁶. Es más, llegó a ser una especie de *"estructura paralela a la formal del Estado"*.³⁷

La mayoría de las clientelas que se formaban en torno al cacique, se generaban mediante el mecanismo del favor y la dependencia económica de los clientes respecto del patrón. El caciquismo, en sí mismo, no se fundamentaba en estas clientelas, sino que eran un instrumento más que utilizaba el cacique para corregir los errores del "encasillado", aún disponiendo de bolsas de votos incondicionales. En ningún caso la relación fue libre, no se daba algo a cambio de algo, sino que se obligaba a realizar una determinada acción bajo el temor de perder la subsistencia económica.

Durante la restauración se manifestaron dos tipos de favores que generaban relaciones de dependencia del cliente respecto del cacique. Por un lado, el favor privado se concedía por amistad, por protección de los dependientes y por relación familiar; y por el otro, el favor público se producía para colectividades o grupos afectados por un mismo problema económico de un colectivo dependiente del cacique. En ambos casos, el mecanismo del favor se manifestaba como algo secreto y que había que ocultar para evitar que desapareciese.

El cacique obtenía con estos favores el apoyo incondicional de individuos y grupos que le concedían a su vez prestigio ante el poder central. Se constituía en representante ante el gobierno central. Él, ante sus dependientes era el único actor capaz de solventar sus problemas de supervivencia y mejora económica. Esta circunstancia también posibilitaba al cacique el liderazgo del partido político en el cual militaba, aunque esto no era importante porque la reciprocidad del favor

³⁶ Ibid p. 75

³⁷ Tuñón de Lara, Manuel (ed): La prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos Económicos y Tecnológicos. Bilbao. Editorial de Universidad del País Vasco. 1986. P. 58

entre la clase política española iba más allá de los colores partidistas, y predominaba la amistad y los compromisos entre caciques.³⁸

Por tanto, el perfil de los caciques que se describió, estaba basado en la caracterización hecha por Tuñón de Lara. Los caciques poseían sobre todo inmuebles, es decir, tierra. Eran grandes empresarios con posibilidades de contratar y emplear, y tenían gran capacidad para influir en la toma de decisiones económicas, políticas y administrativas, porque pertenecían al mundo de la Banca, la Iglesia, el Ejército o los burócratas. Los mecanismos que utilizaban, además del favor, eran el miedo, la violencia psíquica simbólica e incluso física. Incluso la corrupción se utilizó en todos los casos, y la manipulación de los resultados electorales, en determinadas regiones.³⁹

El clientelismo político es la consecuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política. Por ello, ha de diferenciarse la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del fenómeno hacia el cual deriva su utilización, como pueden ser la corrupción, el tráfico de influencias, el fraude, el caciquismo, etc. De la misma forma que no necesariamente tienen que derivar unos en otros.

La corrupción es el término que más se relaciona con el clientelismo político, incluso identificándolos. Uno de los motivos por los que se confunde a ambos términos está en que, tanto en el clientelismo como en la corrupción, se produce un intercambio. No obstante, esta característica no es suficiente como para equipararlos porque ambos fenómenos, aunque se recalca la parecida función instrumental que tienen, -en cuanto a que privatizan la vida pública y tratan a los bienes públicos como elementos divisibles, excluyentes y a los que se les da un precio-, no se desenvuelven dentro de los mismos parámetros de legalidad. Se aprecia que la razón principal de su identificación se encuentra en que el

³⁸ Sierra María. La familia y Ibarra, empresarios y políticos. Sevilla, Muñoz Moya y Otros editores. España 1992 p. 35

³⁹ Tuñón de Lara, 1975 p. 123

clientelismo, en ocasiones, puede ser un instrumento al servicio de la corrupción, y ésta, a su vez, puede ser consecuencia del clientelismo cuando a partir de él se sobrepasan los márgenes de la legalidad. En ambos casos, se vinculan, pero no necesariamente van unidos.

Se entiende, por corrupción política, aquella situación cuya iniciativa procede tanto desde la autoridad, y se dirige a actores que no lo son para incrementar el poder de ésta (corrupción ascendente), como desde los actores hacia la autoridad (corrupción descendente) para incrementar el patrimonio de los mismos⁴⁰.

En ambos casos, se sobrepasan los límites de la legalidad para obtener beneficios *extraposicionales*, es decir, ajenos a la remuneración de la actividad que se desempeña. A veces, implica deslealtad, traición e incumplimiento deliberado del sistema normativo y de lo que podríamos denominar código moral, social y jurídico. El intercambio se produce de forma implícita, aunque se explicita en el ejercicio no responsable de funciones políticas o administrativas. En términos jurídicos, la corrupción política se concreta en el soborno, -que consiste en pagar una cantidad de dinero a cambio de no cumplir con una obligación-, y la extorsión, que garantiza la eficacia y rapidez en el cumplimiento de una obligación⁴¹ que no tendría que retardarse, pero que para evitarlo se utilizan mecanismos ilegales.

La corrupción, además, por ser un hecho ilegal e ilícito se desenvuelve en la clandestinidad y tiene altas dosis de ocultismo, crece en la oscuridad como los hongos para no facilitar pruebas que demuestren los delitos o supongan una llamada a la responsabilidad política y generen una posible y obligada dimisión.⁴²

Las causas que motivan la aparición de la corrupción, según Chocano, son tres: la predisposición a querer practicarla, la posibilidad de hacerlo y el convencimiento

⁴⁰ Ibid. P. 130

⁴¹ Garzon Valdès, E. Acerca del concepto de corrupción, claves de razón práctica. No. 56, Madrid. 1995. p. 68

⁴² Moreno Ocampo, Luis. La corrupción exige secreto. En Echard, et al. Gobernabilidad –Un reportaje de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. p. 418-433

de que se obtiene más de lo que se arriesga.⁴³ No obstante, la aparición de la corrupción, su propia naturaleza y noción, no siempre van unidas a una matriz teórica⁴⁴, aunque tratemos de aproximarnos a estos tres aspectos a través de sus propias manifestaciones. Las características de los procesos corruptos están condicionadas porque el actor que practica la corrupción intercambia algo que no es suyo, no le pertenece, y aunque reciba un beneficio añadido, los efectos de su decisión no recaen sobre él, porque la otra parte utiliza el contenido del intercambio como resultado de la valoración externa o ajena; tiene un precio y puede traducirse en una compraventa. En el clientelismo no se intercambia un contenido al que pueda atribuirse un precio estándar, la valoración surge desde la interpretación subjetiva de lo que la otra parte está dispuesta a intercambiar.

En la corrupción se posee información de la que carecen los que están por encima jerárquicamente, por lo que se desenvuelve dentro de lo oculto y secreto. Por todo ello, las relaciones de clientela pueden estar al servicio de la corrupción, así como el propio clientelismo, pero tal situación no significa que sean lo mismo. Se pueden establecer las siguientes diferencias: los mecanismos de exclusión e inclusión son diferentes en el clientelismo que en la corrupción. En esta última es más difícil introducirse porque mientras que en el clientelismo el incremento de clientes supone un crecimiento de apoyos y votos, en la corrupción se requieren actores con posibilidades y disponibilidad económica capaces de ofrecer beneficios económicos ⁴⁵e influencias. Por tanto, el grado de exclusión es mayor en la corrupción que en el clientelismo. En este último no hay límites para introducirse en la relación.

Una segunda diferencia es que en la corrupción existe plena conciencia de la ilegalidad de la actuación. El actor que la practica la elige conociendo que ha de ocultarla. En el clientelismo, por el contrario, quienes lo practican no tienen

⁴³ Chocano Emilio. Corrupción política y ética económica. Editorial Alianza, P. 271. Corzo, Suzana. El clientelismo político. El plan de empleo rural en Andalucía. Un estudio de caso. Universidad de Granada. Madrid 2002. p. 46

⁴⁴ Bobbio, N. El futuro de la democracia. México. 1984. p. 11

⁴⁵ Ibid p. 27-29

conciencia de estar realizando algo que hay que esconder aunque no sea público. Los actores que se oponen y lo critican son los que a posteriori no se benefician de la relación y la comparan con la suya. Por consiguiente, existe más de un resentimiento, que un reconocimiento de que sea una ilegalidad o un acto ilegítimo.

La corrupción política, por tanto, además de ser un elemento de rechazo del orden simbólico de la ética política, inmerso en el discurso político y en la opinión pública, no es aceptado ni pública ni privadamente, ni siquiera por quienes lo practican. No ocurre lo mismo con el clientelismo político que aunque también está en la doble estructura normativa; orden simbólico, orden estratégico, comienza a ser aceptado. En la mayoría de los casos es aceptado como algo a lo que todos están dispuestos a acogerse si con ello obtienen un beneficio; aunque no se suele reconocer explícitamente, por la carga simbólica que se le ha dado a tal práctica a lo largo de la historia. Es decir, su aceptación se realiza en conversaciones propias de contextos o círculos de confianza, pero no de forma pública.

2.1.4 Definición del clientelismo como intercambio en las sociedades democráticas

Como hemos visto, el clientelismo político es un instrumento al servicio de múltiples intereses, y de ahí derivan sus consecuencias, siempre habrá que desligar el intercambio de los objetivos que se busquen con el mismo. Se entiende el clientelismo político, como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo político y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines.

En la definición propuesta se explicita que se trata de una relación política, porque no es exclusivamente económica o de amistad, ni tampoco de solidaridad. Reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público, aunque responde a mecanismos propios del mercado privado⁴⁶.

Se practica desde la opción libre de elegir o no tal vínculo, porque no se concreta de forma explícita en un acuerdo, ni tampoco bajo presión directa. Ambas partes eligen libremente esta forma de actuar porque les aporta aquello que desean obtener. La entrada en la relación se hace voluntariamente ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad de intercambio. Es más, al existir otros actores que pueden sustituir a cualquiera de ellos, introduce un margen de competitividad bastante considerable.

Si aceptásemos la dependencia de una parte sobre la otra, se supondría la existencia de un estado de dominación, lo cual es incompatible con el hecho de que ambos actores comparten valores y orientaciones cognitivas que conceden al intercambio la legitimidad para practicarlo⁴⁷. Esta relación deja de ser legítima cuando provoca perjuicios a un tercero, en cuyo caso también pasa a ser ilegal y por tanto no responde a las características del clientelismo político, sino a las de la corrupción y fraude.

Además, en la definición se menciona el concepto de legitimidad, debido al papel que desempeñan las relaciones de clientela. Como exponía Weber, "la dominación no se basta a sí misma con la obediencia de los denominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para ejercer sus mandatos"⁴⁸. En este sentido, la legitimidad está condicionada, también, a la eficacia con la que cuentan las instituciones políticas para que el

⁴⁶ Lague, Teodoro: Marketing Político. Un análisis del intercambio político. Ariel economía. Madrid 1996. 19-26

⁴⁷ Ibid p. 29

⁴⁸ Werber Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. 10ª. Reimpresión. México. 1993. p. 170

dominado confíe en esa autoridad⁴⁹. Por consiguiente, además de encontrar esa legitimidad en las elecciones, en las que se respetan los principios de universalidad, igualdad y libertad, las relaciones de clientela pueden desempeñar un papel importante en la legitimación de las actuaciones de los representantes elegidos. Las relaciones de intercambio, que en ella se establecen, son un elemento que favorece la consolidación de la legitimidad de la autoridad en un estado imperfecto, en lo que a eficacia se refiere. Dichas relaciones acercan a los actores que intervienen en la relación reforzando la percepción eficaz sobre las instituciones públicas.

En consecuencia, el clientelismo atempera la frialdad que genera la lejanía entre el Estado y la Sociedad⁵⁰ de manera que el ciudadano concibe aquello que practica como una forma de acercarse a la toma de decisiones. El intercambio da sentido a su participación política, como medio formalmente establecido para relacionarse con el Estado, sino que las relaciones de intercambio tienen capacidad para complementar las deficiencias de los canales de comunicación (ciudadano-administración) formalmente establecidos.

Si tenemos en cuenta que organización y distribución de recursos y servicios públicos dependen de la decisión de la autoridad y de la agenda política, el hecho de que el ciudadano exprese sus demandas y esto determine las prioridades de la agenda, conlleva una eficacia que incrementa la capacidad de presión y hace efectiva la representación de los electores que participan de la relación clientelar.

Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político en las sociedades democráticas consolidadas, de ahí que sean un elemento importante en el establecimiento de intercambios y en la determinación del tipo de clientelismo político que se genere: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. Los intercambios son similares e incluso los

⁴⁹ Linz, J. 1978. p. 97

⁵⁰ Ibid. P. 99

⁵³ Simmel George, Trad. Cotarelo, r.g. Filosofía del Dinero. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1977. p. 48

actores que los llevan a cabo son los mismos; lo que cambia son los contenidos de los intercambios. En el primer caso se intercambian votos por respuestas eficaces a colectivos clientes; en el segundo, apoyos por apoyos, y el tercero, recursos políticos por apoyos.

Por tanto, el clientelismo político, como intercambio, puede entenderse, desde el punto de vista de Simmel, como "la acción recíproca más pura que componen la vida humana en la medida en que ésta ha de ganar sustancia y contenido".⁵³ De esta misma forma, cuando el ciudadano participa en política es porque va a repercutir positivamente sobre él, y si entabla una relación de intercambio a través del clientelismo político no es porque desea ese intercambio como fiel reflejo del sentimiento que tiene de sus carencias.

En toda relación de intercambio el contenido ha de ser valorado por quién participa de la relación. Toda valoración que sea ajena a las personas o grupos que participan del mismo, está supeditada a otros condicionantes que nada tienen que ver con lo que ocurre en el intercambio. En esa relación de intercambio, que varía según el tipo de clientelismo de que se trate, tanto una parte como la otra, valoran lo que reciben de forma subjetiva y lo consideran como algo más valioso de lo que ofrecen a cambio.

Ahora bien, no podemos identificar lo que se intercambia, porque, en el ejemplo, ambos actores actúan y disponen de bienes privados, y en el clientelismo, los bienes intercambiados son públicos y privados. Sin embargo, es un ejemplo que sirve para comprender el clientelismo político porque, además de suponer un intercambio, implica una renuncia a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

En el clientelismo político, cuando un individuo entra en la relación de clientela electoral, burocrática o de partido, a priori valora el intercambio de forma objetiva.

En el caso del clientelismo electoral, por ejemplo, el voto se equipara objetivamente a los beneficios que va a obtener de su representante elegido, y el costo que supone renunciar a votar a otro partido está compensado con la valoración subjetiva que hace sobre lo que recibirá a cambio de su voto.

Es la carencia lo que mueve hacia el intercambio, y es esta necesidad la que añade ese valor subjetivo a lo intercambiado. Si diferenciamos la forma de intercambio que se manifiesta en cada tipo de clientelismo, los comportamientos cambian ligeramente en función del bien intercambiado.

En el clientelismo electoral, el votante da su voto, el cual le pertenece por derecho a aquel partido que le va a proporcionar las prestaciones que desea recibir de la administración del Estado en su conjunto. No sólo son favores que se intercambian por votos sino que son recursos políticos que se distribuyen en forma acorde con un programa electoral determinado.⁵⁴ En el clientelismo burocrático el cliente, como individuo agregado a parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones.

En el clientelismo de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando esta facción líder o corriente alcance el poder.

En el primer caso, la parte contraria, tradicionalmente identifica con el patrón, accede o continúa en el poder; en el segundo, se mantiene de forma estable, y en el tercero se promociona social y políticamente para mantenerse o crecer en las cuotas de poder. En los tres casos la relación de intercambio supone un beneficio subjetivo para quienes lo practican.

⁵⁴ Ibid. p. 93

El grado de persuasión en cada tipo de clientelismo es distinto. En el primer caso, depende del nivel de competencia electoral entre partidos; en el segundo, de la práctica del principio de universalidad en el uso de los recursos públicos y, en el tercero, del grado de organización, representación y participación real de los interesados y de los afectados por las decisiones de la autoridad pública. No obstante, el grado de dominación viene definido por la exclusión que se produzca para aquellos que no entran en la relación.

Para Simmel el intercambio supone el primer contacto con la justicia. En el clientelismo político esto es importante porque es lo que influye en que se generen unas consecuencias que lo convierten en un instrumento al servicio de determinados fines. Por ejemplo, bajo un sistema de dominación, "el que está por encima" obtiene "del que está por debajo" aquello que se le antoja. El dominante no requiere de un intercambio y de la voluntad del otro para obtener lo que desea del otro, simplemente se lo quita. "Tradicionalmente, en el clientelismo político, la relación ha sido individual, y, aunque aún perdura esta forma de intercambio, el clientelismo moderno tiene cada vez más, una naturaleza de grupo.

En la actualidad, la relación particularista es la misma pero varía de naturaleza de la asociación, porque si antes se producía entre individuos, ahora también se produce entre grupos.⁵⁵ Se podría hablar de asociaciones clientelistas tales como; grupos de interés, facciones de partidos, coaliciones, sectores de población, grupos de empresas, etc. Se puede reproducir un intercambio vertical o un intercambio horizontal. En el primer caso, se habla de un intercambio que impide la acción colectiva en cuanto a que el individuo se beneficia de la relación por el hecho de estar aislado y establecer un vínculo personal. En el segundo caso, el hecho de estar asociados para relacionarse con la autoridad, fomenta la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente de la relación, comparten su situación con otros individuos, es decir, ya no están aislados.

55 Matabes Pereira, J., Corzo, s. La Mediación de la prensa en la representación del sufragio en Andalucía. El voto cautivo, papers de la Fundació Rafael Campalans. 1997. p. 99

Sin embargo, existe el riesgo de que la acción colectiva de esos clientes, relacionados entre sí por su asociación, puede llegar a transformarse ante el temor o miedo a perder los servicios públicos conseguidos. Esto impide la movilización del grupo ante nuevas circunstancias o necesidades. La práctica de un tipo de relación y otra, o el predominio de la verticalidad y horizontalidad, también depende del tamaño del grupo y de la naturaleza del mismo.

No hay que olvidar que la naturaleza de la relación mutua, en el clientelismo, es contradictoria porque aunque se produce entre sujetos posicionados de forma jerárquica o en situación de desigualdad funcional y contiene cierto grado de persuasión, también implican reciprocidad, cooperación y son elegidas voluntariamente por quienes lo practican, porque de entre los que se pueden elegir, el elegido es el que les reporta un mayor beneficio subjetivo

De entre las consecuencias positivas del clientelismo como intercambio que encontré en las ideas de Graziano, se destacan las siguientes: la aparición de una reciprocidad particular que acerca al ciudadano a la autoridad y que legitima a la misma, una integración social, en segundo lugar, motivada por la canalización de las demandas entre ambos que favorece la organización de la oposición, y finalmente, una mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero.

En los tres casos se produce una legitimación del poder y un incremento en la estabilidad del mismo, aunque al mismo tiempo se tiene el riesgo de generar una desideologización progresiva del partido y un aumento de la profesionalización de la política. (Graziano, L. 1976), en la medida en que los partidos se transforman en gestores públicos que obtienen mayores apoyos cuanto más eficazmente respondan a las necesidades de los ciudadanos. En este caso, el político no es el defensor de un proyecto de sociedad, sino un gestor eficaz al servicio del interés particular de quien le vota.

En toda relación de clientela, existen elementos que reducen la racionalidad absoluta, porque se trata de elecciones inmersas en situaciones dinámicas y cambiantes. No obstante, la elección de introducirse en la relación, reduce la incertidumbre generada por las actuaciones generales de la autoridad en la medida en que, el que establece el vínculo, se acerca al Estado por canales no establecidos formalmente.

Existen numerosas críticas sobre esta teoría que aluden a las presiones externas que condicionan al que decide, limitando su libertad,⁵⁶ pero en este sentido sólo destacamos que el comportamiento clientelar, aún estando sometido a la racionalidad limitada, reduce inseguridad generada por no conocer si la actuación de la administración pública responderá a unas demandas específicas o lo hará de forma general. Si el poder público responde a las específicas necesidades de cada ciudadano, el margen de incertidumbre para el afectado es superior a si las respuestas son dirigidas a colectivos clientes.

2.1.5 Funciones y disfunciones del clientelismo político moderno

Las consecuencias que provoca el clientelismo político se deben, fundamentalmente, a los actores que lo utilizan, a los objetivos que buscan cuando lo usan y a los mecanismos de los que se acompañan, llegando a constituir situaciones muy diferentes entre sí. El uso del clientelismo como manifestación de un intercambio en su significado estricto, como se ha descrito, tiene una *funcionalidad* positiva en cuanto a que aproxima al ciudadano al Estado, incluso puede facilitar el consenso y el acercamiento de posiciones enfrentadas. Las relaciones de clientela ofrecen soluciones intermedias para las partes evitando el conflicto y el exclusivismo de los grupos que no adquieren respuestas satisfactorias por parte del Estado cuando éste distribuye los recursos bajo el principio de equidad y no tiene en cuenta colectivos con peculiaridades concretas.

⁵⁶ Lindblom, C. 1963. p. 45

Por ejemplo, en sociedades multiculturales, las preferencias de las culturas mayoritarias suelen imponerse al resto en función del tipo de respuesta que esperan del Estado; de esta forma los grupos minoritarios pueden no obtener soluciones eficaces a sus concretas necesidades. En estos casos el clientelismo político diversifica la política y afronta los problemas en función de los colectivos que los padecen. Además, impide el sentimiento de incondicionalidad, que supone considerar la ideología como un fin en sí mismo sobre todo, en lo que se refiere a la libertad dentro de los partidos políticos donde los militantes de base no disponen de mecanismos eficaces para reivindicar sus intereses.

Es preciso tener en cuenta que el clientelismo político puede afectar al modo en que se distribuyen los servicios y recursos públicos, modificando en ocasiones, las estructuras de incentivos de los propios clientes (Maiz. R. 1996. p. 47). Además, esto puede incidir sobre la elaboración e implementación de las políticas ya que al tratar de dar respuesta, por parte de la autoridad, a las demandas que presentan colectivos clientes, el resto se ve en una situación de desventaja y desigualdad.

Por ello, el sentimiento de perjuicio de quien no entra en la relación de intercambio, deteriora la concepción sobre los efectos funcionales que el clientelismo tiene sobre la participación política.⁵⁷

En muchos casos, cuando los canales legítimos que conectan al ciudadano con el Estado son sustituidos por esta relación, en detrimento de los principios democráticos, se llega a percibir al clientelismo como una patología de la propia democracia⁷² o una disfunción de la misma. En este sentido, el clientelismo político generaría cierto grado de desconfianza hacia las instituciones democráticas y por el contrario provocarían confianza en las relaciones particulares. Se produce un cambio en cuanto a que se perciben los canales de comunicación particulares como una forma más efectiva de comunicación con la autoridad pública que a través de los cauces universales.

57 Caciagli. M. Clientelismo, corrupción y criminalidad de partido. Evidencias empíricas y propuestas. Centro de Estudios constitucionales. Madrid. 1996. p. 10

La primera postura, que determina al clientelismo como una fase que impulsa y obstaculiza el desarrollo político, pone el énfasis en los procesos políticos y culturales más que en los sociales o económicos. En esta interpretación se hace hincapié en las circunstancias que se suelen manifestar en el contexto en el que se utiliza. Por ejemplo, que exista cierta debilidad estructural y cultural de los Estados que haya falta de organización centralizada en los partidos políticos⁵⁸ y que no se produzca acción colectiva cuando las relaciones son verticales y no horizontales.

En la mayoría de los casos, en los que se ha relacionado el clientelismo con los procesos de desarrollo, como fase de la misma, ha sido para considerarlo como una función generada por el propio Estado para asegurar su estabilidad (Lemarchand, R. Legg, K. 1972. 157). Desde este punto de vista, el clientelismo estaba legitimado porque era considerado como una causa de la transformación social que posibilitaba la emergencia de un centro integrador de las demandas. El clientelismo aproximaba al ciudadano al Estado para incrementar su legitimidad e institucionalización.

Lemarchand y Legg lo interpretaban como algo negativo porque consideraban que el Estado abusaba de la inseguridad en la que vivían los ciudadanos en las sociedades fuertemente fragmentadas, y consideraban que era una forma más de dominación. Para ellos se trataba de una forma de control, inherente a la autoridad en cuyas intenciones estaba influir en los ciudadanos para que ellos demandasen un cambio económico, social y político determinado. Para los autores citados, el fin no justificaba los medios, y además, provocaba que los ciudadanos se inhibieran cuando veían en estos mecanismos la defensa a ultranza de los intereses de los burócratas del momento.

⁵⁸ Sartori, Giovanni. Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968. en Achard y Flores. Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. p. 311

En este caso, es la inseguridad de los ciudadanos, sobre la capacidad distribuidora y protectora del Estado, la que induce al ciudadano a introducirse en la relación, para estos autores es algo negativo, pero la relación es positiva si la interpretación que se hace es que el cliente obtiene subjetivamente algo que es más valorado que lo que tiene que dar a cambio.

Por lo tanto, el clientelismo político como fase, tiene una doble funcionalidad, que no necesariamente garantiza su eficacia, pero, que puede cumplir un papel impulsor del desarrollo, en determinadas sociedades, como se ha demostrado en los estudios realizados en sociedades democráticamente consolidadas (EE.UU., Canadá, Islandia, España, etc.)

Recientemente Ayse Gunes-Ayata (1994) no se detiene en considerar si es o no una fase, sino que argumenta que se trata de un fenómeno que se va adaptando a las nuevas formas, coexiste con ellas, las complementa. No por ello, el clientelismo es un instrumento viejo, como afirma Sartori, sino más bien cambiante.

Si en el clientelismo tradicional o premoderno la relación era entre individuos y la identidad era cada cliente con su patrón, en el clientelismo moderno la relación se manifiesta con una identidad ente clientes, en plural, con un líder sustituible que no tiene por qué ser un individuo sólo. Se ofrece la posibilidad de comparar otras relaciones de clientes, semejantes, con el mismo líder, lo que amplía su capacidad para ser sustituido, o no, por otro líder que ofrezca mejores condiciones. Tal situación concede mayor grado de presión de los clientes sobre la otra parte, y reduce la tradicional dependencia en la medida en que el cliente puede retirar su apoyo o el contenido de su intercambio a favor del mejor postor. Por tanto, en las sociedades modernas, la función del clientelismo no es única sino que depende del contexto y las características sociales, políticas y culturales de la sociedad en que se manifieste y, lo que es más importante, son tanto positivas como negativas, todo depende del uso que se haga de ellas y del grado de libertad efectiva del que

gocen los ciudadanos o clientes, porque lo que parece estar demostrado es que las relaciones de clientela se adaptan a cada circunstancia de forma diferente. Esto le posibilita permanecer y evolucionar complementando las carencias que el sistema político, en general, tiene.

Considero que el clientelismo, aunque no tiene una posición oficialmente reconocida en la vida política, ni en la administración, ni tampoco por parte de los actores políticos de forma pública, es un instrumento que está al servicio de la organización política en democracia, como se ha demostrado en países que tuvieron que organizarse democráticamente y por lo tanto, tiene una capacidad funcional en los procesos de desarrollo político totalmente demostrada.

2.1.6 Nuevas formas que adopta el clientelismo político moderno

Si lo relacionamos con lo que hemos venido denominado clientelismo electoral, se trataría de la constatación de cómo un candidato agradece a una localidad concreta el apoyo recibido en las urnas. Este candidato, al ocupar un cargo diseña la agenda política de forma que la mayoría de los programas implantados estén destinados a mejorar la situación de la que procede tal actor, de esta forma, dicha localidad se beneficia en mayor medida que otras. Así, el "pork barrel" político influye en la forma de distribuir los recursos públicos porque a priori se analizan y valoran los beneficios electorales y no los costos de una política pública. Los beneficios se convierten en objetivos geográficamente alcanzables, y los costos económicos pasan a un segundo plano. El político obtiene un respaldo de sus electores que facilita su reelección sobre todo en determinados sistemas electorales.

La actividad del pork barrel, se ve fortalecida en la medida en que el diputado tiene capacidad para influir en la agenda política utilizando los apoyos electorales de los que dispone. En circunscripciones sobrerrepresentadas, los escaños, en términos de votos, son menos costosos que en otras circunscripciones de mayor población.

Lo que supone menor coste en recursos económicos para el político establecer como clientela a una circunscripción sobrerrepresentada que otra infrarepresentada.

Ahora, ya teniendo claro a que se refiere la meritocracia y el clientelismo político, pasaremos a describir elementos que van amarrando a estos, que nos ayudaran a entender más estos fenómenos, así como estos afectan e inciden en el rendimiento laboral de los trabajadores, en el clima organizacional y en las relaciones interpersonales. Es así que el trabajo constituye la actividad humana y primordial, y el marco de referencia crucial que define el sentido de la existencia de los seres humanos.

En tal sentido se hace necesario analizar varios aspectos que intervienen en la motivación del personal de las instituciones públicas. Un aspecto importante de analizar es el tipo de personal que labora en las distintas instituciones, aunado a esto conocer el tiempo de antigüedad, como es la estructura administrativa, la forma de contratación, el desempeño laboral de cada uno de los servidores; así como las políticas laborales dirigidas al establecimiento de la carrera administrativa y los factores que contribuyen a la inestabilidad laboral.

De manera mas global se necesita evaluar las formas de protección de los Derechos Laborales. El principal contexto moldeador de los seres humanos, la principal raíz de su ser y su quehacer lo constituye el trabajo. La persona dedica un largo tiempo de su vida a aprender aquellos conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de su trabajo, y es la praxis laboral la que determina el carácter y alcance del desarrollo de la persona.

En consecuencia, el trabajo articulado socialmente es el marco de referencia para que el individuo establezca sus aspiraciones y su estilo de vida para que perciba su propia identidad y la identidad de las personas que con él se relacionan.

Para Baró, el trabajo constituye la principal fuente desde donde las personas adquirimos una perspectiva sobre lo que somos y lo que son los demás, sobre nuestros derechos y nuestros deberes sociales y es a través del mismo, como el individuo va objetivando su ser, plasmándolo en realizaciones, en éxitos y en fracasos que le llevan; no sólo a las alegrías y tristezas mas importantes de su vida, sino que sobre todo a la satisfacción o a la insatisfacción consigo mismo, a su realización o su frustración existencial.

Un empleado motivado dará siempre lo mejor y será productivo en su trabajo, lo hará en menos tiempo y bien hecho; ya que la motivación es entendida como la disposición hereditaria o aprendida para actividades particulares, estas disposiciones constituyen una característica de base de la personalidad, que permite alcanzar metas lejanas dependiendo de la condición de estabilidad y de interés”.⁵⁹ Para las instituciones del sector público es prioritario favorecer condiciones laborales que permitan un alto desempeño de su personal.

Sólo de esta forma los trabajadores del Estado podrán prestar sus servicios con calidad y excelencia a una sociedad que exige y demanda eficiencia y eficacia en los servicios que recibe.

El rendimiento del trabajador en el ámbito estatal está influido por una serie de factores, los cuales no permiten que este desarrolle una adecuada carrera administrativa, en la búsqueda de mayores niveles de satisfacción y autorrealización.

Para el Gerente o Administrador Público, se hace imprescindible poseer conocimientos orientados al mejoramiento de la motivación y la salud mental de los trabajador s a su cargo, lo que contribuye a realizar un trabajo eficiente y por

Baró, Martín Ignacio. Acción e Ideología. UCA Editores. El Salvador. 1990. p. 179

59 Merani, Alberto L. (cita Birch y Veroff). Enciclopedia de Psicología, Capítulo 9. Motivación. Editorial Grijalbo. México 1993. p. 78

lo mismo el incremento del nivel de productividad y desarrollo institucional, de manera que al visualizar limitaciones en el proceso productivo, podrá realizar los cambios que se estimen pertinentes, auxiliándose a través de programas de incentivos laborales, lo que permitirá generar en el trabajador un sentimiento de identidad institucional.

Uno de los tantos problemas que han existido desde hace años y el cual no se ha podido superar, se refiere a la no existencia de la carrera administrativa, lo que conlleva a un nivel de desmotivación y frustración; lo cual influye en el desarrollo del trabajo y a que este se disminuya o se limite. Otra circunstancia que influye en el desempeño del trabajador del sector público, es el sentimiento de inseguridad e inestabilidad producida por los cambios constantes de la alta gerencia y el clientelismo político.

El mercado de trabajo es uno de los más importantes y probablemente uno de los más complejos en las economías modernas. Por ello ha recibido continua atención por parte de la investigación económica y la política económica durante décadas. Diferentes cuestiones relacionadas con la estabilidad laboral sus efectos sobre las rentas laborales centran la tesis Movilidad salarial y laboral en España y otros países. Durante los últimos 10 años hay una impresión generalizada de que la estabilidad laboral de los trabajadores ha decrecido y por lo tanto, las perspectivas de crecimiento salarial a lo largo de la trayectoria laboral se han visto recortadas.

El crecimiento de la inestabilidad laboral se ha traducido en un importante aumento de la tasa de temporalidad, erosionando las perspectivas de crecimiento salarial de un conjunto importante de la población laboral. La caída de la estabilidad laboral puede tener efectos negativos en las rentas laborales, especialmente cuando el trabajador sufre experiencias de desempleo. Por otra parte, aunque las pérdidas salariales pueden ser en principio pequeñas, éstas

pueden tener efectos importantes y permanentes en la renta del trabajador cuando éste solo accede a empleos inestables caracterizados por contratos temporales.

Existen estudios que indican que en algún momento de la historia, en otros países los empleados públicos gozaban de estabilidad laboral, ya que estos eran contratados por su mérito y no por cuestiones políticas. ***La década de los 70`a los 80´, se calificó como el principio de la era moderna. Fue entonces cuando se instauró en Gran Bretaña la enseñanza obligatoria y se suprimió el favor político para la entrada en la administración pública, sustituyéndose por la competencia leal.***⁶⁰

El mérito y el éxito profesional fueron aquí los criterios valorativos, para el ingreso y el ascenso, lo que constituyó obviamente un éxito en Gran Bretaña.

Otro aspecto importante es que hasta el día de hoy, este país posee una élite seleccionada de funcionarios públicos, por su capacidad y educación según sus méritos, con una fuerte base filosófica y de técnicas administrativas, así como de ciencia pura y de sociología. También en la antigua administración pública los altos funcionarios se elegían por su capacidad y recibían una formación que desbordaba en el ámbito estrictamente profesional, sin perder, no obstante el contacto con las futuras tareas a desempeñar.

En la Administración Pública Guatemalteca no se ha manejado la meritocracia, al parecer no es un aspecto importante; lo ideal sería que cada persona fuese seleccionada conforme a sus habilidades, conocimientos y destrezas.

Los estudios sobre Administración Pública y burocracia estatal en nuestro país, cobran relevancia en un momento en que todavía se está saliendo de un régimen gubernamental que se caracterizó por una constante confrontación con el resto de

60 Michael, Young. El Triunfo de la Meritocracia. Ensayo sobre la educación y la igualdad. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1964. p. 17

sectores sociales y con una evidente falta de honestidad y transparencia en el ejercicio del poder.

Esta situación ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las instituciones públicas que quedan expuestas a una deformación, buscando a través de ellas la satisfacción de intereses ajenos al bienestar social. La situación actual de la Administración Pública Guatemalteca con serios señalamientos de corrupción, está afectando la credulidad de la institucionalidad pública.

En tal sentido, la Administración Pública Guatemalteca, no ha tenido la posibilidad de que sus principales dirigentes, es decir la alta burocracia guatemalteca, sea seleccionada a partir de méritos alcanzados para desarrollar un Gobierno por méritos, sino por el contrario, los principales puestos de la Administración Pública, se entregan cada cuatro años en función de el pago de facturas políticas, conocido este fenómeno como clientelismo político.

Uno de los grandes problemas al que nos enfrentamos, es que el 100% de los puestos de la alta burocracia, son cambiados cada cuatro años, y que los cambios al interior de las instituciones públicas (Ministerios) se dan también con el cambio de Ministro en un mismo período de Gobierno.

A lo anterior le podemos agregar, que no existe un proceso de reclutamiento y selección, con perfiles definidos de puestos, para la contratación de personal. Sabemos que la mayoría de los nombramientos no se dan a partir del mérito, sino a partir del clientelismo, lo que conlleva a la desestimulación de la carrera administrativa por la no existencia de un Plan de Desarrollo Administrativo.

Respecto al proceso de selección, la Ley de Servicio Civil, contempla en el Capítulo I Ingreso al Servicio por Oposición. Selección de Personal. La forma en que deben de ser seleccionadas las personas que deseen ingresar a la

Administración Pública, para lo cual especifican algunas condiciones necesarias, que se refieren a:

1. *Poseer la aptitud moral, intelectual y físico propias para el desempeño de un puesto.*
2. *Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate.*
3. *Demstrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca la ley y su reglamento.*
4. *Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos, certificada por la ONSEC.*
5. *Finalizar satisfactoriamente el período de prueba. Y*
6. *Llenar los demás requisitos que establezca los reglamentos de la ley.*⁶¹

Al respecto podemos decir que este proceso, no se lleva a cabo en las instituciones públicas, debido al alto grado de clientelismo político que manejan estas. Sabemos que este fenómeno ha prevalecido desde hace mucho tiempo, ya que los gobernantes durante los comicios electorales prometen a sus seguidores un puesto en la administración pública y cuando llegan al poder lo primero que hacen es destituir a personas que en algunos casos tienen años de trabajar en la institución y que guardan la memoria histórica de la esta.

Consecuencia de esto, es la inestabilidad laboral que se vive, no sólo en cada cambio de gobierno, sino cada vez que las instituciones cambian a sus dirigentes en un mismo período, sin evaluar antes el desempeño laboral de los trabajadores.

61 Ley de Servicio Civil y su Reglamento. Decreto 1748 del Congreso de la República y Acuerdo Gubernativo 18-98. Guatemala.1998. p. 11 y 12

El problema de seleccionar a personas para trabajar en determinado puesto sin llenar los requisitos, tiene un alto costo y se puede incurrir en errores, tales como: primero, una persona puede estar en un puesto en el cual podrá fracasar posteriormente; segundo, una persona puede no estar colocada en un puesto en el cual pudo haber tenido éxito. El costo relativo de cometer errores de este tipo, afecta grandemente las estrategias de decisiones de personal. No se debe olvidar que la selección de personal y la colocación de puestos, están íntimamente interrelacionados con el entrenamiento del personal .

Bajo un esquema tradicional, los funcionarios que dirigen las instituciones públicas, se han ocupado por realizar funciones administrativas y técnicas, dejando por un lado los aspectos relativos al comportamiento, al desarrollo humano, al trabajo en equipo, la motivación, incentivos, ascensos por mérito etc., haciendo énfasis en una administración orientada al desarrollo de tareas, por lo que el éxito institucional muchas veces se ha visto limitado, ya que no existen políticas orientadas al beneficio del trabajador.

El desempeño laboral de las personas, no es evaluado periódicamente y esto ha ocasionado que la Administración Pública, no cuente con el personal idóneo para que desempeñen sus funciones de manera eficiente y eficazmente. En consecuencia la teoría que mejor puede ayudar a explicar este fenómeno, es la teoría de la democracia, ya que la misma trata de controlar el poder, sea cual fuere la forma de éste. El problema del control democrático se presenta en todos los niveles de las instituciones y con especial énfasis en la alta burocracia.

Para kart Mannheim, "la posibilidad de poner en práctica los principios democráticos, mediante el empleo de técnicas sociales eficientes, es también un punto favorable. En cuanto se consigue el consenso democrático a favor de la planificación democrática, puede iniciarse una política realista de reformas al

mismo tiempo en todos los niveles y podrá ser vencido el poder arbitrario, bajo todas sus formas y ramificaciones."⁶²

En tal sentido hay que transformar las instituciones, para que se conviertan en instrumentos más eficientes y eficaces al servicio de la población. Las instituciones modernas se caracterizan por ser flexibles, orientadas hacia el equipo, los empleados participan en la toma de decisiones, están orientadas hacia los usuarios, la fuerza de trabajo es diversa y es una institución dinámica; esto es debido a que el tipo de liderazgo que maneja el dirigente es democrático.

Se dice que una institución flexible y abierta, da participación a los empleados, el personal está motivado, ya que la filosofía que maneja el dirigente va encaminada al crecimiento de los trabajadores. No se debe dejar de lado que las relaciones personales tienen que ser cooperativas y armoniosas, para que las actividades laborales contribuyan al logro de los objetivos y metas previstas por la institución, para lo cual se hace necesario establecer un tipo de organización moderna.

Este tipo de organización asegura el desempeño de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos institucionales, mediante la asignación de las responsabilidades. ***Una institución formal permite asignar deberes a los empleados o colaboradores para evitar traslapes. Si se desarrolla una organización formal apropiada, la autoridad y la responsabilidad de los empleados que forman la institución puede ser comprendida más claramente.*** En ese sentido; ***la estructura de la organización proporcionará la base para dividir las actividades en departamentos, divisiones, secciones y otras unidades apropiadas y, finalmente en puestos. Esta división sirve para establecer las funciones de cada puesto y a su vez, las responsabilidades de los empleados asignados a los mismos.***⁶³

62 Mannheim, Kart. Libertad, poder y planificación democrática. Fondo de Cultura Económica. México. 1980. p. 90

63 Churden, Herbert J. y Sherman Arthur W. Administración de Personal. México. 1995. p. 71-73

Algo muy importante en las instituciones es que estas deben de elaborar un diseño organizacional, ya que está relacionado con la ubicación más lucrativa y menos tendenciosa de los recursos disponibles; la eficiencia de las instituciones y el alcance de los objetivos, no podrán alcanzarse sin un diseño organizacional adecuado.

Respecto a la eficiencia de las instituciones Katz y Kahn, aseguran que; ***“cómo sistemas abiertos, las organizaciones sobreviven solamente mientras sean capaces de mantener negentropía, o sea, importación sobre todas las formas de cantidades mayores de energía del que ellas desarrollan en el ambiente como producto”***.⁶⁴ Es decir, que la eficiencia de una institución se relaciona con la extensión en que todas las formas de rendimiento para la institución son maximizadas, lo que se determina por una combinación de la eficiencia de la institución como un sistema y su éxito en obtener condiciones ventajosas o entradas que necesita. Toda institución pública o privada, no debe olvidar que el recurso mas importante, el que le da vida; es el recurso humano, ya que estos dan lo mejor de sí para alcanzar los objetivos. Dicho recurso puede ser considerado como sistemas en interacción con su ambiente.

El comportamiento humano puede ser afectado por tres diferentes factores, los cuales se refieren a:

1. **Factores externos:** *(ambiente) que son las fuerzas externas que involucran al individuo y que influyen continuamente en su comportamiento.*
2. **Factores directivos internos:** *son las características estructurales de cada personalidad, que canalizan el proceso de información de las propias experiencias y de las comunicaciones de otras personas por medio de sucesivos pasos de exposición, a la información, a la percepción, a la comprensión, etc., hasta la acción o al comportamiento. Y*

64 Chiavenato, Adalberto. Administración de Recursos Humanos. McGraw-Hill. México. 1992. p. 43

3. **Factores dinámicos internos:** *son los componentes dinamizados de la personalidad: las fuerzas motivadoras que activan y mantienen el proceso y registro de la información.*⁶⁵

En cuenta a los factores externos, es importante señalar que las instituciones constituyen el ambiente básico de las personas. En relación a los factores directivos internos, aquí tiene mucho que ver la personalidad de las personas, ya que está estructurada dependiendo de la forma en que canaliza las fuerzas internas y externas, mediante etapas sucesivas del procesamiento de la información. Hasta cierto punto, cada persona es considerada como un procesador de información, respondiendo al medio ambiente de acuerdo con la manera por la cual se expone a estas, por medio de su percepción y comprensión, así como por la comprensión y opinión que desarrolla respecto a lo que percibe y comprende.

Finalmente en cuanto a los aspectos dinámicos internos de la personalidad, que es donde tienen que ver los factores motivacionales; entonces si por un lado los aspectos directivos explican "cómo" es procesada la información que conduce a las personas a un comportamiento del otro, los aspectos dinámicos explican el "porqué" de ese procesamiento, o sea, cuáles son los aspectos motivadores de la personalidad humana que impulsan al individuo a iniciar cada uno de los pasos del procesamiento de la información. Es decir que la motivación constituye un importante campo del conocimiento de la naturaleza humana y de la explicación del comportamiento humano.

No debemos olvidar que un tema muy importante, se refiere a la capacitación, la cual no es atendida como debe ser; y por ende no responde a las necesidades sentidas en la institución o en el sector público, sino usualmente es una respuesta a la oferta que presentan las instituciones que brindan esos servicios, de tal forma

⁶⁵ Ibid. p. 55

que a pesar de los esfuerzos del denominado Sistema Nacional de Capacitación y el Consejo de Capacitación formado por instituciones relacionadas con el tema, como INAP, INTECAP, ONSEC y principales centros de formación de los Ministerios, no existen esfuerzos sistemáticos para planificar la capacitación y formación de los recursos humanos.

Al referirse específicamente al personal que pertenece a la Administración Pública de los Estados, en las últimas décadas y a la luz de los procesos de reformas de mercado en América Latina y en Guatemala particularmente, la Administración Pública debe incorporar nuevos modelos de gestión que orienten la misma, hacia la calidad en la prestación de los servicios públicos. Ello implica poner en agenda pública, las normas que regulan el funcionamiento del personal de la Administración Pública. En consecuencia la gestión en las instituciones públicas debe orientarse al logro de resultados concretos.

Las instituciones públicas no deben limitar la gestión del personal únicamente a la observancia de normas y procedimientos administrativos, sino más bien es necesario reformular el papel del personal transformándolo en verdaderos servidores públicos. Es decir, más orientados a responder a las demandas de los clientes-usuarios de los servicios ofrecidos por el Estado. En ese sentido se debe cuestionar la estructura de incentivos si es que ella existe en la Administración Pública.

El uso de nuevos instrumentos de gestión debe incluir el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño y de la estrategia de capacitación adecuada al logro de los objetivos institucionales.

Dicha evaluación es de suma importancia, para el Gerente o Administrador Público, ya que la misma servirá para la toma de decisiones en cuanto a ascensos, capacitación, adiestramiento, incentivos e incluso a la destitución de algún trabajador si el caso lo amerita.

Según Haller Hilmer, algunos de los factores que motivan al trabajador, se refiere a el logro; el cual se basa en que el trabajador desea ver los resultados obtenidos en su trabajo, quiere saber que es lo que produce su acción, su esfuerzo, su participación etc. Otro aspecto importante es el reconocimiento; este indica que el trabajador necesita que periódicamente se le esté reconociendo su participación en la institución, organización o empresa.

El trabajo en sí mismo, es aquel en que el trabajador se motiva por medio de la identificación con el mismo; la responsabilidad de este en su puesto de trabajo, se refiere a que cuando la responsabilidad que se le da, va a la par con la autoridad que se le delega, éste se motiva para desarrollar mejor su trabajo. De esta manera va creciendo y desarrollándose en la institución y como persona, se fundamenta en la idea de que el trabajador desea siempre más, estar siempre mejor preparado para lograr su realización personal, lo que obviamente lo llevará a la satisfacción o en su defecto a la insatisfacción, en el trabajo; esto se traduce en que cuanto más altos sean los niveles de necesidades que puedan cubrirse en el trabajo, tanto más motivado estará quien lo realice.

Aquí es digna de mención la teoría X y Y de Douglas McGregor, en la que según la teoría X el hombre detesta el trabajo y por esta razón lo evita siempre que puede, por lo que debe ser forzado a trabajar con severo control y amenaza de castigo. Los individuos aunque parezca lo contrario desean ser dirigidos para de esta manera poder eludir responsabilidades, carecen de ambición y buscan ante todo la seguridad.

La teoría Y por el contrario, indica que no existe un odio natural al trabajo y los hombres son capaces de dirigirse y de responsabilizarse cuando persiguen objetivos claros, siendo su adhesión consecuencia directa de las satisfacciones que lleva asociadas.⁶⁶

Haller Hilmer, B. Von. Psicología General. Editorial Harla. Motivación. México D.F. 1994. p. 250

66 Ibid. P. 252

En síntesis, esta teoría tiende a la integración de los objetivos del hombre con los del medio en que se desarrolla su actividad laboral y dado el interés que tiene el individuo con respecto a la organización, se hace posible la aparición de su creatividad.

Dada la importancia que tiene el hecho de contar dentro de las instituciones públicas con una carrera administrativa, es imprescindible que el Servicio Civil retome el papel que le corresponde desarrollar dentro de la Administración Pública, y genere procesos que aseguren dicha carrera y la estabilidad laboral.

Respecto al Servicio Civil Guatemalteco, podemos decir que este no cuenta con una base de datos confiables en cuanto al número de empleados públicos, así como tampoco con políticas que garanticen la estabilidad y la carrera administrativa.

En tal sentido cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público, tendría serias limitaciones. Por un lado, no existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista de que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo.

Por otro lado, existen varias categorías de empleados los cuales no están todos incluidos en los listados de plazas autorizadas. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleados cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación.

Datos importantes, como lo es el nivel del empleado en Guatemala, dignos de mención en el presente estudio, en donde se hizo el esfuerzo de presentar algunas estimaciones basadas en información recibida de diferentes fuentes. A pesar del cuidado que se tuvo en la preparación de la información, se hace necesario advertir que éstas deberían ser interpretadas como aproximaciones del nivel real y no como cantidades definitivas.

La condición de los empleados queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados. En nuestro país los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato, renglón 022. Las categorías 011 y 022 representan la mayor parte de los empleados gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios se procesa en el Ministerio de Finanzas, lugar en donde se centraliza la emisión de nóminas del Organismo Ejecutivo.

La tercera categoría es la 029. Esta categoría fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados públicos. En la práctica suelen haber profesionales bajo esa categoría ejerciendo labores permanentes. Esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta por un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada Ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes. En tanto que los empleados incluidos en el renglón 029 representan una fracción reducida de la cantidad total de empleos, este renglón ha crecido significativamente desde su inicio. Estos empleados no tienen los mismo derechos a las prestaciones a que tienen derecho los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios.

Este renglón se presta para la corrupción y el clientelismo, ya que bajo este, es donde se contratan a los amigos y familiares de los funcionarios, así mismo en este se han descubierto los llamados contratos fantasmas.

Francisco Longo, indica que el Servicio Civil debe de velar porque en el Estado se cuente con una administración profesional, una administración pública dirigida y controlada por políticas, en aplicación del principio democrático; lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.⁶⁷

Este mismo autor indica que para lograr la existencia de administraciones profesionales, es imprescindible articular un instrumental de protección del empleo público frente a la práctica de compadrazgo o clientelismo político, o a los intentos de capturas por intereses particulares.

En ese sentido, uno de los mayores retos del Estado, se refiere a una profunda y progresiva reforma institucional que termine con los estados "partidarizados" que haga efectivo el Estado de Derecho mediante la real independencia de los poderes y la autonomía de los organismos de fiscalización y de contraloría que cierren la brecha a la discrecionalidad y a la corrupción en la administración de los bienes públicos.

Los factores de calidad de vida indican Kufman y Stone, pueden emplearse en la planeación organizacional para manejar el desempeño de las personas. La motivación es objeto de intensos estudios en la psicología organizacional, como en la teoría administrativa.

67 Longo, Francisco. Diagnóstico Institucional comparado de Sistemas de Función Pública. Folleto Fotocopiado, INAP.

Derivado de lo anterior se deduce que es urgente que las autoridades, reflexionen sobre su accionar, y que sus políticas se encaminen al bienestar del personal, a la estabilidad laboral, a la creación de carrera administrativa y al ingreso por mérito; lo que garantizará que las mismas tengan otra imagen y presten a la población un mejor servicio.

2.2 INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se hace una descripción del Ministerio objeto de investigación, en relación a su estructura interna, marco legal que lo rige y una descripción cuantitativa del personal que labora en el Viceministerio de Inversión y Competencia, específicamente en las dependencias de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías.

2.2.1 Breve descripción institucional:

El Ministerio de Economía es una entidad centraliza, la base legal que lo rige lo constituye el Acuerdo Gubernativo 182-2000 de la Presidencia de la República. Esta base legal indica que al Ministerio le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, de la protección al consumidor, del fomento a la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de monopolios, de la inversión nacional y extranjera, de promoción a la competitividad y del desarrollo industrial y comercial.

Dicho Ministerio para el despacho de los asuntos oficiales, cuenta con tres Viceministerios, siendo ellos: el Viceministerio de Inversión y Competencia, el Viceministerio de Integración y Comercio Exterior y el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa.

Para efectos de la presente investigación, se tomo como muestra el Viceministerio de Inversión y Competencia, dependencias de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías.

Artículo 6. Es el encargado de velar por el desarrollo del comercio interno y la inversión, sus funciones son las siguientes:

- a) Sustituir al Ministro, por ausencia temporal o imposibilidad, de acuerdo con el orden de prelación que establece la Ley del Organismo Ejecutivo.
- b) Preparar y presentar al Ministro propuestas de proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes, resoluciones, circulares y demás instrumentos relacionados con su gestión.
- c) Dirigir y coordinar los aspectos técnicos, administrativos y de políticas de las dependencias bajo su cargo y promover la coordinación entre ellas.
- d) Velar porque las dependencias del Ministerio cuenten con los recursos necesarios para su funcionamiento.
- e) Velar porque exista coordinación institucional adecuada y colaboración con la Dirección de Análisis Económico en lo concerniente a la creación, ingreso y actualización de información.
- f) Integrar planes de trabajo e informes de labores.
- g) Dar seguimiento y supervisar el cumplimiento de convenios, tratados o acuerdos celebrados, mediante los cuales se hayan asignado funciones que sean de su competencia.
- h) Refrendar los acuerdos y resoluciones dictadas por el Ministro.

- i) Suscribir los contratos administrativos que de conformidad con la ley deban celebrarse.
- j) Los demás que le asignen las leyes y reglamentos y las que les encomiende El Ministro.

Dicho Viceministerio esta organizado por las siguientes Direcciones y Registros:

- Dirección de Proyectos y Proyectos de Cooperación
- Dirección de Servicios al Comercio y la Inversión
- Dirección del Sistema Nacional de Calidad
- Dirección de Promoción de la Competitividad
- Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
- Registro General Mercantil de la República
- Registro de la Propiedad Intelectual
- Registro del Mercado de Valores y Mercancías

2.3 HIPOTESIS

La falta de mérito, el clientelismo, la rotación del personal y la ausencia de carrera administrativa, son los factores que influyen en la inestabilidad laboral y en el clima organizacional de los Registro Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía.

2.4 VARIABLES

2.4.1 Variable Independiente

*Falta de mérito, clientelismo político en la asignación de personal e inadecuado clima organizacional, en los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías.

2.4.2 Variables Dependientes

- *Alta rotación de personal
- *Falta de carrera administrativa
- *Falta de visión de los recursos humanos
- *Inadecuado clima organizacional

Finalmente los indicadores de cada variable se establecen de la siguiente manera:

2.5 INDICADORES

2.5.1 Variables Independientes

- *Inexistencia de perfiles de puesto
- *Procesos de selección inadecuados
- *Inadecuado ambiente de trabajo
- *Número de personas contratadas por afinidad al partido
- *Número de personas despedidas por no pertenecer al partido

2.5.2 Variables Dependientes

- *Número de años trabajando en el Ministerio
- *Porcentaje de personal cambiado después de un proceso electoral
- *Numero de personas promovidas a un puesto inmediato superior
- *Porcentaje de renunciadas presentadas tras un cambio de gobierno
- *Porcentaje de personal sin incentivos y oportunidades de crecimiento

Es necesario aclarar, que la presente investigación, pretende en todo caso, constituirse en un aporte para que el Ministerio de Economía, en particular el área de los Registro, asuman los retos y desafíos que el nuevo contexto nacional e internacional determinan en relación a la política laboral.

CAPITULO III

3.1 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

3.1.1 Población Evaluada:

La población objeto del presente estudio, es el Viceministerio de Inversión y Competencia, en las dependencias del Registro Mercantil, Registro de la Propiedad Intelectual y Registro del Mercado de Valores y Mercancía; que comprende un total de 160 personas encuestadas, comprendidos entre 19 a 72 años de edad.

La entrevista a informantes claves, fue realizada a Jefes de Departamentos.

3.1.2 Técnicas de recolección de datos:

Para efectos del abordamiento y obtención de los datos, se utilizó el instrumento de encuesta diagnóstica y entrevistas dirigidas a informantes claves, con el objetivo de conocer cuáles son los factores que intervienen en la inestabilidad laboral de los trabajadores de los Registros objeto de estudio. (Ver anexo 1 y 2).

La encuesta diagnóstica para la recopilación de datos, se orientó a medir los siguientes aspectos:

1. Ubicación del puesto
2. Misión Ministerial
3. Misión Registral
3. Incentivos al personal

4. Modalidad de ascensos
5. Reconocimientos otorgados por el buen desempeño laboral
6. Evaluación del desempeño
7. Salario

- 8. Crecimiento laboral
- 9. Estabilidad laboral
- 11. Identificación con la dependencia
- 12. Capacitación

Las preguntas formuladas para evaluar los aspectos anteriores, fueron de dos tipos: cerradas y abiertas, en relación a las primeras los resultados se presentan gráficamente y en cuanto a las segundas, se hizo un análisis cualitativo.

La encuesta fue distribuida a cada trabajador en su lugar de trabajo, con conocimiento previo de las autoridades. Se les explico el objetivo de dicha encuesta y la forma en que debían responderla, haciendo énfasis en la honestidad y veracidad de las respuestas.

3.1.3 Técnicas de análisis estadístico de los datos:

Habiéndose aplicado la encuesta correspondiente, los datos fueron clasificados de acuerdo a las preguntas formuladas en el instrumento respectivo, se analizaron y finalmente se representan gráficamente, conteniendo sus respectivos resultados e interpretaciones.

CAPITULO IV

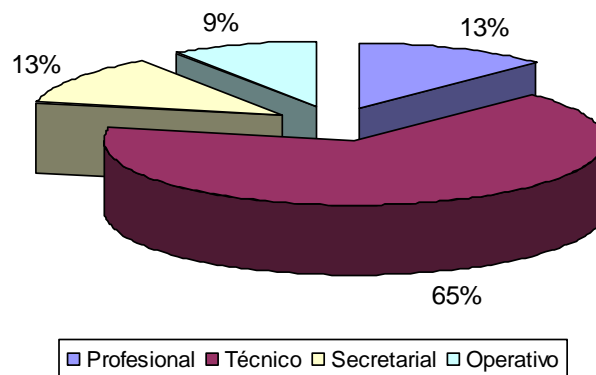
4.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

GRÁFICA 1

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS

AÑO 2005

NIVELES DE PUESTOS DE TRABAJO

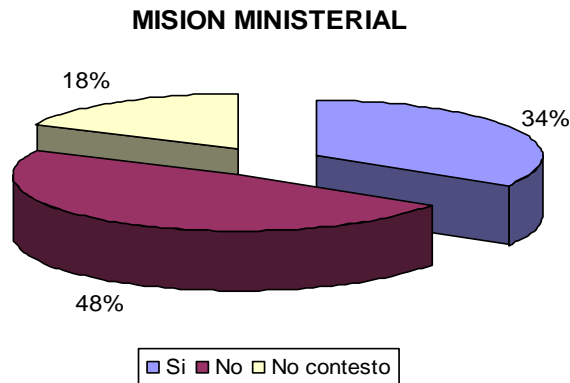


FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

Según la información proporcionada por las 160 personas encuestadas en el Ministerio de Economía, en las dependencias de los Registros; Mercantil, Propiedad Intelectual y del Mercado de Valores y Mercancías; 105 servidores se encuentran ubicados en el nivel Técnico, que representan el 65% del total; mientras que el 13%, 20 trabajadores se encuentran ubicados en el nivel profesional; 20 servidores que representan el 13% están en el nivel secretarial, y 15 personas que equivale al 9% en el nivel operativo. Estos datos demuestran que el quehacer fundamental de dichas dependencias es a nivel técnico.

GRÁFICA 2

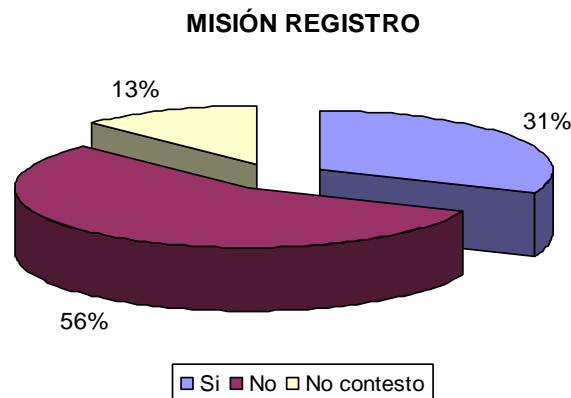
OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005



FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

GRÁFICA 3

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005



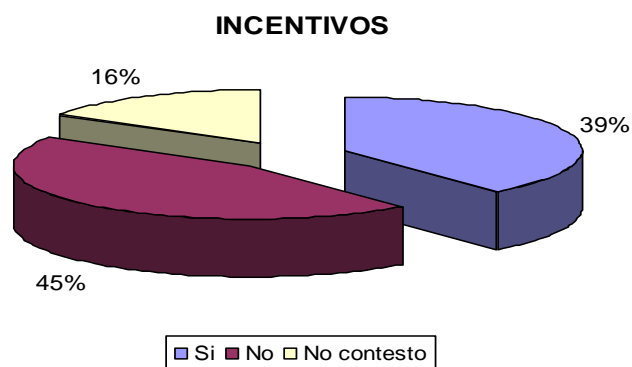
FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

Respecto a la gráfica 2, se visualiza que el 48% de los encuestados que equivale a 78 personas, desconocen la misión del Ministerio, así mismo 54 personas mas que hacen un total de 34% adujeron si conocer la misión institucional y finalmente el 18% que representan a 28 empleados se abstuvieron de contestar.

Este desconocimiento indica que las personas que laboran en el Ministerio no se sienten identificados con el mismo, además las autoridades no se han preocupado por dar a conocer dicha misión, lo que provoca un desconocimiento generalizado del fin último de la institución. Así mismo en lo que concierne a la gráfica 3, en relación al conocimiento de la Misión de las dependencias de los Registros, 90 personas, que corresponde al 56%, no conocen y no están enterados de la Misión, mientras que 50 personas (31%) si están enterados cual es la misión de la dependencia en donde laboran, y 20 personas, que representan el 13% no contestó la pregunta. Reflejando esto, que hace falta dentro de la organización mecanismos de divulgación del quehacer fundamental y de los objetivos que persiguen dichas dependencias.

GRÁFICA 4

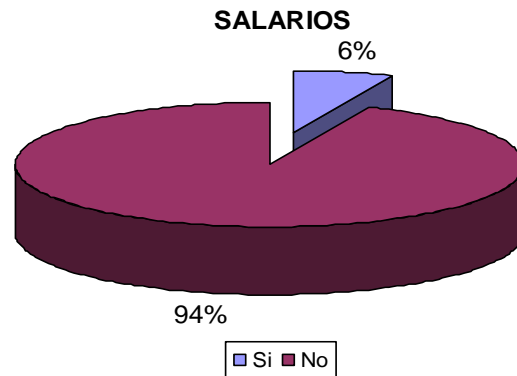
OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005



FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

GRÁFICA 5

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005



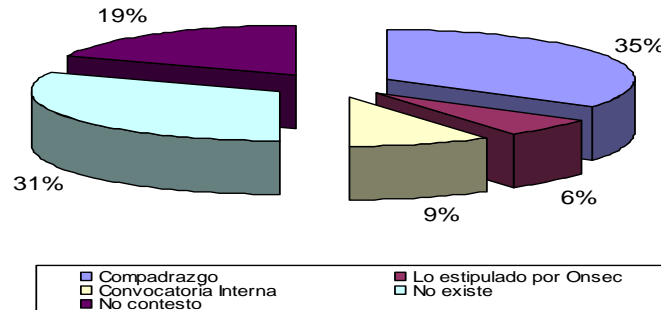
FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

Según la información proporcionada en la gráfica 4, el 45% (72 personas) argumentaron que no existen incentivos dentro de sus dependencias, mientras que el 39% expresó que si existen incentivos laborales dentro de la institución, ya que el ambiente de trabajo donde se desenvuelven es agradable, lo que les ayuda a mejorar la calidad laboral, además necesitan sentirse parte importante de la institución y que mientras más se les tome en cuenta más rendimiento se obtendrá. Finalmente el 16% (26 personas) no respondieron a la pregunta, lo que indica indiferencia hacia este tipo de motivador por parte del personal. Además que dentro de las organizaciones públicas es muy difícil el reconocimiento o estímulo al trabajo bien realizado. Así mismo la información que refleja la gráfica 5, el 94% (150 personas) de los empleados, manifestaron que el salario que devengan actualmente, no satisface sus necesidades básicas, aduciendo que se siente subutilizados y por lo tanto insatisfechos en la escala de salarios donde están ubicados; mientras que 6% (10 personas) manifestaron que el salario que perciben en este momento, si satisface sus necesidades. Esto quiere decir que dentro de las dependencias del Ministerio de Economía, no cuentan con incentivos salariales y que el sistema de pago vigente no corresponde con el esfuerzo realizado y con los resultados obtenidos.

GRÁFICA 6

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELLECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005

ASCENSOS

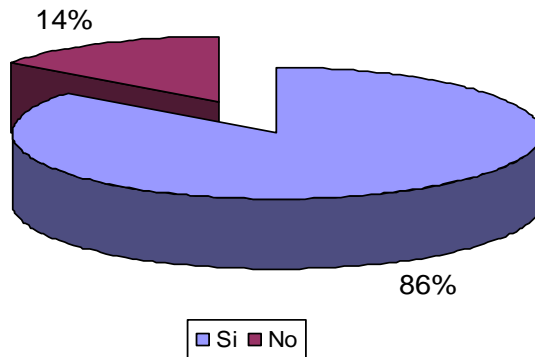


FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

GRÁFICA 7

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELLECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005

OPORTUNIDAD DE CRECIMIENTO



FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

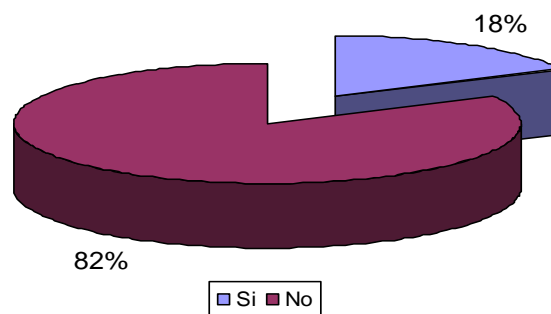
Los resultados obtenidos en la gráfica 6, indican que el 35% de los encuestados (55 personas) respondieron que los ascensos dentro de las instituciones públicas,

están relacionados al compadrazgo o clientelismo político, que poseen algunos compañeros con las autoridades, así mismo el 6% (10 personas) adujeron que dichos ascensos se realizan según lo que contemplan las normas y políticas establecidas en el Manual de Clasificación de Puestos y Salarios de la Administración Pública; de igual manera el 9% (15 personas) manifestaron que los ascensos se dan por medio de convocatoria interna cuando existe alguna vacante; el 31% (50 personas) indicó que no existe ningún procedimiento establecido para ascender en la dependencia, y finalmente el 19% (30 personas) no contestó la pregunta. Esto indica que existe un descontento generalizado entre los empleados, al no tener ninguna oportunidad para ascender a un puesto de mayor jerarquía. Así mismo esto queda demostrado en la gráfica 7, ya que el 14% (23 personas) de las personas que laboran en la institución, ascienden a nuevas categorías de puestos y salarios debido a que cuentan con el apoyo de las autoridades de la misma o por amistades en el Gobierno de turno, y que éstos ascensos se realizan siguiendo los mecanismos que utiliza la Oficina Nacional de Servicio Civil. Mientras que 86% (137 personas) de los encuestados manifestaron que no existe ninguna oportunidad para ascender a mejores puestos y salarios dentro de la institución. Todo esto conlleva a la desmotivación e insatisfacción personal.

GRÁFICA 8

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

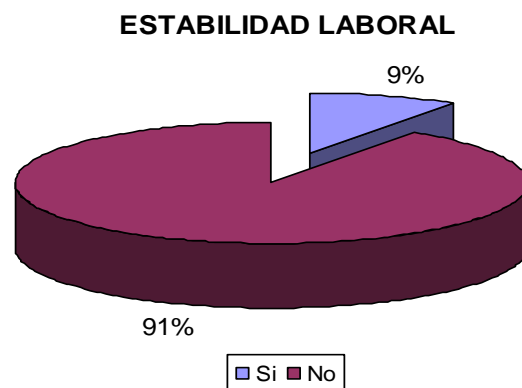


FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

Según la gráfica 8, el 82% (132 personas) de las personas encuestadas manifestaron que dentro de la dependencia no se lleva a cabo ningún proceso que evalúe el desempeño de los trabajadores, así mismo el 18% (28 personas) indicó que si se realiza dicha evaluación; es evidente que al no existir ningún tipo de evaluación, los servidores no se esfuerzan por alcanzar un buen nivel de rendimiento laboral, además expresaron que dentro de las instituciones públicas no se realiza este tipo de evaluación, que contribuya a mejorar el rendimiento laboral de los empleados públicos. Esto quiere decir que los funcionarios que dirigen las organizaciones públicas no se preocupan por realizar este tipo de evaluación, para medir y calificar al recurso humano.

GRÁFICA 9

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELLECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005

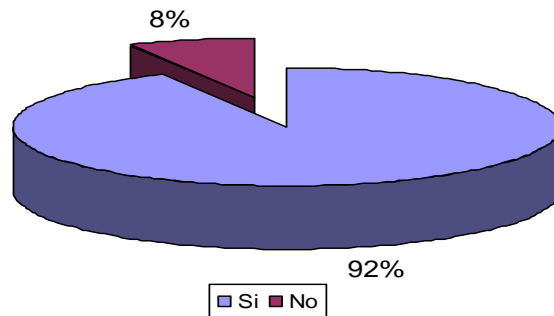


FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

GRÁFICA 10

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELLECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS

AÑO 2005

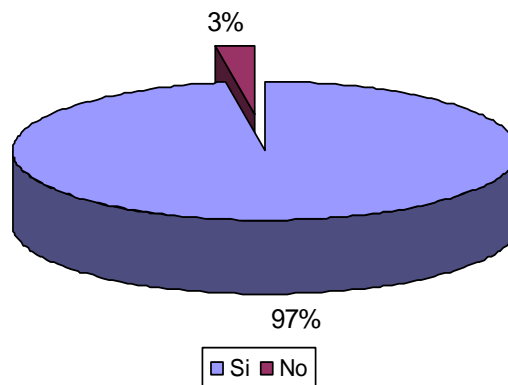
INESTABILIDAD CAMBIO DE GOBIERNO

FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO

GRÁFICA 11

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELLECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS

AÑO 2005

CAMBIO DE AUTORIDADES O FUNCIONARIOS

FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

Según la gráfica 9, en relación a la inestabilidad y rotación de personal dentro de las instituciones públicas, o la dependencia para la cual prestan su servicios, el 91% (145 personas) manifestaron que no existe en estos momentos ninguna estabilidad dentro de las organizaciones, el 92% (148 personas) (**gráfica 10**) y 97% (156 personas) (**gráfica 11**) de las personas encuestadas, indicaron que se sienten amenazados con cada cambio de Gobierno o de Autoridades en un mismo periodo. Lo anterior se deriva que en estos momentos el ambiente laboral

donde los trabajadores desempeñan su labor, no es el más adecuado y esto hace que se sientan insatisfechos y en casos extremos conduce a la rotación laboral. Por otro lado, otra de las causas más comunes manifestada, que conllevan a la inestabilidad laboral en las organizaciones, se refiere a los bajos salarios y a los estilos de dirección que actualmente existen dentro de la Administración Pública Guatemalteca.

En ese sentido el personal se siente amenazado con cada cambio de Gobierno, ya que cuando nombran nuevas autoridades o funcionarios en las dependencias, el ambiente se torna tenso por el clima de inestabilidad e incertidumbre que se vive en ese momento, porque no se sabe cuando tomaran la decisión de llevar a cabo una reorganización de la institución, proceso que conlleva a despidos o rotación del personal.

Con los resultados obtenidos en estas últimas tres gráficas, se evidencia que en las instituciones públicas se carece de oportunidades de crecimiento, desarrollo y ascenso dentro de las mismas.

Los principales factores que contribuyen a la inestabilidad laboral dentro de las instituciones públicas son los siguientes:

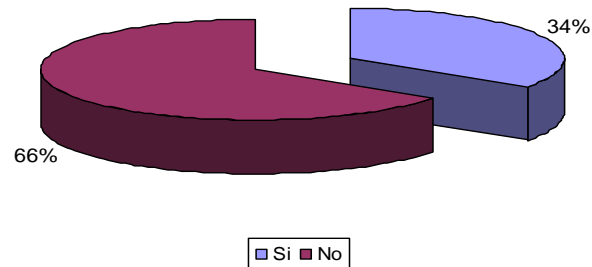
| No. | FACTORES |
|-----|--|
| 1 | Clima Organizacional |
| 2 | Estilo Gerencial |
| 3 | Presupuesto asignado a las dependencias públicas |
| 4 | Rotación del personal |
| 5 | Despidos |

Por todo lo anteriormente planteado ha quedado demostrado que la inestabilidad laboral, conlleva a la desmotivación e insatisfacción laboral, ya que son causas fundamentales que influyen directamente en la alta rotación laboral que existe en el Sector Público Guatemalteco en la actualidad.

GRÁFICA 12

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS

AÑO 2005

IDENTIFICACIÓN CON LA DEPENDENCIA

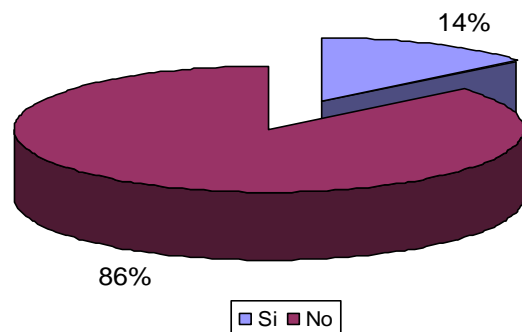
FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

En relación con la identificación del personal con la dependencia donde prestan sus servicios, el 66% (105 personas) de los encuestados expresaron que no se sienten identificados con la organización, debido a que no existen buenos canales de comunicación, y las relaciones interpersonales en estos momentos no son las adecuadas. Esto se debe a la existencia de un clima de inestabilidad laboral, a la carencia de incentivos o reconocimientos para el trabajador y a la falta de oportunidades de crecimiento y desarrollo dentro de la dependencia.

GRÁFICA 13

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS

AÑO 2005

CAPACITACION

FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

En relación a la gráfica 13, el 86% de los empleados que equivale a 138 personas, indicaron que no reciben ningún tipo de capacitación para poder desempeñar su trabajo de manera eficiente, así mismo el 14% (22 personas) adujo que si reciben capacitación de forma esporádica. Es evidente que los empleados están conscientes de que es necesario que se formulen programas de capacitación para que puedan desempeñar de manera eficiente, eficaz y oportuna sus tareas. La capacitación a todos los niveles constituye una de las mejores inversiones en Recursos Humanos y una de las principales fuentes de bienestar para el personal y la institución. La capacitación no sólo beneficia a la institución, sino también a la persona; la forma cómo se beneficia la institución, va dirigida en varias vías:

- Conduce a rentabilidad más alta y a actitudes más positivas.
- Mejora el conocimiento del puesto a todos los niveles.
- Crea mejor imagen.
- Mejora la relación jefes-subordinados.
- Se promueve la comunicación a toda la institución.
- Reduce la tensión y permite el manejo de áreas de conflictos.
- Se agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas.
- Promueve el desarrollo con vistas a la promoción.
- Contribuye a la formación de líderes y dirigentes.

Hacia el personal:

- Ayuda al individuo para la toma de decisiones y solución de problemas.
- Alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo.
- Contribuye positivamente en el manejo de conflictos y tensiones.
- Forja líderes y mejora las aptitudes comunicativas.
- Eleva el nivel de satisfacción con el puesto.
- Permite el logro de metas individuales.
- Desarrolla un sentido de progreso en muchos campos.
- Elimina los temores a la incompetencia o la ignorancia individual.

Según la encuesta realizada al personal que labora en las dependencias de los Registros, indicaron que desean capacitarse en las siguientes áreas.

CUADRO 1

OPINIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL REGISTRO MERCANTIL, REGISTRO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y REGISTRO DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS
AÑO 2005

| No. | TEMAS DE CAPACITACIÓN |
|-----|----------------------------|
| 1 | Atención al público |
| 2 | Relaciones Interpersonales |
| 3 | Trabajo en equipo |
| 4 | Leyes fiscales |
| 5 | Agilización de procesos |
| 6 | Clima organizacional |
| 7 | Liderazgo |
| 8 | Motivación |

FUENTE: ENCUESTA DE OPINION DEL PERSONAL QUE LABORA EN LOS REGISTROS. ANEXO 1

En la actualidad la capacitación de los recursos humanos es la respuesta a la necesidad que tienen las organizaciones de contar con un personal calificado y productivo.

La obsolescencia, es una de las razones por la cual, las instituciones se preocupan por capacitar a sus recursos humanos, pues ésta procura actualizar sus conocimientos con las nuevas técnicas y métodos de trabajo que garantizan la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades.

Para las organizaciones, la capacitación de los recursos humanos debe ser de vital importancia, porque contribuye al desarrollo personal y profesional de los individuos a la vez que redunda en beneficios para las instituciones.

4.2 APORTE PARA SOLUCIONAR UN PROBLEMA CONCRETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JUSTIFICACION

Derivado de la investigación y de los resultados obtenidos en las dependencias de los Registros Mercantil, Propiedad Intelectual y Mercado de Valores y Mercancías del Ministerio de Economía, se hace necesario elaborar una propuesta que contemple el acceso al Sector Público en base a concursos y convocatorias públicas, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos motivados para incorporarse al servicio público.

Actualmente, muchos de los servidores públicos ingresan a la administración pública por factores diversos, tales como, el clientelismo político, nepotismo, compadrazgo, compromisos o cualquier otra circunstancia inadecuada; lo que provoca en algunas ocasiones desconocimiento de las necesidades y demandas de la sociedad, los derechos y obligaciones de ambas partes. Un factor esencial es que los de reciente ingreso, desconocen las instancias, procedimientos y etapas administrativas que las actividades requieren, lo cual resulta, en que por ignorancia, muchas veces, se desencadenan inconvenientes de todo tipo como juicios contra el Estado, anulaciones y retrocesos, caducidades jurídicas y más; que finalmente, como no se encuentran responsables; quien resulta perjudicada es la sociedad.

En la Administración Pública, las decisiones de los servidores públicos pueden afectar de forma directa a millones de personas, elevando o disminuyendo su calidad de vida; o alterándola drásticamente, para bien o para mal. Lo cual significa una enorme responsabilidad. Si agregamos a esto, que en aquellos puestos no-políticos, la estabilidad en el mismo, en muchas ocasiones los exime de toda preocupación de brindar un buen servicio.

Esta realidad, a lo que no podemos cerrar los ojos es la que nos hace plantear la necesidad de profesionalizar los servidores públicos. No olvidemos que la corrupción tiene innumerables formas de manifestarse; no solo en lo más inmediato, o en aquel soborno en el que se entrega dinero en efectivo, que tal vez sea lo primero que nos viene a la mente; sino que corrupción también es la repetición de antiguos mecanismos que no han dado resultados, así como la incapacidad o ineficiencia en el desempeño de las tareas y obligaciones como servidores públicos.

PROPUESTA

“PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS REGISTROS MERCANTIL, PROPIEDAD INTELECTUAL Y DEL MERCADO DE VALORES Y MERCANCÍAS”

Un factor fundamental para la eficacia del Estado, y que es uno de los aspectos que siempre se ha tratado de resolver, es lo referente a la profesionalización de los servidores públicos, con el propósito de elevar su productividad y niveles de responsabilidad.

Según lo que establece el plan de gobierno para el período 2004-2008, con relación a los servidores públicos, es la creación del sistema institucional de Indicadores de Gestión para evaluar el desempeño de las instituciones y promover el empleo público basado en los criterios de mérito y capacidad. En base a ello es necesario que las instituciones públicas adopten sistemas idóneos en materia de administración de recursos humanos. La modernización debe de llevar implícita la transformación de la burocracia. Tener como objetivo principal la continuidad de los programas, la consecución y logro de objetivos para que el gobierno funcione con principios de productividad, calidad y honestidad. Para ello se requiere de un cambio de paradigmas de transformaciones de fondo de la administración de personal, del reclutamiento y selección del personal.

Se debe de promover la estabilidad laboral, lo que compromete más al servidor público y lo impulsa a capacitarse y desarrollar mejor los programas de gobierno.

El programa de profesionalización para el personal de las instituciones públicas debe estar basado en la Gestión de Recursos Humanos por Competencias, definiendo las competencias específicas que el puesto demanda. Esto implica el desarrollo de programas institucionales y permanentes de capacitación en el puesto, así como la actualización constante.

En ese sentido la perspectiva de desarrollo de una mayor institucionalidad administrativa, resultaría coincidente con los criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En donde indica que función pública o servicio civil está constituida por un conjunto de arreglos institucionales, los cuales comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

En consecuencia la función pública, es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativo. La Carta Iberoamericana se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización; estos criterios se refieren a:

- a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal de la duración que se establezca.
- d) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- e) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, 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.
- f) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- g) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.

Derivado de lo anterior, los principios rectores de todo sistema de función pública, que deben inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos deben basarse en:

- a) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- b) Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.

- c) Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- d) Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Para que la función pública pueda articular un sistema de planificación de recursos humanos, se necesitan mecanismos y procedimientos que deberán hacer posible:

- a) La optimización de los recursos humanos efectivos de manera cuantitativa y cualitativa disponibles.
- b) La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- c) La correcta distribución de los recursos disponibles, la distribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.
- d) La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.

La organización del trabajo requiere de instrumentos de gestión de recursos humanos, que definen las características y las condiciones del ejercicio de tareas, así como los requisitos que deben de llenar las personas para ocupar un puesto dentro de la Administración Pública; es decir la descripción de los puestos deben de comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus dimensiones, las

funciones, las responsabilidades y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de los resultados. En tal sentido la descripción de los puestos deberá perseguir:

1. La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso y que la estructura de responsabilidad quede clara.
2. La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes.

Es importante que el perfil del ocupante de determinada plaza, incorpore cualidades o características centrales, cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de las tareas asignadas.

El enfoque de competencias, define los perfiles que se deben de tener en cuenta, los que se refieren a que:

- a) Debe de existir coherencia entre las exigencias de las tareas expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
- b) Dicha elaboración del perfil, debe de ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.
- c) Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.

Otro aspecto importante que se hace mención en la Carta Iberoamericana, se refiere a la Evaluación del Rendimiento o sea la Evaluación del Desempeño; en donde indica que dicha evaluación, debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de Servicio Civil, ya que al disponer de sistemas formales de evaluación, se podrá:

- a) Obtener la información necesaria para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas, tales como: remuneraciones, promoción, capacitación, disciplina etc.
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

En tal sentido la Evaluación del Rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centra en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado y la identificación de indicadores precisos.

Aunado a la evaluación, todo sistema de gestión del empleo y las personas, necesita una estrategia de competencias. Las estructuras salariales, las políticas y las prácticas de retribución deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales.

Las políticas de retribución intentarán en todo caso estimular en los servidores públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, hace énfasis en que la profesionalización de la función pública, es una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza, es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos, incorporen criterios jurídicos, organizativos y técnicos; así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

En conclusión el objetivo de la Carta Iberoamericana, es que los países adopten un referente común en materia de función pública. Pero para lograr esto, se debe tener en cuenta que la misma es de referente genérico, no vinculante que debe adoptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional, propios de cada país.

Tomando en consideración lo estipulado en dicha carta y revisando la Ley de Servicio Civil Guatemalteca, nos damos cuenta de que muchos aspectos incorporados en dicha carta, se contemplan en la Ley. Sin embargo muchos de estos no son tomados en cuenta, por diversas razones, por lo se hace necesario que las autoridades analicen las practicas vigentes para la selección, contratación, acceso a la administración pública, nombramientos, promoción etc., con el fin de desarrollar un gobierno por méritos.

Es importante hacer mención de que la Ley de Servicio Civil contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnico-administrativa para su operación, designando a la Oficina Nacional de

Servicio Civil -ONSEC- como ente responsable de velar por su adecuada aplicación.

La actual Constitución Política de República (en vigor desde el 14 de enero de 1986) respetó e incluso amplió los derechos de los trabajadores, al incluir en su texto lo referente a los Trabajadores del Estado, ratificando que la Ley de Servicio Civil es la que rige las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, excepto en los casos de aquellas instituciones que posean su propio régimen de personal.

En tal sentido, la Ley de Servicio Civil, fue elaborada con el propósito de mejorar la Administración Pública, estableciendo 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 del Gobierno en beneficio de todos los sectores nacionales.

Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil, se enmarcan en:

- a) Garantizar a la Nación
- b) La eficiente operación de los servicios públicos
- c) Afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado
- d) Remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa
- e) Establecer que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponda igual salario

- f) 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
- g) Propiciar 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,
- h) Reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y derechos especiales.

Tomando en cuenta los elementos antes descritos, es viable para garantizar a los trabajadores del Estado, la promoción de la carrera administrativa, los incentivos, la estabilidad, la capacitación, la promoción etc., sustentado única y exclusivamente en el mérito y los resultados.

La Ley de Servicio Civil, es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejorados conforme las necesidades y posibilidades del Estado.

En consecuencia, para poder llevar a cabo la profesionalización del servidor público, es necesario tomar en cuenta varios aspectos considerados en la Ley de Servicio Civil, así como que el propósito de la misma, es, regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de Administración de Personal.

Por lo tanto, se deben de considerar los principios fundamentales contemplados en dicha Ley; lo que garantizará la eficiencia y eficacia de la Administración Pública. Estos principios se refieren a que:

1. Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.
2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.
3. El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantía a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
4. Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley.
5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y

evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidades y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.

6. Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

En conclusión para llevar a cabo la profesionalización del servidor público, debe tomarse en cuenta aspectos contemplados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y sobre todo la Ley de Servicio Civil.

RESULTADOS QUE SE ESPERAN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Los resultados de la propuesta pueden ir en dos vías:

1. Para las Autoridades:

- Contar con servidores públicos capaces, eficientes y motivados para el mejor logro de los objetivos de cada dependencia y de los planes de gobierno.
- Mejoramiento de la imagen y confianza con base en la honestidad, oportunidad y calidad de los servicios que se prestan.
- Certeza de que la capacitación estará dirigida al puesto y debe ser evaluada.

2. **Para los Trabajadores:**

- Contar con un plan de carrera administrativa dentro de los Registros.
- Oportunidad de promoción o incentivos en base al mérito y capacidad.
- Un sistema de contratación basado en los méritos, no en el favoritismo.
- Un sistema de ascensos internos, fundamentado en los méritos.
- Una remuneración adecuada al puesto, y
- Capacitación en las funciones de cada puesto.

Lo que se pretende con esta propuesta, es contribuir a consolidar la institucionalidad administrativa por la vía de la transparencia de los procedimientos, el reconocimiento de las competencias profesionales y el mérito en la función pública, en consonancia con modelos de gestión orientados a mejorar el desempeño de la administración pública, la calidad de sus servicios y la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno.

CAPITULO V

5.1 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.1 Conclusiones:

1. Dado el criterio establecido para la aceptación de la hipótesis, en el 56% (90) de respuestas obtenidas, se evidencia que existe desconocimiento total del personal sobre la misión del Ministerio y de las dependencias entrevistadas para la cual laboran.
2. El mayor número del personal que labora en los registros, se ubica en el nivel técnico, estas personas son aquellos técnicos que guardan la memoria institucional y que pueden en determinado momento garantizar el seguimiento a los planes y objetivos institucionales.
3. Se evidencia que la mayoría del personal encuestado, desconoce la misión, tanto del Ministerio como del Registro para el cual laboran; esto es debido a que no se sienten parte de la institución, ya que la cultura de los Registros no se basa en el trabajo en equipo. No se puede perder de vista que las instituciones, tienen objetivos prefijados que responden a su misión y visión, que constituyen la brújula que orienta, canaliza y promueve todas las acciones. Por ello la creación de un ambiente comunicativo que dinamice y aúne las acciones individuales y colectivas, que integre esfuerzos y que involucre voluntades; tiene que ser compromiso y responsabilidad de todos los integrantes y muy especialmente de los que la dirigen.
4. Todo empleado necesita ser reconocido por su labor y aporte a la institución, de no ser así, la persona entra en un proceso de desmotivación. En tal sentido en los Registros no existe un sistema de incentivos que motive al personal. No hay que olvidar que los incentivos son pagos hechos por las instituciones a los trabajadores, estos incentivos pueden ser:

salarios, premios, beneficios sociales, oportunidades de progreso, estabilidad en el puesto, elogios etc., a cambio de contribuciones. Cada incentivo tiene un valor de utilidad que es subjetivo, ya que varía de un individuo a otro; lo que es útil para uno puede ser inútil para otro. El personal necesita que se le den recompensas o estímulos para desarrollar satisfactoriamente su trabajo.

5. Los trabajadores no tienen claridad sobre la modalidad para ascender en la estructura de puestos y salarios, ya que no se respeta la carrera administrativa, esto es debido a que existe compadrazgo y clientelismo.
6. De igual forma las funciones que estos desempeñan no contribuyen a su crecimiento y desarrollo personal. Se debe de tener claro que todos trabajamos para subir la escalera y mejorar nuestra posición dentro de alguna institución. Este sentido de superación es innato en el ser humano, por lo tanto todo empleado debe de disfrutar de la oportunidad democrática de ser ascendido y mejorar de puesto.
7. El salario que perciben actualmente los trabajadores, no satisfacen sus necesidades básicas, es importante que no perdamos de vista que el salario constituye el centro de las relaciones de intercambio entre las personas y las instituciones. Un salario justo por la labor realizada, más que un incentivo, es una responsabilidad de la institución, es decir el abonar un salario equitativo acorde al nivel de vida del país, y que al mismo tiempo sea equilibrado a lo largo de la escala de poder es lo justo.
8. En los registro no cuentan con un sistema que mida el rendimiento y productividad de los trabajadores. La evaluación constituye un proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado; este sistema debe ser válido y confiable.

9. Vivimos en un mundo de cambios, donde el reconocimiento avanza tan rápido que no se ha terminado de asimilar un concepto cuando ya existe otro que lo contradice o reorienta, un mundo donde lo único seguro es que mañana no será el mismo día, pues día a día se va transformando. Ante esa incertidumbre la estabilidad laboral pasa de ser un concepto absoluto para convertirse en uno más abierto y relativo, donde tanto las instituciones como los empleados tienen igual responsabilidad para garantizar su presencia. En los registros no existe estabilidad, debido a que la mayoría del personal, está contratado bajo el renglón 029, lo que no es ninguna garantía, ya que en cualquier momento se puede rescindir de él.
10. Existe incertidumbre en los trabajadores y al mismo tiempo generan ansiedad cada vez que cambia el gobierno o de autoridades, ya que existe rotación del personal y en casos extremos despidos; esto hace que los trabajadores se sientan desmotivados.

No se debe perder de vista que la motivación hacia el trabajo tiene gran importancia práctica, pues forma parte de las contribuciones humanas a la productividad del trabajo, la que como se sabe, es uno de los principales pilares sobre los que se levanta el bienestar en nuestra sociedad.

11. El clima organizacional de los registros, no es adecuado, cosa que no permite que los trabajadores se desenvuelvan en un ambiente adecuado, el cual repercute en las relaciones interpersonales, ya que este se desencadena en rivalidades, envidias, murmuraciones, chismes etc., debido a que no existe compañerismo, pues entre ellos mismos se descalifican. La importancia del clima organizacional reside en el hecho de que el comportamiento de un trabajador no es una resultante de factores organizacionales existentes, sino que depende de las percepciones que tenga de estos factores. Estas percepciones dependen de buena medida de las actividades, interacciones y otra serie de experiencia que cada

miembro tenga con la empresa. De ahí que el clima, refleja la interacción entre características personales y organizacionales.

12. El sentimiento de pertenencia hacia la institución es muy importante para todo trabajador, ya que es un elemento esencial y valioso dentro del grupo de trabajo. Los trabajadores de los registros no se sienten identificados, debido a que los canales de comunicación no son adecuados. Las acciones combinadas de comunicación y organización sirven para mejorar los comportamientos de los actores, mediante la reestructuración de los mecanismos de intercambio y la búsqueda de un mínimo de cohesión cultural que facilite los procesos de adaptación a los imprevistos del ambiente tanto interno como externo, sin perder de vista los planes comunes y la misión de la organización.
13. La capacitación es una actividad sistemática, planificada y permanente; cuyo propósito general es preparar, desarrollar e integrar a los recursos humanos al proceso productivo, mediante la entrega de conocimiento, desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el mejor desempeño de todos los trabajadores en sus actividades y futuros cargos, así como adaptarlos a las exigencias del entorno. En tal sentido en los registros no se cuenta con un plan claro que responda a las necesidades de la institución.
14. Igual forma, el personal que labora en los diferentes Registros, indican que no existe un sistema de incentivos dentro de las dependencias y no tienen claridad sobre la modalidad para ascender en la estructura organizacional, para así obtener mejores salarios, aduciendo que tanto los ascensos como la mejora salarial va relacionado al compadrazgo y al clientelismo político.
15. Por otro lado, según las encuestas realizadas dentro del Ministerio, no cuentan con un sistema de Evaluación del Desempeño, para medir el rendimiento y productividad de los trabajadores.

16. El salario que perciben actualmente los trabajadores no satisface sus necesidades básicas. Además indican que las funciones que desempeñan no contribuyen a su crecimiento laboral y desarrollo dentro de la dependencia.
17. En las dependencias de los Registros, no existe un adecuado clima organizacional, cosa que no permite que los empleados se desenvuelvan en un clima de trabajo aceptable, el cual repercute en las relaciones interpersonales, rivalidades, envidias, descalificaciones y además no existe compañerismo.
18. En cuanto a la capacitación, los empleados manifestaron que no cuentan con programas de capacitación para mejorar el desempeño de sus funciones y a la vez ofrecer un mejor servicio a sus usuarios de las dependencias públicas.
19. Finalmente los empleados argumentan no estar de acuerdo con las funciones que desempeñan, ya que no visualizan posibilidades de crecimiento y desarrollo personal dentro del Ministerio, debido a que las plazas de mayor jerarquía fueron dadas a familiares y amigos de las autoridades.

5.1.2 Recomendaciones:

1. Es importante que las autoridades formulen una política que contemple un programa sencillo de incentivos y que tomen en cuenta que el ser humano psicológicamente necesita garantizar y después satisfacer sus necesidades y seguridades básicas para poder funcionar coherentemente y eficientemente.

2. En cuanto a los salarios, sería bueno que las autoridades tomaran en cuenta, que lo mínimo que deben hacer, es aumentar los salarios igual o mayor al por ciento de inflación del país; así como considerar que sus colaboradores ofrecen su tiempo y esfuerzo, y que por lo mismo se les debe de pagar un salario decoroso, este intercambio representa una equivalente entre derechos y responsabilidades recíprocas entre los trabajadores y las instituciones.

3. Se debe elaborar una guía de Evaluación del Desempeño, es decir los registros deben de contar con un sistema formal y sistemático de retroalimentación, en donde el Departamento de Personal identifique a los empleados que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen. Lo que ayudará a evaluar los procedimientos de reclutamiento, selección, contratación y orientación. Dicha evaluación ayudará para la toma de decisiones en cuanto a las promociones internas, compensaciones y otras más del área del Departamento de Personal. La información que se obtenga del personal debe ser objetiva, sistemática y bien documentada, al mismo tiempo válida y confiable, efectiva y aceptada, cuyo objetivo deberá ser proporcionar una descripción exacta y confiable de la manera en que el empleado lleva a cabo el puesto. Así mismo es necesario que se tengan niveles de medición o estándares completamente verificables.

4. Es importante que los registros prioricen dentro de su estructura organizacional un sistema de comunicación e información que dinamice los procesos a nivel interno para que se promueva la participación, la integración y la convivencia en el marco de la cultura organizacional, en donde cobre sentido el ejercicio de las funciones y el reconocimiento de las capacidades individuales y grupales.

5. Es conveniente que reúnan por lo menos una vez al mes, a los empleados con el fin de revisar la condición de los registros, comentar y celebrar los

éxitos recientes, comentar y decidir respecto a los fracasos o fallos y principalmente para crear un ambiente que estimule las relaciones entre los empleados autoridades y el trabajo en equipo.

6. Fomentar la comunicación en ambas vías, como un instrumento de intercambio, que permita la difusión, aceptación e interiorización de los valores y pautas de gestión que acompañen el desarrollo organizacional. Así mismo tomar en cuenta que los trabajadores necesitan estar informados para que se sientan parte activa de la organización y que su participación reciba un reconocimiento adecuado; de este modo la comunicación al incrementar la posibilidad de participación, favorecerá la iniciativa y movilidad de la creatividad, se convertirá en un factor de integración, motivación y desarrollo personal.
7. Deben contar con mecanismos de medición del clima organizacional, o sea el ambiente de trabajo, de manera que permita un comportamiento aceptable de los trabajadores. Al contar con un sistema que mida el clima de la organización, hará que los trabajadores se sientan mas motivados y su comportamiento mejore, lo que repercutirá en la productividad, satisfacción, rotación, adaptación etc.
8. Finalmente las autoridades deben de tener en cuenta, que en este mundo globalizado, los retos y los desafíos; plantean la necesidad de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, lo que hace impostergable reacomodar y reorientar la gestión institucional para librarse de estilos ineficaces y anticuados, y a la vez satisfacer las necesidades de los ciudadanos en el menor tiempo posible y con claridad.

6. BIBLIOGRAFIA

1. Alvarez Junco, José. **Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX.** En Robles EGEA. Antonio (compilador). **Políticas en Penumbra.** Siglo Veintiuno Editores, S.A. Madrid. 1996.
2. Baró, Martín Ignacio. **Acción e ideología.** UCA Editores. El Salvador. 1990.
3. Bobbio, N. **El futuro de la Democracia.** F.C.E. México. 1994.
4. Caciagli, M. **Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas.** Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996.
5. Cazorla, J. **Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características.** Working paper. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona. 1992.
6. Cazorla, J. **El clientelismo de partido en España ante la corrupción pública. El medio rural, la administración y las empresas.** Working paper. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona. 1994.
7. Chiavenato, Idalberto. **Administración de Personal.** McGraw-Hill. México. 1985.
8. Chocano, Emilio. **Corrupción política y ética económica: La corrupción política.** Alianza Editorial. Corzo. **El clientelismo político; el plan de empleo rural en Andalucía. Un estudio de caso.** Universidad de Granada. Madrid. 2002.

9. Churden, Herbert y Sharman, Arthur W. Jr. **Administración de Personal**. México. 1990.
10. Dunnette, Marvin D. **Selección y Administración de Personal**. Editorial Continental, S.A. México. 1998.
11. Garzón Valdés, E. **Acerca del Concepto de Corrupción, Claves de razón práctica**. No. 56. Madrid. 1995.
12. Haller Hilmer, B. Von. **Psicología General**. Editorial Harla. **Motivaciones**. México D.F. 1998.
13. Kaufman Roger y Bruce Stone. **Guía para la Planificación de las Organizaciones**. Editorial Harla. 2da. Edición. México. 1990.
14. **Ley de Servicio Civil y su Reglamento**. Decreto 1748 del Congreso de la República, y Acuerdo Gubernativo 18-98. Guatemala. 1998.
15. Longo, Francisco. **Diagnóstico Institucional comparado de Sistemas de Función Pública**. Folleto Fotocopiado. INAP.
16. Lugue, Teodoro. **Marketing Político. Un análisis del intercambio político**. Ariel Economía. Madrid. 1996.
17. Mannheim kart. **Libertad, poder y planificación democrática**. Fondo de Cultura Económica. México. 1990.
18. Maiz, Ramón. **Estrategia e institución; el análisis de las dimensiones macro del clientelismo político**. Antonio (compilador). **Política en penumbra**. Siglo veintiuno editores. Madrid. 1996.

19. Marsh, David y Stoker Gerry. **Teoría y métodos de la ciencia política**. Alianza, Universidad Textos. Madrid. 1887.
20. Merani, Alberto L. (cita Birch y Veroff). **Enciclopedia de Psicología**. Capítulo 9. **Motivaciones**. Editorial Grijalbo. México. 1990.
21. Miller, David y Michad Walter (compiladores). **Pluralismo, justicia e igualdad**. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1996.
22. Moreno Ocampo, Luis. **La corrupción exige secreto**, en Echard. d. et al. **Gobernabilidad, un reportaje de América Latina**. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
23. Montabes Pereira, J. y Corzo, S. **La mediación de la prensa en la representación del sufragio en Andalucía. El voto cautivo**. Fundación Rafael Campalans No. 99. Madrid. 1997.
24. Ortega, Félix. **El mito de la modernización**. Barcelona. Antrhopos. 1994.
25. Rawls, John. **Teoría de la justicia**. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
26. Sarti, Giovanni. **Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968, en Echard y Flores. Gobernabilidad –un reportaje** de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.
27. Sierra, María. **La familia Ybarra, empresarios y políticos**. Muñoz Moya y otros editores. Sevilla. 1992.
28. Simmel, George. Trad. Cotarelo. r.g. **Filosofía del dinero**. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1997.

29. Tuñón de Lara, Manuel (ed). **La prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos.** Servicio editorial de Universidad del País. Vasco. Bilbao. 1998.
30. Tuñón de Lara, Manuel. **Historia y realidad del poder.** Editorial Cuadernos para el Diálogo. Capítulo I y II. Bilbao. 1997.
31. Weber, Max. **Economía y Sociedad.** Fondo de Cultura Económica. 10ma. Reimpresión. México. 1993.
32. Young, Michael. **El triunfo de la meritocracia. Ensayo sobre educación y la igualdad.** Editorial Tecnos, S.A. Madrid. 1994.
33. Zintl, Reinhard. **Comportamiento político y elección racional.** Editores Gedisa. Madrid. 1995.

Anexo 1

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRIA
PLAN FIN DE SEMANA
PROMOCION 2003-2005**

ENCUESTA DIAGNÓSTICA

Instrucciones: A continuación encontrará una serie de preguntas relacionadas a la dependencia donde labora. Se espera que sus respuestas sean claras, honestas y veraces. La información que proporcione será manejada de forma confidencial.

1. Su puesto de trabajo se ubica en?

Profesional _____

Técnico _____

Secretarial _____

Operativo _____

2. Conoce la Misión del Ministerio?

Si _____ No _____

Si su respuesta es afirmativa, descríbala

3. Conoce la Misión del Registro para el cual labora?

Si _____ No _____

Si su respuesta es afirmativa, descríbala

4. Se le otorgan incentivos o reconocimientos al personal por su buen desempeño?

Si _____ No _____

Si su respuesta es afirmativa, describa que clase de incentivos

5.Cuál es la modalidad para ascender en la estructura de puestos y salarios en el Registro?

6. Se aplica en el Registro la Evaluación del Desempeño?

Si _____ No _____

7. El salario que usted devenga satisface sus necesidades básicas?

Si _____ No _____

8. Se le da al personal oportunidad de crecer o de aspirar a una plaza de mayor jerarquía?

Si _____ No _____

9. Su Jefe Inmediato contribuye a su estabilidad laboral?

Si _____ No _____

10. Qué factores cree usted que influyen en la inestabilidad laboral del Registro donde usted labora?

11. Se siente amenazado en cada cambio de Gobierno?

Si _____ No _____

Por qué

12. Existe en cada cambio de Ministro, Gerente, Registrador etc. Rotación o despidos del personal?

Si _____ No _____

13. Se siente usted plenamente identificado con el personal que labora en el Registro?

Si _____ No _____

Por qué

14. Se capacita al personal de acuerdo a sus necesidades laborales?

Si _____ No _____

Indique que temas le gustaría se le impartieran

Anexo 2

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA DE MAESTRIA
PLAN FIN DE SEMANA
PROMOCION 2003-2005**

ENTREVISTA

Dirigida a titulares de los Registros o a quien deleguen.

1. Considera usted que el personal se siente amenazado en cada cambio de Gobierno.
2. Los trabajadores reciben incentivos o reconocimientos por el trabajo que desempeñan de forma eficiente y eficaz, por ejemplo.
3. Se promueve la carrera administrativa en el Registro. Explique.
4. Se lleva a cabo la evaluación del desempeño. De que forma
4. Que procedimiento se utiliza para seleccionar al personal?