

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA
GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES**

LUZ ROSANDA PORTALES ALFARO

GUATEMALA, AGOSTO DE 2016

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA
GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUZ ROSANDA PORTALES ALFARO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2016

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

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



Lic. Sergio Danilo Conde Cardoza
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 8 de enero de 2014

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

Hago de su conocimiento que en base al nombramiento recaído en mi persona, procedí a la asesoría de tesis de la bachiller Luz Rosanda Portales Alfaro, que se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES”**. Después de la asesoría encomendada, le comunico:

- a) El contenido científico y técnico de la tesis es de importancia, debido a que analiza y estudia detenidamente las funciones y atribuciones de la administración pública y su importancia para alcanzar los fines del Estado.
- b) Los métodos y técnicas de investigación que se utilizaron fueron adecuadas. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, el cual dio a conocer la importancia de la administración pública; el sintético, determinó los elementos que caracterizan a la función estatal y sus fines teleológicos; el inductivo, estableció las características de la gestión estatal y el deductivo, indicó los principales factores que influyen para modernizar y readecuar la gestión pública a la nueva realidad nacional. El procedimiento para la elaboración de la misma, abarcó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental; con las cuales se obtuvo la información doctrinaria y legal de actualidad sobre la gestión estatal y las reformas administrativas del Estado.
- c) En relación a la redacción, la ponente durante el desarrollo de la tesis utilizó una redacción adecuada a una profesional del derecho, por lo que los objetivos se orientaron a exponer las características del derecho administrativo y su fundamento jurídico




Lic. Sergio Danilo Conde Cardoza
ABOGADO Y NOTARIO

- d) La contribución científica del trabajo llevado a cabo por la sustentante, es fundamental para la sociedad guatemalteca; debido a que determina los alcances y los efectos que la reforma administrativa del Estado ha tenido y las mejoras que deben incorporarse para que la gestión pública contribuya a alcanzar los fines del Estado.
- e) Las conclusiones y las recomendaciones de la tesis, tienen congruencia con los cuatro capítulos desarrollados, así como con la comprobación de la hipótesis formulada, relativa a que la reforma estatal, para que tenga continuidad en el tiempo y logre su objetivo se debe fundamentar en la cooperación entre el sector público estatal y no estatal para implementar las acciones estatales basadas en el principio de solidaridad.
- f) La bibliografía es acorde con el trabajo de tesis y tiene relación con el contenido de los capítulos y las citas realizadas.

La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídica y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.

Licenciado
Sergio Danilo Conde Cardoza
Abogado y Notario

Lic. Sergio Danilo Conde Cardoza
Abogado y Notario
Colegiada
Asesor de Tesis




USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 03 de junio de 2015.

Atentamente, pase a la LICENCIADA ZULMA LORENA PERDOMO MORALES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante LUZ ROSANDA PORTALES ALFARO, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES".

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


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/darao.

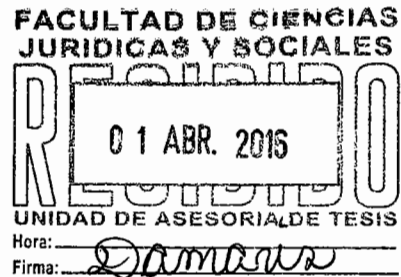




Licda. Zulma Lorena Perdomo Morales
ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, 8 de julio de 2015

Doctor
Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

Le informo que procedí a la revisión de la tesis de la bachiller Luz Rosanda Portales Alfaro que se intitula: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES”**, a partir de lo cual considero que el informe final es un adecuado trabajo científico, lo cual fundamento a partir de los siguientes aspectos:

- a) La investigación se realizó tomando en cuenta los criterios fundamentales del método científico y la técnica jurídica que sirvieron para exponer los elementos que determinan la función administrativa y la gestión pública guatemalteca.
- b) Además, la sustentante llevó a cabo una adecuada aplicación de los procedimientos o métodos lógicos, comenzando con el analítico, el cual dio a conocer la importancia de la función pública; luego el sintético, con el cual determinó la relación entre gestión estatal, función pública y cumplimiento de las obligaciones administrativas del Estado guatemalteco; además, aplicó el procedimiento inductivo, para establecer las características de la gestión estatal y el deductivo, indicó su fundamentación doctrinaria.
- c) En la recopilación de la información doctrinaria y legal de actualidad sobre el tema de la función administrativa y la gestión pública en la administración estatal guatemalteca, la bachiller Luz Rosanda Portales Alfaro utilizó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental.
- d) La redacción utilizada por la ponente para elaborar el informe final de tesis, evidencia el conocimiento del lenguaje jurídico propio del derecho administrativo en general y de la administración pública en particular.
- e) Los objetivos trazados en el plan de investigación fueron debidamente alcanzados por la tesista, al mostrar que la función administrativa y la gestión pública son fundamentales para que el sector público guatemalteco cumplan con las funciones y atribuciones que tienen asignadas en la ley.



Licda. Zulma Lorena Perdomo Morales
ABOGADA Y NOTARIA

- f) El trabajo académico realizado por la tésista evidencia un importante aporte científico, lo cual resulta fundamental para la sociedad guatemalteca debido a que determina que la función administrativa y la gestión pública realizada por instancias estatales y no estatales le permite al Estado guatemalteco cumplir con sus funciones y atribuciones en beneficio de la población en general.
- g) Existe una coherencia lógica entre lo concluido y lo recomendado por la tésista, lo cual es el resultado natural de lo expuesto en los cuatro capítulos desarrollados, lo que le permitió validar la hipótesis de trabajo relativa a que la función administrativa y la gestión pública realizada por instancias no estatales, es una importante contribución para que el Estado guatemalteco logre cumplir con sus funciones y atribuciones en beneficio de la población guatemalteca.
- h) Asimismo, el respaldo bibliográfico utilizado por la tésista es con información de actualidad sobre el derecho administrativo, la función pública y la gestión estatal, lo cual le permitió fundamentar doctrinariamente su tesis.
- i) Durante toda la revisión de la tesis, me encargué de guiar a la sustentante en las correcciones, enmendaduras y ampliaciones que su investigación requería para lograr un trabajo final de corte académico.

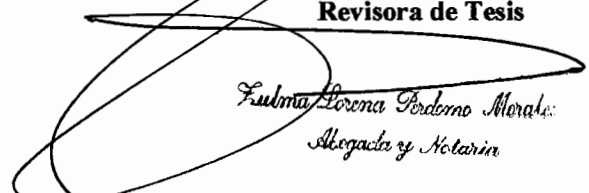
La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídica y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.



Licda. Zulma Lorena Perdomo Morales

Abogada y Notaria
Colegiada No. 5230
Revisora de Tesis

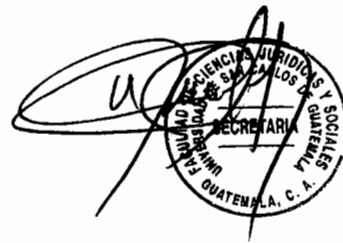


Zulma Lorena Perdomo Morales
Abogada y Notaria

AV Reforma 1-64 zona 9 of. 402 Edif. Condominio Reforma
Teléfonos: 23850617 54144211



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 21 de junio de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LUZ ROSANDA PORTALES ALFARO, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR PARTE DE INSTANCIAS ESTATALES Y NO ESTATALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/sr/s

Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas
 Secretario Académico



Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

A DIOS TODO PODEROSO:

Gracias Padre Bueno por bendecir, cuidar e iluminar mi vida. A ti sea la gloria.

A MIS SERES AMADOS

Mis padres: Guillermo Antonio Portales (D.E.P.) y Myriam Alfaro Villagrán (D.E.P.): mi madre es la mujer que más amo y admiro; su amor, sacrificio y ejemplo me permiten estar hoy aquí. Mi esposo Jorge Mario Ruano Alburez: siempre con amor. Mi abuelita Angelita Mendoza (D.E.P.), Mi Tía Elizabeth de Hernández (D.E.P.) las llevo en mi corazón con amor y gratitud.

A MI HIJO:

Jorge Mario Ruano Portales, porque su vida es la bendición más grande que me ha dado Dios, legado de amor, mi motivación e inspiración.

A MIS HERMANAS:

Ángela Portales de Sikahall y Marilyn Portales, con inmenso amor.

A MIS SOBRINOS:

Myriam de Asencio, Andrea de Álvarez, José Danilo Linares, Danilo Alejandro Sikahall, Mariangela Linares, José Manuel Linares Rodrigo Linares, Huguito y David Asencio, Adrián Sikahall, mis grandes amores, mi orgullo.

A MIS SUEGROS:

Hugo Ruano y América de Ruano, con agradecimiento y amor. Doña Ame es una madre para mí.

A MIS PRIMAS:

Mónica Hernández de Marroquín, por ser una hermana a la cual agradezco su apoyo y cariño y a la licenciada Ana María Artola por su cariño e incondicional apoyo.

A MIS CUÑADOS:

Danilo Sikahall, Silvia de Hernández, Beatriz Ruano, Carlos Ruano y Hugo Ruano: con especial cariño.

A MIS AMIGAS:

Norma López, Iliá Ordoñez, Lucy González, Leticia Pacheco, Mirna Valdez y Zulma Perdomo, gracias por acompañarme en el trayecto de la vida, su apoyo, cariño y consejos son un tesoro para mi vida.

A:

Mayra Patricia Pop Secaida, su cariño y apoyo son invaluables.

A LOS PROFESIONALES:

Gustavo Hernández, Carlos López, William López, Danilo Conde: con mucho cariño y respeto

A:

Universidad de San Carlos de Guatemala.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Los principios generales del derecho administrativo.....	2
1.2. El acto administrativo.....	8
1.3. La función administrativa.....	13
CAPÍTULO II	
2. Administración pública.....	17
2.1. Definiciones de administración pública.....	20
2.2. Teoría sobre administración pública.....	27
2.3. Actividades funcionales y actividades institucionales.....	32
CAPÍTULO III	
3. Las reformas a la administración pública	37
3.1. Naturaleza de la reforma administrativa.....	38
3.2. Propósito de la reforma administrativa.....	49
3.3. Estrategia de la reforma administrativa.....	52
3.4. Tendencias recientes en la reforma de la administración pública.....	58
3.5. Reconstruyendo la administración pública con visión gerencial.....	66
CAPÍTULO IV	
4. Las reformas en la función administrativa para promover la gestión pública por parte de instancias estatales y no estatales.....	69



Pág.

4.1. La gestión pública por parte de instancias estatales y no estatales.....	75
4.2. Corrupción administrativa.....	82
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89



INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha planteado la reforma del Estado, a pesar de ello la administración pública continúa teniendo las mismas falencias que definieron su reestructura, por lo que se consideró importante establecer los aspectos de la gestión administrativa a modificar, los fundamentos teóricos que orientan las propuestas de cambio y las intencionalidades que las mismas pretenden.

Ante esta problemática se planteó como hipótesis, la cual fue debidamente comprobada, que una reforma estatal para que tenga continuidad en el tiempo y logre su objetivo se debe fundamentar en la cooperación entre el sector público estatal y no estatal para implementar las acciones estatales basadas en el principio de solidaridad.

Los objetivos fueron establecer la importancia de los fundamentos jurídicos del derecho administrativo para fundamentar el acto y la función pública guatemalteca; asimismo, describir los aspectos principales de la administración estatal y sus particularidades en Guatemala; también se caracterizó las reformas a la gestión pública en América Latina en la última década.

Con la hipótesis y los objetivos definidos se procedió a la recopilación de información utilizando para ello las técnicas de investigación bibliográfica y documental, la primera para fichar libros vinculados con el tema de la administración pública y su reforma, mientras que la segunda para estudiar las leyes y documentos vinculados con la gestión estatal y su relación con los actos y las funciones administrativas.



Los métodos utilizados fueron el deductivo, con el cual se establecieron los principios generales del derecho administrativo, los fundamentos de las propuestas de reforma estatal, así como el sentido y razón de la administración pública; con el analítico se describieron los elementos que caracterizan a la gestión estatal, con el sintético, se integró la noción de sistema administrativo público con los sistemas económico, social y político con los cuales mantiene una permanente relación e interacción.

Luego de ordenar la información y procesarla se realizó el informe final de tesis el cual consta de cuatro capítulos, siendo el primero organizado en relación al derecho administrativo, sus significados, principios y la relación entre acto y función administrativa; el segundo, se orientó a describir el concepto y definición de administración pública, así como a diferenciar las actividades funcionales y las institucionales; en el tercero, se describieron los elementos que se proponen como fundamento de las reformas del Estado y de la administración pública; mientras que en el cuarto, se establecen los fundamentos doctrinarios, jurídicos y personales sobre la importancia de promover la reforma institucional del Estado guatemalteco a partir de la coordinación de la gestión pública estatal y no estatal para promover la solidaridad en el ejercicio de la administración pública.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo contiene preceptos generales y uniformes, por lo que engloba normas de carácter formal, siendo su fundamento central la sujeción de la administración pública a la ley, lo cual se deriva de los propios derechos fundamentales que existen en un Estado democrático, cimentados en la supremacía y la reserva de ley.

En relación con lo anterior, se plantea también la cuestión del alcance de la reserva de ley, lo cual implica que la administración pública únicamente podrá actuar si existe una norma legal que lo establezca, por el hecho de que la actividad pública siempre afecta a los derechos fundamentales del ciudadano, por lo que a falta de un mandato legal la actuación administrativa se considerará ilegal.

El derecho administrativo analiza la administración pública en sentido objetivo cuando evalúa la estructura o aparato administrativo y de manera subjetiva al reflexionar sobre la función y la acción administrativa, con sus múltiples modalidades, que incluye a los contratos administrativos, la reglamentación y la expedición de normas de carácter general, así como al administrado como sujeto pasivo de la relación jurídico-administrativa en cuanto queda ligado, objetiva y subjetivamente, a los sujetos oficiales para algo de carácter público. Por un enlace en que interviene más o menos inmediatamente el poder público.

En síntesis, el derecho administrativo analiza a la administración pública desde el sentido objetivo y subjetivo, al igual que al administrado.

1.1. Los principios generales del derecho administrativo

Entre los principios generales de la actuación administrativa, desarrollados a lo largo de la historia, se encuentran las disposiciones relativas a la revocación de actos administrativos, al ejercicio de la discrecionalidad, al restablecimiento de las situaciones jurídicas ilegalmente alteradas, a la conducta de buena fe; así como el principio de proporcionalidad, derivado directamente del derecho constitucional.

“La mayoría de autores coinciden en que los principios que rigen al derecho administrativo son los siguientes:

- a) Principio de subsidiariedad;
- b) Principio de igualdad;
- c) Principio de legalidad;
- d) Principio de reserva de ley;
- e) Principio de buena fe;
- f) Principio de garantía patrimonial;
- g) Principio de tutela jurisdiccional; y
- h) Supraprincipio de proporcionalidad o justicia del caso concreto”.¹

¹ Navarro, Remberto. **Principios rectores de la administración pública**. Pág. 11.

Todos ellos, como principios supralegales deben operar y operan para inspirar a la ley o a los reglamentos, porque tienen como función orientar al sistema jurídico-administrativo a establecerse dentro del Estado de derecho y que no atente contra la libertad de los administrados.

Estos elementos determinan que si una actuación de carácter administrativo contraviene la jerarquía normativa, esto tendrá como efecto su ilegalidad, de modo que resultarán susceptibles de ser anulados y revocados, porque la violación de normas jurídicas de rango superior en el caso de decisiones con eficacia general tales como leyes y reglamentos habitualmente resulta en la nulidad de éstas, a menos que una ley prevea posibilidades de subsanación.

Se puede decir, entonces, que el principio de la reserva de ley evidencia que la administración pública sólo puede actuar si existe una ley que la faculte a realizar la acción pretendida.

“De faltar tal base legal, la administración no podrá actuar. Esto al menos es válido sin restricción para el ámbito de la denominada administración interventora, es decir, para aquel ámbito en el que la administración lleva a cabo una injerencia en las libertades fundamentales o en los derechos de propiedad del ciudadano. En este punto el propio principio del estado de Derecho establece que toda restricción jurídica requiere una base legal”.²

² Muñoz Peña, Pedro Raúl. **Derecho administrativo**. Pág. 17.



Con lo citado, se entiende que los principios constituyen una fuente ordenadora de la administración pública y de las normas que la rigen, a la vez que son el filtro con el cual las mismas serán aplicadas, porque los mismos son valores superiores a ésta, que orientan el comportamiento de la actuación administrativa, con independencia de si están contenidos o no en la norma positiva. Los principios jurídicos también sirven para establecer el sentido de una norma o dar razón de ella e incluso generar nuevas formulaciones jurídicas, puesto que pueden, en su momento, orientar la actuación administrativa del gobierno.

Cuando estos principios forman parte de las normas legales vigentes, se convierten en garantías o reglas de obligada observación y aplicación, por lo que aun cuando surgen de las doctrinas jurídicas, su existencia se vuelve exigible al momento de ser normadas dentro de leyes específicas para la administración pública.

“Los principios/reglas, como captura terminológica del legislador de una expresión que corresponde a la dogmática del derecho administrativo. En otras palabras, los principios/reglas corresponden a la ley, mientras que los principios rectores corresponden a la ciencia del derecho administrativo (dogmática); esto porque los principios matizan y tamizan el cumplimiento de la finalidad de la ciencia del derecho administrativo; el *iter* que la compone; es decir, la dogmática tiene su cimiento en tres ideas en torno a los cuales los principios serán operadores: la administración pública como sujeto y como función; la acción administrativa y el administrado”.³

³ *Ibid.*



Tomando en cuenta este orden de ideas, se puede reiterar que los principios rectores del derecho administrativo son universales, pero tendrán una recepción legal específica en cada país de acuerdo a las características que adopta su administración pública y la manera en que los mismos quedan legislados, porque los mismos resultan ordenadores no solo de la norma, sino de la forma en que la administración pública y los administrados deben entender, interpretar y aplicar la normatividad administrativa al caso concreto. Esta relación legal se debe a que la actuación administrativa sirve para concretar o individualizar al interés general, lo cual se encuentra regulado en la norma administrativa habilitante, esto es que el aparato administrativo tiene como objeto primordial servir al interés general y, por tanto, la norma le confiere una serie de atribuciones necesarias para servir a dicho fin.

“La determinación de los fines públicos y de las necesidades colectivas que han de ser satisfechas por los aparatos administrativos es una decisión que corresponde en cada caso al legislador en cuanto depositario de la soberanía popular y representante de la voluntad del cuerpo electoral. La administración, organización subordinada y vicarial, debe servir eficazmente a los intereses generales, y para ello cuenta con el arsenal de las potestades que el legislador pone en sus manos, pero no puede sustituir o modificar los objetivos o fines públicos que la ley le señala caso por caso”.⁴

“El interés público concreto, en razón del cual se justifica el ejercicio de cada potestad, resulta así indispensable para la administración, de suerte que si ésta se aparta del fin cuyo cuidado se le encomienda, sustituyendo con su propia voluntad la

⁴ Béjar Rivera, Luis José. *La finalidad del acto administrativo*. Pág. 68.



opción teleológica realizada por el legislador, viene a colocarse en la posición constitucional de este último, subvirtiendo el equilibrio de poderes y degradando la supremacía de la ley. La administración puede sin duda colaborar con el legislador en la tarea de precisar los fines a alcanzar, si a ello es llamada por aquél, pero carece de poder para ignorarlos”.⁵

Así, los principios como inspiradores y ordenadores de la norma permiten, tanto al redactor de la misma como a sus operadores jurídicos, ver los patrones de comportamiento bajo los cuales el sistema administrativo deberá operar, tanto a nivel colectivo como a nivel individual, de tal forma, que dichos principios se convierten en garantizadores de la justicia.

“Teniendo en cuenta la doble estructura de la norma legal (supuesto y consecuencia jurídica), no existe inicialmente ninguna particularidad en relación a las decisiones de la administración ordenadas por la ley. Si se cumple un supuesto de hecho en todos sus elementos, se produce la consecuencia jurídica. En el ámbito de la administración prestacional esto conduce a una pretensión del ciudadano que ha de ser atendida por la administración”.⁶

En cambio, por lo que respecta a la administración interventora, esto supone para la actuación administrativa la facultad de intervenir, que, a partir del principio de legalidad de la administración, se prevé como necesaria.

⁵ **ibid.**

⁶ **ibid.**



Lo anterior implica que una simple lectura de la ley facilita la solución de un supuesto. Si la ley es clara en sus instrucciones, la administración pública está obligada a atenerse a ellas y a tomar una decisión ligada a lo ordenado por la ley; sin embargo, no es habitual en la práctica que en el ejercicio de la actividad pública, cada norma jurídica ordene una consecuencia jurídica concreta, dado que las leyes solamente pueden regular supuestos generales.

Ante esa realidad, es que resulta común la existencia de numerosos supuestos que no tendrían solución si la ley ordenase para el caso concreto una consecuencia jurídica; esta situación determina que los funcionarios gubernamentales precisen disponer de un margen de actuación, el cual, no obstante, debe ser compatible con el principio del Estado de derecho, el mismo lo crea el legislador al permitir en algunas normas jurídicas, a nivel de consecuencias jurídicas, la elección entre diferentes alternativas.

En otras palabras, aunque es responsabilidad del legislador redactar una norma acorde a las necesidades reales de la colectividad, así como a las de la administración pública de conducirse acorde a su finalidad de interés general, no todas las acciones de la administración pública se encuentran regladas, puesto que es imposible que en una norma legal se contemplen todos los casos posibles, por lo que existen también decisiones discrecionales.

“Desde el punto de vista terminológico se le concede a la administración la discrecionalidad para elegir entre esas diferentes órdenes o actuaciones. Por tanto,



según la previsión legal de que se trate, la administración podrá decidir si y cómo quiere actuar. La consecuencia jurídica en estos casos no se formula en el texto legal como un deber de acción (la licencia se concederá) sino como una alternativa de actuación (la licencia podrá concederse)".⁷

Aún con lo anterior, la autoridad no tiene completa libertad a la hora de elegir entre las posibilidades que se le ofrecen, porque la discrecionalidad concedida no puede derivar en arbitrariedad, porque esta permisibilidad se encuentra limitada por los derechos fundamentales, así como por principios constitucionales como el principio de proporcionalidad, en donde las decisiones y actos públicos deben encuadrarse en función de los requerimientos de los administrados, por lo que las acciones que asume la administración pública debe tener una relación de correspondencia con las actividades a implementar para responder al requerimiento de la población.

1.2. El acto administrativo

La relación entre las condicionantes jurídicas y las disposiciones de carácter formal se pone de relieve en el acto administrativo, porque el mismo es el instrumento principal de la acción gubernamental, porque el mismo es una disposición, decisión u otra medida soberana que dicta una autoridad para regular un caso individual en el ámbito del derecho público y que goza de eficacia jurídica inmediata hacia el exterior. Al acto administrativo se le atribuye, por tanto, carácter normativo para la regulación de un supuesto concreto, constituye un título soberano y lo dispuesto en él ha de ser

⁷ Navarro. **Op. Cit.** Pág. 23.



cumplido, porque en caso necesario y siempre que se den otros requisitos, podrá ser ejecutado forzosamente; esto es posible porque el principio de sujeción de la administración pública a la ley exige que un acto administrativo tenga un fundamento legal de obligado acatamiento.

Por lo expuesto es que la doctrina plantea que antes de adoptar un acto administrativo que suponga una injerencia en los derechos de uno de los interesados, es necesario que se le conceda a éste la oportunidad de exponer su opinión respecto a los hechos relevantes para la decisión.

“Esto tiene un doble propósito: por un lado, la autoridad cumple con la exigencia procedimental, regulada igualmente en la ley, de que los hechos se esclarezcan exhaustivamente de oficio a partir del principio de investigación de oficio. Este principio dispone que los hechos que tengan relevancia decisiva para la adopción de un acto administrativo han de ser investigados de oficio; la audiencia directa del interesado constituye un elemento esencial a estos efectos”.⁸

Este elemento doctrinario se encuentra como garantía constitucional en el Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula el derecho de defensa, que no es más que el derecho del ciudadano a que lo citen, oigan y venzan en un proceso legal ante juez competente. Si los actos administrativos se encuentran debidamente reglados y apegados a la ley, adquieren eficacia si dentro de un plazo determinado no se ha interpuesto recurso contra ellos; sin embargo, si un acto

⁸ **Ibid.**



administrativo que por razones prácticas no pueda ser ejecutado por nadie, debe considerarse nulo y por lo tanto debe considerarse inexistente.

Para determinadas infracciones de procedimiento, tales como la emisión de un acto administrativo sin la necesaria motivación, existe la posibilidad de una subsanación posterior.

“Las actuaciones necesarias para la subsanación del acto administrativo, pueden llevarse a cabo hasta el momento en que concluya el procedimiento para la resolución de un recurso que se haya podido interponer. La cuestión de la validez de un acto administrativo no está, por tanto, vinculada a la de su conformidad a Derecho sino exclusivamente a la de su eficacia”.⁹

A pesar de lo citado, es importante establecer que aunque un acto administrativo ya decretado haya adquirido eficacia la autoridad podrá revocarlo, aunque solamente en circunstancias especiales, tales como si el mismo ha tenido efectos gravosos o favorables para el destinatario.

Aunque en principio un acto administrativo crea una situación jurídica en la cual el afectado puede confiar, porque el mismo viene exigido por el imperativo de seguridad jurídica, especialmente cuando se trata de un acto administrativo firme respecto de otro que todavía no haya alcanzado firmeza, pues en relación a este último cabe todavía la posibilidad de que sea revocado en caso de que se interponga un recurso.

⁹ *Ibid.* Pág. 24.



“El grado de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima puede valorarse de manera distinta para un acto administrativo antijurídico que para uno conforme a Derecho. Obviamente supone una diferencia de grado para el afectado el que se trate de anular un acto administrativo con efectos favorables o gravosos. De hecho, el legislador ha adoptado esta diferenciación, inicialmente elaborada por la jurisprudencia y la doctrina, regulando expresamente las posibilidades de anulación, que se incluyen entre los principios generales del derecho administrativo general”.¹⁰

También puede suceder que se produzca la anulación de un acto administrativo antijurídico en cualquier momento, esto como consecuencia del principio de legalidad, según el cual la actuación administrativa ha de ajustarse siempre a la ley.

Un acto administrativo antijurídico infringe por su propia naturaleza este principio, por lo cual ha de poder ser corregido en todo momento. Sin embargo, a este principio de sujeción de la actuación administrativa a la ley puede oponerse el principio de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima, igualmente desarrollado a partir de la Constitución, en concreto del principio del Estado de Derecho, a partir del cual cada ciudadano ha de poder confiar en que ha sido tratado por el poder estatal de acuerdo con la ley y que podrá así mantener, también de hecho, la posición jurídica que le ha sido otorgada por este tratamiento.

“Por su propia naturaleza, este conflicto entre el principio de sujeción de la actuación administrativa a la ley y el principio de protección de la confianza legítima se presenta

¹⁰ Calderón Gutiérrez, Francisco. **La administración pública**. Pág. 24.



ante todo cuando debe ser anulado un acto administrativo antijurídico pero con efecto favorable. Por ello se imponen ciertas restricciones a la posibilidad de anular actos administrativos que han de ser examinadas en el caso de que se pretenda anular un acto administrativo con efecto favorable. Estas excepciones toman en cuenta, entre otras, las circunstancias especiales bajo las cuales el interesado ha adquirido la posición jurídica que en el fondo es contraria a derecho. Además, y bajo ciertas circunstancias, el interesado que confía en la eficacia del acto administrativo podrá exigir una compensación financiera por los daños patrimoniales causados por la anulación”.¹¹

Se entiende que si no se trata de un acto administrativo favorable sino de uno gravoso para el destinatario, puede ser revocado libremente porque la protección de la confianza legitimada cada vez será invocada por el ciudadano que se ve limitado en virtud de los efectos del acto administrativo; por lo tanto, el límite más importante para la admisibilidad de la revocación de un acto administrativo gravoso es la necesidad de tener que volver a dictar el mismo acto administrativo una vez que el anterior haya sido revocado, pues esto afecta a aquellos supuestos en los que en el momento de la pretendida revocación subsiste la necesidad originaria de una regulación.

En cambio, si se trata de un acto administrativo favorable y conforme a la ley, por su propia naturaleza, el destinatario habrá adquirido una posición especialmente digna de protección.

¹¹ **Ibid.**



“El principio de protección de la confianza legítima, el de reserva de ley y el principio de proporcionalidad exigen, en consecuencia, que tal revocación se admita solamente en casos muy estrictos, regulados exactamente por la ley, y que los interesados sean indemnizados por la desventaja patrimonial que eventualmente se produzca por efecto de la pérdida de confianza. El interesado recibirá en especial también aquí una compensación patrimonial cuando podía confiar en la eficacia del acto administrativo y esta confianza era, en el caso concreto, digna de protección”.¹²

Es por lo expuesto que resulta fundamental que en la práctica de la administración pública se oriente dentro de los principios del derecho administrativo, principalmente el de legalidad y el de juridicidad, puesto que de esa manera se reduce la posibilidad de afectar al administrado y debilitar la seguridad jurídica de los actos administrativos, en detrimento de la confianza ciudadana hacia el quehacer de la administración pública, así como para evitar la revocación o nulidad de los actos de la administración pública.

1.3. La función administrativa

La función administrativa posee ciertas características diferenciales, que sin embargo permiten notar que la misma en realidad transita por los más diversos organismos estatales, pero debe considerarse que la misma siempre es ejercida por el Estado en el ámbito de las labores cotidianas de interés general; es decir, implica el manejo de dichas labores en mérito a las facultades concedidas al ente que las realiza, porque

¹² **Ibid.**

las decisiones de la administración pública se relacionan directamente con funciones de interés general que se deben realizar de manera permanente, con un carácter concreto, inmediato y continuo.

“La acción pública se desarrolla en varias dimensiones que actúan simultáneamente, siendo estas:

- En términos de las relaciones de poder que se establecen entre los grupos sociales que actúan en instituciones determinadas, su estudio le corresponde a la ciencia política y la sociología.
- En términos jurídicos, cuando se considera a la administración pública como una persona jurídica que tiene derechos y obligaciones, su estudio le corresponde al derecho.
- En términos administrativos, cuando se ocupa de los métodos de trabajo y organización interna, su estudio le corresponde a las ciencias de la administración y la ingeniería”.¹³

En efecto la acción de gobierno requiere de instituciones, de mandatos y órdenes, cumplidas a través de funciones, de métodos de trabajo y organización para ejecutar y cumplir con sus fines y responsabilidades.

Por otro lado, la función administrativa tiene relación directa con los particulares en general, de tal manera que las actividades que desempeña la administración pública los afectan directamente; sin embargo, no se trata que toda decisión de la

¹³ Merk, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 59.



administración tenga por destinatario únicamente a los particulares, puesto que en muchos casos los destinatarios pueden ser funcionarios públicos, a través de los llamados actos de administración interna.

También puede entenderse esta función pública como gestión pública, en donde el funcionamiento del Estado se origina en el cumplimiento de sus funciones, del cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones y tareas a realizar, las cuales asume como persona jurídica de derecho público y realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto nacional, como regional y local.

Es por lo expuesto que se entiende que el Estado en su doble carácter de gobierno y administrador cumple sus fines, competencias y funciones con los órganos jurídicos que forman una estructura especial y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha; por lo que en términos generales las expresiones gestionar y administrar aparecen como sinónimos, similares, de uso indistinto, incluso a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito, que en este caso es la administración pública.



CAPÍTULO II

2. Administración pública

Se entiende a la administración pública como al conjunto de órganos estatales que realizan la función administrativa del Estado que ponen al poder político en contacto directo con la ciudadanía, a través de la satisfacción de los intereses sociales de manera inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Es decir, que la administración pública, es la actividad práctica y permanente del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad.

“La administración pública está integrada por el conjunto de organismos que hacen parte del Estado y que configuran las ramas del poder público. Los actos de la administración pública se rigen por las leyes de derecho público, todos sus actos son reglamentados por la ley y están encaminados a la prestación de servicios de interés general. En ese sentido se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones públicas que prestan servicios públicos de cualquier naturaleza que sean dependientes del gobierno central o los gobiernos locales; de ahí que la administración o gestión pública comprende a los órganos que desempeñan una función de interés público, especialmente de provisión de servicios y regulación de los comportamientos e intereses de la sociedad, el mercado, así como del propio Estado y sus instituciones”.¹⁴

¹⁴ Ibid.



Esto significa que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones, para lo cual utiliza los medios y mecanismos de decisión adecuados para la asignación y distribución de los recursos públicos, así como de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos.

Para implementar las políticas públicas que permitan alcanzar el bien común, la administración pública hace uso de las funciones directiva y ejecutiva, las cuales le permiten la dirección y ejecución de las acciones gubernamentales contenidas en la misión institucional, organizando y coordinando las capacidades humanas y el uso de los recursos financieros, bienes y activos necesarios para la gestión pública, con arreglo a los sistemas administrativos. Asimismo, hace uso de la supervisión, la evaluación y el control, que implica el monitoreo y evaluación de la gestión pública, verificando el cumplimiento de los indicadores previstos, la calidad de los servicios y observancia de las normas.

Estas funciones se desarrollan en el marco de un ciclo de gestión, se suceden secuencialmente e interactúan y retroalimentan permanentemente, de manera que se tiene una visión integral del proceso, permitiendo ajustes y correcciones, en el solución los problemas de gestión. La medición de los resultados de la administración pública no se realiza en términos de utilidades o ganancias que se reparten en beneficio de particulares sino por el grado de eficiencia de los servicios que se llevan a la comunidad, tales como educación, salud, seguridad, comunicaciones, energía, por



lo que no existe una exacta relación entre inversión y utilidades, puesto que el costo de la inversión debe reportar cierto grado de satisfacción o bienestar a pueblo.

“En la administración pública no hay mercado con precios económicamente planificados que deban aumentar o disminuirse según los costos de operación, el objetivo es el buen servicio aun con los altos costos. El control se realiza a través de un control fiscal y social, que en nombre de la sociedad ejercen ciertos órganos, creados para este fin, como por ejemplo las contralorías, procuradurías. El control fiscal verifica que los fondos públicos sean gastados de acuerdo a la ley y la eficiencia administrativa. Las procuradurías velan por el buen desempeño de los funcionarios”.¹⁵

De manera puntual, la administración pública se trata de una atribución estatal orientada hacia prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que esta actividad es la parte más dinámica de la estructura gubernamental, que actúa en forma permanente, lo cual conlleva a que incremente sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello, con lo cual se enfrenta a las problemáticas que le permitan realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran.

Es decir, que la administración pública es la actividad, práctica, permanente y concreta que tiene el Estado, para satisfacer las necesidades de la colectividad.

¹⁵ Ibid.



2.1. Definiciones de administración pública

Existen diversas definiciones sobre la noción de la administración pública, sin embargo, en este apartado únicamente se expondrán la de los autores más conocidos en esta rama jurídica.

“Administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.¹⁶

“La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurarla ejecución de su misión”.¹⁷

“La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 60.

¹⁷ Fraga, Gabino Emérito. **Derecho administrativo**. Pág. 36.



elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares”.¹⁸

Acorde con las descripciones citadas, es importante establecer que en las mismas no sólo se hace referencia al contenido del concepto administración pública, sino que también se hace referencia a los elementos que la integran, lo cual implica una gestión estatal estática y dinámica, siendo el primer caso lo relativo a la estructura o esquema administrativo y lo segundo las actividades de las dependencias públicas propiamente dichas.

En el sentido dinámico, se trata de la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud dicta y aplica las disposiciones relativas al cumplimiento y la observancia de las leyes y reglamentos, en aras del interés público. Mientras que en su orientación estática, se integra por los la estructura de la administración pública está compuesta, en rigor por el esquema formal de los tres poderes tradicionales del Estado; es decir, ejecutivo, judicial y legislativo, aunque en la práctica se trata principalmente de la actividad realizada por el primero de ellos, lo cual no implica inexistencia de un área de administración pública, tanto en el Congreso de la República de Guatemala como en el poder judicial o bien los organismos constitucionales autónomos.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 74.



La administración pública ejecutiva está integrada por el presidente de la República, los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados; mientras que en el plano municipal, se manifiesta en la actividad realizada por el Concejo Municipal, el alcalde y los empleados municipales.

La administración pública, para realizar su actividad, cuenta con un conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y con personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios al gobierno estatal o municipal.

“En otro orden del pensamiento, en dos sentidos se puede entender y explicar la administración pública: estático y dinámico; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa. En tanto, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposición es al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público”.¹⁹ Lo anterior implica que para cumplir con los fines que la ley determina al Estado, este cuenta con una estructura gubernamental y un cuerpo de funcionarios y empleados encargados de la administración gubernamental.

“La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones

¹⁹ Rodríguez Arana, Jaime. **El derecho administrativo global**. Pág. 23.



de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: los Estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".²⁰

En otras palabras, la administración pública consiste en la actividad del Estado, lo cual es observable a lo largo de la historia estatal desde finales del siglo XVIII, en donde la gestión gubernamental tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación de la sociedad a través de brindarle los servicios esenciales para su reproducción, con lo cual contribuye al bien común como entorno indispensable en la supervivencia de una población estatal determinada.

"La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que hace. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptuar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada. Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para perpetuar y desarrollar a la sociedad".²¹

Con base en las argumentaciones precedentes, se puede establecer que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a

²⁰ **Ibid.**

²¹ Béjar Rivera, Luis José. **Derecho administrativo, perspectivas contemporáneas.** Pág. 73.



producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de las personas individuales y colectivas que la constituyen.

“Los elementos constitutivos de la sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales. Dentro de la sociedad moderna, ambos elementos deben ser potenciados de manera conjunta para producir su perpetuación y estimular su prosperidad. De hecho, la administración pública existe solamente en función de la sociedad, de modo que debe esperarse de la administración que se aseguran los derechos comunes y personales, que la tranquilidad reine en las familias y la paz entre los ciudadanos; que las propiedades estén preservadas de la violencia o de la astucia; en donde la fuerza pública contribuya al mantenimiento del orden para que la industria nacional se aumenta con la industria particular, con lo cual el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee y todos disfruten de aquella seguridad que aumenta a la existencia y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos”.²²

Como resultado del acto administrativo y la gestión gubernamental, el Estado es una asociación de dominación obligatoria y consensual. Esta paradoja supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad, cuya perpetuación esté fundada en la vida cívica; sin embargo, la administración pública esencialmente consiste en una capacidad del Estado para producir servicios a la población que contribuyan al desarrollo de la sociedad.

²² Ibid.



“Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública y, por consiguiente, a dos definiciones, una amplia, otra estricta: En sentido lato, administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. En sentido estricto, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad”.²³

Esto significa que la administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno, sino que la misma es la gestión gubernamental en acción que se encarga de implementar los fines y objetivos del Estado.

“Efectivamente: los Estados más poderosos son los mejor administrados y, por consiguiente, aquellos cuya balanza comercial es favorable, que detentan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada”.²⁴

Estos fines son los que permiten de manera práctica diferenciar entre lo que es la administración pública y la privada, puesto que ésta última persigue un propósito de

²³ Vigo, Luis Rodolfo. **De la ley al derecho**. Pág. 4.

²⁴ **Ibid.**



lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la pública sólo se justifica por los intereses generales que la ley le confiere.

Esta diferencia se fundamenta principalmente en el hecho que la tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil, siendo mucho más amplio el tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas que en el sector privado, lo cual exige formas especiales de administración.

Asimismo, debido a la universalidad de las funciones del gobierno que suponen la obligación de éste de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general, para lo cual hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndola de las empresas privadas que sirven para un grupo determinado.

De igual manera, la gestión pública tiene una responsabilidad ante el pueblo, porque sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica, de ahí que cualquier acto administrativo puede convertirse en un ingrediente explosivo para la opinión pública, por lo que la administración gubernamental debe adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada, principalmente en un sistema democrático y representativo de gobierno como el guatemalteco acentúa esta peculiaridad.

A diferencia de la empresa privada, los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción,



frente al cual se requieren protecciones especiales, porque sus actuaciones deben estar controladas, a partir de procedimientos y formas de organización especiales que limitan la autoridad evitando su abuso.

Otra diferencia con la administración privada es que la eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos.

2.2. Teoría sobre administración pública

La teoría acerca de la administración pública consiste en el estudio de los aspectos administrativos del Estado, a ella le competen los principios que explican, de manera general, el ser y el devenir de la gestión estatal, es decir, cómo los órganos del Estado participan activamente en la realización del bien común.

A partir del surgimiento de la teoría sobre la administración pública, lo administrativo fue diferenciado de lo político, lo financiero y lo económico, dentro del fenómeno estatal en su conjunto. Se trató de una precisión de funciones que se especializaban entre sí, pero que permanecían estrechamente relacionadas dentro de la unidad brindada por el Estado, aunque este ente es la unidad fenoménica y la unidad teórica que vincula a la ciencia de la administración pública, con otras ciencias políticas que también tienen al Estado como objeto de estudio.



“El momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, es fácilmente perceptible en el primer libro escrito sobre ciencia de la administración pública. Me refiero a la obra titulada Principios de Ciencia de la Policía (Grundzatzeder Policey-Wissenschaft) de Juan Enrique von Justi, publicada en 1756. En aquél entonces, policía significaba lo que hoy en día entendemos por administración pública, aunque en esa época la policía era una ciencia tan poco conocida, que este autor se lisonjeaba de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política, que es el arte del Estado”.²⁵

De acuerdo con Von Justi, la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro y es su principal ocupación instruirse de la conducta de las acciones y de los objetos o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas; mientras que el fin de la policía o administración pública es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible.

²⁵ Vergara Blanco, Alejandro. **El derecho administrativo como sistema autónomo**. Pág. 25.



Entendía que para cumplir con ese fin vela en la cultura de las tierras, procura a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establece un buen orden entre ellos y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado; sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política.

"Muchos autores que han escrito sobre la policía, han confundido sus principios con los de hacienda, dejando muy mal, cumplidas sus empresas. Yo convengo en que estas dos ciencias tienen mucha relación entre sí. La policía es el fundamento y la base de la Ciencia de Hacienda y a ella le toca ver hasta qué punto pueda aumentar la sin vejación del público; más no impide esto, que estas dos ciencias tengan cada una sus límites. La policía trabaja a conservar y a aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la hacienda se ocupa de descubrir medios para emplearlas del modo más ventajoso, para poder en tiempo de necesidad o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer".²⁶

"Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a Zinke, consejero del Tribunal de Hacienda. El que estableció en el principio de su obra algunos principios fundamentales de la economía, de los cuales deduce los de la policía, después examina algunas circunstancias particulares de la primera, luego relativamente a la policía; de manera que independientemente de infinidad de repeticiones en que cae, no trata de policía conforme debía hacerlo,

²⁶ **Ibid.**



porque esta ciencia se extiende más que la economía, sin contar que omite una gran cantidad de artículos de policía importantísimos, de los que no trata sino muy de paso".²⁷

En la actualidad la teoría de la administración pública hace énfasis en los principios que sustentan el conocimiento administrativo, el conocimiento en sí y el uso social que tiene; por consiguiente, debe desecharse toda interpretación de esta rama del conocimiento como una disciplina solamente destinada a tratar temas instrumentales y de escasa monta, tales como la racionalización de ingresos o los procesos administrativos inherentes al manejo de los expedientes, tal como lo hacen quienes se ciñen a las actividades institucionales.

"Antiguamente, la Ciencia de la Administración Pública estaba asimilada a nociones diferentes a su especificidad y con frecuencia se le consideraba poli, multi, pan o trans-diciplinaria. Vista de tal modo, la administración pública aparecía como un campo de estudio residual de otras disciplinas, y por lo tanto, secundario y accesorio; sin embargo, hace mucho tiempo que se liberó del vasallaje a que la obligó el derecho durante la primera mitad del siglo XX, especialmente el derecho constitucional y el administrativo".²⁸

Una de las características sobresalientes de la ciencia de la administración pública, ha consistido en un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una

²⁷ **ibid.**

²⁸ Jiménez Corado, Geydi. **Ciencias de la administración.** Pág. 47.

larga pugna por conservar su identidad y definición, aunque pocas ciencias sociales han estado tan ocupadas por esta labor continua de construcción perenne de su saber.

El cultivo teórico de la administración pública ha estado más ocupado en la edificación constante de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología, porque el fin perseguido por la misma es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad, para aplicar los principios doctrinarios a realidad administrativas estatales de manera particular.

“La ciencia de la administración, principalmente desde la perspectiva europea continental, encuadra a las administraciones públicas dentro su contexto histórico, político y social, estando lejos de la contemplación de estas administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata, ignorando la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, empero, de antiguo y ahora, existen tendencias orientadas a privilegiar ese tipo de contextuaciones y asimilarse de una manera más estrecha y comprometida”.²⁹ Esta argumentación se orienta a establecer que la teoría de la administración pública, tanto en lo referente a la organización como a los medios de acción de la misma, está integrada con principios de naturaleza universal, tales como los que constituyen y sustentan a la sociedad, debido a su carácter universal y público.

²⁹ **Ibid.**

2.3. Actividades funcionales y actividades institucionales

La administración pública, como función del Estado realiza actividades funcionales e institucionales, siendo las primeras las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que en las segundas su objeto es el mantenimiento y operación de la gestión estatal, por cuanto que constituye un organismo.

Las actividades funcionales entrañan un territorio de infinitas variedades, un abanico de tareas estatales de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia; mientras que las institucionales son aquellas que están involucradas en políticas específicas tales como la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información; las cuales tienen un carácter esencial, por lo que son diferentes a las primeras, no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas.

El alcance de la administración pública, por consiguiente, llega al límite donde la necesidad de la realización de los fines del Estado lo demanda. No hay, pues, más límites que esas necesidades.

"La administración pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para

realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración".³⁰

Como se puede apreciar, en la administración pública todo está preñado de estatalidad, pero no todo lo estatal es administrativo, porque este último es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental.

En su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernamental-estales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general, lo cual determinaban que cada dependencia del gobierno tuviera una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras.

“Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecidas en 1621 para la resolución de consultas y el manejo de papeles. Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestor”.³¹

³⁰ **ibid.**

³¹ **ibid.** Pág. 49.



"La administración y lo administrativo es una consecuencia natural del estado social como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad".³²

Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece a su organización, debido a que la misma debe su surgimiento al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.

"Con base en estas ideas, Carlos Juan Bonnín estableció desde principios del siglo XIX, los principios de la administración pública, siendo estos los siguientes:

- 1) Que la administración nació con la asociación o comunidad;
- 2) Que la conservación de ésta es el principio de la administración;
- 3) Que la administración es el gobierno de la comunidad;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general".³³

³² González Pérez, Jesús. *El administrado*. Pág. 32.

³³ *Ibid.*



En sus cometidos, la administración pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene que ver con su vida, goces y actividades, porque a ella le corresponde atender las necesidades sociales, para lo cual tiene una índole propiamente pública; por consiguiente, la gestión estatal es más que una técnica y dirección eficientes, puesto que esta no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y una servidora que se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad.

En otras palabras, se entiende que la administración pública, desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental que el Estado debe implementar para lograr el bien común.





CAPÍTULO III

3. Las reformas a la administración pública

En los últimos veinte años, la reforma del Estado y de la administración pública es uno de los temas principales en la agenda política, lo cual va desde medidas orientadas hacia la simple reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado, hasta aquellas que plantean la implementación de la gerencia y los principios de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos; en ambos casos, el argumento principal es construir una administración pública eficiente y eficaz para enfrentar los nuevos desafíos, que asegure los derechos sociales y con ello el cumplimiento de las funciones estatales para promover el bien común.

Estas propuestas de cambio en el sector público se plantean ante el incremento en extensión y profundidad de las funciones de la gestión pública, de acuerdo con las expectativas y exigencias de la población, las cuales condicionan que la misma ejerza con intensidad variable sus actividades reguladoras del sistema económico, interventora o promotora del desarrollo y prestadora de servicios básicos para la comunidad.

De acuerdo con esta amplitud de funciones, se hace necesaria una política de desarrollo institucional de la administración pública, política que se materializa en el fin último de garantizar el cumplimiento de las funciones mencionadas a través de la



elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social por medio de los cuales se canaliza la acción pública.

El mejoramiento de la administración adquiere su significado cuando tiende a la adecuación de la misma a los fines del Estado, redefinición que ha de ser permanente por cuanto las respuestas a los requerimientos de los ciudadanos varían dentro de un proceso de evolución constante que en las últimas décadas ha sufrido aceleración considerable gracias al incremento de la población y de la demanda de servicios públicos.

Asimismo, la función promotora del desarrollo de la administración pública, solo puede cumplirse si la estructura estatal actúa de manera coherente, eficiente y eficaz a través de una planificación del desarrollo que coordine el engranaje institucional con suficiente capacidad operativa y gerencial para la atención de los diferentes servicios públicos.

3.1. Naturaleza de la reforma administrativa

Las diversas definiciones que de la reforma administrativa se han dado, permiten entenderla como un proceso social de cambio permanente en la administración pública, implementada de manera intencional, para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo a través de sus dependencias.



“En cuanto proceso permanente de carácter social, la reforma administrativa es un proceso que incide especialmente en la estructura y funcionamiento de la administración pública, a fin de adecuarlos a los objetivos del desarrollo integral; sus acciones deben ser sistemáticas y sostenidas, ya que la administración pública debe evolucionar de acuerdo a los planes de desarrollo, por lo que los cambios estructurales deben estar dirigidos a lograr la adecuación permanente de la administración pública, en relación con las aspiraciones de la comunidad nacional”.³⁴

A partir de ser un cambio conducido intencionalmente, la reforma administrativa es un proceso permanente y sistemático, que teniendo en cuenta la situación existente, trata de perfeccionar los organismos estatales para instrumentar adecuadamente el programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, para lo cual es indispensable programar y dirigir conscientemente los cambios y adecuaciones que en forma permanente requiere la administración pública.

Esto implica que el cambio planificado constituye el elemento clave de la reforma administrativa; proceso de cambio planeado por el cual las dependencias públicas puedan efectuar la transición de su situación actual hacia condiciones más deseables.

De manera sintética se entiende que, una reforma de la administración pública es un esfuerzo y un proceso permanente, porque todo cambio no solo es un ejercicio de

³⁴ Campero Cárdenas, Gildardo. **Reformas administrativas en América Latina**. Pág. 11.



conciencia que parte de la realidad existente, sino también y fundamentalmente una conducción intencional del cambio.

En los últimos años, entre los planes de reforma de los gobiernos se han utilizado conceptos como planificación, desarrollo o modernización de la administración pública, para significar que la acción reformadora ha pasado de ser un fin en sí misma a ser un valioso elemento del desarrollo nacional.

“En efecto, aunque las reformas administrativas tienen una larga trayectoria en la región, a las anteriores a la planificación se les ha atribuido, en general, la característica de haber sido motivadas por objetivos limitados y no vinculados directamente con el desarrollo económico y social, así como por su utilización partidista por parte de gobiernos de corta o larga duración, de facto o elegidos; sin embargo, se ha reconocido que las deficiencias administrativas surgidas de las prácticas tradicionales son diferentes de las que se originan en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo”.³⁵

Han existido casos donde la reforma de la gestión estatal ha sido motivada por la búsqueda de la eficiencia como único propósito, centrándose en medidas de racionalización y austeridad, tendientes a la reducción del gasto público o al déficit fiscal, como se ha estado planteando en los últimos meses en Guatemala a partir de la falta de ingresos estatales para pagar los gastos que ocasiona el funcionamiento de las dependencias públicas.

³⁵ **Ibid.**



“En ocasiones, la reforma administrativa se acometió básicamente desde un punto de vista formal-legalista, adoleciendo de un marco de referencia que permitiese abordarla integralmente; convirtiéndose, de tal suerte, en sinónimo de cambio de estatutos, reglamentos y flujos de rutina, ignorándose el hecho de que una organización es un sistema múltiple de personas. Todo ello se explica en el hecho de que para muchos, una reforma administrativa es una ley o varias leyes que modifican un organigrama, cambian funciones o simplifican procedimientos; en realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma, pero su objetivo final no se cumple por decreto, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes”.³⁶

Estas experiencias de reforma administrativa, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarlas como un esfuerzo cuyo foco de acción estuvo centrado casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema y su orientación estratégica fue procesalista, lo cual presupuso un condicionamiento de los fines a los medios.

Esta lección permite tipificar a este tipo de reformas como procedimentales y técnicas, puesto que propendió al mejoramiento del orden de la administración pública, haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos, puesto que gestión administrativa era sinónimo de orden y el mejoramiento de sus métodos administrativos el propósito de la reforma; en cambio,

³⁶ **Ibid.** Pág. 12.



con el impulso tomado por la planificación socioeconómica y los obstáculos administrativos encontrados por ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con la socioeconómica.

Por eso es que en las propuestas de reforma administrativa en la actualidad, al enfocarse en la misma, se estima necesario hacer referencia al proceso del desarrollo nacional, por cuanto la reforma tiene un objetivo ligado a la planificación de tal proceso, de ahí que por eso se haga referencia a la planificación administrativa, entendida como un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo determinado por medio de políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio, de un nivel administrativo existente a otros mejores.

“Por medio de la planificación administrativa se trata de procurarla máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento del producto en bienes y servicios. La planificación administrativa, al integrar el esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, hace que en América Latina la reforma adquiera bajo esa filosofía una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida”.³⁷ En efecto, la transformación de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública tienen ahora una nueva justificación y una

³⁷ Amaro Guzmán, Raymundo. **La reforma administrativa: República Dominicana.** Pág. 15.



nueva ética: para que dejen de ser un freno y lograr que los mismos permitan la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

Esta propuesta se plantea porque se considera que una de las causas de la ineficacia de los planes estatales ha sido la existencia de una administración pública incapaz de servir, no sólo para una eficiente formulación de planes, sino para una eficaz ejecución y evaluación de los mismos.

“De ahí que países como Venezuela estimen que el propio sistema de planificación debe ser modificado; Costa Rica realice programas de racionalización administrativa con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo; y México considere que los trabajos de reforma administrativa han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que persigue el gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia”.³⁸

Es por lo expuesto que al relacionar la planificación global y la planificación administrativa, debe tenerse en cuenta al respecto una serie de cuestiones prácticas que no se limitan a la coordinación institucional, entre las que se encuentran la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales, la estructuración de políticas administrativas ajustadas a ellos, la compatibilización de

³⁸ *Ibid.*



objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global, la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan administrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en el mismo.

“Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de reforma, afirman que en la experiencia latinoamericana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento luego y largos periodos de letargo después. Subrayan, de nuevo, que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado circunscribió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades en crisis, introducción o modernización de sistemas de apoyo). Pero estos cambios no tuvieron continuidad en el tiempo y no llegaron a remover las causas generadoras de problemas en las dependencias públicas, sobre todo en las directamente responsables de la prestación de servicios y producción de bienes para la sociedad”.³⁹

Esta realidad ha conducido a los teóricos de la administración pública y a los ejecutores de las reformas administrativas a concebir el desarrollo administrativo como una nueva perspectiva, comprendiéndolo como un proceso dinámico, ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral. Esta interpretación se debe a que el desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer

³⁹ *Ibid.* Pág. 16.



que la administración pública promueva y rija ese cambio; es decir, se trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple.

Para Guatemala, la alternativa de desarrollo administrativo que ahora se emprende, supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata, lo que tiene como consecuencia la elección del criterio de producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración pública para que cambie, partiendo que para lograr este propósito debe profesionalizarse a los funcionarios estatales, para lo cual crearon el Instituto Nacional de Administración Pública.

En tal sentido, el desarrollo administrativo o la reforma en Guatemala se entiende como un proceso que en lugar de agotarse a medida que se desarrolla, se va auto sosteniendo mediante la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan a la ejecución de los programas de Gobierno.

“De la misma manera, el proceso de desarrollo administrativo en Honduras, más que brindar soluciones a la problemática administrativa, busca desarrollar las potencialidades y capacidades institucionales, para que sean los mismos organismos



quienes se auto-adequen constantemente, con arreglo a las orientaciones y directrices que establece el Plan de Desarrollo Administrativo del sector público. Interesa que al desarrollar tales potencialidades y capacidades, éstas se constituyan como agencias de cambio organizacional planificado".⁴⁰

El desarrollo administrativo se complementa con un ingrediente finalista o ideológico y otro valorativo o axiológico. En cuanto al primero, esto es, a su contenido, el mismo centra su acción en un énfasis a las actividades sustantivas del Estado, de modo que no se limite como ha sido tradicional, al mejoramiento de las actividades de apoyo a la gestión y busque así afrontar directamente los problemas que afectan a la administración pública, mejorando la cantidad y calidad de los servicios, bienes y regulaciones que entrega a la sociedad; mientras que en su aspecto valorativo, se sustenta en un proceso representativo de naturaleza democrática, el cual se caracteriza por poner de relieve los problemas que vive a diario el usuario de la gestión estatal y comprometerse en un programa para solucionarlos.

Esta concepción determina que se comprenda que el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas sociales, por lo que el mismo está por encima de las dimensiones estrictamente formales y técnicas, porque se orienta hacia la promoción de la auto renovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados del sector público que garantice un proceso acumulativo de modernización e institucionalización.

⁴⁰ Consejo Superior de Planificación Económica. **El desarrollo administrativo de Honduras**. Pág. 18.



“La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Visto desde este ángulo, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden”.⁴¹

Así definida, la modernización administrativa comprende parámetros y objetivos diferentes a los de la reforma en su acepción tradicional, porque la misma busca la innovación y persigue la eficacia con una orientación teleológica, porque no se trata de cambios destinados simplemente a lograr una mayor eficiencia de una administración pública tradicional, sino a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar al unísono con la transformación que el país necesita experimentar.

“La experiencia de México muestra cómo además de las reformas incrementales que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que ya se prestan, de tiempo en tiempo, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo, para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones

⁴¹ Laurelio Pinto, Aluzio. **Modernización y reforma administrativa**. Pág. 32.

de la población, así como para adecuar las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el desarrollo, además de la necesidad que tiene el país de plantearse claramente qué tipo de administración pública requiere para cumplir con la tarea que habrá de corresponderle en el presente siglo”.⁴²

“La enseñanza de América Latina en el campo de la reforma administrativa permite observar una metamorfosis en su naturaleza, al transitar por un continuo de medidas de mejoramiento tipificadas como reformas procedimentales y técnicas para llegar a la reforma programática. Esta última encuentra su objetivo en el contenido mismo de los programas de trabajo, más que en los métodos o en el orden que se sustenta en los procedimientos y rutinas de la administración. El foco de la reforma se traslada de la forma a la substancia, de la economía y la eficiencia a la eficacia en el logro de las metas, del mérito burocrático al bienestar de la población”.⁴³

Es este énfasis novedoso sobre el desempeño o realización de los programas lo que permite que se inicie realmente un movimiento hacia la reforma administrativa, donde el producto o resultado, se convierte en la palabra clave y la burocracia avanza forzada por los programas de trabajo, para hacer de la gestión pública un mejor instrumento, a través del cual se alcanzan los objetivos de orden público de la sociedad guatemalteca. Es decir que los programas administrativos tienen con fin primordial, la erradicación de la burocracia y el buen funcionamiento de la gestión pública.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.



3.2. Propósito de la reforma administrativa

A partir de establecer que las reformas a la administración pública son acciones deliberadas para lograr que la misma sea eficiente y eficaz como herramienta para el desarrollo social, la elección clara de los objetivos globales de la reforma administrativa es requisito fundamental para su éxito; por consiguiente, cuando se busca la eficiencia y la eficacia a través de los trabajos de reforma, éstos están dirigidos, dentro de una cadena de medios afines, a un propósito sustantivo.

Esto implica que se trata de iniciar una reforma administrativa no por un simple capricho orgánico, ni por un prurito racionalista, sino como una de las respuestas fundamentales para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país, por lo que no se trata entonces, de hacer el ejercicio de la anti burocracia o de un simple afán de renovación sin sentido que busca el cambio por el cambio ni orientarse a la reducción de costos debido a la falta de presupuesto estatal.

Se trata ante todo promover la reforma de la administración pública teniendo como propósito fortalecer a la misma y transformarla en un instrumento adecuado, para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas de gobierno.

“La motivación intencional del cambio administrativo se ha puesto de relieve, en los sectores públicos de la región, cuando éstos buscan con la reforma fortalecer y



adecuar a la administración pública en función del desarrollo económico y social según se advierte en los propósitos perseguidos por Panamá, Ecuador, Honduras y El Salvador. Tal cometido general se complementa cuando países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú añaden el carácter instrumental del objeto de cambio, cuyo desempeño, en el logro del desarrollo y la ejecución de los planes, debe calificarse en términos de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad”.⁴⁴

A manera de ejemplo para modernizar la gestión estatal en Guatemala es imperativa una administración pública eficiente, técnica y honesta, para lo cual es necesario erradicar la lentitud, la corrupción y el despilfarro, con lo cual el gobierno se reformará profundamente para garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas, teniendo como efecto la promoción del desarrollo económico y social del país.

“Del análisis anterior se deriva una distinción en cuanto a la dirección de los propósitos de la reforma administrativa en América Latina, que permite calificarla como un esfuerzo orientado hacia objetivos múltiples. En efecto, un grupo de éstos se encaminan al interior de la administración y se interesan, principalmente, en su mejoramiento, en cuanto a la productividad o uso racional de los recursos (eficiencia) y la honradez en la conducta de los funcionarios públicos (honestidad). Otro grupo de propósitos de la reforma tiene que ver con el papel del sistema administrativo en relación a la sociedad global. Aquí se aplica a la eficacia (grado de cumplimiento o logro de los objetivos) como indicador del efecto último de la administración pública en

⁴⁴ *Ibid.* Pág. 33.

la sociedad, así como de su capacidad para alcanzar o responder a los objetivos del desarrollo. Dentro de este grupo, la correspondencia oportuna entre fines y medios (congruencia) constituye un propósito fundamental de gobierno”.⁴⁵

De acuerdo a este autor, la eficiencia se concibe como la capacidad para lograr mayor productividad y la eficacia, como la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. La eficiencia no puede ser un objetivo único en un programa de mejoramiento del sector público, ya que por esta vía puede llegarse, inclusive, a perfeccionar aspectos que lejos de facilitar, obstruyen el proceso administrativo, tal es el caso de algunas leyes y mecanismos de control; mientras que la eficacia es lo deseable, ya que el sector público requiere de ella para alcanzar sus objetivos, por lo que la combinación de ambos enfoques es lo ideal.

Por consiguiente, aumentar la eficiencia de las acciones de la administración pública, constituye una meta importante, pero no es suficiente para la reforma administrativa, puesto que tan elemental como aumentar la productividad y la eficiencia es que se cumplan los objetivos propuestos por el sistema político, del cual la administración es sólo su medio de ejecución.

Se trata, entonces, de establecer que la administración pública en la segunda mitad del siglo XX dejó de ser una herramienta para alcanzar los fines del Estado, para volverse un fin en sí mismo, donde el interés de la burocracia se sobrepuso a las necesidades sociales.

⁴⁵ López Portillo, José. **Reforma administrativa**. Pág. 42.



3.3. Estrategia de la reforma administrativa

Uno de los puntos más importantes a definir en un proceso de reforma administrativa, es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita, tomando en cuenta que todo cambio enfrenta resistencias, especialmente en entornos como el guatemalteco, donde la burocracia ha generado nichos de poder a partir de defender el statu quo, por lo que su abordaje debe tomar en cuenta esta realidad.

“El concepto de estrategia en reforma administrativa se relaciona con las políticas principales o maestras (mega-políticas), las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras dentro de las cuales deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse. Esto es, aquellas decisiones de política, que se refieren, en el nivel más general, a tomar medidas para alcanzar el fin, que en este caso corresponde a los propósitos de la reforma”.⁴⁶

En Guatemala, diversos han sido los enfoques o elementos de estrategia que se han tomado en consideración para el estudio de la administración pública y la propuesta de medidas de cambio, debido a que cada gobierno implementa su propia concepción de cambio, así como define estrategias particulares para llevarlo a cabo, pero esas propuestas o políticas públicas implementadas por los Estados, deben responder a las necesidades de la colectividad.

⁴⁶ Parsons, Talcott. **Estructura y proceso en la sociedad moderna**. Pág. 66.



“La reforma administrativa forma parte de los cambios sociales y por lo tanto, no se produce en el vacío. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública, concebida como un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular. De donde, los múltiples subsistemas que integran al Estado inciden especialmente en el comportamiento de la administración, a fin de adecuarla a sus objetivos. De tal suerte, que la reforma administrativa se asocia a reformas de tipo político, cultural, social, económico y legal”.⁴⁷

Esto significa que debe comprenderse que la reforma administrativa está orientada hacia el desarrollo económico y social, por lo que no constituye, entonces, un fin en sí mismo, sino que está fundamentalmente ligado a ese proceso.

La reforma administrativa está estrechamente vinculada con la planificación y la programación económica y social y, por consiguiente, la estrategia del cambio tendrá como eje fundamental al sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación; puesto que la necesaria vinculación de la reforma administrativa al proceso de desarrollo, exige su indispensable relación en la función de planificación.

“La reforma administrativa en sí misma constituye un proceso planificado y evaluado. Esto significa que, la reforma no sólo es un buen propósito, sino fundamentalmente una actividad programada. Puesto que si la reforma administrativa tiene por objeto la

⁴⁷ Brewer Carías, Allan. **Palabras en el acto de instalación del consejo de reforma administrativa del ministerio de hacienda.** Pág. 30.



adaptación de la administración pública a un proceso de desarrollo nacional planificado, ello implica que la misma reforma administrativa tiene que ser una reforma planificada. En consecuencia, su concepción y desarrollo obedecen a un plan de acción, se ciñe a un procedimiento racional y obedece a una metodología que permite que las diversas acciones que se adelanten, respondan a unos linchamientos de política y a unos objetivos claramente definidos y previamente identificados”.⁴⁸

De acuerdo con los principios básicos de las ciencias de la administración, la expresión operativa de esta planificación se produce por medio de planes, programas y proyectos, indicando claramente los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.

Asimismo, es de fundamental importancia la evaluación y el control continuo del avance de esos programas en función de las metas establecidas, para adoptar las medidas correctivas pertinentes a las desviaciones observadas, para ello, deben llevarse a cabo comparaciones periódicas de lo actuado y confrontarlas con el marco de referencia y con el programa original, para generar y rendir a la autoridad respectiva los informes de resultados.

“En este aspecto adquiere especial importancia la construcción y utilización de indicadores administrativos, para lograr la medición de los resultados obtenidos en forma sintética pero con un alto contenido informático. El análisis crítico y la

⁴⁸ Ibid.



evaluación del proceso de reforma deben realizarse con la amplia participación de los directamente vinculados a su ejecución, dentro de sus respectivos ámbitos, facilitándose así una labor constante de evaluación y rectificación de resultados en todo nivel. Esa tarea de autoevaluación de la reforma podrá complementarse y apoyarse en visitas periódicas de evaluación practicadas por la unidad central de reforma administrativa, la cual deberá relacionarse al efecto con las unidades sectoriales”.⁴⁹

Como se puede apreciar, se entiende que la reforma administrativa es global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implantación, porque debe tenerse en cuenta la integralidad o universalidad de la reforma, involucrando a todas las esferas de la gestión estatal dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad, evitando realizar cambios parciales que no incidan en la mejora del quehacer público.

“Sin embargo, como no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, convendrá dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera. Este principio de gradualidad supone la ejecución por etapas del proceso de reforma, así como la identificación y fijación de áreas y tareas prioritarias; de ahí que la reforma administrativa está circunscrita a los ámbitos jurisdiccionales que el marco político, administrativo y legal establezcan. De acuerdo con esta estrategia, aunada al principio de simultaneidad, es posible realizar paralelamente la reforma en los distintos niveles de gobierno, en los órganos de los poderes del Estado, así como en las dependencias

⁴⁹ Ibid.



e instituciones o entidades de la administración pública centralizada y descentralizada”.⁵⁰

Lo expuesto permite establecer que una posible estrategia de reforma que logre su objetivo debe cimentarse en el principio de gradualidad, el cual se orientaría hacia los cambios en el gobierno central, posteriormente se ocupará del sistema descentralizado de gestión, hasta cubrir los gobierno locales en el nivel municipal.

En relación al tiempo, la reforma administrativa se entiende como un acto constante de modernización y mejoramiento el cual se realiza permanente, a fin de adaptar el medio a los fines cambiantes de la acción del gobierno, en función de las transformaciones de la sociedad, lo cual implica que el mismo tiene comienzo pero no plazo de finalización; por lo que este cambio se promoverá de acuerdo a la mejor época para establecer un programa de reforma e impulsar una coyuntura favorable para su implementación.

“Tal ha sido el caso de la reforma administrativa a fondo emprendida en México, valiéndose de la oportunidad de renovación del Presidente de la República que cada seis años se presenta. La estrategia de reforma estimó que de no aprovecharse esta especial coyuntura para llevar a cabo la transformación profunda de la administración pública, sancionada por una nueva ley orgánica, es probable que hubiera sido necesario esperar otro período sexenal para volver a intentarlo. La administración de la crisis económica que vivió el país al inicio del nuevo gobierno, hizo también

⁵⁰ *Ibid.* Pág. 32.



necesario introducir para esa emergencia medidas inmediatas de modernización y mejoramiento administrativos”.⁵¹

“La alternativa de modernización o mejoramiento de la administración pública constituyen posibilidades de orientar el proceso de reforma por la vía incremental o innovadora. En ocasiones se sugiere proceder por la vía evolutiva más que por el camino de la revolución administrativa o transformación profunda de las estructuras y sistemas de las organizaciones públicas. Este último sería el caso de muchos países en desarrollo en donde, de hecho, lo que se requiere es una revolución administrativa en apoyo de los cambios revolucionarios en el campo económico y social”.⁵²

Para que sea funcional y no tenga oposiciones, la reforma administrativa debe promoverse socialmente para que los actores involucrados en la administración pública no vean amenazados sus intereses ni la población tenga dudas de su veracidad; asimismo, debe ser sustentada en la voluntad y el apoyo políticos, especialmente de los partidos de la oposición porque de lo contrario se vuelve un instrumento de desgaste en contra del gobierno de turno.

“Así, por una parte, se considera que solo una acción iniciada desde los más altos niveles de gobierno podrá brindar resultados efectivos en las tareas de reforma. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección, deberán darse en forma abierta y sostenida. Por consiguiente, se debe procurar que los proyectos de reforma

⁵¹ **Ibid.**

⁵² Unidad de Administración Pública de la CEPAL. **La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina.** Pág. 36.



administrativa sean viables políticamente. En tal sentido no debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma han de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad política para llevarlos a cabo”.⁵³

“De esta suerte, la política no es necesariamente incompatible con las reformas administrativas. Así, en la misma proporción en que la reforma se viabiliza por tomar en cuenta los condicionamientos políticos, ella introduce una tasa considerable de racionalidad en el sistema político. De ahí, que la voluntad y el apoyo políticos constituyen un prerrequisito en la estrategia de reforma administrativa. La voluntad política implica la identificación de los representantes del régimen en el poder con las necesidades de reforma y disposición de los mismos a asumir los costos que implica su concreción”.⁵⁴

Por lo expuesto es que se comprende las dificultades que enfrentan las propuestas de reforma administrativa en Guatemala, donde el crecimiento del aparato burocrático no fue respuesta a necesidades sociales sino a intereses electorales.

3.4. Tendencias recientes en la reforma de la administración pública

La propuesta de reforma del Estado y de la administración pública cobró auge a finales de la década de 1980 y se profundizó en la última década del siglo XX. Su

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.



principal fundamento parte del supuesto que los cambios en la estructura y la gestión gubernamental conducen a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los funcionarios públicos para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos.

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella, el denominado modelo convencional de gestión pública reconoce básicamente a la reforma de esta como una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

En correspondencia con esta definición, la etapa inicial de las reformas en 1990 se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

“En esencia, los principios y técnicas que configuran el management público se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su neutralidad política. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de public management como reemplazante del término administración pública, se destacaban los beneficios que



traería aparejada una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”.⁵⁵

Esto quiere decir que puede considerarse a los Estados Unidos de América como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la política de reforma conocida como la reinención del gobierno.

El inicio de esta propuesta tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Bill Clinton, llevó a cabo un estudio del sector público con el objeto de impulsar un gobierno que tuviera a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, reformulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.

“El primer diagnóstico de los analistas recalca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe. Mientras que las burocracias estatales centralizadas se corresponden con los patrones culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información,

⁵⁵ Ramírez Brouchoud, María Fernanda. **La reforma del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del new public management.** Pág. 18.



para lo cual la administración debía focalizarse en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización)".⁵⁶ Esta concepción planteaba que de este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas de la era industrial, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario de la época globalizadora, en donde el punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.

Para esta propuesta de nueva gestión pública, reestructurar significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente, por lo que la consigna es que el gobierno debe eliminar lo que no necesita, lo cual implica afrontar el arduo desafío de resolver qué cosas debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos".⁵⁷ En principio, esa propuesta se orienta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación y superposición de dependencias y funciones, la eliminación de privilegios de especial interés como de todo aquello que no sea transparente.

⁵⁶ **Ibid.**

⁵⁷ **Ibid.** Pág. 19.



“La reingeniería es un concepto de cambio organizacional que se ha difundido con mucha fuerza en los años noventa y que propone, en esencia, empezar de nuevo, más que tratar de arreglar los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el papeleo innecesario y redundante, en donde la consigna de trabajar mejor, va de la mano del coste menor pero, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera, creando un grave contrasentido: buscar un gran ahorro a corto plazo puede socavar un esfuerzo mayor de mejorar la gestión e incrementar los costes a largo plazo”.⁵⁸

El énfasis de esta propuesta de nueva gerencia pública puesto en la reducción del gasto, puede atentar contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque esto dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta marcha.

“Para la nueva gestión pública se necesita reinventar o sea crear en el seno de la administración pública una cultura de espíritu empresarial que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Ahora, las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del

⁵⁸ *Ibid.*



cliente-ciudadano, para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas, lo cual significa colocar a los clientes en primer lugar, que implica captar su punto de vista (a través de encuestas u otras técnicas de esta naturaleza) como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios. En los casos en que el monopolio estatal fuera inevitable, las organizaciones deberían adoptar un perfil más acorde con el de las empresas de negocios”.⁵⁹

A esta reinvencción le sucede la realineación, lo cual significa que a partir de definir una estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado, lo cual no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual la estructura sigue a la estrategia.

Esta realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvencción; sin embargo, mientras que ésta tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización.

“Las experiencias en la administración estadounidense indican que el paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar, en donde la noción de reconceptualización, apunta básicamente a mejorar en todas sus dimensiones al ciclo de aprendizaje organizacional. Reconceptualizar, es desarrollar en el sector público una nueva

⁵⁹ **Ibid.** Pág. 21.



manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento”.⁶⁰

De este modo, esta propuesta de gerenciamiento de la administración pública considera que podrá crearse una cultura diferente en la gestión estatal, que involucre a su agentes en lo que ha dado en llamarse una visión compartida sobre el futuro, por lo que para alcanzar ese objetivo se debe promover un proceso de reconceptualización exitoso imprescindible para reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la dependencia pública, de manera tal de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos.

En los lineamientos directrices aportados por esta propuesta teórica se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a:

- a) Devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- b) Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- c) Desarrollar la competencia y la elección;
- d) Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- e) Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- f) Explotar la tecnología de la información;
- g) Mejorar la calidad de la regulación; y,
- h) Fortalecer las funciones de gobierno central.

⁶⁰ **Ibid.** Pág. 60.



Sin embargo, es de alertar sobre la posibilidad de considerar a los principios de la esta propuesta de reforma de la administración pública como un modelo unívoco de cambio y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como bastante abstractos, partiendo de que el aparato administrativo estadounidense es muy diferente del guatemalteco y de otros países, por lo que es importante considerar las características propias de cada país, para definir las mejores estrategias de reforma administrativa estatal.

Aunque es importante tener en cuenta que esta reconceptualización, podría explicar el progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma promovida en América Latina desde mediados de 1980 bajo el auge del neoliberalismo y las sucesivas presiones por la reducción del gasto público para resolver la crisis fiscal.

Esta amplitud de opciones, permite comprender el sentido de los conceptos de adaptabilidad, innovación, representación y participación como ideas fuerza para la configuración de un paradigma que no necesariamente podrá escoger del ámbito privado todos los recursos convenientes para su alcance, sino que también debe tomar en cuenta la eficientización de la administración pública desde una concepción de gerencia social, es decir, que la administración pública como actividad dinámica y permanente, deberá establecer los parámetros necesarios para la realización del bien común.

3.5. Reconstruyendo la administración pública con visión gerencial

Para enfrentar de mejor manera la consolidación democrática resulta un menester reconstruir la capacidad estatal de hacer efectivas las acciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población como parte del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza, por lo que se requiere una nueva visión administrativa de la gestión pública, especialmente orientada hacia una plataforma gerencial que permita aumentar la gobernabilidad democrática.

“La reforma gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países como lo muestran distintos estudios comparativos. Sin embargo, a pesar de las similitudes de las características en las experiencias de reforma, no existen fórmulas únicas, ni existe un único paradigma organizacional. El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuáles modificaron la forma burocrático-piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes- de ahí el nombre de gerencial”.⁶¹

Estos cambios se orientan hacia la transición de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la evaluación de los administradores a partir de los resultados efectivamente producidos, aunque estas modificaciones tenga su origen en

⁶¹ Unidad de Administración Pública de la CEPAL. *Op. Cit.* Pág. 38.



la iniciativa privada, el modelo gerencial puede adecuarse al contexto político democrático actual dentro del cual funciona el sector público guatemalteco.

“En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En este último, el número de participantes es restringido y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno por su parte, supone la toma de decisiones con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. De manera que la legitimidad de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia del mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática”.⁶²

Estos elementos permiten comprender que en el discurso de modernización desde lo gerencial se plantea que el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial, lo cual significa que debe promoverse la profesionalización de los funcionarios encargados de dirigir las dependencias públicas, quienes están en la obligación de formular las políticas públicas y de implementar las acciones para su cumplimiento a través de criterios de eficiencia, eficacia y control para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Este gerenciamiento de la gestión pública implica una readecuación completa de la administración estatal y no una simple implementación de nuevas formas de gestión, como las de calidad total o la implementación de algunos de los principios

⁶² *Ibid.*



administrativos en determinada dependencia, sino la promoción de la flexibilidad organizacional, la agilidad gubernativa, una mayor responsabilidad del servidor público hacia el usuario y la reducción de los tiempos y costos en los procedimientos administrativos.

“Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo que se puedan transformar las reglas actuales, para permitir que los administradores públicos adopten estrategias y técnicas de gestión más adecuadas. Igualmente, tampoco se trata de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas, situación que ha demostrado obstaculizar la flexibilidad de la administración pública. Por tanto el éxito del modelo gerencial depende, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que en suma, se constituirá en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad”.⁶³

Se orienta a promover una reestructuración de todo el aparato burocrático estatal para implementar una nueva cultura administrativa, que permita al Estado contar con un gobierno saneado en lo fiscal y lo financiero a partir de lograr su competitividad en su gestión, sin dejar de lado la función social en aras del bien común.

⁶³ Ramírez. **Op. Cit.** Pág. 21.



CAPÍTULO IV

4. Las reformas en la función administrativa para promover la gestión pública por parte de instancias estatales y no estatales

Desde la visión gerencial de la reforma estatal, se debe tener claro que la misma no implica categorizar lo humano y trascenderlo al ámbito de la efectividad y la eficacia, sino que se trata de ubicar como punto de partida al ciudadano, quien pretende desarrollarse socialmente de manera equitativa, donde el ideal es que sus objetivos se logren actuando a partir de principios y los valores éticos a partir que el Estado de Guatemala cumpla con la finalidad de organizarse proteger a la persona y a la familia, porque su fin supremo es la realización del bien común.

Desde la perspectiva gerencial, se trata de evitar el desmedido asistencialismo, para lo cual se define las metas o resultados en torno a la ejecución de las políticas públicas, porque considera que en la medida que el gobierno adquiera mayor capacidad para gestionar la administración pública, ayuda a consolidar la democracia, a promover el desarrollo económico y crear mecanismos adecuados para distribuir la riqueza, con lo cual se supera la práctica estatal vigente en la actualidad en donde predomina el activismo como respuesta a las demandas de intereses particulares o de pequeños grupos, dejando al margen a la población más necesitada de ayuda estatal de calidad. El incremento de la prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, ha generado la privatización de los servicios públicos básicos en la República de Guatemala.



Uno de los puntos centrales de la concepción gerencial en la reforma estatal es la profesionalización de los funcionarios, porque los mismos constituyen un sector estratégico dentro del aparato de Estado, porque los mismos están a cargo de la formulación, supervisión y regulación de las políticas, por lo que se debe formar una élite administrativa técnicamente capacitada y motivada para desarrollar habilidades para negociar y asumir su responsabilidad ante el sistema político, por lo que se debe reducir el clientelismo y la manipulación electoral, sin dejar de lado la necesaria supervisión de sus funciones por parte de la sociedad civil.

“En este sentido, la experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. Una es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejidad de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos. La otra, es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de reforma gerencial del Estado”.⁶⁴

“El papel de la burocracia deberá ser fundamental, no solo en el inicio de los cambios, sino en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándoles de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política. En segundo lugar, la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser

⁶⁴ Ruano, Jorge Adalberto. **La administración pública**. Pág. 27.



responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción”.⁶⁵

Lo citado se orienta a establecer que se deben establecer mecanismos que permitan la coordinación entre los partidos políticos y los grupos de presión con los funcionarios públicos, para disminuir en lo posible la politización de la estructura gubernamental, haciendo transparentes las decisiones e invirtiendo en el fortalecimiento de las recompensas salariales y la promoción de valores éticos de los cuadros medios de la administración pública.

Por eso es que esta propuesta al plantear la descentralización de la ejecución de los servicios públicos, la realiza porque considera que la misma es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado, puesto que las funciones delegadas a los gobiernos municipales, deben ser descentralizadas, con lo cual se lograr promover una mayor eficiencia y eficacia, así como aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas, para promover ampliamente el mandato constitucional de descentralización de la administración pública. Aunque se apoya la descentralización, tampoco se trata de que todo deba ser descentralizado, porque también resulta importante que el gobierno central continúe desempeñando un rol estratégico garante de la igualdad entre los departamentos y municipios, principalmente porque son muy marcadas las diferencias

⁶⁵ Ibid.



socioeconómicas entre estos, por lo que el gobierno central debe financiar el suministro de los servicios públicos en aquellas municipalidades que no tengan los recursos económicos para prestarlos completamente.

Por otra parte, hay que considerar que por no tenerse una tradición administrativa local, el proceso de descentralización, desde su inicio, deberá ser acompañado de un apoyo técnico proveniente del gobierno central, para que los gobiernos municipales asuman las políticas de gestión pública desde una perspectiva gerencial que supere los clientelismos electorales que caracterizan en la actualidad a las corporaciones municipales.

En todo caso, la propuesta gerencial pretende modificar las relaciones entre los partidos políticos que realizan gobierno y la ciudadanía a partir de promover una democratización de las relaciones entre el ente gubernamental y la población a nivel local, por lo que se considera necesario establecer mecanismos de cooperación entre el gobierno central y el municipal para establecer criterios reales de competencias y complementación para que la interacción entre las dos esferas no vulnere la autonomía del municipio ni esta sea un mecanismo que impida romper con el burocratismo y la ineficiencia administrativa de las corporaciones municipales, en donde existen prácticas de cacicazgos y autoritarismos locales.

“Otra característica importante de señalar en la reforma gerencial del Estado, es la desconcentración organizacional. Para ello, los organismos centrales deberán delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. Esto permitiría



orientar la administración pública a través de control de los resultados obtenidos, porque algo peculiar de la Administración Pública Gerencial es que se orienta básicamente, hacia el control de los resultados, y no tanto al monitoreo paso a paso de las normas y procedimientos como en el modelo burocrático weberiano. El establecer un control por resultados obliga a establecer claramente los objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos”.⁶⁶

Esta propuesta de evaluación de la eficiencia de la gestión pública es parte fundamental para ser desarrollado con detenimiento para su aplicación en la reforma gerencial del sector público, puesto que se orienta hacia la medición de la competencia administrada y el control social, así como el control judicial sobre actos ilícitos, para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos.

La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, es otra característica importante de la reforma gerencial del Estado. En esto habrá que considerar la participación de los ciudadanos tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.

En esta visión de reforma estatal, se trata de promover que la ciudadanía asuma un papel activo en la organización de la acción colectiva y, más específicamente, en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana, tales como la seguridad de la comunidad, la prestación de servicios públicos y el adecuado funcionamiento de la escuela pública, entre otros.

⁶⁶ Ibid.



“Característica última y fundamental de la gerencia del Estado será la de modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. Por lo menos en tres aspectos debe aumentarse el grado de responsabilidad del servidor público ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas y respetando los derechos del ciudadano como consumidor; ante los políticos electos en términos de la democracia representativa sean del gobierno o sean de la oposición; y ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal”.⁶⁷

Paralelo a esta reforma gerencial del Estado se debe implementar la infraestructura tecnológica necesaria para modernizar las herramientas de trabajo de los administrativos y estandarizar los procesos de gestión, especialmente cuando los mismos son parte de un proceso que involucra a varias entidades o dependencias públicas, las cuales deben estar en línea con lo cual se coordinen los actos administrativos que debe realizar el usuario.

En síntesis, el discurso de la reforma gerencial del Estado, busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público y con ello fortalecer su capacidad para promover el desarrollo integral de la persona, lo cual se considera válido desde el punto de vista técnico y político, dado que la tecnificación de varias dependencias públicas ha mejorado la eficiencia de las mismas, pero se limita su efectividad al no ser parte de un proyecto estatal de modernización y tecnificación, por

⁶⁷ **Ibid.** Pág. 29.



lo que las mejoras aisladas no logran el impacto sobre el burocratismo que se pretende.

4.1. La gestión pública por parte de instancias estatales y no estatales

Aun cuando la propuesta de gerencia estatal es una de las iniciativas que están en boga, es necesario establecer que la misma tiene como limitante hacer énfasis en los procesos y los sistemas, descontextualizando el aspecto humano de la gestión pública.

Por lo expuesto se considera necesario que cualquier reforma del Estado debe tener en cuenta el enfoque humano para que se priorice la aplicación de la política social, porque es imposible relegar este aspecto en el contexto guatemalteco, donde casi una de cada dos personas están por debajo de la línea de la pobreza, quienes expresan a diario de muchas formas su descontento y protesta por esa realidad.

Este factor humano es esencial, puesto que en Guatemala las políticas sociales son esenciales para la población, así como estratégicas para la estabilidad misma del sistema político vigente.

Tampoco se trata de defender la visión predominante en la mayor parte del siglo XX, donde el Estado era casi omnipotente, al estar involucrado en casi todas las actividades humanas, puesto que esta propuesta vigente en el siglo pasado



únicamente fomentó la corrupción y el clientelismo electoral; del cual hasta el presente no se ha logrado salir.

Lo anterior se debe a que aun cuando el Estado no puede promover y garantizar el desarrollo unilateralmente, porque hasta el presente el proceso de burocratización, ineficiencia y corrupción lo ha hecho más ineficiente e ineficaz para cumplir con sus fines, esto no debe ser motivo para pensar en la eliminación de varias de sus funciones, puesto que al implementar la reducción de su capacidad de reacción a niveles mínimos, afecta de manera inmediata, en primer lugar, las áreas sociales, así como su función en la implementación de las políticas públicas, como ha sido la tendencia en los últimos veinte años, lo cual ha evidenciado una reforma perversa en contra de la mayoría de la población quien ha profundizado los niveles de pobreza extrema que son históricos en el país.

Las limitaciones en la política de la reducción del Estado y sus efectos negativos sobre la ciudadanía, implica que el gerenciamiento estatal como se ha implementado no satisface los requerimientos de una gestión pública en beneficio de los usuarios, principalmente porque no se prioriza lo humano en la redefinición de las políticas, estrategias y acciones del quehacer público, sino que se subordina los fines estatales a una visión cuantitativa de la eficiencia y eficacia de la gestión estatal, reduciendo o despreciando las políticas e instituciones sociales, a pesar que la población guatemalteca necesita urgentemente el suministro de los servicios básicos de alimentación, salud y educación; es decir de seguridad social, el cual es en esencia el fin último del Estado guatemalteco.



Aunque se comparte el mandato constitucional de descentralizar las funciones de la administración pública, porque este proceso es una forma de fortalecimiento institucional del Estado, tanto al nivel central como al nivel municipal, no se está de acuerdo que se lleve a cabo esta dinámica descentralizante de manera formal, sin el acompañamiento de una visión estratégica que priorice a la ciudadanía como el factor esencial del Estado y de las políticas públicas; esto implica que la descentralización no debe verse únicamente como una propuesta de descongestionamiento del Estado central porque es una perspectiva muy limitada del poder público en los municipios y de la forma en que se debe promover el desarrollo local.

Es por eso que resulta preciso distinguir la descentralización formal en donde las instancias públicas de los municipios realizan actividades exclusivas de Estado y en consecuencia son, por definición, monopólicas y esta manera, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal, por lo que es más un proceso de desconcentración burocrática y no una descentralización.

De otro lado, se encuentra la descentralización real en donde, además de trasladar funciones administrativas a las instancias de poder en los municipios, se les traslada la capacidad de decisión que, incluso, puede ir en contra de las políticas del gobierno central, porque responde a las realidades comunitarias y no a una política abstracta generada desde un gabinete.

En este sentido, en la presente tesis se considera fundamental redefinir la propuesta gerencial de reforma estatal, para incorporar a los actores de la sociedad civil como



agentes de implementación de las políticas públicas en los espacios del poder municipal, en aquellos servicios públicos, como la gestión ambiental, la alimentación, la salud y la educación requiere un mayor enfoque humano desde el Estado, con lo cual el aparato estatal puede lograr un aumento en la capacidad de cooperación con la ciudadanía municipal, el sector privado y la sociedad civil del municipio, para ampliarlo a todos los servicios públicos primarios que debe realizar el Estado para lograr el bien común.

Esta idea implica la incorporación de una concepción orientada hacia la valoración de la sociedad civil organizada vista como un sector de servicio público no estatal, que actúe como alternativa a la gestión estatal burocrática y al gerencialismo orientado hacia el mercado.

Aunque se comparten muchos rasgos de la perspectiva de la propuesta de gestión pública gerencial, en esta concepción orientada hacia un sector público no estatal, se hace hincapié en la diferencia del modelo neoliberal al insistir en las limitaciones de la privatización o tercerización de los servicios, cuando se trata de seguridad alimentaria, educación, salud, cultura o asistencia social. Como alternativa al modelo neoliberal y a burocrático-populista, se propone un Estado social de derecho, donde las organizaciones públicas no estatales desempeñen un papel central en un nuevo modo de suministro de servicios públicos esenciales. Esa propuesta se sustenta en el argumento de que la motivación de estas instancias públicas no estatales, debe orientarse hacia una actividad de servicio orientada a valores como la confianza, la dedicación y, principalmente, la solidaridad, por lo que esta perspectiva no comparte



la desconfianza ilimitada en los seres humanos, premisa del modelo burocrático y de las reformas neoliberal implementadas a favor de la especulación privada.

El sector público no estatal está conformado por organizaciones orientadas directamente hacia la atención del interés público; su modo de operación es gerencial pero sin fines de lucro, por lo que en lugar de confiar únicamente en las señales del mercado o de las directrices de los organismos internacionales, se insiste en la ampliación del espacio público a través de la participación popular organizada en la gestión, la evaluación y el control de los servicios públicos, porque no visualiza a la ciudadanía exclusivamente como consumidor individual, sino como personas vinculadas a un proyecto estatal fincado en la solidaridad social, así como en la eficiencia y la eficacia estatal, en un marco de transparencia, auditoría social y participación de los liderazgos organizados de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la reducción de personal del Estado no puede ser un fin en sí mismo y tampoco debe buscarse la eficiencia a cualquier costo, sino que se debe tomar en cuenta la efectividad en la resolución de problemas sociales, en donde el criterio democrático debe prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica; por eso es que se afirma la responsabilidad del Estado para garantizar financieramente la implementación de los derechos sociales, especialmente en las áreas de seguridad alimentaria, educación y salud. Es importante resaltar el énfasis en las organizaciones sociales sin fines de lucro, porque hasta el presente, la reestructuración del Estado desde una perspectiva del mercado, únicamente ha llevado a que los actores



económicos se han dedicado a obtener beneficios individuales y de grupo, sin priorizar en ningún momento su función social.

En materia de administración surge de manera inevitable la discusión que si se trata de una ciencia o arte, sin embargo a través de los antecedentes históricos se observa una coincidencia de numerosos autores, que la consideran una ciencia.

La administración se puede entender como un proceso para modificar, dirigir y controlar el uso de los recursos y las actividades de trabajo con el propósito de lograr los objetivos o metas de la organización de manera eficiente y eficaz. La administración también logra incluir seguimiento de todos los recursos dentro de una organización o institución, en su defecto la mala administración, hace que los objetivos no se cumplan de una manera correcta o se desarrollen en el tiempo establecido. Para ser un buen administrador se debe definir las asignaciones internas de la organización, para que los empleados sepan lo que deben hacer y en qué lapso de tiempo deben realizarlo.

Gran divergencia ha originado la determinación del carácter que desempeña la administración dentro del conocimiento humano. La administración pública logra adecuarse como una ciencia en virtud que se encuentra sustentada en principios que provienen de toda investigación, la cual se encuentra fundamentada en teorías referentes a verdades generales, no obstante se ha indicado que la administración es inexacta de las ciencias sociales ya que trata de fenómenos complejos.



Es arte porque la práctica de la administración consiste en la aplicación artística de principios científicos para la solución de problemas y para alcanzar los objetivos establecidos, que se encuentra sustentado en las habilidades que provienen de las personas. El funcionario teórico logra dominar la administración por haber estudiado la teoría, a diferencia del funcionario práctico que logra administrar con eficiencia sin conocer la teoría científica.

Al momento de unir la ciencia y arte se acrecienta la posibilidad de administrar con eficiencia, lo cual atribuye a que la administración sea también considerada como arte. Al estudiar la teoría sobre la administración se permite identificar donde se originan las ideas acerca de las diferentes organizaciones y de las personas que lo integran. Las teorías de la administración son la base de la organización. En el momento en que se estudia cómo evolucionan las teorías acerca de la administración, se llega a entender como estas son un resultado de cambio que se han obtenido en el ámbito en el que se mueven las organizaciones influidos por el factor político y social.

Las teorías siempre serán una fuente de nuevas ideas, que dan la oportunidad para considerar las diferentes formas de hacer y ver las cosas. Ninguna teoría puede predominar en este campo, sin embargo el enfoque armónico, el hábito de tomar el principio de diferentes teorías conforme las circunstancias son muy comunes en las teorías y prácticas administrativas. Por ello es necesario que se permita familiarizarse con todas las principales teorías que existen en la actualidad. Los funcionarios públicos administran, planificando a lo largo y corto plazo, basándose específicamente



en la teoría administrativa, impulsando a los empleados, impidiendo cambios y resolviendo todo tipo de conflictos que se presenten.

En la realidad tanto la teoría y la práctica aparecen como si ambas estuviesen separadas o divorciadas, dicha separación no debiere existir pero lamentablemente existe y se deberá tener presente para formular programas de capacitación y así poder obtener un buen desempeño en la administración pública. Es de vital importancia que los actos públicos se orienten hacia la actualización de las actividades administrativas, según sus propias necesidades.

4.2. Corrupción administrativa

El surgimiento de la corrupción debe asociarse desde el momento en el cual se produce la división de clases y la aparición de la propiedad privada, sobre los medios de producción. Surge entonces la corrupción asociada al interés del hombre en beneficio y en detrimento de otros, ideando mecanismos que a través de la historia, han perpetuado su propósito. La aparición de las clases sociales, implicó diferencia entre unos y otros derivados de las ansias de poder y los beneficios para quien lo ostentaba.

La corrupción administrativa trata de abarcar aspectos éticos, sociales, económicos y jurídicos, los cuales tienden a involucrar a funcionarios y empleados públicos y privados hasta llegar a los más vulnerables que son los particulares. La corrupción



trata de reconocer dos hechos importantes siendo estos los que a continuación se mencionan:

- a. Recibir dinero a cambio de favores; y,
- b. Sustraer bienes y recursos públicos.

Se define el término corrupción administrativa como una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales, familiares o de allegados, o beneficios monetarios o de orden social, que violan normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales.

En nuestro país es complicado eliminar el término de la corrupción debido a los elevados índices de corrupción administrativa que existen, por ello cada particular que conozca de cualquier acto de corrupción, está obligado a denunciarlo ante el Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil o bien a los tribunales de justicia.

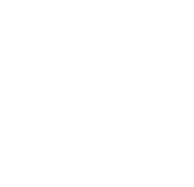
El vocablo soborno, parte de la corrupción administrativa, es el más generado de los delitos contra la administración pública, normalmente es cometido a instancia del contribuyente, el cual consiste en la entrega de una dádiva para poder evadir determinado impuesto.





CONCLUSIONES

1. La manifestación del poder estatal en la relación con los ciudadanos se expresa en el acto administrativo, el cual es producto de la función pública de la gestión estatal; sin embargo, a pesar de la importancia del mismo, en la administración pública guatemalteca se continúa llevando a cabo este evento gubernamental con prácticas burocráticas del Estado clientelar tradicional.
2. En Guatemala ha sido limitada la acción estatal orientada hacia una modernización de este sector que se adecúe a las nuevas demandas ciudadanas de participación democrática, transparencia y auditoría ciudadana, lo que ha limitado la legitimidad de la función pública, la cual es vista como ineficiente e ineficaz.
3. Al impulsar una reforma de la gestión pública orientada hacia el mercado, fueron priorizados los intereses privados, lo cual determinó que la administración pública renunciara a cumplir con los fines constitucionales asignados al Estado guatemalteco, conllevando la profundización de las inequidades sociales que son estructurales en Guatemala.
4. La reforma de la administración pública no ha permitido que el Estado implemente políticas y acciones públicas para superar los problemas estructurales originados por la desigualdad económica en la República de Guatemala.





RECOMENDACIONES

- 1. La Comisión Presidencial para la Modernización del Estado debe definir acciones integrales que incluyan como eje articulador el componente humano, con lo cual se implementen canales de comunicación entre los cuadros administrativos gubernamentales y la ciudadanía para que ésta última se apropie del proceso que conlleva el acto administrativo y lo legitime.**
- 2. El Organismo Ejecutivo debe establecer una estrategia de redefinición institucional partiendo del principio que lo administrativo es una herramienta de apoyo para las decisiones políticas que permitan alcanzar el bien común, por lo que debe promover entre los funcionarios y empleados públicos una cultura de servicio hacia el usuario por ser la razón de la gestión estatal.**
- 3. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia debe estructurar una gestión pública estatal que priorice los derechos sociales, para que los recursos financieros del Estado sean canalizados de manera prioritaria hacia la implementación de acciones orientadas a promover proyectos productivos para la población pobre de Guatemala.**
- 4. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado debe orientar la reforma de la administración pública hacia la cooperación entre el sector público estatal y no estatal para implementar actos y acciones administrativas cimentadas en la solidaridad humana con el objeto de fortalecer las políticas de Estado.**





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1979.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo. **La reforma administrativa: República Dominicana**. República Dominicana: Ed. Limusa-Wiley, 2004.
- BÉJAR RIVERA, Luis José. **La finalidad del acto administrativo**. México: Editorial Jurídica Mexicana, 1997.
- BÉJAR RIVERA, Luis José. **Derecho administrativo, perspectivas contemporáneas**. México: Editorial Jurídica Mexicana, 1992.
- BREWER CARÍAS, Allan. **Palabras en el acto de instalación del consejo de reforma administrativa del ministerio de hacienda**. Mexico: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- CALDERÓN GUTIÉRREZ, Francisco. **La administración pública**. Mexico: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. **Reformas administrativas en América Latina**. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- Consejo Superior de Planificación Económica. **El desarrollo administrativo de Honduras**. Ed. CONSUPLAN, 1989.
- FRAGA, Gabino Emérito. **Derecho administrativo**. México: Instituto de Estudios Administrativos, 1978.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **El administrado**. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario jurídico mexicano**. México: Ed. Porrúa, 1992.



JIMÉNEZ CORADO, Geydi. **Ciencias de la administración**. México: Ed. McGraw-Hill, 1995.

LAURELIO PINTO, Aluzio. **Modernización y reforma administrativa**. Venezuela: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000.

LÓPEZ PORTILLO, José. **Reforma administrativa**. México: Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979.

MERK, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

MUÑOZ PEÑA, Pedro Raúl. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1989.

NAVARRO, Remberto. **Principios rectores de la administración pública**. México: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliastra, S.R.L, 1980.

RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda. **La reforma del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del new public management**. Venezuela: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. **El derecho administrativo global**. España: Ed. Tecnos, 2006.

RUANO, Jorge Adalberto. **La administración pública**. México: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. México: Ed. Universidad Autónoma de México, 1990.



Unidad de Administración Pública de la CEPAL. **La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina.** Chile: Ed. CEPAL, 2001.

VERGARA BLANCO, Alejandro. **El derecho administrativo como sistema autónomo.** España: Ed. Tirant lo de Blanc, 1996.

VIGO, Luis Rodolfo. **De la ley al derecho.** Argentina: Ed. Jurídica, 2003.

Legislación

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República. Decreto número 114-97, 1997.