

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA CON ÉNFASIS EN EPIDEMIOLOGÍA Y GERENCIA

CARACTERIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE GUATEMALA EN EL NIVEL CENTRAL Y SUS DEPENDENCIAS EN EL AÑO 2017. GUATEMALA 2017.  
TESIS DE POSGRADO

**RUTH ANABELLA BATRES MARROQUÍN**  
CARNET 24937-12

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA CON ÉNFASIS EN EPIDEMIOLOGÍA Y GERENCIA

CARACTERIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE GUATEMALA EN EL NIVEL CENTRAL Y SUS DEPENDENCIAS EN EL AÑO 2017. GUATEMALA 2017.

TESIS DE POSGRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS DE LA SALUD

POR

**RUTH ANABELLA BATRES MARROQUÍN**

PREVIO A CONFERÍRSELE

EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN SALUD PÚBLICA CON ÉNFASIS EN EPIDEMIOLOGÍA Y GERENCIA

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD**

DECANO: DR. EDGAR MIGUEL LÓPEZ ÁLVAREZ

SECRETARIA: LIC. JENIFFER ANNETTE LUTHER DE LEÓN

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. SILVIA LUZ CASTAÑEDA CEREZO

## **TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

DR. DANIEL ELBIO FRADE PEGAZZANO

MGTR. GUSTAVO ADOLFO ESTRADA GALINDO

MGTR. JUDITH MARINELLY LOPEZ GRESSI

Guatemala 8 de agosto de 2017

Doctor  
Daniel Frade  
Director de Posgrados  
Facultad de Ciencias de la Salud  
Universidad Rafael Landívar

Doctor Frade:

Por este medio informo a usted que, he revisado el Informe Final del trabajo de tesis titulado "Caracterización de los recursos humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala en el nivel central y sus dependencias en el año 2017", realizado por la Dra. Ruth Anabella Batres Marroquín con carnet No 2493712 alumna de la Maestría en Salud Pública con Énfasis en Epidemiología y Gerencia. Como asesora doy mi **aprobación** al mismo.

Atentamente,



Dra. Silvia Castañeda Cerezo



**Orden de Impresión**

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Posgrado de la estudiante RUTH ANABELLA BATRES MARROQUÍN, Carnet 24937-12 en la carrera MAESTRÍA EN SALUD PÚBLICA CON ÉNFASIS EN EPIDEMIOLOGÍA Y GERENCIA, del Campus Central, que consta en el Acta No. 09738-2017 de fecha 25 de agosto de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

CARACTERIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE GUATEMALA EN EL NIVEL CENTRAL Y SUS DEPENDENCIAS EN EL AÑO 2017. GUATEMALA 2017.

Previo a conferírsele el grado académico de MAGÍSTER EN SALUD PÚBLICA CON ÉNFASIS EN EPIDEMIOLOGÍA Y GERENCIA.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 11 días del mes de septiembre del año 2017.

LIC. JENIFFER ANNETTE LUTHER DE LEÓN, SECRETARIA  
CIENCIAS DE LA SALUD  
Universidad Rafael Landívar



## RESUMEN

En toda organización prestadora de servicios el recurso humano es el actor fundamental, y dado el nivel central del Ministerio de Salud es el ápice estratégico que direcciona el funcionamiento de la institución tanto en su papel regulador, como prestador, conocer las características principales de las personas que lo conforman, sus formas de contratación y su ubicación dentro de la estructura, se hace indispensable y constituye el objetivo fundamental del presente estudio.

Utilizando una aplicación informática diseñada para los efectos, se entrevistó a los 1826 trabajadores que se encontraban prestando sus servicios en el primer semestre de 2017, determinándose entre otras cosas que la mayoría de trabajadores del nivel central han envejecido demográficamente, son mayoritariamente hombres, sin embargo, en lo que respecta a la escolaridad las mujeres tienen los mayores niveles, incluyendo posgrado. Se determinó además que siguen predominando las carreras universitarias vinculadas a las ciencias de la salud, lo que sugiere un enfoque biomédico y curativo en la conducción de la institución. Por último, se determinó que el 74% del personal es contratado de forma temporal y que en los últimos diecisiete años, la contratación de servidores públicos se ha reducido al mínimo, lo que conlleva consecuencias legales y administrativas que debilitan la gestión y el cumplimiento de las funciones institucionales designadas por ley.

Se espera que este estudio pueda servir de punto de partida para otros estudios y sus resultados sienten las bases para planificar el recurso humano idóneo en la institución.

## Índice de Contenido

<b>I</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II</b>	<b>Planteamiento del problema</b>	<b>3</b>
<b>III</b>	<b>Marco Teórico</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	La organización y funciones del Ministerio de Salud Pública	<b>5</b>
<b>2</b>	Los Recursos Humanos en el Sector Salud	<b>8</b>
<b>3</b>	El estado del arte en materia de Recursos Humanos en salud	<b>9</b>
<b>4</b>	La mirada desde la Organización Panamericana de la Salud: las funciones esenciales de salud pública	<b>9</b>
<b>5</b>	Llamado a la Acción de Toronto: La construcción de políticas para el desarrollo de los recursos humanos	<b>10</b>
<b>6</b>	Leyes Básicas sobre el Servicio Civil en Guatemala: Constitución Política de la República	<b>12</b>
<b>7</b>	Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República y su Reglamento	<b>13</b>
<b>8</b>	Manual de clasificación presupuestaria para el sector público	<b>18</b>
<b>9</b>	Acuerdo Ministerial número 291-2012	<b>18</b>
<b>10</b>	Proceso de gestión de los recursos humanos de salud en el MSPAS:	<b>19</b>
<b>11</b>	Marcos normativos de los Recursos Humanos en Salud: El Código de Salud	<b>20</b>
<b>12</b>	La Administración del Recurso Humano en el Ministerio de Salud	<b>21</b>
<b>IV</b>	<b>Antecedentes</b>	<b>24</b>
<b>a.</b>	Sistema de Información de Recursos Humanos (iHRIS)	<b>25</b>
<b>V</b>	<b>Justificación</b>	<b>26</b>
<b>VI</b>	<b>Objetivos</b>	<b>27</b>
<b>a</b>	Objetivo General	<b>27</b>
<b>b</b>	Objetivos Específicos	<b>27</b>
<b>VII</b>	<b>Diseño de investigación</b>	<b>28</b>
<b>VIII</b>	<b>Metodología</b>	<b>29</b>
<b>a</b>	Población	<b>29</b>
<b>b</b>	Criterios de inclusión y exclusión	<b>29</b>
<b>c</b>	Definición de variables	<b>29</b>
<b>d</b>	Procedimientos (o etapas)	<b>31</b>
<b>e</b>	Instrumentos de recolección	<b>33</b>
<b>f</b>	Aspectos éticos	<b>33</b>
<b>IX</b>	<b>Presentación y discusión de resultados</b>	<b>34</b>
<b>a</b>	Las características personales del recurso humano del nivel central del MSPAS en términos de edad, sexo, comunidad lingüística y pueblo	<b>34</b>
<b>b</b>	Escolaridad y nivel académico del Recurso Humano de la UE 201	<b>37</b>
<b>c</b>	Caracterización del recurso humano del nivel central en términos laborales, forma de contratación, serie de puesto y dependencia administrativa a la que esta pertenece presupuestariamente	<b>40</b>
<b>d</b>	Expectativas del Recurso Humano UE201	<b>50</b>
<b>X</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>52</b>
<b>XI</b>	<b>Recomendaciones</b>	<b>53</b>
<b>XII</b>	<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>55</b>
<b>XIII</b>	<b>Anexos</b>	<b>56</b>

## I. Introducción

El Recurso Humano se constituye en uno de los pilares fundamentales de cualquier institución pública o privada. En el ámbito público, constituye el eje necesario para la implementación de políticas, planes y programas. En el caso del Ministerio de Salud, el recurso humano es el actor fundamental para ejercer las funciones asignadas dentro del marco jurídico del país, la regulación y la prestación de servicios

La flexibilización laboral generada a partir de los procesos de reforma del sector salud de los años noventa, promovió y permitió que fueran integrados a la institución recursos humanos por formas distintas. Es decir, la institución dejó de crecer en términos de su plantilla de personal en relación de dependencia y se privilegió que la fuerza laboral pudiera ingresar a las filas de la institución bajo la figura de personal temporal.

A este efecto, se sumó la incorporación de recursos humanos a los servicios de salud bajo la figura del sub grupo 18, Servicios Técnicos Profesionales, con la cual se intentó subsanar las brechas de personal necesarias para dar respuesta los planes y programas que fueron surgiendo a lo largo de la última década.

Al desconcentrar, en las unidades ejecutoras las funciones de administración de reclutamiento, selección y contratación, de esta nuevas formas de contratación se ocasionó un vacío de información, dado que no todas las contrataciones de recurso humano se registran en un mismo sistema de nóminas por las características de cada renglón de contratación.

Dado que el nivel central del Ministerio de Salud es el ápice estratégico de la organización que direcciona el funcionamiento de la institución tanto en su papel regulador como prestador, conocer con certeza las características del recurso humano, sus formas de contratación y su ubicación dentro de la estructura se convierte en una herramienta de cara a la nueva política de regularización del personal bajo la modalidad de contratación en relación de dependencia.



Esta investigación pretende contribuir con el mandato de la Dirección de Recursos Humanos en la coyuntura actual, proveyendo de la información detallada del nivel central y sus dependencias lo cual se constituye en una herramienta metodológica que puede ser replicada a los niveles descentralizados.

## II. Planteamiento del problema

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS- es la institución del Organismo Ejecutivo a la cual le han sido delegadas las funciones de rectoría del sector salud (art. 23 Ley del Organismo Ejecutivo) y la prestación de servicios de salud a través de la entrega de acciones de promoción, prevención, atención y recuperación de la salud (art. 4 Código de Salud).

Para proveer los servicios de salud el MSPAS se encuentra organizado en tres diferentes niveles de atención y en dos niveles de gestión (art.19 Código de Salud). Para la prestación de servicios de salud a las personas y al ambiente la red de servicios de salud consta de un estimado de 1492 establecimientos<sup>1</sup>.

Los establecimientos de salud que conforman el primer nivel de atención incluyen puestos de salud, puestos de salud fortalecidos con fin de semana, puestos de salud fortalecidos y unidades mínimas. El segundo nivel incluye establecimientos como centros de salud, centros de atención permanente, centros de atención al paciente ambulatorio, centros de atención integral materno-infantil, centros de urgencias médicas, maternidades cantonales, clínicas periféricas y servicios especializados. El tercer nivel lo constituyen 45 hospitales.

Para la realización de las funciones administrativas y regulatorias el nivel central el Ministerio está organizado por el Despacho Ministerial, cuatro direcciones generales y sus respectivas dependencias. El nivel descentralizado de gestión está compuesto por 83 diferentes unidades ejecutoras en las que se incluyen las direcciones de área y los hospitales.

Con la puesta en marcha de la reforma del sector salud durante la década de los años 90 hubo hechos que impactaron en materia de política y gestión del RRHH en el MSPAS, entre los cuales cabe mencionar el retiro voluntario de personal permanente, formación de recurso humano en salud por parte de organizaciones educativas

---

<sup>1</sup> Diagnostico Nacional de Salud 2012 MSPAS.

privadas y la flexibilización laboral representada por nuevas formas de incorporación de personal mediante contratos de carácter “temporal” en desmedro de sus derechos laborales al no estar incluidos en la categoría de servidores públicos a los que hace referencia la Ley de Servicio Civil y su reglamento.

A este último hecho se suma, la utilización de otras fuentes de financiamiento para la contratación de personal de forma temporal así como la desconcentración de los procesos de reclutamiento, selección y contratación a través de la delegación de esta función a los coordinadores de los departamentos y direcciones generales, quienes realizaron procesos de incorporación de personal bajo la figura de contrato temporal sin que mediara una planificación previa, únicamente impulsado por nuevas fuentes de financiamiento y el presupuesto asignado.

En adición a las situaciones planteadas, en los últimos dos gobiernos se recurrió a la práctica de incorporar recurso humano a los servicios de salud y niveles de gestión mediante la figura de contratista del Estado bajo el grupo de gasto de servicios no personales y la creación nuevos renglones de contratación, en el grupo de gastos de servicios personales, entre ellos el reglón 036 y el reglón 081.

El resultado de tener diversos mecanismos de incorporación de recursos humanos a la institución, en nivel central del MSPAS ha derivado en la dificultad de establecer con precisión y de forma objetiva, sistémica y sistematizada, la cantidad de recursos humanos que prestan sus servicios en este nivel de gestión, la formación de los mismos y el o los regímenes bajo el cual están contratados. Carecer de este diagnóstico limita a su vez los procesos de planificación en materia de recursos humanos.

## **Preguntas de Investigación:**

¿Qué cantidad de personal trabaja en el nivel central del MSPAS en el año 2017?

¿Cuáles son sus características sociales, demográficas y de pueblo?

¿Cuáles son sus características de formación y capacitación?

¿Cómo se encuentran laboralmente incorporados los recursos humanos en el nivel central del MSPAS?

## **III. Marco teórico**

### **1. *La Organización del Ministerio de Salud Pública, sus niveles de organización y funciones***

El MSPAS se organiza de acuerdo a las bases que emanan del Código de Salud vigente, Decreto 90-97 el cual manifiesta en el artículo 16 que la organización del mismo estará basada la Ley del Organismo Ejecutivo, y estará enmarcada dentro de las estrategias de descentralización, desconcentración y participación social y deberá cumplir con los siguientes propósitos:

a) Ejercer la rectoría del sector a fin de mantener los principios de solidaridad, equidad y subsidiaridad en las acciones de salud dirigidos a la población;

b) Favorecer el acceso de la población a los servicios públicos de salud, los cuales deben ser prestados con eficiencia, eficacia y de buena calidad. Asimismo establece en el artículo 19 que para ejercer las funciones asignadas Ministerio de Salud comprenderá los niveles y funciones organizativos siguientes:

a) Nivel Central responsable de la:

i) Dirección y conducción de las acciones de salud.

ii) Formulación y evaluación de políticas estrategias, planes y programas de salud

iii) Normalización, vigilancia y control de la salud, y la supervisión de la prestación de los servicios de salud.

c) Nivel Ejecutor será responsable de la prestación de servicios de salud sobre la base de niveles de atención de acuerdo al grado de complejidad de los servicios y capacidad de resolución de los mismos.

Por su parte el Acuerdo Gubernativo 115-99 Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el artículo 7 y de acuerdo a lo establecido en el Código, organiza el nivel central con las siguientes dependencias:

Despacho Ministerial, Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de La Salud, Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud, Dirección General de Recursos Humanos en Salud, Gerencia General Administrativo-Financiera. El artículo 8 por su parte describe la integración del nivel central de la forma siguiente: El Ministro y Los Viceministros y las siguientes unidades de apoyo técnico y de asesoría:

- a) Consejo Nacional de Salud
- b) Consejo Técnico
- c) Secretaría Ejecutiva del Despacho Ministerial
- d) Planificación Estratégica
- e) Sistema de Información Gerencial

- f) Auditoría Interna
- g) Asesoría Jurídica
- h) Asesorías Específicas
- i) Unidades Especiales de Ejecución

Este mismo instrumento legal en el artículo 25 define a las Direcciones Generales del Ministerio de Salud como “dependencias técnico-normativas encargadas de normar, dirigir, supervisar, monitorear y evaluar los programas y servicios que son ejecutados por los distintos establecimientos institucionales y comunitarios.

A lo largo de este cuerpo legal se definen las siguientes direcciones generales y su organización:

Direcciones	Organización
Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud	Departamento de Regulación de los Programas de Atención a las personas. Departamento de Regulación de los Programas de la Salud Ambiente, Departamento de Regulación, Acreditación y Control de Establecimientos de Salud, Departamento de Regulación y Control de alimentos, Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines, Laboratorio Nacional de Salud (art. 30)
Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud	Departamento de Desarrollo de los Servicios de Salud, Departamento de Epidemiología, Departamento de Promoción y Educación en Salud (art. 39)
La Dirección General de Recursos Humanos en Salud, conformada por tres departamentos	Departamento de formación de Recursos Humanos en Salud, Departamento de Capacitación de Recursos Humanos en Salud, Departamento de Administración de Recursos Humanos en Salud.
La Gerencia General Administrativa Financiera	a) Departamento Financiero b) Departamento de Adquisiciones y Mantenimiento c) Departamento Administrativo (art. 50)

Fuentes: elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico Interno MSPAS

## **2. Los Recursos Humanos en el Sector Salud**

El campo de los recursos humanos en salud ha sido definido a lo largo del tiempo como un área de investigación u objeto de análisis por sí mismo. La evolución de la medicina y de la salud pública a través de la historia, ha requerido que de conformidad con el paradigma vigente se exija nuevos requerimientos sobre el recurso humano. Estos nuevos requerimientos han incluido la incorporación de personal operativo, técnico y profesional de otras ciencias y disciplinas, no únicamente de personal biomédico. De igual forma la evolución de la tecnología médica y de salud han sido también factores determinantes para la evolución del recurso humano en salud.

El concepto de “campo” de los recursos humanos propuesto y utilizado por la OPS, “supone un enfoque integral que se sustenta en destacar la importancia de la función técnica y la función social que cumplen los recursos humanos. Esto es así, debido a la inserción social que logran, producto de un proceso por el cual, han adquirido una serie de destrezas, (basadas en tecnologías, aptitudes, valores y actitudes específicas de servicio social), que les permiten contribuir a resolver problemas de salud de la población e implica decisiones políticas e intervenciones institucionales en los diversos niveles del campo”.

De forma ilustrativa se puede mencionar que en el MSPAS inicia el proceso de diversificación del recurso humano a partir del proceso de reforma del sector. Con el proceso de descentralización administrativa y financiera surgieron requerimientos de nuevos perfiles de personal técnico y profesional. Esta modificación requirió la incorporación de recursos humanos vinculados a las ciencias administrativas. En el año 2012, con la implementación de la estrategia de la Ventana de los Mil Días como parte de las intervenciones del MSPAS se requirió la incorporación de profesionales de las ciencias de la nutrición así como “educadoras en salud”.

Se puede afirmar que los cambios en los sistemas e instituciones en salud y las nuevas formas de organización de servicios, han producido cambios importantes en la situación de los recursos humanos, en términos de estructura, distribución y condiciones de

trabajo en salud. La evolución del mercado de la salud, su expansión y la migración son factores que también han impactado en materia de los recursos humanos a nivel global.

### **3. El estado del arte en materia de Recursos Humanos en salud**

Durante las últimas décadas el eje de investigación y trabajo alrededor de los recursos humanos ha versado sobre temas como la formación, el mejoramiento continuo de la calidad y la salud de los trabajadores. Existe menos desarrollo sobre el recurso humano en los sistemas de salud públicos y la alineación de los mismos con el sistema de prestación de servicios y/o el modelo de atención. Posiblemente porque esto último se relaciona íntimamente con la legislación nacional en materia de servicio civil.

A continuación se hará referencia a los aspectos básicos de los recursos humanos para el cumplimiento de las funciones en salud desde la mirada global, la legislación que rige el servicio civil en el país y normativas vinculadas a los procesos de contratación, finalizando con el quehacer institucional del MSPAS en materia de Recursos Humanos.

### **4. La mirada desde la Organización Panamericana de la Salud: Las funciones Esenciales de Salud Pública**

Las Funciones Esenciales de Salud Pública han sido definidas como “procesos y movimientos que permiten un mejor desempeño de la gestión en salud pública” y su importancia estratégica estriba en que genera una respuesta efectiva, eficiente y de calidad en materia de salud. Dentro de las funciones esenciales se encuentra una específica dirigida al Desarrollo del Recurso humano y la capacitación en salud y contiene los siguientes elementos de análisis



- a) Identificación de un perfil para los recursos humanos adecuado para la asignación de los servicios de salud pública.
- b) Educación, capacitación y evaluación del personal con el fin de prepararlos para identificar las necesidades, enfrentarse eficazmente a los problemas prioritarios de la salud pública y evaluar adecuadamente las acciones en materia de salud pública.
- c) Definición de requisitos para la acreditación de profesionales de la salud y adopción de programas de mejoramiento continuo de la calidad.
- d) Formación de alianzas activas con programas de perfeccionamiento profesional para los estudiantes, así como la formación continua en materia de gestión de los recursos humanos y desarrollo del liderazgo.
- e) Desarrollo de capacidades para el trabajo interdisciplinario y multicultural.
- f) Formación ética del personal con especial atención a principios y valores tales como la solidaridad, la igualdad y el respeto a la dignidad de las personas.

El énfasis de este planteamiento está circunscrito a los procesos de formación, capacitación y mejoramiento del desempeño de los trabajadores de la salud incorporados a los sistemas públicos de salud.

## **5. Llamado a la Acción de Toronto: La construcción de políticas para el desarrollo de los recursos humanos**

El Llamado a la Acción de Toronto, promovido por la Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), en conjunto con el Ministerio de Salud de Canadá y el Ministerio de Salud y Cuidados Prolongados de la Provincia de Ontario, buscaba movilizar a los actores nacionales e internacionales, del sector salud, de otros sectores relevantes y de la sociedad civil, para construir colectivamente políticas e intervenciones para el desarrollo de recursos humanos en salud, que ayudaran al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de las prioridades

nacionales de salud y al acceso a servicios de salud de calidad para todos los pueblos de las Américas para el 2015.

Esta reunión identificó como desafíos para el desarrollo de los Recursos Humanos cinco áreas críticas:

1. Definir políticas y planes de largo plazo para la adecuación de la fuerza de trabajo a las necesidades de salud, a los cambios previstos en los sistemas de salud y desarrollar la capacidad institucional para ponerlos en práctica y revisarlos periódicamente.
2. Colocar las personas adecuadas en los lugares adecuados, consiguiendo una distribución equitativa de los profesionales de salud en las diferentes regiones y de acuerdo con diferentes necesidades de salud de la población.
3. Regular los desplazamientos y migraciones de los trabajadores de salud de manera que permitan garantizar atención a la salud para toda la población.
4. Generar relaciones laborales entre los trabajadores y las organizaciones de salud que promueva ambientes de trabajo saludables y permitan el compromiso con la misión institucional de garantizar buenos servicios de salud para toda la población.
5. Desarrollar mecanismos de interacción entre las instituciones de formación (universidades, escuelas) y los servicios de salud que permitan adecuar la formación de los trabajadores de la salud para un modelo de atención universal, equitativa y de calidad que sirva a las necesidades de salud de la población.

Este llamado proponía que los países fortalecieran la institucionalidad para el desarrollo de los recursos humanos mediante:

- a) Creación las direcciones nacionales de recursos humanos
- b) Fortalecimiento de los Observatorios de Recursos Humanos y su operación en red
- c) Fortalecer las instancias estables y participativas de concertación y negociación
- d) Defensa y promoción acerca de la importancia de los trabajadores de salud

- e) Producción de información para desarrollo de argumentos políticos sobre la importancia de los recursos humanos en salud
- f) Sensibilización y compromiso de los niveles políticos, utilizando en especial las actividades relacionadas con el Día Mundial de la Salud
- g) Publicaciones y difusión de información, noticias y experiencias

Este instrumento promueve el compromiso de los países en el fortalecimiento de las estructuras orgánicas dentro de los gobiernos que tutelen, favorezcan y dignifiquen a los trabajadores de la salud.

En Guatemala en materia de institucionalidad desde al año 1999 el MSPAS incorpora la figura de la Dirección de Recursos Humanos como el ente institucional encargado no solo de las acciones administrativas del personal sino también del fortalecimiento de sus capacidades como se describe más adelante.

## **6. Leyes Básicas sobre el Servicio Civil en Guatemala: Constitución Política de la República**

La Constitución Política de la República establece en su sección novena la legislación relacionada a los trabajadores del Estado y el Servicio Civil. Para fines de la presente investigación se considera relevante hacer hincapié en los siguientes artículos:

El artículo 107 establece que los trabajadores del Estado, están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna. Por lo que se sugiere que los procesos de selección, reclutamiento y contratación se deben desarrollar bajo mecanismos transparentes y en acuerdo con la planificación de recursos humanos de las instituciones.

El artículo 108 regula que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades.

Por su parte el artículo 109 establece que los trabajadores que laboren por planilla, serán equiparados en salarios, prestaciones y derechos a los otros trabajadores del Estado.

Artículo 112. Prohibición de desempeñar más de un cargo público. Ninguna persona puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o instituciones asistenciales y siempre que haya compatibilidad en los horarios.

Artículo 113. Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

## **7. Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República y su Reglamento**

Estos instrumentos legales regulan a lo referente a la organización y las funciones de los órganos Directores del Servicio Civil guatemalteco. Asimismo define al servidor público en el artículo 4 indicando que es la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.

El artículo 31 clasifica para los efectos de la aplicación de esta ley y sus reglamentos, los puestos en el servicio del Estado se comprenden en los tipos de servicios siguientes: 1. Servicio Exento. 2. Servicio sin Oposición. 3. Servicio por Oposición.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Servicio Civil acuerdo gubernativo No. 18-98 define la clasificación del servicio público de la siguiente forma:

Servicio exento (art. 8). Se entiende por servicio exento aquellos puestos cuyas funciones son consideradas de confianza y que son de libre nombramiento y remoción. Los puestos de cargos de exentos (artículo 32 Ley de Servicio Civil)

1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.
2. Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.
3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.
4. Tesorero General de la Nación.
5. Escribano del Gobierno
6. Gerente de la Lotería Nacional
7. Funcionarios del Consejo de Estado.
8. Registradores de la propiedad y personal correspondiente.
9. Inspector General de trabajo
10. Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente.
11. Miembros de los cuerpos de seguridad.
12. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato especial
13. Empleados de la Secretaria de la Presidencia de la República.
14. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.
15. Personas que desempeñen cargos ad honorem.

Puestos del Servicio sin Oposición (art. 10). Son aquellos puestos para los cuales no se requiere que los candidatos para ocuparlos se sometan al proceso de selección que establecen los Capítulos I y II del Título V de la Ley. La Ley de Servicio Civil en el artículo 33 indica que servicio sin oposición comprende los puestos de:

1. Asesores Técnicos
2. Asesores Jurídicos
3. Directores de Hospitales.

Los miembros de este servicio están sujetos a todas las disposiciones de esta ley, menos a aquellas que se refieran a nombramiento y a despido.

Artículo 11. Puestos del Servicio por Oposición. El servicio por Oposición está compuesto por todos aquellos puestos que para su nombramiento, deben satisfacer las calidades y requisitos que establece la Ley y están sujetos a las disposiciones de la misma.

Dada la naturaleza de las funciones que desarrolla el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, (regulación y prestación de servicios de salud) a excepción de los servicios de apoyo, los puestos de la institución deben corresponder a servicio por oposición.

Para la selección de personal por oposición la Ley de Servicio Civil (art. 42) establece las siguientes condiciones de ingreso por oposición las siguientes:

1. Poseer la aptitud moral, intelectual y física 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. Demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos.
4. Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
5. Finalizar satisfactoriamente el período de prueba.
6. Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley.

Las Condiciones de Ingreso a Puestos o Cargos Públicos (art. 15, del reglamento de la ley)

1. Ser mayor de edad, guatemalteco de origen de los comprendidos en el artículo 144 de la Constitución Política de la República, salvo lo dispuesto en el artículo 7. de la Ley de Servicio Civil.
2. Ser colegiado activo, si para el desempeño del puesto se requiere el ejercicio de una actividad profesional universitaria
3. En caso de reingreso, si el retiro fue por destitución por causa justificada deberá presentarse resolución de la rehabilitación emitida por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El artículo 12 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil define la clasificación de puestos. Debe entenderse como asignación de puestos, la acción por la cual la Oficina Nacional de Servicio Civil le asigna un título, especialidad y salario a los puestos nuevos que solicitan las Autoridades Nominadoras.

**El trámite deberá cumplirse con el procedimiento siguiente:**

1. La Autoridad Nominadora del Ministerio o Entidad interesada en la asignación de un puesto o puestos, deberá presentar la solicitud a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, adjuntando el o los cuestionarios oficiales de Clasificación de Puestos, debidamente respondidos y autorizados por la autoridad correspondiente, la estructura organizacional de la dependencia y de puestos, asimismo, las justificaciones que motivan tal petición.
2. La Dirección Técnica de Presupuesto estudiará la solicitud y efectuará las evaluaciones presupuestarias necesarias, con la finalidad de establecer la disponibilidad financiera para hacer efectiva dicha acción. Si existe tal disponibilidad, providenciará el expediente a la Oficina Nacional de Servicio Civil,

indicando tal circunstancia, para que realice el estudio de asignación correspondiente.

3. La Oficina Nacional de Servicio Civil procederá a analizar la solicitud con base en la documentación recibida y si esta es incompleta, solicitará la información que hace falta a la dependencia interesada, asimismo, cualquier información que se estime conveniente, quedando obligada a proporcionarla a la brevedad.
4. Al completarse la información, la Oficina Nacional de Servicio Civil procederá a efectuar el estudio respectivo y realizará las auditorías que estime conveniente, para lo cual tomará en consideración lo siguiente:
  - a) Niveles de dificultad, complejidad y responsabilidad de los deberes. Así como tipo y frecuencia de los problemas que deben resolverse
  - b) Tipos de supervisión ejercida y recibida.
  - c) Grados de responsabilidad por manejo de bienes, materiales y equipos, dinero y documentos de valor, relaciones interpersonales y toma de decisiones,
  - d) Condiciones de trabajo, sus riesgos y consecuencias;
  - e) Esfuerzos realizados para el desarrollo de los deberes, tanto en el aspecto físico como en el mental

Con respecto a los ascensos la ley establece como prohibiciones (artículo 39) las siguientes

- Nombrar o promover a un servicio público sin que exista previamente la respectiva clase escalonaría y su correspondiente nivel mínimo y máximo de remuneración, o cuando el servidor público no esté inscrito en las respectivas listas de elegibles.



- Abolir una clase escalonaría o un puesto solo con el objeto de despedir un servidor público protegido por esta ley.
- Pasar un puesto a una clase escalonaría más alta con el fin de ascender al servidor público que lo ocupa, sin que este se sujete a los requisitos de promoción.
- Pasar un puesto a una clase escalonaría más baja sin observar los procedimientos que indica el Artículo 38.

### **8. *Manual de clasificación presupuestaria para el sector público***

Pese a la legislación vigente, a partir del año 2007, el Ministerio inicia el proceso de incorporación de contratista para la ejecución de servicios de atención bajo el sub grupo de Servicios Técnicos y Profesionales (Manual de Clasificación Presupuestaria ) el cual por definición “Comprende gastos en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorias, servicios de traducción de documentos, servicios de intérpretes y traducción simultánea, actualizaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia”.

### **9. Acuerdo Ministerial número 291-2012**

En el año 2012 se emite el Acuerdo Ministerial número 291-2012 Manual de Clasificaciones Presupuestarias Para El Sector Público De Guatemala (Parcial) en el cual se incluye un nuevo reglón de gasto, el renglón 036 “Retribuciones por servicios” que ha sido utilizado por el MSPAS para la incorporación de personal para el cumplimiento de sus funciones.

Por definición este renglón comprende pagos por retribuciones a personas que realizan actividades en áreas rurales y/o marginales urbanas, tales como asistencia de comadronas, promotores sociales, capacitadores, estipendios, etc., los cuales se efectúan de manera temporal y que no tienen ninguna relación de dependencia.

### **10. Proceso de gestión de los recursos humanos de salud en el MSPAS**

El MSPAS a través de la Dirección General de Recursos Humanos desarrolla seis grandes procesos de recursos humanos

- Planificación de los recursos humanos en salud
- Formación de los recursos humanos en salud
- Reclutamiento y Selección de los recursos humanos en salud
- Evaluación y gestión del desempeño
- Retribuciones
- Desarrollo de la carrera administrativa

Actualmente no existe un manual de procesos y procedimientos oficial en el MSPAS que se pueda comparar o relacionar con lo que las leyes del país y la ONSEC definen. Los procesos se trasladan de trabajador en trabajador y no existen mecanismos de control interno en los mismos.

Por lo anterior, se puede comprender fácilmente, que no existe una carrera administrativa y que el proceder tan discrecional en el manejo del recurso humano ha sido uno de los problemas principales de la gestión del MSPAS en los últimos años.

## **11. Marcos normativos de los Recursos Humanos en Salud: El Código de Salud**

El Código de Salud establece las responsabilidades del sector salud, el cual incluye dentro de su estructura a las universidades y escuelas formadoras. El decreto 90-97 le delega al Ministerio de Salud funciones vinculadas a la formación, capacitación y gestión de los recursos humanos en salud en los siguientes aspectos:

- **Prioridad de los recursos humanos (art.25).** El Ministerio de Salud y las otras entidades del Sector priorizarán el recurso humano como el factor clave para la modelización del sector y la implementación del modelo integral de atención en Salud.
- **Formulación de políticas y estrategias (art.26)** El Ministerio de Salud, será responsable de formular las políticas del Sector en aspectos de recursos humanos, debiendo implementar en la institución las políticas que le correspondan
- **Formulación de planes y programas (art. 27).** El Ministerio de Salud participará de manera conjunta con las universidades y las instituciones formadoras de recursos humanos en salud en la formulación de planes y programas para la formación, capacitación y gestión de recursos humanos en salud sobre la base de los modelos de atención que se establezcan y el perfil epidemiológico de la población.
- **Detección de necesidades (art. 28):** El Ministerio de Salud en coordinación con las demás instituciones que conforman el sector, estructuran un sistema de información que sea capaz de detectar permanentemente las necesidades que en materia de formación y capacitación de recursos en salud, requieren las instituciones que prestan atención a la población.
- **Responsabilidades para la formación (art. 29)** Las universidades, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y demás instituciones del Sector tienen la responsabilidad de formar a los profesionales y el personal técnico y auxiliares de la salud y ciencias conexas, de acuerdo a las normas y requerimientos académicos establecidos para cada nivel educativo en el sistema.
- **Capacitación de recursos humanos (art. 30).** El Ministerio de Salud, conjuntamente con el resto de instituciones del Sector, son responsables de orientar y asegurar la

actualización del personal en aspectos vinculados a la prestación de servicios, a través de modalidades diversas de educación del adulto, relacionadas al mejoramiento del desempeño y al desarrollo de las instituciones y los recursos humanos de salud.

- Integración Docencia/Servicio (art. 31). Las instituciones formadoras de recursos humanos en salud a nivel de pre-grado y post-grado, favorecerán la vinculación del educando a los servicios de salud, como una de las estrategias básicas en su proceso de formación para lo cual se ratificarán, aprobarán e implementarán los acuerdos interinstitucionales que sean pertinentes.
- Aplicación de principios (art. 32) El Ministerio de Salud y las demás instituciones del Sector garantizarán, a través de la aplicación de principios éticos y técnico administrativos adecuados, la gestión de los recursos humanos en salud en función de la implementación del Modelo Integral de Atención en salud y el desarrollo de los recursos humanos del Ministerio de Salud y del Sector.
- Relaciones laborales del Ministerio y su personal (art. 33). Las relaciones laborales entre el Ministerio de Salud y sus trabajadores se regirán por los principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Servicio Civil, los convenios internacionales ratificados por Guatemala y por las demás leyes y reglamentos, de la materia así como lo dispuesto en el presente Código.

## ***12. La Administración del Recurso Humano en el Ministerio de Salud***

La estructura orgánica del MSPAS incluye la Dirección General de Recursos Humanos en Salud (art. 43) dependencia del Nivel Central del Ministerio de Salud responsable de la formación, capacitación y administración de los recursos humanos en salud en función de la implementación y desarrollo del Sistema de Atención Integral en Salud.

Es la encargada del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo de recursos humanos en salud de la institución y deberá coordinarse con

todas las instituciones del Sector Salud para el logro de los objetivos sectoriales manteniendo un análisis permanente del mercado laboral y educativo, de las políticas de formación y capacitación de las demás instituciones y una política de puestos y salarios acorde con los requerimientos de la institución. Esta dependencia promoverá el mejoramiento de la calidad de vida laboral e integral de los trabajadores de la salud mediante la puesta en práctica de un sistema moderno de planificación y administración de recursos humanos en salud. Participa además en el desarrollo de investigaciones en servicios de salud y en recursos humanos en salud.

La Dirección General de Recursos Humanos en Salud (art.44) está conformada por los tres departamentos siguientes:

- a) Departamento de Formación de Recursos Humanos en Salud
- b) Departamento de Capacitación de Recursos Humanos en Salud
- c) Departamento de Administración de Recursos Humanos en Salud

Un Manual de Organización y Funciones aprobado mediante Acuerdo Ministerial definirá la organización interna de cada uno de los departamentos que integran esta Gerencia General.

El proceso de administración del recurso humano de la institución se encuentra regulado en el artículo 47 y tiene asignadas las siguientes funciones:

- a) Diseñar e implementar las metodologías, instrumentos y normas que garanticen adecuados procesos de reclutamiento, selección, nombramiento e inducción del personal de salud de acuerdo con las políticas y estrategias de desconcentración y descentralización definidas por la institución.
- b) Establecer las metodologías, técnicas y procedimientos necesarios para la evaluación del desempeño individual y colectivo de los trabajadores de la salud, así como la medición del clima organizacional.
- c) Coordinar y participar en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las normas de clasificación de puestos y salarios y en el gestión de otros beneficios que promuevan el desarrollo y promoción del personal.

- d) Desarrollar y mantener un sistema de información en materia de recursos humanos que permita la adecuada toma de decisiones en los distintos niveles.
- e) Velar porque las acciones de personal en el Ministerio de Salud sean ejecutadas dentro del marco legal vigente y por el adecuado diseño, implementación, monitoreo y evaluación del sistema de faltas y sanciones.
- f) Desarrollar la política de relaciones laborales con los sindicatos y gremios de trabajadores de la salud en el marco de los convenios establecidos.
- g) Establecer las normas para asegurar la higiene y seguridad laboral de los trabajadores de la salud.
- h) Otras funciones que le sean asignadas por el Despacho Ministerial.

#### **IV. Antecedentes**

##### *Estudio sobre Recursos Humanos de Salud en Guatemala*

Un estudio elaborado por la Universidad Rafael Landívar y la Oficina Sanitaria Panamericana, publicado en el año 2009 tenía dos propósitos fundamentales:

1. Profundizar sobre la situación y condición del recurso humano en salud de Guatemala para identificar y proponer estrategias que favorezcan la equidad, calidad, distribución y dotación, dentro del sistema de salud del país.
2. Construir el marco teórico que sustente la creación de una plataforma de información que pueda servir para el análisis, vigilancia y la identificación y el seguimiento tanto de las necesidades de personal de salud, como el cumplimiento de las metas nacionales de recursos humanos.

Dentro de sus principales hallazgos encontró que no se cuenta a nivel nacional con un registro único que permita caracterizar la fuerza laboral del país. Indican Las fuentes de información más confiables a las cuales se puede acceder en busca de esta información la constituyen los colegios profesionales lo cual limita conocer la ubicación del personal técnico y operativo de quienes carecen de colegiatura. Hace referencia que en el caso del personal institucionalizado, tanto el MSPAS como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuentan en sus sistemas de información gerencial con datos sobre su personal básicamente sobre los datos administrativos, ingreso a la institución, vacaciones, renuncias etc. Además se incluyen variables sobre edad, edad y pueblo. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Estudio sobre Información de Recursos Humanos de Salud en Guatemala, Universidad Rafael Landívar 2009

### **a. Sistema de Información de Recursos Humanos (IHRIS)**

El Ministerio de Salud ha realizado diversos esfuerzos para desarrollar e instaurar un sistema de información de recursos humanos, no obstante, el más concreto ocurrió en octubre de 2013, cuando se anunció públicamente la utilización de un software denominado IHRIS el cual se venía utilizando desde el 2012. Con el supuesto de que era la alternativa para contar con registros exactos de todos los trabajadores y de ésta manera contar con información útil para la toma de decisiones en la materia, se invirtió mucho esfuerzo humano por parte del MSPAS y financiero, principalmente de la cooperación internacional, llegando a afirmar que se contaba ya con alrededor de 43 mil expedientes ingresados al mismo. No se cuenta con evidencia documental de la evaluación de dicho esfuerzo ni de que la información registrada haya sido utilizada para los fines propuestos.

En ese mismo sentido, tampoco se encuentran documentadas las razones por las cuales este sistema dejó de utilizarse y siguieron llevándose los registros en aplicaciones informáticas desarticuladas entre sí que dificulta los controles de calidad y el adecuado procesamiento de la información con fines de la gestión transparente del recurso humano.



## V. Justificación

El MSPAS, como toda institución de servicio, se conforma de personas como bien principal para el ejercicio de sus funciones de prestación de servicios, regulación y las actividades administrativas. Ante la falencia de la institución, en términos de la definición de un sistema de prestación de servicios a las personas, al ambiente y en materia de regulación, que establezca con claridad las necesidades de recurso humano, ha permitido que las diferentes unidades ejecutoras recurran a la práctica de incorporar recurso humano de acuerdo a criterios y mecanismos subjetivos.

Dado que al nivel de organización denominado Nivel Central constituye el ápice estratégico de la organización y es a quien se le han asignado las responsabilidades de dirección y conducción de las acciones de salud, formulación y evaluación de políticas estrategias, planes y programas de salud, así como la normalización, vigilancia y control de la salud, y la supervisión de la prestación de los servicios de salud, se constituye una prioridad establecer de forma objetiva y documentada el número y tipo de personal con que cuenta, quiénes son estas personas, qué nivel académico poseen, dónde exactamente desempeñan sus funciones y bajo qué forma de contratación se encuentran incorporados a la institución.

El presente estudio pretende aportar en un nivel exploratorio información que podrá ser utilizada para disminuir la incertidumbre con que el MSPAS desempeña sus funciones en la actualidad y que se constituya en la base de un sistema de información de recursos humanos que mejore la gestión del mismo dentro de la institución.

## VI. Objetivos

### a. Objetivo General

Caracterizar el recurso humano del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala que desempeña labores en el nivel central y sus dependencias en el año 2017

### b. Objetivos específicos

1. Describir las características personales del recurso humano del nivel central del MSPAS en términos de edad, sexo, comunidad lingüística y pueblo.
2. Caracterizar al recurso humano del nivel central en acuerdo a su escolaridad y nivel académico.
3. Caracterizar al recurso humano del nivel central en términos laborales, forma de contratación, serie de puesto y dependencia administrativa a la que esta pertenece presupuestariamente
4. Cuantificar el número de recurso humano que actualmente cumple funciones en el nivel central del MSPAS desagregándolo por dependencia administrativa en la cual cumple sus funciones.
5. Establecer la base para un sub sistema de información de recursos humanos dentro del MSPAS.

## **VII. Diseño de la investigación**

Descriptivo exploratorio de corte transversal

## VIII. Metodología

### a. Población

Todo el Recurso Humano que durante el año 2017 labore en las dependencias del nivel central independientemente de su renglón de pago, incluidos aquellos que estén comisionados o hayan permutados sus plazas.

### b. Criterios de inclusión y exclusión

Personal adscrito a la unidad ejecutora Departamento Administrativo 201 independientemente que se encuentre contratado de forma permanente, temporal o se encuentre comisionado.

### c. Definición de variables

Variable	Definición	Definición operativa	tipo de variable	Escala	
C d a e r m a o c g t r e á r f í i s c t a i s c a y s d s e o c p i u a e l b e l s o	<b>Edad</b>	Suma de años que han transcurrido desde nuestro nacimiento. es el tiempo transcurrido desde entonces.	Edad cumplida cumplida en años en el momento de tomar la encuesta	Cuantitativa	Años
	<b>Sexo</b>	Variable biológica genética que divide a los seres humanos en dos posibilidades solamente: mujer u hombre. La diferencia entre ambos es fácilmente reconocible y se encuentra en los genitales, el aparato reproductor y otras diferencias corporales.	Auto identificación individual de los recursos humanos	Cualitativa dicotómica	Hombres Mujeres

Fuentes: elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico Interno

Variable		Definición	Definición operativa	tipo de variable	Escala
	<b>Pueblo</b>	Referencia las cuatro culturas predominantes en el país reconocidas por los Acuerdos de Paz	Cultura con la que se autoidentifica el recurso humano.	Cualitativa nominal	Xinca Garífuna Maya Ladino
	<b>Comunidad lingüística</b>	Sociedad humana que, asentada históricamente en un espacio territorial determinado, reconocido o no, se auto identifica como pueblo y ha desarrollado una lengua común como medio de comunicación natural y de cohesión cultural entre sus miembros.	Idioma o lengua materna	Cualitativa nominal	Achí Akateko, Chorti' Chuj, Itza Ixil Jakalteko, Qánjob'al, Kaqchikel, K'iche' Mam, Mopan, Poqomam Poqomchi, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko; Xinka

Fuentes: elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico Interno

Variable		Definición	Definición operativa	tipo de variable	Escala
<b>formación</b>	<b>Grado aprobado</b>	Se refiere a cada una de las etapas en que se divide un nivel educativo.	Último grado cursado y aprobado por el recurso humano	Cualitativa nominal	Primaria Secundaria diversificada Universitaria
	<b>Grado académico</b>	Titulación académica o título académico, es una distinción dada por alguna institución educativa, generalmente después de la terminación exitosa de algún programa de estudios.	Grado académico alcanzado	Cualitativa nominal	Diploma de nivel primario Diploma de nivel secundario Diploma o título a nivel técnico Título de: Licenciatura Maestría Post grado Otro

Fuentes: elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico Interno

Variable	Definición	Definición Operativa	Tipo de Variable	Escala	
I n c o r p o r a c i o n  L a b o r a l	<b>Serie de Puestos</b>	Se denomina así a las series que contiene el Manual de Especificaciones de clases de puestos, es un conjunto de clases que se diferencia entre sí, por el grado de dificultad y responsabilidad de las tareas. Los diferentes niveles dentro de cada serie, se indican por medio de números romanos, en orden ascendente a medida que aumenta el grado de responsabilidad, autoridad y dificultad.	Series que contiene el Manual de Especificaciones de Clases de puestos y por medio de las cuales se clasifica el personal del grupo 000	Cualitativa Nominal	Operativo, Especializado, Técnico, Técnico Profesional, Informática, Profesional, Oficina, Ejecutiva, Paramédica, Asistente Profesional, Asesoría Profesional Especializada
	<b>Formación de Contratación</b>	Forma Contractual mediante la cual el Recurso Humano ha sido incorporado a la Institución.	Forma Contractual en la que el recurso humano está incorporando al nivel central del MSPAS	Cualitativa Nominal	Cargos fijos/personal permanente. (grupo 000) Personal Temporal (grupo 000) Proveedor de servicios, servicios (grupo 100) extraordinarios
	<b>Estructura Administrativa</b>	Es el área administrativa subordinada a una cantidad responsables, en la cual se desconcentra para del ejercicio presupuestario (delegación y órganos administrativos desconcentrados) con el propósito de cumplir con eficiencia la misión encomendada; puede estar ubicada en un área geográfica distinta a la unidad responsable. Por lo mismo, se responsabiliza de llevar el registro contable de sus operaciones.	Dependencia del MSPAS, en la cual se encuentra presupuestariamente contratado el personal y dependencia del nivel central donde está desempeñando sus funciones el Recurso Humano.	Cualitativa Nominal	Nivel Central: Despacho Ministerial, Dirección General del Departamento. Nivel Descentralizado: Hospital, Dirección Área, Distrito Municipal

**Fuentes: elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico Interno**

#### **d. Procedimiento (o etapas)**

La información fue recolecta a partir de una encuesta validada, la cual se aplicó en el nivel central del MSPAS. La encuesta (ver anexo 1) fue destinada a proporcionar información sobre:

1. Características sociales, personales y educativas de los recursos humanos del MSPAS
2. Formas de incorporación a la institución

#### **Fase de preparación del estudio\***

Durante el primer cuatrimestre del año 2017 se desarrollaron las actividades preparatorias de este estudio las cuales incluyeron:

- En consulta con expertos de la Dirección General de Recursos Humanos - DGRRHH- se elaboró un listado de datos indispensables a conocer relacionados con el recurso humano actual del Ministerio de Salud.
- Seguidamente, se construyó la encuesta que contuviera los campos aprobados.
- En coordinación con el Sistema de Información Gerencial de Salud -SIGSA- se desarrolló una aplicación informática para la recolección de los datos. En dicha aplicación se incluyó la capacidad de recolectar los datos del DPI de las personas, (datos que no fueron incluidos en el presente estudio) y los catálogos preestablecidos en los otros campos, evitando con ello errores de digitación.
- Se realizó una capacitación sobre el uso de la aplicación informática a diez trabajadores de la DGRRHH.
- Se realizó una prueba piloto de recolección de información con el personal del área administrativa del nivel central.

\*La investigadora condujo ésta parte

### **Fase de ejecución del estudio:**

Se procedió de la siguiente forma:

Los encuestadores, personal seleccionado de la DGRRHH, utilizaron una computadora portátil y un lector de DPI.

El personal fue citado con base en una programación para ser entrevistados, todos debían presentarse con su documento de identificación (DPI) y diplomas de grado o cursos aprobados para constatar el nivel académico.

Se entrevistó a cada trabajador y sus datos fueron registrados en la aplicación informática diseñada para el estudio.

Los trabajadores que por algún motivo no lograron presentarse para la entrevista/registro, fueron buscados y localizados posteriormente.

## **Fase de procesamiento de datos y análisis de resultados**

Una vez que se recopilaron los datos se procedió a generar una base de datos estadística, sin variables identificadoras de la persona, la cual fue facilitada para fines de estudio por la DGRRHH. Lo anterior asegura que los datos de las personas sean confidenciales y no permite identificar a ninguna persona ya que tampoco es ese el objetivo.

Con base en el diseño del contenido de la encuesta y según la definición de variables se procedió con la generación de cuadros estadísticos para cada uno de los temas de interés, realizando un análisis descriptivo de los mismos.

### ***e. Instrumentos de recolección***

Ver anexo I página 56

### ***f. Aspectos éticos***

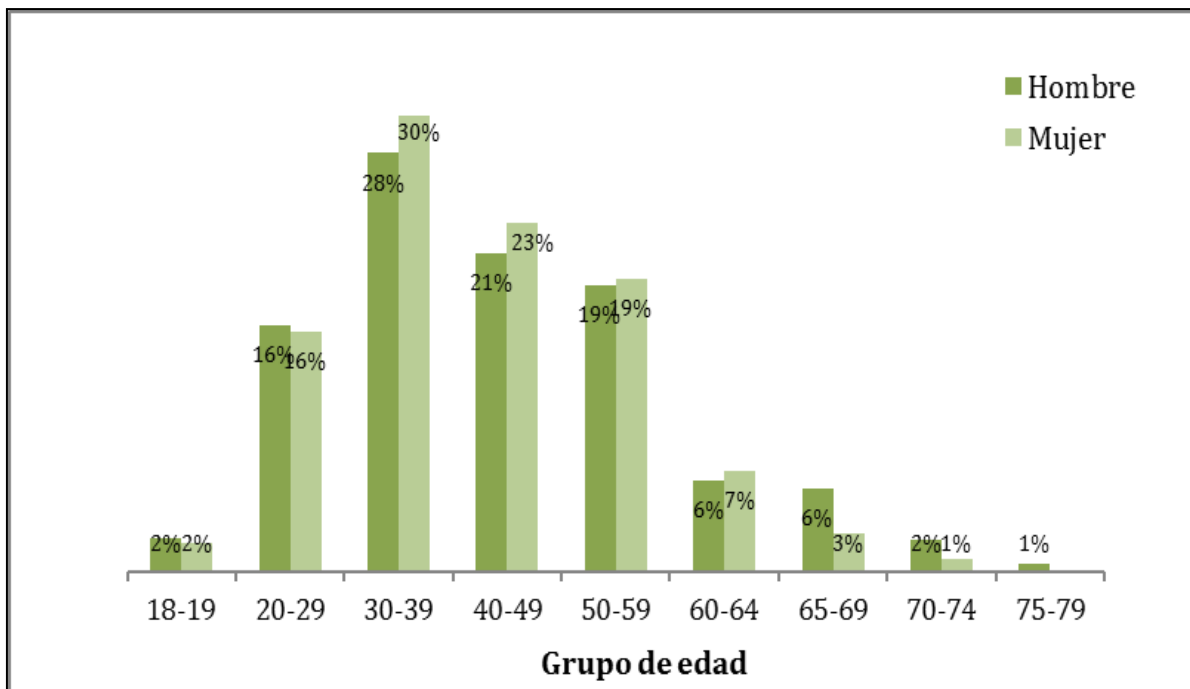
La información recolectada fue tratada con confidencialidad, y con las normas éticas institucionales. La base de datos generada constituye un bien institucional bajo el resguardo del Sistema de Información Gerencial de Salud del MSPAS. El análisis que de los datos respectivos se realizó para el presente estudio, no incluyó datos sensibles, y fue presentado con fines específicos de promoción de grado de la autora.



## IX. Presentación y discusión de resultados

### a- Las características personales del recurso humano del nivel central del MSPAS en términos de edad, sexo, comunidad lingüística y pueblo

Gráfica1. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por sexo y grupos de edad



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

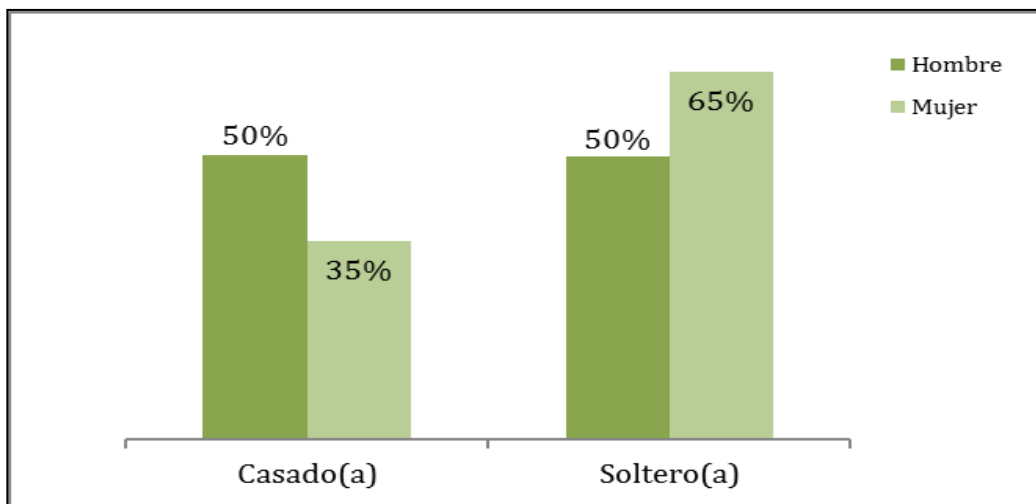
Los resultados obtenidos indican que de los 1,826 trabajadores que conforman el nivel central del MSPAS (UE 201), la proporción de hombres (55%) sigue siendo mayor que las mujeres, quienes conforman un considerable 45%, y que en la actualidad, representan un enorme reto para la Institución, dado que se desempeñan en condiciones de estructura, distribución y condiciones, no pensadas en su bienestar

laboral. Aunado a ello, la matrícula estudiantil de nivel medio y superior en el país continúa su tendencia a la feminización, con lo que no sería extraño que la proporción actual de trabajadores en la UE 201 se equipare o invierta en los siguientes años.

Alrededor del 50% tanto de hombres como mujeres se ubican entre los grupos de edad de 30 a 49 años. En términos demográficos se puede indicar que el recurso humano del MSPAS UE 201 es una población envejecida, con 42 años en promedio y con 30% de personas mayor de 50 años, lo cual hace reflexionar sobre las condiciones de jubilación de los trabajadores del Estado, que al permanecer estáticas sin considerar los cambios socioeconómicos del país, podría estar influyendo en los trabajadores que con edad para jubilarse no quieran hacerlo y los ya jubilados, busquen contratos temporales para complementar sus ingresos por jubilación.

Por otro lado, el MSPAS tiene el reto adicional de desarrollar procesos de incorporación de recurso humano más joven que asegure el recambio generacional de forma planificada para asegurar el cumplimiento de las funciones encomendadas por ley al nivel central.

**Gráfica 2. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por sexo y estado civil**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

Respecto al estado civil, los hombres en proporciones similares son casados o solteros, mientras que, entre las mujeres, la mayor parte (65%) son solteras, no obstante, la información recolectada no permitió determinar el porcentaje de las trabajadoras solteras que son cabezas de hogar.

Es importante mencionar que el estado civil se captó del dato registrado en el DPI, por lo que solo se cuenta el estado civil, y no el estado conyugal, siendo posible que dentro del personal que se reporta como soltero haya personas (hombres y mujeres) que están unidos o tienen pareja.

También se captó el grupo étnico del personal, la mayoría se auto identificó como mestizo o ladino (95%), del resto 4.2 se auto identificó como maya. Del grupo maya, como era de esperarse, la mayoría pertenece a la comunidad lingüística kaqchiquel, dado que según la Academia de Lenguas Mayas, es el tercer idioma maya con más hablantes y cuya residencia geográfica es más cercana a la capital.

**Tabla 1. Distribución porcentual del recurso humano (UE201) por departamento de nacimiento.**

<b>Departamento de nacimiento</b>	<b>Porcentaje</b>
Guatemala	67.7%
Jutiapa	3.3%
Escuintla	3.0%
San Marcos	2.8%
Santa Rosa	2.6%
Quetzaltenango	2.2%
Sacatepéquez	2.2%
Huehuetenango	1.8%
Zacapa	1.6%
Alta Verapaz	1.5%
Chimaltenango	1.5%
Chiquimula	1.5%
Izabal	1.3%
Baja Verapaz	1.2%
Jalapa	1.2%
Resto Departamentos	4.7%

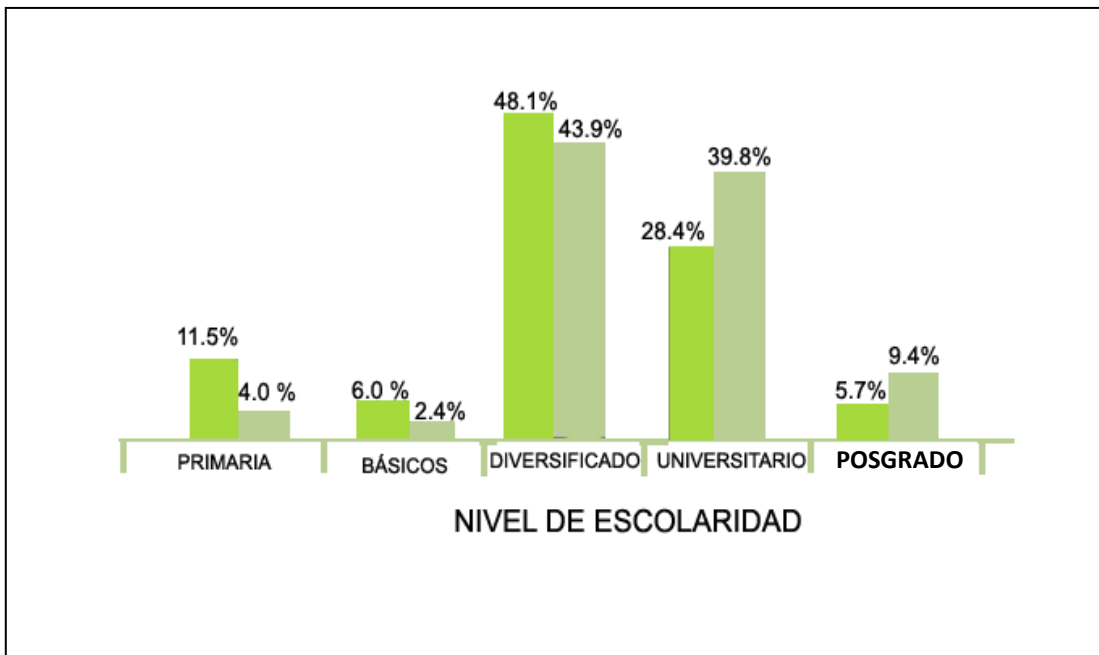
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio.

El 68% del personal que labora en la UE 201 nació en el departamento de Guatemala, aunque en menor proporción le siguen los departamentos de Jutiapa y Escuintla, con 3.3% y 3% respectivamente. Atrae la atención, el hecho en general del poco acceso que tienen los trabajadores de los departamentos de acceder a trabajos en el nivel central del MSPAS y que a excepción de Escuintla, los departamentos más cercanos no sean los que aportan los mayores porcentajes después de Guatemala.

### ***b- Escolaridad y nivel académico del Recurso Humano de la UE 201***

El nivel y grado de escolaridad, así como el tipo de estudios que tiene el personal de la UE 201 es importante para examinar si corresponde con el tipo de funciones o actividades que se desempeñan en esta unidad que dentro del quehacer del MSPAS tiene más carácter administrativo y normativo.

**Gráfica 3. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por sexo y nivel de escolaridad**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio.

La mayor parte del personal tiene educación de nivel medio (diversificado), 48% entre el grupo de hombres y 44% entre el grupo de mujeres. Es oportuno mencionar que esta escolaridad se refiere a lo que puede certificar o comprobar, una parte importante del personal con educación media (diversificado) tiene estudios universitarios o está estudiando en la universidad, pero no está graduado.

Asimismo, la gráfica de nivel de escolaridad muestra que entre el grupo de mujeres se ubican los mayores niveles de escolaridad respecto a los hombres, 40% de las trabajadoras tienen educación superior y 9% tiene estudios de posgrado.

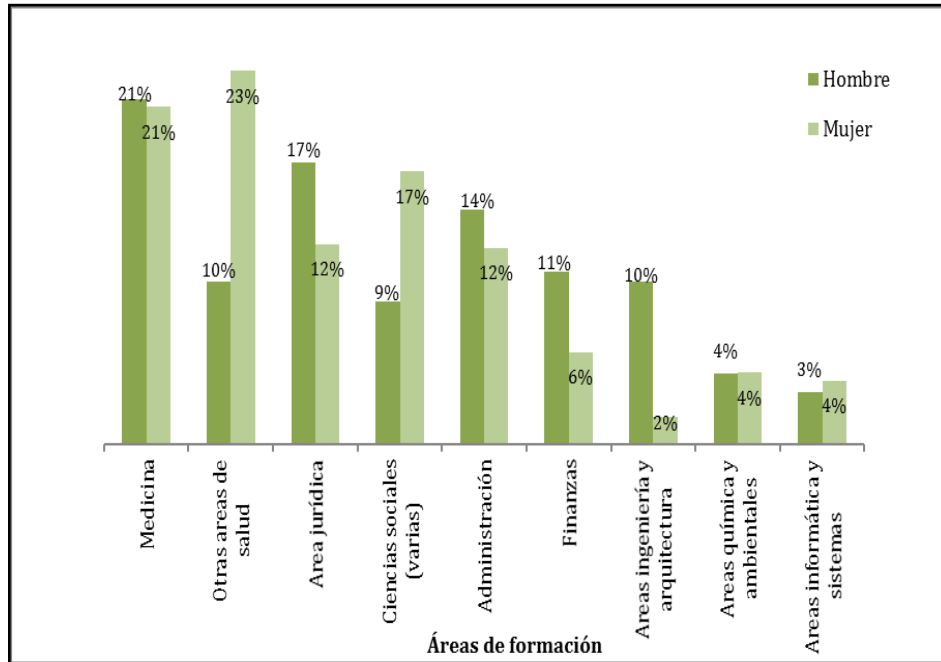
**Tabla No. 2 Distribución porcentual de puestos directivos por sexo**

<b>Tipo de puesto</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
Jefatura	57%	49%
Coordinación	43%	51%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio.

Con relación a las posiciones de jefaturas y coordinación de la UE 201 desagregadas por sexo tal y como se observan en la tabla permiten observar que estas posiciones se distribuyen con cierta equidad entre ambos sexos como lo indica la tabla No. 2, no obstante, se esperaría que debido a su nivel de escolaridad, las mujeres cada vez vayan ocupando más cargos directivos a éste nivel.

**Gráfica 4. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por sexo y áreas de carreras o estudios a nivel universitario y de posgrado**



**Fuente:** Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

Como se puede observar en la gráfica 4, la formación académica que predomina en la UE 201, son las carreras universitarias vinculadas a áreas de las ciencias de la salud. Lo cual pudiera no ser congruente con la naturaleza de las funciones que se le asignan al nivel central.

Lo regulado en el Código de Salud vigente, Decreto 90-97 artículo 19, indica que “al Nivel Central le corresponde la dirección y conducción de las acciones de salud, formulación de políticas, estrategias, planes y programas de salud, normalización, vigilancia y control de la salud y la supervisión de la prestación”.

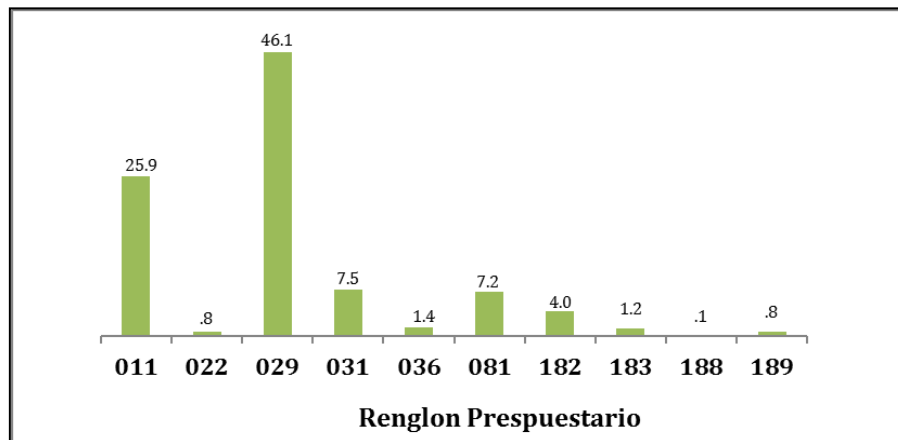
Dado lo anterior se esperaría que en este nivel se concretara mayor número de profesionales en las áreas de la salud y administración pública. Los datos reflejan que persiste el enfoque biomédico y curativo en la conducción de la institución.

Una desagregación por sexo permite observar que en el campo de las ciencias sociales y otras ciencias de la salud diferentes a la medicina predominan las mujeres. Dentro de la clasificación de áreas sociales se incluyó la formación en economía, trabajo social, psicología, pedagogía, ciencias de la comunicación, entre otras.

**c- Caracterización del recurso humano del nivel central en términos laborales, forma de contratación, serie de puesto y dependencia administrativa a la que esta pertenece presupuestariamente.**

Para determinar la situación laboral o contractual se recabó información sobre el tiempo que llevan de laborar en el MSPAS, tipo de contratación o renglón presupuestario, áreas administrativas donde laboran, puestos nominal y funcional. Es importante notar que para el presente estudio no fue factible avanzar hacia tener una clasificación afinada del tipo de puestos o labores que desempeñan las personas. Sin embargo, se logró realizar una clasificación general del tipo de actividad, siendo este último dato el que se presentará.

**Gráfica 5. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por renglón presupuestario**

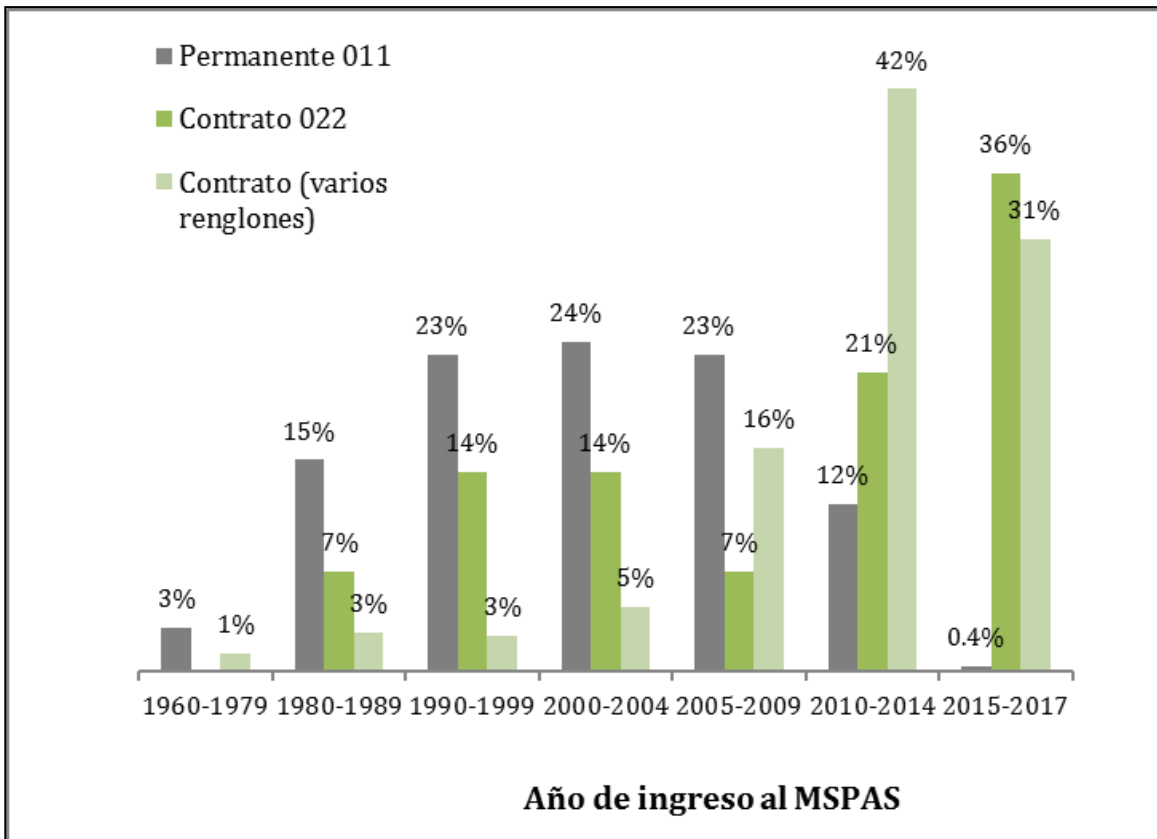


**Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio**

Alrededor del 74% el recurso humano de la UE 201 tiene carácter temporal, únicamente el 26% es personal con relación de dependencia y adquiere la categoría de servidor público de acuerdo con lo regulado en el Acuerdo Gubernativo No. 18-98

Reglamento de la Ley de Servicio Civil artículo 1. Lo anterior representa un reto enorme para la institución, dado que la dependencia casi absoluta de las funciones del nivel central en personal temporal, acarrea dificultades diversas que van desde la falta de identidad institucional hasta situaciones de carácter legal con los entes fiscalizadores del Estado y que dificultan en opinión de la autora, sobre todo el ejercicio de la función rectora del MSPAS y que se manifiesta sobremanera en la falta de planificación de la formación técnica y profesional, así como en el establecimiento de la carrera administrativa institucional.

**Gráfica 6. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por renglón presupuestario y año o período de ingreso al MSPAS**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio



Al analizar el año o período de ingreso por modalidad de contratación, se observa que 40% del personal por renglón 011 ingresó antes del año 2000. Esto es coincidente con los procesos de flexibilización laboral generada por la reforma del sector salud que tuvo su auge en el último quinquenio de la década de los noventa y coincide con los proceso de retiro voluntario impulsado en ese momento. En contraste a partir del año 2000 se incrementa la vinculación laboral por medio de diferentes modalidades de contratación, que hoy en día, no solo riñen con las leyes laborales nacionales y tratados internacionales, sino que además han sido utilizados, según opinión de la autora, como pagos a la participación en campañas electorales y una de las principales razones por la cual en los últimos años no se haya invertido en planificación de recurso humano, ni en el ejercicio de la rectoría en la formación privada de carreras afines, ni se hayan creado puestos nuevos de trabajo, a no ser por presión sindical y con motivación política, como ocurrió en el 2014, sin considerar las necesidades y el mérito, menos aún la carrera administrativa que no se logra instituir.

**Tabla No. 3 Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por renglón presupuestario y año o período de ingreso al MSPAS**

Año de ingreso	Renglon Presupuestario								
	029	031	036	081	182	183	184	188	189
1960-1979	1%			2%	5%	5%			3%
1980-1989	2%	1%		5%	12%				3%
1990-1999	2%	2%		3%	8%				4%
2000-2004	4%	9%		3%	4%			7%	5%
2005-2009	14%	45%	4%	11%	16%			14%	11%
2010-2014	42%	36%	73%	44%	38%	36%		57%	41%
2015-2017	35%	7%	23%	33%	16%	59%	100%	21%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio.

## **La tabla anterior permite identificar varios hechos importantes**

- a) La continuidad de la contratación en varios períodos fiscales del recurso humano contratado bajo las modalidades de contratación temporal, pese a que por definición el grupo de gasto 001 “servicios o personales” sub. grupo 18 Servicios técnicos profesionales “comprende gastos en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, servicios de traducción de documentos, servicios de intérpretes y traducción simultánea, actualizaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia.”<sup>3</sup>
- b) El incremento importante de contratación de recurso humano en el renglón de jornales 031 en el período 2015-2009 pese a que el renglón 031 comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que presten sus servicios con carácter temporal en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de Acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la suscripción del contrato que establece la ley. Esta forma de contratación y pago genera retos dados que se tiene poco control sobre ellos.
- c) En el período 2010-2014 se incrementan de forma relevante las contrataciones del grupo de gasto 000 “servicios personales” sobre todo en los renglones presupuestarios 029, 036 y el 081, lo que genera un incremento en la carga financiera para el sostenimiento de la UE 201. El renglón 081 comprende los honorarios contratados con recursos de fuente externa donaciones, préstamos.
- d) La contratación no justificada de recurso humano bajo el renglón 036 dado que, por definición, este renglón “retribuciones por servicios” comprende pagos por retribuciones a personas que realizan actividades en áreas rurales y/o marginales urbanas, tales como asistencia de comadronas, promotores sociales, capacitadores,

---

<sup>3</sup> Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público MINFIN

estipendios, etc., los cuales se efectúan de manera temporal y que no tienen ninguna relación de dependencia<sup>4</sup>”.

- e) Otro dato importante del cuadro anterior refleja un error en la captación de la información relacionada con el grupo 036 pues el mismo no fue creado sino hasta en el año 2012 mediante Acuerdo Ministerial número 291-2012 del Ministerio de Fianzas Públicas.

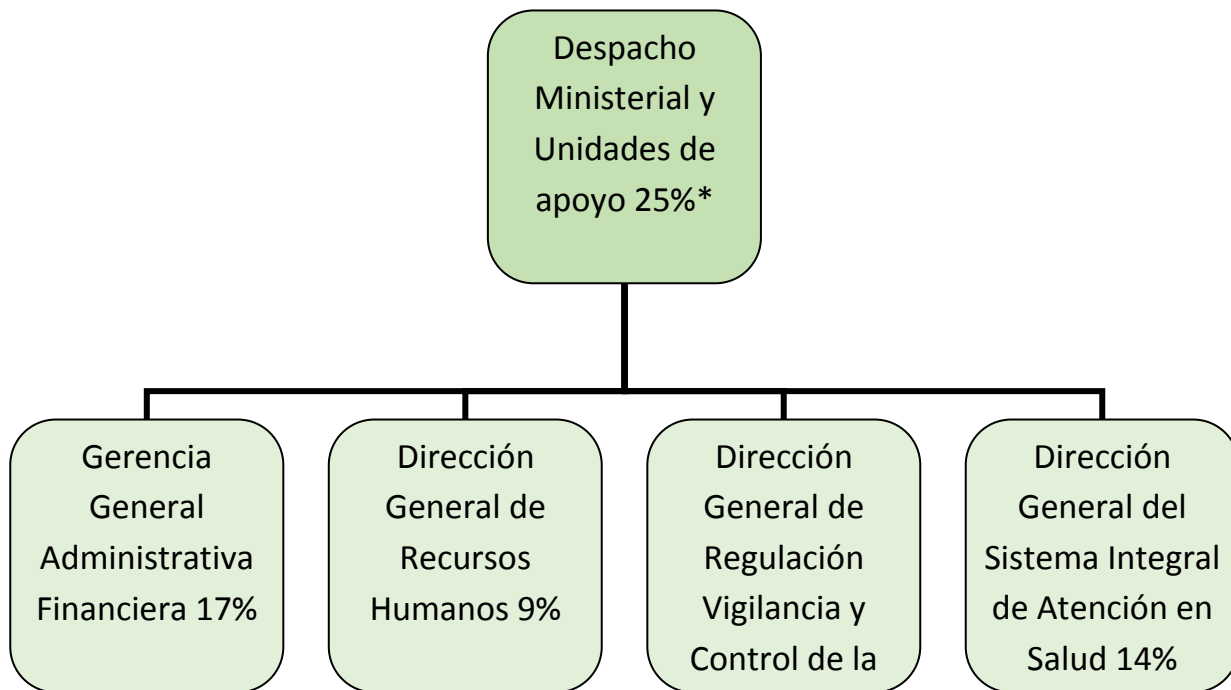
En consonancia con lo anterior, para la autora es importante remarcar el hecho de que pese a no existir evidencia documental de una planificación de formación y dotación del recurso humano institucional, el auge de la contratación temporal ocurrió entre el período del 2010 y el 2014, seguido del 2015 al 2017, lo que deja manifiesta la discrecionalidad en los procesos de contratación.

El presente estudio estableció que **1,826** personas se ubican en la UE 201, las cuales se distribuyen porcentualmente de la siguiente forma

---

<sup>4</sup> el Acuerdo Ministerial número 291-2012 Manual de Clasificaciones Presupuestarias Para El Sector Público De Guatemala (Parcial)

**Esquema 1. Distribución porcentual del recurso humano de la UE 201**



**\* Incluye personal que labora en los vice despachos ministeriales, así como las diferentes unidades de apoyo al Despacho: SIGSA, UPE, Unidad de Pueblos, Unidad de Género, Comunicación Social.**

La distribución anterior permite observar que la Dirección General de Recursos Humanos tiene la menor proporción de recurso humano, pese a que en ella recae la mayor parte de procesos de administrativos de recursos humanos de la institución tanto en el nivel central como el desconcentrado. Lo cual refuerza la opinión de la autora en el sentido de que la función principal de esta Dirección General, ha sido a lo largo de la historia del MSPAS, principalmente clientelar.

La Dirección General de Regulación, Vigilancia y Control de la Salud – DGVRCS - concentra la mayor cantidad de personal de la UE 201 sumando el 36%. Lo que podría estar relacionado con la generación de fondos privativos a través de los servicios que se prestan a la industria, pero también por los intereses de la cooperación internacional.

En acuerdo con lo regulado en el Reglamento Orgánico Interno vigente, Acuerdo Gubernativo-AG- 115-99 la DRVCS está conformada por: el Departamento de

Regulación de los Programas de Atención a las Personas- DRPAP- el Departamento de Regulación de los Programas de la Salud y Ambiente, el Departamento de Regulación, Acreditación y Control de Establecimientos de Salud -DRACES- el Departamento de Regulación y Control de Alimentos, el Departamento de Regulación y Control de Productos Farmacéuticos y Afines y el Laboratorio Nacional de Salud (este último no se incluyó en el estudio por ser en sí mismo una unidad ejecutora, distinta a la 201). Funcionalmente la DRVCS tiene incorporada la Ventanilla Única de Registro de Medicamentos y Alimentos.

**Tabla No. 4. Distribución porcentual del recurso humano de los Departamentos de la Dirección de Regulación Vigilancia y Control de la Salud.**

Dependencia	Porcentaje
DRPAP	54
Departamento de Regulación y Control de Productos	10
Departamento de los Regulación y Control de Alimentos	10
Ventanilla única	9
Departamento de Regulación de los Programas de Salud y	8
Departamento de Regulación y Acreditación de Establecimientos	6
Jefatura de personal	2
Total	99

**Fuente:** Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

De la distribución de recurso humano anterior llama la atención, la alta proporción de personal que se concentra en del departamento de regulación de los programas de atención a las personas, pese a ser un espacio eminentemente normativo, lo que refuerza la opinión de la autora respecto a la influencia que pueda estar ejerciendo la cooperación internacional en la atención de los programas verticales. Lo anterior se contrasta con la situación de DRACES, el cual concentra únicamente el 6% del recurso humano, y es la dependencia a la cual le compete realizar los procesos de acreditación de establecimientos de salud a nivel nacional. Asimismo en el esquema 1 se observa que el Despacho Ministerial y sus diferentes unidades de apoyo concentran a un cuarto del personal de la UE 201. El Despacho Ministerial conforme a lo regulado en el

AG115-99 se integra por el Ministro(a) los viceministros y las siguiente unidades de apoyo: Secretaría Ejecutiva del Despacho Ministerial; Planificación Estratégica; Sistema de Información Gerencial; Auditoría Interna; Asesoría Jurídica; Asesorías Específicas y Unidades Especiales de Ejecución.

Se han creado mediante acuerdo ministerial y ha sido adicionado al Despacho Ministerial las siguiente Unidades: la Unidad de Cooperación Internacional, unidad de atención de la salud de los pueblos indígenas e interculturalidad en Guatemala - UASPIIG-, la Unidad de Género, la Unidad de Comunicación social y la Unidad de Gestión Logística. Aunque la conformación de las unidades de apoyo y el alto porcentaje de personas que conforman el despacho ministerial pueda estar plenamente justificada, aun no se cuenta con estudios que lo evidencien.

**La tabla No.5 Distribución porcentual del recurso humano de las unidades administrativas adscritas al Despacho Ministerial**

Unidad Administrativa		Porcentaje
Despacho ministerial	MINISTRO(A)	
	Despacho Viceministro administrativo	16.4
	Proyecto BID	5.1
	Comisión técnica de evaluación	0.8
	Interinstitucional de educación e investigación	0.5
	Despacho Viceministerio técnico	6
Unidades de apoyo técnico y operativo	Unidad de Planificación Estratégica	14
	Asesoría Jurídica	13
	SIGSA	13
	Unidad De Auditoria Interna	13
	Secretaría Ejecutiva	4
	Cooperación Internacional	3
	Comunicación Social	2
	Unidad de Atención Integral a la Salud de los Pueblos Indígenas	1
	Unidad De Genero De La Salud	1
	Otros	6
Total (396 Personas)		100

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

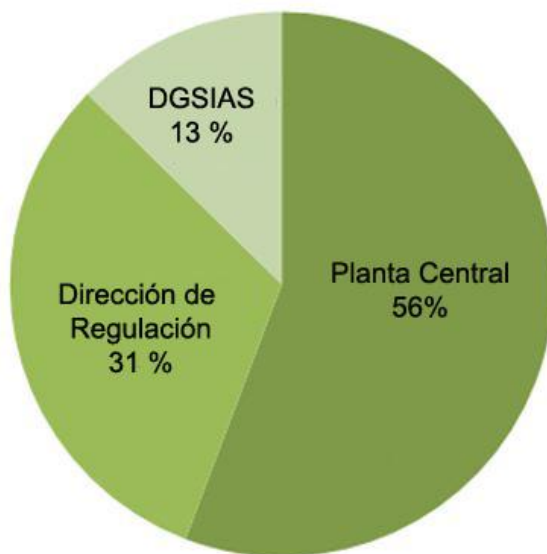
Aunque aparece el Despacho del Viceministro administrativo con mayor porcentaje de recurso humano, se debe a que la aplicación informática no permitió la captura de datos específicos del Vice Despacho Estratégico, por lo que se incluyeron a todos en un mismo apartado.

Cómo se puede observar en la tabla anterior las unidades de apoyo al Despacho que mayor recurso humano concentran son la Unidad de Planificación Estratégica, la Asesoría Jurídica, el SIGSA y la Unidad de Auditoría Interna. De las anteriores unidades, únicamente el SIGSA brinda apoyo de forma sistematizada a las unidades descentralizadas. Harán falta diversos estudios más específicos para indagar sobre la necesidad, las funciones que desempeñan y el impacto que producen las estructuras en el funcionamiento del nivel central del MSPAS.

Con respecto a la ubicación física del personal del nivel central, la mayor parte (56%) se ubica en la planta central (3ª. Avenida 3-45, Zona 11), seguidos por el personal que se ubica en las oficinas de los Departamentos de la Dirección General de Regulación (31%).

Es de hacer notar que el recurso humano de esta dirección se encuentra disperso en 7 sedes diferentes, aspecto que complejiza la conducción y articulación del funcionamiento.

**Gráfica 8. Distribución porcentual del recurso humano UE201 por lugar de ubicación**

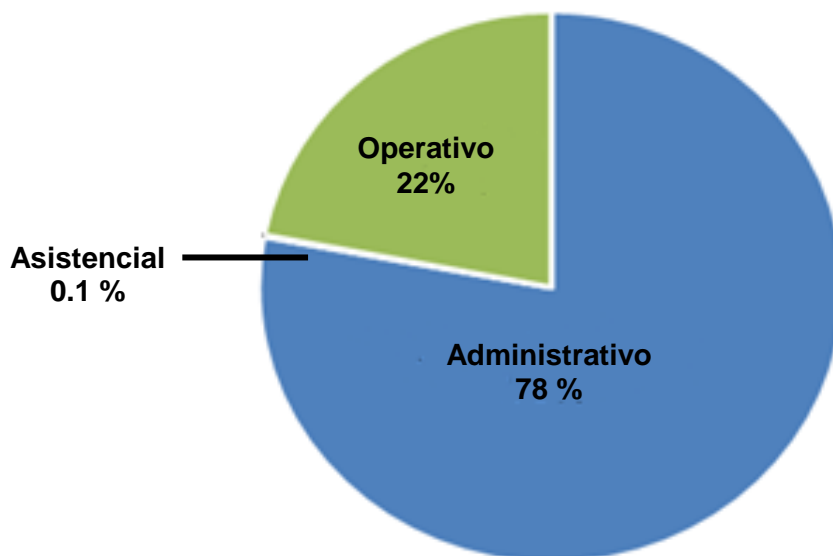


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio

Un nivel central estructuralmente disperso, en opinión de la autora, no favorece la comunicación y la consiguiente gestión y desempeño del recurso humano, y aunque no existe evidencia documental al respecto, en la práctica se ve con frecuencia, duplicidad de funciones incumplimientos diversos y falta de seguimiento y supervisión a los planes institucionales, además de la falta de coordinación interinstitucional.

Otro aspecto a considerar, es la alta concentración de recurso humano de las oficinas donde se ubica la planta central. Cabe resaltar el edificio principal de la planta central fue diseñado como parte de un complejo habitacional dedicado a hospedar a las estudiantes de la escuela nacional de enfermería. Por tanto, han sido adaptadas para ubicar oficinas pero se ha sobrepasado la capacidad instalada en términos de servicios sanitarios, sistema de electricidad y accesos, lo que repercute negativamente en el bienestar laboral, en la generación de apego e identidad institucional y en el desempeño adecuado de las asignaciones de cada trabajador.

**Gráfica 9. Distribución porcentual del recurso humano (UE 201) por clasificación del tipo de servicio o puesto que desempeña**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio



Como es de esperarse, los datos mostraron que la mayor parte del personal que labora la UE 201 está en puestos que se clasifican como administrativos, incluyendo al personal que realiza tareas técnico-normativas. Mientras que 22% del personal realiza tareas que se clasificación como operativas, por ejemplo, pilotos, seguridad, mantenimiento, entre otros.

Este hallazgo es inquietante, dado que, como se observa en la gráfica No. 4 de este mismo documento, en la UE 201 existe una alta proporción de personal con formación biomédica, lo cual cuestiona la coherencia de cuáles son las competencias con la que logran desempeñar funciones administrativas para las que carecen de la formación correspondiente.

Debido a que los datos del personal se refieren al puesto actual o donde se ubica actualmente, se indagó si estaban bajo alguna comisión o designación para estar trabajando en un lugar o puesto para el cual no fueron contratados originalmente. Al respecto, en el nivel central cerca del 5% del personal estaba designado en un puesto/lugar diferente al que fue contratado. Estos cambios son usuales y se pueden dar dentro de una misma Dirección o unidad administrativa, con cambios entre departamentos dentro de la misma Dirección.

La carencia de manuales de organización y funciones formalizados en la diferente dependencia de la UE 201, no permitió establecer si existía relación o diferencias entre el puesto nominal y el puesto funcional que desempeñaban los recursos humanos.

#### **d- Expectativas del Recurso Humano UE201**

Aunque no fue un objetivo explícito del presente estudio, se aprovechó el proceso de recopilación de información para indagar de manera general sobre las expectativas que tiene el recurso humano del UE 201, siendo un aspecto de importancia que puede orientar el quehacer de la DGRH en la parte de gestión y atención al personal.

El dato se muestra de forma similar entre hombres y mujeres, evidenciando que un poco más de la mitad del personal desea crecer profesional y laboralmente dentro del MSPAS. También es relevante tomar en cuenta que cerca de una quinta parte del

personal su expectativa es conseguir un empleo permanente, aplicando esta expectativa para quienes están por contrato.

**Tabla 2. Distribución porcentual de expectativas del recurso humano (UE 201) por sexo**

Expectativa	Hombre	Mujer	Total
Crecer dentro de la institución	50%	54%	52%
Iniciar estudios	5%	4%	4%
Concluir estudios	14%	14%	14%
Cambiar de empleo dentro de la institución	3%	3%	3%
Conseguir una plaza fija dentro de la	18%	19%	19%
Conseguir una plaza fija fuera de la	1%	1%	1%
Jubilarse	10%	6%	8%
Total	100%	100%	100%

**Fuente:** Elaboración propia con información de la base de datos del presente estudio.

Pese a que la mayoría de personas son contratados de forma temporal, el 54% manifiesta su intención de crecer en la institución, a pesar de que los salarios en los puestos 011 son más bajos en relación a los contratados, para el 19% de los trabajadores de la planta central, sigue siendo una expectativa importante. Llama la atención y coincide con otra opinión en este estudio el hecho de el nivel central se compone de población demográficamente envejecida, y únicamente el 8% del mismo se quiera jubilar.

## **X. Conclusiones**

- 1.** La mayor parte del recurso humano que conforma el nivel central del MSPAS, es población envejecida, masculina y se auto identifica como mestiza, habla como primer idioma el español y es originaria del departamento de Guatemala.
- 2.** La mayor parte de recurso humano de UE 201 tiene el nivel de educación media. En términos de educación superior las mujeres presentan mayores niveles respecto a los hombres, predominando aún las carreras universitarias vinculadas a aéreas de las ciencias de la salud.
- 3.** la mayoría del recurso humano del nivel central del MSPAS tiene carácter contratación temporal, ha tenido continuidad en sus contrataciones. A partir del 2005 se produce una drástica contracción de personal bajo la condición de servidor público que repercute en la falta de aseguramiento de prestaciones laborales, en la identificación y el compromiso institucional principalmente.
- 4.** Se contabilizaron 1,826 personas prestando sus servicios en el UE 201, La Dirección General de Recursos Humanos es la dependencia con menos recurso humano a su cargo, lo que pudiera deberse a la visión clientelar de las contrataciones.
- 5.** La aplicación informática utilizada para la recolección de información del presente estudio demostró ser una herramienta valiosa para sistematizar información necesaria para la gestión y administración del recurso humano.
- 6.** La ausencia de manuales de organización y funciones, manuales de descripción de puestos y perfiles, y carencia de estudios de cargas laborales es un fuerte indicio de que el personal del nivel central del MSPAS se incorpora de forma discrecional.

## **XI. Recomendaciones**

1. En aras de asegurar la transparencia en materia de recursos humanos en la Unidad Ejecutora 201 se requiere revisar y legalizar los Manuales de Organización y Funciones de las diferentes dependencias de la Unidad Ejecutora 201 que permitan establecer el objetivo de cada una de las dependencias, su estructura organizacional la funciones generales y específicas de los departamentos con base en las funciones asignadas por el Reglamento Orgánico Interno del MSPAS vigente.
2. Establecer los Manuales de Descripción y Perfiles de Puestos de cada una de las categorías de recurso humano necesario para cada dependencia en acuerdo con el Manual de Organización y Funciones.
3. Elaborar para cada dependencia el correspondiente estudio de cargas de trabajo que permita determinar la cantidad de recurso humano necesario para la eficiente realización de las tareas que se originan de las funciones asignadas a cada dependencia, para disminuir la discrecionalidad en los procesos de incorporación de recurso humano a la Unidad Ejecutora 201
4. Regularizar los procesos de contratación del recurso humano de la Unidad Ejecutora 201 en acuerdo con la legislación vigente para evitar posibles fraudes de ley al favorecer la continuidad del mismo personal contratados en renglones temporales.
5. Establecer el mecanismo administrativo que permita trasladar al recurso humano de la Unidad Ejecutora 201 contratado bajo el grupo de gasto servicios no temporales, sub grupo 18, el grupo de gasto 000 servicios personales en la media que sean esto sea necesario en función de las descripciones de perfiles de puestos y cargas laborales establecidas.
6. Asegurar que exista registro en la Dirección General de Recursos del personal de la Unidad Ejecutora 201 contratado bajo la modalidad de pago por jornales.

7. Incorporar al Sistema de Información Gerencial de Salud el subsistema información de Recursos Humanos en salud en el cual deben estar contabilizados todos los recursos humanos de las diferentes unidades ejecutoras independientemente de su forma de contratación incluyendo aquellos que reciben pago bajo las figuras de jornales, retribuciones por servicios y servicios no personales.
8. Instituir legal y estructuralmente en el MSPAS el ejercicio de la planificación de recursos humanos en salud de tal manera que el Ministerio de Salud ejerza el rol rector del Sector Salud y se proyecte técnica y profesionalmente el cambio generacional del recurso humano en el Nivel Central.

## **XII. Referencias Bibliográficas**

1. Acuerdo Ministerial número 291-2012
2. Acuerdo gubernativo 115-99 Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
3. Código de Salud Decreto 90-97
4. Constitución Política de la República de Guatemala
5. Estudio sobre Información de Recursos Humanos de Salud en Guatemala, Universidad Rafael Landívar 2009.
6. Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97\*. El Congreso de la República de Guatemala
7. Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 El Congreso de la República de Guatemala.
8. Manual de Clasificaciones Presupuestarias Para El Sector Publico De Guatemala Cuarta Edición
9. Reglamento De La Ley De Servicio Civil Acuerdo Gubernativo No. 18-98

## **XIII. Anexos**

### ***Anexo I. Encuesta Electrónica***

#### ***Caracterización de los recursos humanos del Ministerio De Salud Pública Y Asistencia Social en nueve áreas de salud del país 2,016***

Responsable: Ruth Anabella Batres Marroquín.

Guatemala, Enero de 2017.

#### **Información general**

1. Nombre: nombres y apellidos completos del trabajador o trabajadora de salud, como aparecen en su DPI.
2. Sexo: escriba hombre o mujer.
3. Edad: escribir edad en años
4. Pueblo: Seleccionar el pueblo al que pertenece. El catálogo se puede encontrar en el anexo Pueblo.
5. Idiomas que habla: seleccionar el o los idiomas habla. El catálogo se puede encontrar en el anexo Idiomas.

#### **Información académica**

6. Último grado aprobado\*: Se deberá indicar la escolaridad de la persona. El catálogo se puede encontrar en el anexo Grado.
  - a) Posterior al grado
  - b) Seleccionar del catálogo Diversificado, Universitario, Especialización según sea el caso.
7. Estudia actualmente\*: Se deberá seleccionar entre Sí o No, según aplique.
  - a) Si la respuesta Sí seleccione Grado (Anexo Grado)

- b) Posterior al grado
  - c) Seleccionar del catálogo Diversificado, Universitario, Especialización según sea el caso.
8. Otros estudios en Salud: Se podrán agregar uno o varios estudios en salud que posee la persona. El catálogo se puede encontrar en el anexo Estudios.

### **Datos laborales**

9. Puesto de acuerdo a sus funciones\*: Se debe ingresar el puesto funcional, de acuerdo a las actividades que desempeña en sus labores. El catalogo se puede encontrar en el Anexo Puesto-Funcional.
10. Renglón Presupuestario\*: Se deberá seleccionar el renglón por el que está contratado la persona. Estos pueden ser: 011, 021, 022, 029, 031, 036, 081, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188 y 189. El catálogo se puede encontrar en el Anexo Renglón-P.Nominal.
11. Puesto Nominal: De acuerdo al renglón presupuestario, se debe seleccionar el puesto nominal de la persona. El catálogo se puede encontrar en el Anexo Renglón-P.Nominal.
12. Unidad Ejecutora donde fue contratado \*: Se debe ingresar la unidad ejecutora en donde la persona fue contratado.

### **Nota:**

Si no elige la UE 201 se mostrarán los campos 16 y 17, el catálogo se puede encontrar en el Anexo UE-Distrito-Lugar-Com.

Si elige la UE 201 deberá mostrar las opciones según niveles definidos en el Anexo UE-201.

13. Distrito\*: De acuerdo a la Unidad Ejecutora donde presta sus servicios actualmente, se debe seleccionar el Distrito de Salud donde presta sus servicios actualmente. El catálogo se puede encontrar en el Anexo UE-Distrito-Lugar-Com.
14. ¿Es usted comisionado? Se deberá escoger entre Sí o No, según aplique.



Si la respuesta es Sí, se deberá mostrar el siguiente campo:

- a. Unidad Ejecutora a la que pertenece su puesto\*: Se deberá ingresar la unidad ejecutora en la que está presupuestada su contratación. El catálogo se puede encontrar en el Anexo UE.
15. ¿Cuenta usted con otro puesto presupuestariamente dentro del Ministerio?\* Se deberá seleccionar entre Sí o No, según aplique. (En la pantalla se presentará la opción de agregar más uno)
16. Puesto de acuerdo a sus funciones\*: Se debe ingresar el puesto funcional, de acuerdo a las actividades que desempeña en sus labores. (Catálogo pendiente de definir)
17. Renglón Presupuestario\*: Se deberá seleccionar el renglón por el que está contratado la persona. Estos pueden ser: 011, 021, 022, 029, 031, 036, 081, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188 y 189. El catálogo se puede encontrar en el Anexo Renglón-P. Nominal.
18. Puesto Nominal: De acuerdo al renglón presupuestario, se debe seleccionar el puesto nominal de la persona. El catálogo se puede encontrar en el Anexo Renglón-P. Nominal.
19. Observaciones: (500 caracteres)