

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



**INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**

SERGIO FERNANDO MÉNDEZ CÓRDOVA

GUATEMALA, MARZO DE 2017

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

**INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SERGIO FERNANDO MÉNDEZ CÓRDOVA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo de 2017

**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).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



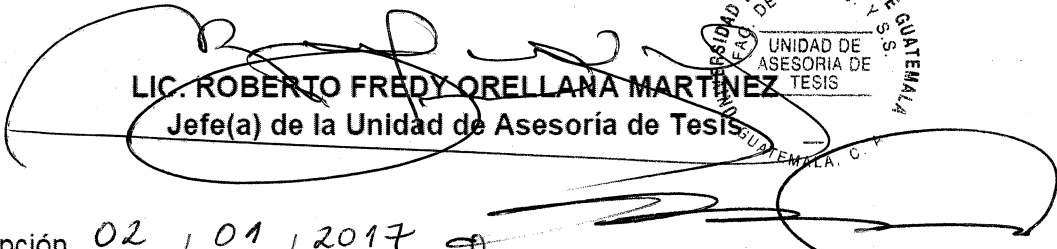
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 28 de julio de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
SERGIO FERNANDO MÉNDEZ CÓRDOVA, con carné 8711148,
 intitulado INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA GUATEMALTECA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



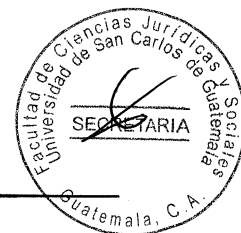
Fecha de recepción 02 / 01 / 2017.

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
 ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



Guatemala, 02 de febrero del año 2017

Licenciado Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

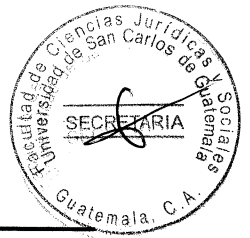


Licenciado Orellana:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha veintiocho de julio del año dos mil dieciséis, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del alumno **SERGIO FERNANDO MÉNDEZ CÓRDOVA**, que se denomina: **"INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA"**. Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se señala la administración pública guatemalteca; el sintético, indicó sus características; el inductivo, dio a conocer los recursos humanos, y el deductivo, estableció la prestación de servicios. Se utilizó la técnica de fichas bibliográficas y documental.
2. La redacción utilizada es la adecuada y las citas bibliográficas son acordes con el desarrollo de la tesis. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer los fundamentos jurídicos que informan la inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública de Guatemala.
3. El tema de la tesis es una contribución científica y técnica de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido relacionado con el tema investigado.
4. En relación a la conclusión discursiva de la tesis, la misma se redactó de manera adecuada. Se empleó la bibliografía acorde siempre bajo el respeto de su posición ideológica. Se hace la aclaración que entre el asesor y el sustentante no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.

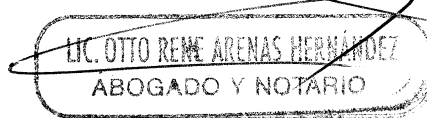
Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805

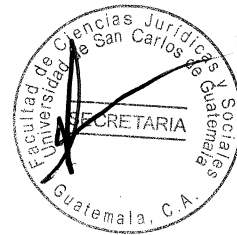


La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, 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.

Atentamente.

Lic. Otto René Arenas Hernández
Asesor de Tesis
Colegiado 3,805

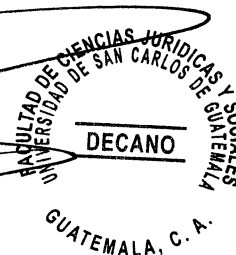
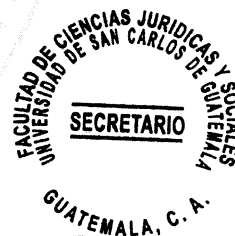


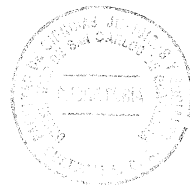


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 13 de febrero de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante SERGIO FERNANDO MÉNDEZ CÓRDOVA, titulado INADECUADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

A DIOS:

Fuente de vida y sabiduría, que me ha acompañado en cada momento de mi vida y a quien agradezco todo cuanto soy.

A MIS PADRES:

Pedro Méndez (Q.E.P.D.) y María Estela Córdova de Méndez (Q.E.P.D.), quienes con sus enseñanzas y ejemplos inculcaron en mí valores importantes y en su memoria, un pequeño tributo a sus esfuerzos y sacrificios.

A MIS HERMANOS:

Estuardo Vinicio, Álvaro Mauricio y María Eugenia, por los consejos que han formado mi ser y con quienes he compartido la esencia de la familia.

A MI ESPOSA E HIJAS:

Evelyn Janeth Orellana de Méndez, por su amor, apoyo y comprensión constante e incondicional para alcanzar esta meta y a mis hijas Gabriela Fernanda y Alejandra Daniela, por ser mi motivación para seguir adelante, siendo ellas los pilares sobre los cuales se sustenta mi vida misma.



**A LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Alma máter que me ha permitido formarme en sus aulas y brindarme el conocimiento y conciencia para servir a la sociedad especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

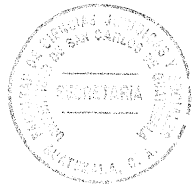


PRESENTACIÓN

El tema titulado inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca, permitió la comprensión referente a la importancia de que las personas que laboran para la administración del país, cuenten con un departamento de recursos humanos responsable y que les permita asegurar que el reclutamiento de personal, su selección, contratación, capacitación y movimientos del personal será llevado a cabo de manera adecuada, así como también que se garanticen las expectativas, comportamientos y relaciones personales.

El objeto de estudio de la tesis fue el trabajo que aportan el conjunto de los trabajadores de la administración pública y el apoyo que reciben de los recursos humanos. Como sujetos en estudio se encontraron los trabajadores de la administración pública y el personal que labora en recursos humanos. El aporte académico que deja la tesis desarrollada mostró claramente lo fundamental de garantizar apoyo por parte de los recursos humanos a los empleados de la administración pública del país.

La naturaleza jurídica de la tesis es pública y se enmarca dentro de las investigaciones cualitativas. El ámbito espacial abarcó la ciudad capital guatemalteca y el temporal los años 2014-2016.



HIPÓTESIS

La inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca no ha permitido el mejoramiento organizacional de la gestión pública del país, para que se asegure el mantenimiento del equilibrio en las funciones sociales, para la obtención de buenos resultados que faciliten y promuevan el desempeño de los puestos de trabajo en Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis que se formuló con el plan de investigación referente a que la inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca se combate mediante la utilización de herramientas y políticas de los recursos humanos, para dar seguimiento a las capacidades del personal, conocimientos y actitudes de las personas que integran la administración pública, para de esa manera otorgar las plazas en base a méritos.

La metodología utilizada fue la correcta, habiendo empleado distintos métodos: analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas en las cuales se apoyó la tesis fueron: fichas bibliográficas y documental.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1. Conceptualización.....	2
1.2. El Estado.....	5
1.3. Motivaciones del proceso de investigación de la administración pública.....	8
1.4. Actividades.....	10
1.5. Ámbito administrativo.....	11
1.6. Teoría de la administración pública.....	13
1.7. El Estado, la Constitución Política y la administración pública.....	15

CAPÍTULO II

2. Principios de la administración pública.....	19
2.1. Proceso administrativo.....	19
2.2. Planeación.....	20
2.3. Organización.....	23
2.4. Dirección.....	26
2.5. Control.....	29
2.6. Coordinación.....	30



2.7. Evaluación..... 32

CAPÍTULO III

3. La función pública y la administración de personal..... 35

3.1. Características de la función pública..... 37

3.2. Administración de personal..... 38

3.3. Nombramiento de los servidores públicos..... 40

3.4. Formación profesional de los administradores públicos..... 42

3.5. Gestión pública..... 43

CAPÍTULO IV

4. Inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la
administración pública guatemalteca..... 47

4.1. Actividades de los recursos humanos..... 48

4.2. Planificación del personal..... 49

4.3. Selección del personal..... 51

4.4. Proceso de reclutamiento..... 53

4.5. Política salarial..... 54

4.6. La inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la
administración pública..... 55



Pág.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... 65

BIBLIOGRAFÍA..... 67



INTRODUCCIÓN

El tema elegido dio a conocer que los recursos humanos son esenciales para los trabajadores de la administración pública, para que los mismos se sientan parte importante de la organización, lo que de manera evidente, permite su mejoramiento en la productividad y con ello los resultados que se tengan de la organización.

Los objetivos dieron a conocer que los recursos humanos deben encargarse de la identificación, recopilación, clasificación y evaluación de la información relacionada con los trabajadores de la administración pública.

Dentro de las funciones de los recursos humanos se encuentra la identificación de los factores claves de la organización, reclutamiento, selección, inducción, capacitación, remuneraciones, motivación y ambiente laboral.

Los mismos, cuentan con una gran importancia, debido a que trabajan en sentido que tiene que existir una adecuada organización en la administración, siendo los empleados los elementos esenciales en el desarrollo de cualquier actividad que lleven a cabo.

La hipótesis formulada comprobó que la auténtica relevancia de los recursos humanos, radica en su habilidad para responder de manera favorable y con voluntad a las finalidades del desempeño y de las oportunidades, o sea, alcanzar lo que se plantea en la administración pública. Lo anotado, requiere que se cuente con personal especializado y con la adecuada combinación de conocimientos y habilidades, así como de que se encuentren en el lugar y en el momento adecuados, para el desempeño del trabajo que se necesita.

Las personas constituyen el recurso mayormentepreciado y valioso de toda sociedad y las organizaciones cuentan con el elemento común de que todas tienen un elemento y finalidad que consiste en el bienestar general. La administración pública se encuentra integrada de seres humanos que se unen para garantizar beneficios mutuos.



La división de los capítulos fue realizada de la siguiente forma: el primer capítulo, se refiere a la administración pública, conceptualización, el Estado, motivaciones del proceso de investigación de la administración pública, actividades, ámbito administrativo, teoría de la administración pública y la Constitución Política de la República de Guatemala; el segundo capítulo, indica los principios de la administración pública: proceso administrativo, planeación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación; el tercer capítulo, señala la función pública y la administración de personal, características, administración de personal, nombramiento de los servidores públicos, formación profesional de los administradores públicos y gestión pública; y el cuarto capítulo, muestra la inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca.

Los recursos humanos buscan alinear el área y los profesionales de la administración pública, con la estrategia de la organización mediante los trabajadores de la gestión pública del país, quienes son tomados en consideración como las personas que tienen que llevar al éxito organizacional y enfrentar los desafíos que en la actualidad se perciben.

Es imprescindible resaltar la importancia de que se asegure una adecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública del país, así como de que la contratación, selección, capacitación y gestión del personal sea en base a su grado de profesionalismo.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

Es la encargada de analizar sistemáticamente los procesos y la actividad oficial del gobierno, en relación con los lineamientos de la sociedad, para su desarrollo histórico, tendiente a la proposición de modelos y teorías para la racionalización, protección, administración y distribución del bien y de los asuntos de carácter público, o sea, de todo servicio o bien de amplia cobertura, así como de interés general y necesario para alcanzar el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, se tiende a la superación del paradigma en el cual la administración pública era la suma de la ciencia política y de la administración en general, demostrando con ello su actuar teórico y particular, el que a pesar de ser compartido, cuenta con elementos propios de la disciplina científica, que aseguran de manera eficiente la aplicación de las organizaciones de carácter público.

“En la mayoría de países, siempre se ha presentado una bien marcada incertidumbre en cuanto a la validez que tiene la administración pública como disciplina específica y evidenciada por la confusión que suele presentarse de la definición de su objeto, para la clasificación de su ámbito de estudio, así como también debido a la finalización de los enfoques de mayor dominio, que al lado de la incidencia de modelos de la



administración son incorporados y adecuadamente definidos, para la formación de la misma, debilitando con ello su progresión autónoma”.¹

Aunado a ello, también tienen repercusión las escasas investigaciones y aportes, particularmente en la sociedad guatemalteca, las cuales son consecuentemente acompañadas de información de forma imprecisa de realidades distintas a la misma dinámica y tradición por parte de los distintos investigadores que no alcanzan a poder percibir y comprender las particularidades del modelo público.

De esa manera, se busca la formación, actualización y profundización de los conocimientos relacionados con los enfoques, tendencias, modelos, teorías y conceptualizaciones de la administración pública, como campo de estudio debidamente reconocido a nivel mundial, clarificando con ello, su objeto de análisis y estudio, para de esa manera indicar los distintos aportes que se tienen en relación a los elementos que permiten la solución de los problemas que afronta el Estado guatemalteco en la discusión que en la actualidad se perfila en el campo de las ciencias sociales y de manera particular para su debida aplicación.

1.1. Conceptualización

La administración pública se encuentra caracterizada por diversos atributos propios del Estado. La misma, consiste en una cualidad del Estado y únicamente se puede explicar de esa manera, siendo ello aplicable a todas las organizaciones de dominación

¹ Brewer Foxley, Adela Victoria. **Estado y administración pública**. Pág. 77.



que se han sucedido a través del devenir histórico de la humanidad, pero para el caso de la sociedad guatemalteca, es suficiente con hacer mención de una soberanía que ha existido y de la autoridad que se ha presentado.

La categoría de esa cualidad del Estado consiste en el movimiento, de manera que la administración pública es referente a la actividad que exista, como puede ser observable a lo largo del pensamiento administrativo, siendo esa noción de administración pública consensual, tanto en el tiempo como en el espacio.

La voluntad del Estado supone un objeto en relación al cual actúa. Cuando la acción se repite de manera continua se le denomina actividad. Lo anotado, señala que esa actividad del Estado va a tener lugar a través de los órganos estatales y es constitutiva de la vida exterior del Estado.

Por su parte, la administración pública caracterizada como la actividad estatal, tiene por finalidad a la sociedad misma, en su perpetuación y desarrollo. Por ende, la administración tiene origen existencial, así como también es esencial su legitimidad y justificación en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.

“La actividad estatal señala una gran variedad de expresiones, lo cual no ha permitido facilitar que estatalmente se pueda definir claramente a la administración pública con base a sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico”.²

² García Pelayo, María Eugenia. **Transformaciones en la administración pública**. Pág. 82.



Con fundamento en las argumentaciones que preceden, se puede indicar que la misma es constitutiva de la actividad del Estado que se encuentra encaminada a la producción de las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y la creación de las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

Los elementos constitutivos de la sociedad son colectivos e individuales. Además, dentro de la sociedad moderna esos elementos tienen que ser potenciados de forma conjunta para la producción de su perpetuación y estimulación. La administración pública existe únicamente en función de la sociedad.

El Estado consiste en una asociación de dominación obligatoria y consensual. Ello, supone un punto de equilibrio en donde la coerción y el consenso se concilian y coadyuvan al desenvolvimiento de una sociedad cuya perpetuación se tiene que encontrar fundada en la vida social.

La administración pública esencialmente constituye una capacidad del Estado para la producción de utilidades que a partir del siglo XVIII se ha proyectado en el impulso del desarrollo de la sociedad. Esa capacidad se encarga de ofrecer un doble significado relacionado con el desarrollo.

Puede decirse entonces que en sentido lato consiste en la actividad que está encaminada a acrecentar el poder del Estado y la expansión de las fuerzas interiores, o sea, constituye una capacidad que es productora del poder. En ese sentido, la administración pública consiste en la actividad que lleva a cabo la vida asociada



mediante el orden, la seguridad y la subsistencia. También, de manera efectiva los Estados mayormente poderosos son los mejor administrados y por ende aquellos cuya balanza en el comercio es realmente favorable.

1.2. El Estado

“El Estado constituye una categoría de la historia que difiere de otras formas de dominación política que le preceden y que está desarrollada debido a su configuración externa, o sea, a la formación y delimitación del Estado frente a otros y a las transformaciones en su existencia interior. Ello, tiene relación con la estructuración organizativa, así como con la composición social del Estado”.³

Por su parte, el Estado moderno abarca una singularidad histórica configurada en un conjunto de rasgos o características distintas a las formas de dominación que le han precedido, cuya categoría es multifacética.

Los rasgos indicados acostumbran agruparse y especificarse en modalidades que señalan algunos de los aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo de manera opcional un Estado soberano y un Estado nacional.

El Estado de derecho no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de forma peculiar. En muchos Estados ha regido y rigen las normas jurídicas, presentándose la categoría de

³ Brewer. **Op.Cit.** Pág. 97.



la ley en donde se presenta un carácter distintivo. El derecho romano fue de utilidad para la configuración de los cimientos del Estado moderno y propició una nueva vinculación entre el Estado y los funcionarios.

El contrato estableció los derechos y obligaciones de los funcionarios por una parte y la percepción de un salario determinado; y por la otra, la percepción de un salario determinado. En paralelo, se racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales de justicia.

El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos han sido impulsados y promovidos de manera extensiva por los despotismos. El Estado moderno se encuentra caracterizado por el sometimiento de toda actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, debido a la violación de los derechos individuales de los actos de la misma.

La administración pública es supeditada íntegramente a la legislación bajo el principio de legalidad. La idea de un control se explica por el rechazo de los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público durante los regímenes republicanos.

Existe una clara identificación con el Estado de derecho y con el Estado constitucional. El individualismo es el reflejo de un mundo de libertad personal, privada y de contratación. La esencia del orden constitucional se encuentra bajo el diseño de una esfera de libertad individual y es por principio ilimitada, en tanto que la facultad del Estado se limita por principio. Al lado de la promoción de esos derechos, del desarrollo



y la extensión de las constituciones representativas, se han convertido en un elemento esencial del Estado moderno, cuyo resultado han sido las constituciones políticas que han ido adoptando el principio de la división de poderes.

Las constituciones modernas cuidan de las competencias de la administración pública, partiendo para el efecto de las manifestaciones del poder del Estado, en donde tienen que descansar el control y la contabilidad de las actuaciones del poder ejecutivo, además de la competencia y del papel del poder judicial.

El Estado de derecho es aquél que tiene intervención en la esfera individual, a través del permiso legal y es el que se encarga del establecimiento de la independencia judicial.

Por su parte, el desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso de progresión mediante el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado liberal de derecho ha ido dando lugar al Estado social. Ello, es particularmente visible en los países con un elevado grado de desarrollo, en los cuales las constituciones democráticas se han encargado de un elevado desenvolvimiento.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de derecho han dado lugar a los rasgos sociales y han superado la antigua idea referente a la separación de la esfera pública y del ámbito de los derechos individuales. Bajo la noción indicada, el Estado social de derecho encuentra su identificación en rasgos como la seguridad social. El Estado social de derecho se caracteriza por la



organización democrática no únicamente del mismo, sino de la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización en los Estados industrializados, ha obedecido a la necesidad de superación de las irregularidades sociales que entorpecen el crecimiento económico y estimulan los conflictos sociales. El corolario de las mismas ha sido la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos primordialmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.

“Después de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las fuertes críticas a que se ha ido sometiendo el Estado social de derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social han sido tomados en consideración y el desempeño de sus funciones sociales por el Estado ha sido una forma de prueba de modernidad, para contrastarlo de aquellos otros en los que se refleja la prominencia de labores primigenias”.⁴

1.3. Motivaciones del proceso de investigación de la administración pública

“Las tendencias contemporáneas de la administración pública señalan que el actual proceso de investigación señala:

- a) Necesidad de precisar y desarrollar la administración pública como una disciplina, de forma que la sociedad cuente con una fuente de aportes bastante

⁴ **Ibid.** Pág. 107.



rigurosos que den lugar en relación al nuevo papel que tiene el Estado frente a la problemática contemporánea mundial dentro del marco de la modernización, regionalización, globalización y descentralización.

b) La evolución de las ciencias sociales, así como la proliferación de los análisis relacionados con los problemas que existen entre lo público, privado y administrativo. De ello, deriva que la administración pública como disciplina social no está apartada, sino que se encuentra rodeada de otras disciplinas sociales que comparten su objeto de análisis y tiene incidencia con la promoción y el desarrollo de las mismas, como efecto colateral de sus objetos de estudio.

c) La presentación de nuevos paradigmas de estudio en relación al papel que tiene el Estado y sus nuevas relaciones con la sociedad, así como la consecuente interpretación de la dinámica social. Por su parte, los cambios y nuevas tendencias tecnológicas, científicas y sociales dan a conocer al rápido dinamismo y en ocasiones el cambiante proceso de desarrollo social que coloca al Estado y consecuentemente a sus administradores frente a nuevos y distintos retos como reguladores de la sociedad".⁵

Es de importancia que la administración pública contemporánea tenga que salirse de la racionalidad legal como una racionalidad instrumental específica, para de esa manera solucionar los procesos de cambios vertiginosos que hayan sido debidamente evidenciados en los cambios políticos, sociales, económicos y culturales que se presentan y que buscan la proposición de soluciones fundamentadas en el liderazgo la

⁵ Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la administración pública**. Pág. 54.



aplicación de conocimientos administrativos de lo público, así como de la productividad para el desempeño de sus funcionarios y la gerencia pública para la solución de la problemática social, debido a que la racionalidad legal únicamente puede basarse en las normas jurídicas y no alcanza a prestar una debida solución a los distintos problemas de los procesos.

Esa racionalidad ha llevado a que se niegue a la misma disciplina científica, debido a que la gestión se ausenta como proceso histórico y la administración pública se pierde dentro del imperialismo del derecho, limitando con ello la observación de su propio objeto.

1.4. Actividades

La administración pública consiste en la actividad que lleva a cabo el Estado y la misma se clasifica en dos grandes tipos que son las actividades funcionales y las actividades institucionales.

Las actividades funcionales son aquellas que tienen como finalidad la dirección y realización del trabajo que es el objeto primordial de la administración pública; mientras que las actividades institucionales son aquellas cuya finalidad es referente al mantenimiento y operación.

Las primeras anotadas, entrañan un orden diverso como lo han sido las responsabilidades estatales a lo largo del devenir histórico. Es evidente que el Estado



ha monopolizado las actividades funcionales que les son propias, como las relaciones exteriores, de defensa y justicia. Por su parte, las actividades institucionales son aquellas que están involucradas con la seguridad y el mantenimiento de manera específica, así como con el reclutamiento y el manejo del personal y la contabilidad e información. Todas esas actividades tienen un carácter esencial y son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no únicamente debido a su categoría, sino por el hecho de que no son llevadas a cabo como un fin en sí mismo, sino como medios para lograr las finalidades a cargo de aquellas.

“El alcance de la administración pública, consecuentemente, tiene que llegar al límite en el cual la realización de los fines del Estado lo demanda. No existen más limitaciones que esas necesidades. La administración pública tiene relación con el qué y cómo gubernamental. El qué es el objeto, o sea, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo sus labores”.⁶

El cómo son las técnicas de dirección, tiene su fundamento en los principios de conformidad con los cuales se tienen que llevar a cabo de manera exitosa los distintos programas corporativos, siendo cada uno de ellos indispensable.

1.5. Ámbito administrativo

Todos los actos de la administración pública tienen relación directa con la estatalidad, pero no todo lo estatal es administrativo. De hecho, lo administrativo consiste en un

⁶ **Ibid.** Pág. 101.



fenómeno antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII, que obtuvo la diferenciación y singularidad que la define dentro del ámbito gubernamental.

“El término administración pública se encuentra integrado por dos palabras que son: administración y pública. En su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo se encontró confundido con otras materias gubernamentales como las finanzas y los asuntos políticos en general. Por ello, cada organización gubernamental tenía índole funcional y llevaba al mismo tiempo actividades administrativas, financieras y jurisdiccionales”.⁷

La administración consiste en una consecuencia natural del Estado social. Su naturaleza se refiere al resultado de la comunidad, debido a que es evidente que la misma no tiene su principio en convenios humanos, sino que consiste en un fenómeno procedente de la existencia misma, sin que los convenios o las normas jurídicas sirvan más que para su organización, o sea, para la determinación de su manera de existencia, debido a que la misma es procedente de los mismos principios que de la sociedad. La misma, relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tiene relación con su vida, goces y actividades. Además, le es correspondiente tomar en consideración las necesidades públicas.

La voz pública, igualmente que el término política, cuentan con igual raíz etimológica e histórica y ambas palabras derivan de la raíz *pul* que quiere decir multiplicidad o amplitud. De ella, derivó la palabra *polis* que significa Estado u origen de la

⁷ López Portillo, José Andrés. **Teoría general de la administración**. Pág. 55.



conceptualización de política, y del latín *populus*, que quiere decir pueblo y es un sustantivo producido por la duplicación de la voz *pul*.

Por ende, la administración pública es más que una técnica y dirección eficiente y se interesa principalmente por la problemática de la sociedad. Es la asociación de voluntades para la solución de un problema en común en la cual se fundamenta la administración. La misma, no consiste en un fin en sí mismo, sino en un instrumento gubernamental y de servicio a la comunidad. La administración pública tiene relación directa con la problemática social y económica como la salud, planeación regional y todos aquellos campos que se fundamentan en la actividad gubernamental.

1.6. Teoría de la administración pública

Es referente al estudio de los aspectos administrativos del Estado guatemalteco. A la misma, se le confieren los principios que explican, de forma general, relacionados con el ser y devenir de la administración pública. Por ende, el Estado consiste en la unidad teórica que une a la ciencia de la administración pública con otras ciencias políticas que también tienen al Estado como objeto de estudio y análisis. El momento teórico e histórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado es perceptible fácilmente para la ciencia de la administración pública.

No se debe prestar atención a la ciencia de la administración como una disciplina únicamente destinada a hacer mención de temas instrumentales como la racionalización de ingresos o de los procesos administrativos propios del manejo de los



expedientes. De igual manera, tampoco es conveniente la restricción del estudio de la administración pública en relación a las aportaciones teóricas de un mismo país.

Originalmente, la ciencia de la administración pública se encontraba asimilada a diversas nociones referentes a su especificidad. Tomada en consideración de esa manera, la misma aparecía como un campo de estudio relacionado con otras disciplinas.

Una de las características que sobresalen de la ciencia de la administración pública es referente a un proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una pugna para la conservación de su identidad y definición.

La ciencia de la administración no entraña una disciplina en el sentido convencional del término, principalmente debido a que en su seno no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, el cual es característico del resto de ciencias. La teoría de la administración pública se ocupa de la edificación de su objeto, el cual en el desarrollo y perfeccionamiento se refiere al conocimiento de las administraciones públicas.

La misma, tanto en lo relacionado con la organización como a los medios de acción de la administración pública, se encuentra integrada con principios de naturaleza universal, como los que constituyen y sustentan a la sociedad. Desde el siglo XIX, se ha advertido que por cuanto a la índole de la sociedad se refiere, no se tiene que perder de vista que la naturaleza, tanto en las cosas políticas como en las naturales, únicamente procede con base en las leyes de creación y conservación social. De ello, se deduce



que los métodos de organización administrativa no son procedentes de las normas jurídicas de la naturaleza política.

La ciencia de la administración es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes sobre las personas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social. Se encarga del estudio del espacio público y de las relaciones entre éste y el espacio privado, debido a que es una disciplina cuya finalidad de investigación es la administración pública.

1.7. El Estado, la Constitución Política y la administración pública

Entre el Estado de Guatemala, la Constitución Política y la administración pública existe una unión indisoluble. Efectivamente, el Estado consiste en una creación del ser humano que está establecida en la Constitución Política, o sea, en el surgimiento de un determinado Estado que aparece simultáneamente con las normas constitucionales y ambos por lo general son producto del poder u órgano constituyente.

En cambio, la administración pública como parte de la actividad estatal, se encuentra integrada por las normas de la Constitución Política de la República y por los objetivos y justificación que se tienen en un momento determinado del devenir histórico.

Por lo general, es aceptado que el Estado es la creación humana que se tiene que realizar de un acto de voluntad ciudadana en el momento en el que la sociedad,



mediante sus representantes, que son los integrantes del órgano optan, en nombre de la voluntad soberana, por una sociedad política esencial, otorgándole forma al tipo de Estado que consideran sea el mayormente adecuado para su país.

El Estado es la mejor manera de organización social, debido a que asegura la existencia de la vida social en su plenitud, permitiendo a su vez la existencia de grupos y clases sociales con proyectos e inclusive intereses adversos y a todos les acepta y resguarda.

No cabe duda alguna, que los Estados que permiten el pluralismo ideológico y de acción, permiten el enriquecimiento de la sociedad. El mismo, consiste en el medio adecuado, debido a que presenta una serie de vinculaciones espontáneas o voluntarias, que tienen que ser tomadas en consideración con carácter vinculante, social y psicológico de las relaciones que se presentan fundadas en el derecho y se les denomina obligatorias.

El Estado no tiene que ser observado como una ficción legal, sino como un ser con naturaleza propia y es creado por el ser humano para llevar a cabo las labores, funciones y fines que éste le ha asignado mediante la historia, tomando en consideración que el Estado se tiene que justificar únicamente cuando cumple de manera satisfactoria con todas ellas.

Al mismo, se le toma en consideración como la manera mayormente compleja y perfecta de la organización humana, en la cual se lleva a cabo la sociabilidad, debido a



que es en el Estado en donde se presentan las formas de sociabilidad voluntarias y espontáneas.





CAPÍTULO II

2. Principios de la administración pública

Es de importancia el estudio de los principios de la administración pública, siendo los mismos referentes a la forma en la cual debe actuar el Estado, para garantizar el bienestar común.

2.1. Proceso administrativo

“En una terminología general, el proceso es tomado en consideración como el conjunto de los pasos que se necesitan para poder realizar una actividad y se define claramente como el conjunto de las fases o etapas sucesivas mediante las cuales se lleva a cabo la administración de las mismas y cuenta con una interrelación dentro de un proceso integral”.⁸

El proceso es el conjunto de las normas jurídicas que tienden a una unidad y buscan una finalidad referente a la resolución de un conflicto y en la mayoría de ocasiones en el proceso se presentan varios procedimientos, los cuales no tienen una finalidad definida, sino únicamente un aspecto formal, debido a que se encuentran integrados por una serie de formalidades que aseguran al administrado que no se cometerán arbitrariedades. Ello, quiere decir que el proceso se encuentra o puede estar integrado por diversos procedimientos.

⁸ Perdomo Escola, Rodrigo Alexander. **Administración pública como ciencia.** Pág. 37.



El procedimiento administrativo puede ser conceptualizado al indicar que es una serie de actos formales establecidos por las normas jurídicas administrativas y que son el camino mediante el cual se tiene que desarrollar el proceso administrativo que tiene como objetivo la producción del acto administrativo.

El término proceso administrativo en la teoría de la administración pública no tiene que diferir substancialmente del significado que tiene en el derecho procesal y en el derecho administrativo.

Pero, se tiene que probar con posterioridad que se le otorga un significado distinto en la teoría de la administración y que es uno de los principios fundamentales de la misma y a su vez se debe tomar en consideración como proceso administrativo a la planeación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación.

2.2. Planeación

“La planificación como también se le llama es referente a un principio fundamental de la administración pública y de cualquier tipo de Estado que busque la obtención del éxito en el desarrollo de sus actividades, debido a que es notorio que la aplicación de la misma y de los demás principios fundamentales de la administración son necesarios para asegurar una administración que sea racional, lo cual consiste en el objetivo esencial de cualquier institución”.⁹

⁹ **Ibid.** Pág. 55.



La mima, es referente a fijar el curso concreto de la acción que tiene que seguirse, estableciendo para el efecto los principios que habrán de orientarlo, así como la secuencia de las operaciones para llevarlo a cabo y la determinación de tiempo para su posterior realización.

Es esencial en la selección y relación de los hechos, así como también para la formulación y la utilización de suposiciones en relación al futuro en la visualización de las actividades propuestas que se cree sean las necesarias para alcanzar los resultados que se buscan.

Los planes surgen del conocimiento que se tiene de la realidad social y de los recursos económicos que se tienen para la satisfacción de las necesidades colectivas, pero es notorio que con anterioridad a la formulación de planes, se han llevado a cabo investigaciones y pronósticos en cuanto a las mismas, para tener conocimiento de la posibilidad de su realización, al ser evidente que todas las actividades del ser humano que se planeen de forma cuidadosa, son determinantes del éxito de las mismas.

La planificación se utilizó como propia en los Estados intervencionistas, pero es notorio que también ha sido aplicada en los proyectos de Estados liberales y más aún con la terminología de la planeación, no es correspondiente de forma exclusiva a la actividad socioeconómica del Estado, sino que ha sido empleada con éxito notorio en la iniciativa privada y además es tema de importancia en la teoría de la administración. El sistema en el que el Estado asume la responsabilidad de la economía nacional, en base a un plan o programa con finalidades debidamente definidas, tiene que contemplar de forma



integral y ordenada los diversos aspectos de actividad económica del país. La planificación concreta los principios referentes al intervencionismo económico y a su vez puede alcanzar distintos ámbitos, los cuales van desde las formas mayormente moderadas, como son la aplicación de normas elementales de política económica, hasta las maneras extremas de reglamentación rigurosa en las denominadas economías dirigidas. Como se puede notar, la caracterización indicada difiere de la participación de los Estados intervencionistas, debido a que atribuye la planificación o planeación solamente a la actividad económica estatal.

“La planificación consiste en el proceso administrativo de elegir y llevar a cabo los mejores métodos, para la satisfacción de las determinaciones política y para alcanzar los objetivos. O sea, para la evaluación de la situación y consideración de las distintas acciones que pueden llevarse a cabo”.¹⁰

Su esencia consiste en un aspecto técnico y administrativo y puede ser entendida para la orientación del proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para alcanzar su objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos que se necesitan para la normal conducción de una operación y evaluación de lo que se busca en una terminología de aportaciones, haciendo utilización racional de los recursos humanos y materiales que existen.

Mediante la historia, la planificación se ha llevado a cabo tanto en la administración pública como en la privada, y tiene que aceptarse que en los dos ámbitos de la

¹⁰ **Ibid.** Pág. 67.

actividad económica se necesita que primero se piense en el problema que tiene que resolverse, analizando para el efecto todos y cada uno de los aspectos del mismo, para de esa manera tomar en consideración las decisiones mayormente adecuadas y posteriormente ejecutarlas en la terminología de lo decidido.

La planificación ha logrado clasificarse de acuerdo a las finalidades y propósitos siguientes: planificación administrativa y planificación territorial. El Estado es el encargado de organizar un sistema de planeación democrática de equidad, en relación a la independencia y democratización política y social. Las finalidades contenidas en la Constitución Política son determinantes de las finalidades de la planeación. Tiene que ser democrática y con ello se deben analizar los distintos sectores de la sociedad y recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, para la incorporación de planes y programas de desarrollo. La legislación es la encargada de que se aseguren los procedimientos de participación en el sistema nacional de planeación democrática, así como también los criterios que se necesitan para la formulación, control, evaluación e instrumentación del plan y de los programas de desarrollo. También, se tienen que determinar los órganos responsables del proceso de planeación y los fundamentos necesarios para la coordinación de los gobiernos e inducción de los particulares a la realización, elaboración y ejecución.

2.3. Organización

La terminología organización cuenta con tres acepciones que son: la etimológica, que deriva del griego *organon*, que quiere decir instrumento; la segunda, referente a la



organización como una entidad o grupo social; y la tercera, que la toma en cuenta como un proceso.

Para definir a la misma se tiene que determinar el género próximo y la diferenciación específica del ser que se busca definir. Organización es la estructuración de las relaciones que tienen que existir entre las funciones, los niveles y las actividades de los elementos tanto materiales como humanos de un organismo social, con la finalidad de alcanzar su mayor eficiencia de planes y objetivos indicados.

La organización es la coordinación de las actividades de todos los individuos integrantes, con la finalidad de la obtención del mayor aprovechamiento posible de los elementos materiales, técnicos y humanos, para la realización de los fines que se persiguen.

“Organizar quiere decir agrupar las actividades que sean necesarias para alcanzar determinados objetivos, asignando a cada grupo un administrador con la autoridad que se necesita para su supervisión y coordinación, tanto en sentido horizontal como vertical en relación a toda una estructura”.¹¹

También, la organización puede ser definida al indicar que es el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos a través de la determinación de jerarquías, correlación, disposición y agrupación de las actividades, con la finalidad de poder llevar y simplificar las funciones del grupo social.

¹¹ **Ibid.** Pág. 98.



La organización es uno de los principios fundamentales de la administración y la misma ha sido tomada en consideración desde el punto de vista formal y como un aspecto técnico, debido a que el ordenamiento y la determinación de las actividades tienen que ser llevadas para poner en ejecución un plan y alcanzar la finalidad social de la institución, mediante la agrupación de los individuos.

Las formas de organización de la administración pública abarcan la centralización, la desconcentración y la descentralización, que son formas de administración pública paraestatal. La desconcentración consiste en una manera de organización de la administración que se tiene que llevar a cabo por lo general mediante la delegación.

En la administración el término delegación se tiene que tomar en cuenta de forma distinta, debido a que se presenta en términos generales en la forma administrativa que es conocida con el nombre de desconcentración, presentándose a su vez en la centralización de manera directa, pero siempre bajo el fundamento de que la delegación únicamente puede llevarse a cabo en relación con las facultades que las normas jurídicas permiten y que puedan llegar a ser delegadas por los órganos superiores, pero nunca pueden delegar facultades que no se tienen.

Los teóricos de la administración señalan que la delegación consiste en un acto bilateral debido al cual el delegante y el delegado cuentan con total conciencia de lo que el primero delega; y el segundo denominado delegación, considera que la misma se fundamenta en la responsabilidad. Este criterio es aplicable únicamente en el ámbito



de la administración privada, debido a que en la administración pública la delegación se encuentra determinada por las normas jurídicas.

Los deberes consisten en las actividades que se tienen que llevar a cabo debido al cargo que se ocupa en la organización y la responsabilidad quiere decir la obligación en la cual se encuentra todo integrante de una organización de dar cuenta por el debido cumplimiento de los deberes asignados a su condición.

La autoridad desde el punto de vista de la organización formal consiste en el derecho que tiene una persona debido a su nivel jerárquico de exigir a otra el cumplimiento responsable de los deberes que se le hayan asignado en su condición de subordinación.

Las etapas de la organización son la división del trabajo y la coordinación. La primera, se encuentra representada por la separación y delimitación de las distintas actividades, con la finalidad de que la función se lleve a cabo de manera precisa, eficiente, eficaz y con el más mínimo esfuerzo posible.

2.4. Dirección

La dirección es aquella que abarca la influencia interpersonal de los administrados y mediante la misma se alcanza que sus subordinados obtengan las finalidades de la organización a través de la supervisión y la motivación. Se refiere a coordinar un esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las finalidades de la organización.



Para la formulación de la definición de dirección se presentan los siguientes elementos que son de utilidad para su formulación: ejecución, motivación, guía de los esfuerzos, comunicación, supervisión y alcance de las metas referentes a la organización.

La ejecución de los planes de conformidad con la estructura de la organización a través de la guía de los esfuerzos del grupo social se alcanza mediante la motivación, la comunicación y la supervisión.

La dirección consiste en el principio fundamental de la administración pública y es tomada en consideración como una técnica para la conducción de actividades de los integrantes de una institución con base en los formalismos humanos.

Por su parte, es de importancia indicar que en la administración pública la competencia se encuentra determinada por las facultades que las normas jurídicas les otorgan de manera expresa a los órganos secundarios de la administración y a los titulares de los mismos que les representen, cuando efectivamente hayan reunido los requisitos legales correspondiente, e inclusive, para los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones y deberes en el desempeño de la función pública.

“La dirección consiste en la labor de conciliar los diversos intereses particulares para la obtención de finalidades sociales, mediante los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización”.¹²

¹² Sánchez González, Juan José. **La administración pública**. Pág. 81.



La misma, tiene como labor de importancia el examen analítico de las partes que tengan interés en un procedimiento, llevando a cabo operaciones y estableciendo los principios de negociación a través de la capacidad y habilidad política para coordinar los distintos esfuerzos de las personas, por lo cual se tiene que tomar en cuenta que la dirección no es un fin en sí mismo, sino uno de los principios básicos o medios con los cuales cuenta la organización administrativa.

Este principio fundamental de la administración es de importancia y complejo debido a la responsabilidad con la cual cuenta la dirección y conlleva la necesidad de comprender el papel de todos los que contribuyen en el proceso de la administración, creando un ambiente humano indispensable a través de la cooperación de todos, para que se alcancen las finalidades planteados.

De esa forma, se concibe a la dirección como una forma o estrategia para la conducción de actividades individuales en un marco normativo, con fundamento en principios científicos dentro de la comprensión y respeto de la personalidad de quienes intervienen en este proceso de la administración.

Mediante la dirección existe posibilidad de conocer los resultados de quienes han participado en conseguirlos y el establecimiento de la posibilidad de mejorar lo llevado a cabo.

La dirección permite inclusive llevar a cabo una evaluación y es justamente la antítesis improvisada que en la actualidad ha perdido toda importancia. No puede negarse que



la dirección indica con precisión la aplicación de todos los lineamientos generales de la planeación y organización con la finalidad de obtener de todas las estructuras humanas que trabajan en la misma los comportamientos adecuados para la obtención de los resultados adecuados en la productividad, implantando para el efecto los métodos de organización que permitan conseguir las finalidades buscadas.

2.5. Control

El control tiene como finalidad asegurarse que los hechos se encuentren de conformidad con los planes indicados. Es referente a la regulación de las actividades, de acuerdo a un plan creado para alcanzar determinados objetivos.

Es consistente en verificar si todo ocurre de acuerdo con el plan que haya sido adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como finalidad indicar las debilidades y errores con la finalidad de rectificarlos y de impedir que se produzcan nuevamente.

El proceso de medición de los resultados de actualidad en relación con los planes, permite el diagnóstico de la razón y toma en cuenta las medidas de corrección que sean necesarias.

“El control consiste en uno de los principios esenciales de la administración, pero, también tiene que aceptarse que en la administración pública tiene relevancia, con la salvedad expuesta de que todo lo relacionado con este principio y con los demás que



se han anotado difieren esencialmente en relación a la administración pública, debido a que en la primera el control de la administración pública centralizada y del personal que la lleva a cabo, se alcanza mediante el estricto rigor que indican las normas jurídicas y que están enmarcadas en los términos que en el derecho público se denomina función pública y es referente a la situación jurídica de los servidores públicos en cuanto a sus derechos y obligaciones”.¹³

El mismo es tomado en consideración como la técnica referente a poner en práctica planes, proyectos, órdenes y a registrar todos los procesos de la producción, con la finalidad de determinar si lo proyectado o propuesto es de acuerdo con los resultados reales que hayan sido obtenidos, y si por ende, se han alcanzado de conformidad con los objetivos planteados.

2.6. Coordinación

Consiste en uno de los principios fundamentales de la administración y sus preceptos legales se encuentran contenidos en los principios de la administración. Es de importancia el establecimiento de las relaciones de las distintas facultades, deberes y responsabilidades de las personas que integran los diversos niveles administrativos.

Dentro de dicho campo se ha tomado en consideración a la coordinación como el proceso mediante el cual se integran a todas las partes de la organización dando a

¹³ **ibid.** Pág. 111.



cada sector o grupo las facultades para que las cumplan de manera armónica con el resto de sectores, con la finalidad de llevar a cabo los objetivos de la misma.

“Coordinar quiere decir otorgarle armonía y equilibrio a todo. Consiste en asignarle a las cosas y a las acciones sus proporciones adecuadas. Es referente a adaptar los medios al fin y unificar una serie de esfuerzos y hacerlos homogéneos. Implica también el establecimiento de un enlace entre los servicios especializados en relación a sus funciones, las cuales tienen el mismo objetivo general”.¹⁴

La coordinación en la administración pública se encuentra por lo general determinada por las normas jurídicas y ello es de importancia, debido a que a través de la misma se evitan las insuficiencias humanas, materiales y financieras, así como las duplicidades de labores que únicamente encarecen y perjudican a la producción y organización, por ende, es necesario que se actúe siempre de manera cordial, tomando en consideración a los titulares de los órganos medios y los mismos a su vez son los encargados del control y vigilancia directa del proceso de coordinación directa.

La misma, es representativa de uno de los aspectos de mayor importancia del esfuerzo cooperativo que se lleva a cabo como principio fundamental de la organización. Para coordinar se tienen que dar a conocer dos criterios que son: el primero, referente a las estructuras y procedimientos adecuados que significan un enfoque normal de la organización; y el segundo, mediante el cual se indica el objetivo social.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 115.



2.7. Evaluación

También se le llama valoración y es referente a los métodos que tienen que ser aplicados para la determinación de los resultados del rendimiento y las actitudes adoptadas por un trabajador en el puesto que le haya sido asignado, siendo ello referente a la evaluación del rendimiento de un sector o bien de una persona determinada en el proceso de la organización.

Para poder llevar a cabo el proceso de evaluación, es necesario tomar en consideración distintos factores que son: la naturaleza e importancia de la labor asignada, el tiempo empleado para su realización; la habilidad y capacidad de quien la llevó a cabo, la seguridad, la precisión con que fue llevada a cabo la labor y la disciplina e interés demostradas por la persona que realizó la tarea y su comportamiento.

“Las finalidades de mayor importancia del método de evaluación son:

- a) Establecimiento de un sistema encargado del mejoramiento de las relaciones con el personal y con el estímulo de un mayor rendimiento, siendo para ello necesario el contacto entre los superiores y los subordinados, haciéndoles saber a los mismos el mejoramiento que observan en sus labores.

- b) El conocimiento de la realización individual de cada integrante de la organización, para su evaluación y ubicación de acuerdo a su capacidad, logros y personalidad, en los niveles de organización respectiva.



c) Estimulación del sentimiento del logro del personal, el cual tiene que encargarse de motivar el desarrollo de su capacidad tanto de iniciativa como también de participación”.¹⁵

Como respuesta a la evaluación, se puede indicar claramente la escala de remuneraciones, debido al trabajo llevado a cabo, e inclusive, se tiene que incorporar el sistema de incentivos para quienes desempeñen sus trabajos de manera eficiente, demostrando para ello capacidad, habilidad, interés y comprensión por sus labores, en el ámbito de una comunidad cooperativa y se tiene que establecer un sistema de sanciones para quienes actúan de manera distinta al cumplimiento de sus obligaciones.

¹⁵ Villar Ezcurra, José Luis. **Derecho de la administración.** Pág. 32.





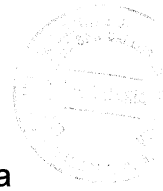
CAPÍTULO III

3. La función pública y la administración de personal

Previo al análisis de la función pública, es esencial señalar la función de la misma. Se denomina función pública a la relación que se presenta entre el Estado y sus servidores, integrada por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que le vinculan. La función en mención, se encuentra determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los organismos estatales.

Para el cumplimiento de los fines que a través de la historia el ser humano le asigna al Estado, el mismo lleva a cabo una diversidad de actividades mediante sus órganos, los cuales a su vez la llevan a cabo a través de la actividad de los seres humanos, o sea, que los mismos a todos los niveles trabajan como servidores del Estado y son quienes la llevan a cabo con la actividad de los seres humanos trabajadores.

La actividad del Estado se denomina comúnmente organización administrativa y la lleva a cabo el Estado mediante personas que reciben el nombre de altos funcionarios, funcionarios y empleados que están al servicio del Estado y son quienes realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros, con la finalidad de que el Estado cumpla con las funciones que se le encomiendan. Si por función pública se debe comprender el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, llevadas a cabo como actividades de gobierno y de poder público y que implican soberanía e imperio, el



empleado se tiene que identificar con el organismo de la función pública y con la voluntad o acción que trascienda como voluntad o acción estatal, lo cual tiene que justificarse con la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación de incorporación a la función pública, lo cual no sucede tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes debido a su naturaleza quedan alejados del campo del poder público y se dedican a la realización de servidores públicos que no implican soberanía o imperio.

“Los servidores públicos tienen que clasificarse en dos grupos que son: el primero, integrado por los servidores que trabajan en la administración pública descentralizada, en la que se cumplen a cabalidad las funciones estatales, en ejercicio del poder público que implica soberanía; y el segundo, debido a que los servidores trabajan en la administración pública paraestatal y su trabajo queda alejado del servicio público que se caracteriza por no actuar en ejercicio de las facultades del poder público”.¹⁶

Con las dos doctrinas anotadas se busca otorgarle la explicación de la naturaleza jurídica en cuanto a la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos. La actividad que lleva a cabo el Estado mediante sus órganos correspondientes, mediante su trabajo o el de sus servidores, se encuentra en relación con el Estado y sus servidores públicos. Dentro del ámbito del derecho público se encuentran tres categorías que buscan el encuadramiento de la naturaleza jurídica de la función pública y son: la que sostiene que la relación existente no es un acto bilateral del Estado; la segunda, que indica que esa relación es representativa de una relación contractual; y,

¹⁶ Uvalle Berrones, Luis Ricardo. **Recursos humanos y la gestión pública**. Pág. 17.



la tercera, que aclara las críticas a los dos criterios antes indicados que señala que esa relación representa a una relación contractual; y la tercera, que considera que la relación que se presenta entre el Estado y sus trabajadores consiste en un acto de condición, debido a que en efecto, se tiene que admitir que la relación laboral no puede en ningún momento ser impuesta unilateralmente.

El nombramiento de un funcionario se establece debido a la relación que se establece no únicamente con el mismo, sino con la aceptación y discernimiento y protesta que tienen, hasta cuyo momento o acto se lleva a cabo jurídicamente la vinculación existente entre el Estado y sus servidores. El acto de nombramiento no puede ser un acto unilateral, pero la relación jurídica se presenta cuando el elegido o designado acepta y protesta el desempeño del cargo, para que exista y tenga validez la relación, siendo esencial la concurrencia de voluntades, tanto de quien elige o nombra, como también del elegido, a cuyo acto jurídico integral, la doctrina le ha denominado acto unión o acto condición, debido a la validez de la elección o nombramiento que tiene que estar bajo la sujeción de la condición de que el nombrado llene los requisitos legales respectivos y a que acepte y proteste el desempeño del cargo respectivo.

3.1. Características de la función pública

“Las características de la función pública pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) Relación que abarca la voluntad estatal que nombra y del particular debidamente nombrado que acepta el nombramiento.



b) Tiene como contenido el de condicionar el caso en particular de la persona que ingresa al servicio público en cuanto a las disposiciones que contiene la ley, a efecto, de que se lleve a cabo el cumplimiento de todas aquellas funciones y atribuciones estatales para la plena satisfacción de las necesidades colectivas que se lleguen a presentar.

c) Precisión de los derechos y obligaciones de los servidores públicos que por norma general se encuentran contenidas en la legislación a la cual se condiciona el caso individual de la persona que haya sido nombrada”.¹⁷

Al hacer mención de los servidores públicos, se tiene que hablar de todos aquellos que sirven al Estado guatemalteco en cualquiera de sus tres organismos y no únicamente los que prestan sus servicios en la administración pública propiamente dicha, aunque se tiene que reconocer que la función pública de los servidores del poder judicial tienen características que se encuentran determinadas en las normas jurídicas de la materia en estudio.

3.2. Administración de personal

En la actualidad se exige que todos los servidores de la administración pública se encuentren debidamente preparados, en los tres niveles con los cuales cuentan, o sea, aquellos de mayor jerarquía, motivo por el cual, el sector público busca contar con un personal lo mayormente preparado, capacitándolo de manera permanente para laborar

¹⁷ **Ibid.** Pág. 109.



eficientemente, siendo ello uno de los objetivos de mayor importancia para la administración del personal.

Con el avance de la ciencia y de la tecnología se logra la satisfacción de los anhelos que buscan los gobernados, los cuales exigen que las autoridades administrativas laboren de manera eficiente dentro del marco legal, aprovechando en todo momento, de la mejor manera posible los recursos humanos, materiales y financieros gubernamentales, para el efectivo cumplimiento de los objetivos que con el devenir histórico el ser humano le encomienda, con la finalidad de que las contribuciones que cancela sean adecuadamente empleadas.

La finalidad de mayor importancia de la administración pública consiste en la eficiencia a efecto de que los recursos humanos, materiales y financieros sean debidamente aprovechados de la mejor manera posible.

El ser humano tiene el derecho constitucional al trabajo, pero también lo es, que cuenta con la obligación de prepararse. El derecho del trabajo es sinónimo en los sistemas democráticos de la igualdad de oportunidades, que consiste en el fundamento filosófico que se encarga del establecimiento del sistema de méritos y de la carrera administrativa. Esos dos principios permiten una adecuada administración pública. Por ello, la administración permanente lleva a cabo una serie de reconocimientos y actos motivacionales para recompensar a los servidores responsables y eficaces. Para alcanzar las finalidades anotadas, la administración lleva a cabo de manera permanente



la capacitación de los tres sectores que la integran, permitiendo con ello que los funcionarios incrementen su preparación.

La administración de personal únicamente puede encargarse de la optimización y del aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y empleo concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos de los cuales disponga.

La productividad del trabajador se encuentra en relación con el equipo adecuado y con la utilización de la tecnología adecuada. La administración del personal por sí misma, no es capaz de resolver los problemas de la administración pública.

La preparación y capacitación de los servidores públicos permite y determina la existencia de lo que se llama personal de carrera, o sea, se les tiene que preparar de manera adecuada para el cumplimiento de los cargos en los cuales laboran y al mismo tiempo para que puedan aspirar al desempeño de puestos de mayor jerarquía.

3.3. Nombramiento de los servidores públicos

“Para ingresar como empleado de servicios estatales se puede hacer mediante el respectivo nombramiento. La diversidad de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores cuentan con una razón de ser, debido a que tiene que entenderse que esa relación es variable y que por ende se encuentra sujeta a distintos ordenamientos jurídicos y ello no puede tomarse en consideración para sostener que se



propicie un estancamiento en la administración pública, de igual manera que no es correcto que las distintas denominaciones de los servidores públicos puedan propiciar que se vulnere la administración pública”.¹⁸

El nombramiento del servidor público es el acto administrativo mediante el cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función, o bien para prestar su colaboración y se lleva a cabo en los términos legales correspondientes.

Las diversas denominaciones de los empleados al servicio estatal se prestan a confusiones que propician un retraso en la administración pública, pero lo hacen confundiendo el género con la especie.

El género consiste en el servidor público, en tanto que la especie es referente a los distintos niveles de desempeño que tiene la función pública y que han dado lugar a distintas denominaciones.

El alto funcionario consiste en el titular de los organismos del Estado y su denominación se deriva de aquello que se encuentre previsto constitucionalmente y por una designación que deriva claramente del desempeño de una función de carácter público.

Los funcionarios son todos aquellos servidores públicos cuya presencia es indispensable para el desempeño de la función estatal y que debido a ser titulares o representantes de los órganos respectivos, su actuación tiene que trascender a los

¹⁸ **Ibid.** Pág. 115.



governados y administrados creando, modificando o extinguiendo su situación legal, concreta y particular.

Los empleados son todos los servidores públicos que colaboran con los funcionarios en el ejercicio de las funciones estatales, cuyos actos no trascienden al exterior de la administración, de la cual únicamente los funcionarios son sus representantes.

Los mismos son personal de importancia en la realización de las labores de la administración pública, debido a que en los niveles operativos su trabajo representa un aspecto esencial para el ejercicio de su función.

Por su parte, los empleados de confianza son aquellos que acceden a cargos públicos, en virtud de la confianza que les tienen los titulares de los correspondientes órganos que les nombran o les proponen. Esos servidores públicos se ubican en todos los niveles de la administración pública.

3.4. Formación profesional de los administradores públicos

En Guatemala, la formación profesional de los administradores públicos, la profesionalización y el empleo público, así como también la formación de sus cuadros directivos y su evaluación han contado con grandes problemas, debido a que hasta la actualidad no existe una adecuada preparación para el ingreso a la administración pública. Además, los futuros administradores públicos se tienen que preparar de manera adecuada para adquirir los conocimientos y la debida preparación académica



para la obtención del perfil del empleo público y para que se esté en posibilidad de ingresar al mismo. La carrera universitaria es la manera idónea para la preparación de los recursos humanos que ingresan a la administración pública.

3.5. Gestión pública

Al hacer referencia a la gestión pública, se tiene que señalar que no consiste en una terminología unívoca, con acepción universalmente aceptada, debido a que existen quienes indican que la misma no cuenta con una aplicación precisa en el derecho administrativo, motivo por el cual su significado tiene relación con los actos de autoridad.

“La administración pública como uno de los órganos de ejecución de los actos que lleva a cabo el Estado no realiza dichos aspectos de gestión, sino actos de autoridad, motivo por el cual hacer mención de la gestión pública implica el riesgo de cometer un error cuando pueda confundirse la actividad respectiva identificándola con actos de autoridad”.¹⁹

El Estado lleva a cabo actos de autoridad comprendidos dentro del campo del derecho público, siendo evidente que también lleva a cabo actos sujetos al derecho en el contexto de la relación, pero el derecho público en lo relacionado a las esferas de competencia se coloca en el mismo nivel.

¹⁹ Quintín Bracamonte, Julio Enrique. **Revisión conceptual de la administración.** Pág. 88.



En la administración pública con frecuencia se presentan períodos de decrecimiento, los cuales implican la restricción de recursos económicos.

Además, la administración de personal en período de restricción de recursos económicos está en relación con el gasto público y el gasto en cada uno de sus aspectos.

Los períodos de decrecimiento obligan a la administración pública a llevar a cabo ajustes de personal para evitar un incremento en el gasto público cuando no existen los recursos económicos necesarios.

Pero, la reducción de personal en estos períodos tiene que realizarse con cuidado para no provocar una falta de trabajo que sea perjudicial no únicamente para quienes se queden sin empleo, sino también para la misma sociedad y Estado, resultando obvio que en los períodos de crisis económica tengan que llevarse a cabo labores de restricción en todas las órdenes de la administración pública, tomando en cuenta al personal de la misma.

La administración pública no es gestora, sino realizadora de actuaciones legales y en período de restricciones económicas es necesario buscar la manera de que se lleven a cabo todas las labores con la utilización de menos recursos.

Aunque la administración pública no tiene encomendado llevar a cabo actos de gestión, con el fortalecimiento del liberalismo, se tiene que advertir una clara tendencia de la



misma a exaltar las virtudes del Estado, buscando con ello la demostración de que dicha posición consiste en la mayormente adecuada para la superación de los problemas de actualidad.





CAPÍTULO IV

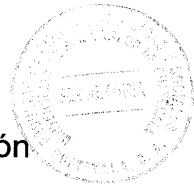
4. Inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca

Los recursos humanos se refieren al trabajo que aporta el conjunto de los empleados o colaboradores pertenecientes a una organización, aunque lo más frecuente es llamar de esa manera al sistema o proceso de gestión que se ocupa de contratar, seleccionar, formar, emplear y retener al personal de la organización. Dichas labores las puede llevar a cabo una persona o un departamento en concreto al lado de los directivos de la organización.

“La finalidad fundamental consiste en señalar el área o a los profesionales con una finalidad organizativa, la cual será la que permitirá la implantación estratégica y organizacional mediante las personas, quienes son tomadas en cuenta como los únicos recursos vivos y eficientes de llevar al éxito de la organización y de enfrentar los desafíos que en la actualidad se perciben”.²⁰

Es necesario dar a conocer que no se administran personas ni recursos humanos, sino que se tiene que administrar con las personas observándolas como agentes activos y proactivos dotados de inteligencia, innovación y creatividad. Por lo general, la función de los recursos humanos se encuentra compuesta por ámbitos como el reclutamiento y la selección, contratación, capacitación, administración o gestión del personal.

²⁰ Castañeda Herrera, Claudia Surama. **Prestación de servicios en la administración.** Pág. 65.



Dependiendo de la institución, así va a ser la manera en que se lleve a cabo la función de recursos humanos, pudiendo existir otros grupos que desempeñan distintas responsabilidades que pueden tener relación con aspectos como la administración de la nómina de los empleados o el manejo de las relaciones entre personas. Para poder llevar a cabo una estrategia de la organización es esencial la administración de los recursos humanos, para lo cual se tiene que tomar en consideración los distintos conceptos como la comunicación organizacional, el liderazgo, el trabajo en equipo, la negociación y la cultura organizacional. Por ende, la administración de los recursos humanos es referente también a las políticas y prácticas que son necesarias para el manejo de las relaciones personales, así como las necesidades de los mismos, la selección de candidatos, la aplicación de programas de inducción, administración de salarios, incentivos, prestaciones y comunicación.

4.1. Actividades de los recursos humanos

“Las actividades que se desarrollan de los recursos humanos son las que a continuación se indican:

- a) Determinación de las necesidades del personal.
- b) Decidir si se tienen que contratar empleados de manera temporal o permanente con fundamento en las necesidades existentes.
- c) Selección de los empleados más eficaces.

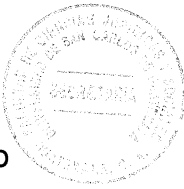


- d) Supervisión del trabajo de los empleados.
- e) Aseguramiento de la buena marcha del grupo y de las relaciones entre los trabajadores.
- f) Garantía de un elevado rendimiento.
- g) Administración de las nóminas de los empleados.
- h) Combate a la discriminación.
- i) Resolución de los posibles problemas relacionados con el trabajo.
- j) Aseguramiento de que las prácticas se tienen que regir en base a determinadas regulaciones.
- k) Trabajar la motivación de los empleados”²¹

4.2. Planificación del personal

La planificación del personal se conceptualiza como el conjunto de medidas que fundamentadas en el estudio de los antecedentes relacionados con el personal y en los programas y previsiones de la organización son tendientes a la determinación, desde el

²¹ Delgado Moctezuma, Jesús Esteban. **Servicios y recursos humanos**. Pág. 58.



punto de vista individual y general, así como de las necesidades humanas en un plazo determinado tanto cualitativamente como cuantitativamente.

“La planificación del personal cuenta con los siguientes objetivos:

- a) Utilización eficiente de los recursos existentes.
- b) Colaboración para la obtención de beneficios.
- c) Señalar estrategias y tácticas para los casos de ampliación y reducción del negocio”.²²

Es de conveniencia que al elaborar las visiones no únicamente se analicen bajo un enfoque optimista del desarrollo, sino que a la vez tienen que abarcar todas las posibilidades que pueden llegar a producirse. Su conveniente flexibilidad es la que permite ir tomando en consideración las medidas que sean necesarias en cada momento y para cada circunstancia. La amplitud y flexibilidad son dos de sus características esenciales.

Tomando en consideración el punto de vista individual, la planificación abarca el desarrollo profesional, humano y económico del personal mediante la promoción fundamentada en la formación, a través del estudio de las capacidades y del potencial de cada persona que permiten su clasificación en orden a esa posición.

²² **Ibid.** Pág. 79.



Por su parte, la sistemática a emplear para la planificación del desarrollo del personal, considerado de forma individual, con la finalidad de insertarlo formado y promocionado en los planes generales abarca el estudio de la estructura de la misma como punto de partida, el estudio a medio y largo plazo, la valoración o estimación de los seres humanos, lo cual es determinante para la elaboración del inventario del potencial humano, política de sustitutos o reemplazos, planificación salarial, planificación de la formación y selección del estudio de los puestos laborales.

4.3. Selección del personal

Consiste en lo relativo con el personal y es aquella selección que tiene que darse tanto para el ingreso del personal, como también para afectar al personal que haya sido admitido en los diversos centros de trabajo que se tienen que cubrir.

Dentro del proceso de selección de personal se tiene que tomar la decisión si se contratará a los candidatos que hayan sido encontrados durante la búsqueda llevada a cabo con anterioridad. Es de importancia, hacer la distinción previa entre la competencia profesional que se define como el conjunto de capacidades de distinta naturaleza que permiten la obtención de un resultado en donde la competencia se encuentra vinculada al desempeño profesional, no siendo ello independiente del contexto, lo cual expresa los requerimientos humanos que sean valorados y por otro lado, se encuentra la cualificación profesional que se conceptualiza como el conjunto de competencias profesionales de significación para la formulación modular y otros tipos de formación mediante la experiencia de trabajo.



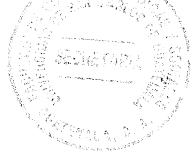
“Los pasos de la selección son los que a continuación se indican:

- a) Determinación de si el candidato efectivamente cumple con las competencias mínimas y predeterminadas para el puesto de trabajo.
- b) Evaluación de las competencias y la calificación profesional de los candidatos mediante evaluaciones técnicas.
- c) Asignación de las evaluaciones llevadas a cabo.
- d) Tomar la decisión de a quien se le ofrecerá el puesto laboral”.²³

Cuando es planificado el proceso anotado se debe tomar en consideración la importancia de la confiabilidad en los instrumentos de medición de las capacidades de los posibles candidatos a los mismos, así como los títulos que hayan sido obtenidos, la trayectoria laboral y entrevistas.

De esa manera, los instrumentos tienen que validarse en relación a los contenidos de conocimientos que los postulantes deben tener y en relación a la práctica y contenidos de conocimientos que los postulantes deben tener. Se tiene que hacer mención de que no existe posibilidad alguna que un método de selección sea valedero si no es confiable.

²³ Lares Martínez, Estuardo Manuel. **Los recursos humanos**. Pág. 15.



4.4. Proceso de reclutamiento

El reclutamiento es tomado en consideración como una función de equipo, sus medidas se encuentran bajo la dependencia de una decisión que se tiene que expresar mediante un documento que se conoce como requisición de personal.

“El jefe del departamento en el cual se originó la vacante debe indicar los siguientes datos:

- a) Denominación del puesto.
- b) Ubicación.
- c) Motivo que generó la vacante.
- d) Características especiales que tiene que reunir el candidato.
- e) Sueldo.
- f) Prestaciones.
- g) Jornada de trabajo.



h) Tipo de contrato y en caso de eventualidades se tiene que indicar la fecha en que finaliza el contrato”.²⁴

4.5. Política salarial

Consiste en el conjunto de orientaciones fundamentadas en estudios y valoraciones, que están encaminadas a la distribución equitativa de las cantidades presupuestarias, para la retribución al personal dentro de un período de tiempo determinado, de conformidad con los méritos y eficacia de cada uno. Por lo general, la retribución varía con arreglo a la dificultad del puesto de trabajo, con la oferta y demanda, con la habilidad, responsabilidad y educación necesitada para su ejercicio. Dichas generalizaciones son ciertas, pero no son de utilidad para su aplicación a casos concretos y para la obtención de retribuciones de carácter específico.

“Para el efecto, se han creado diversos sistemas de evaluación:

- a) Sistema de graduación de puestos: el mismo supone que varias personas son las encargadas de la evaluación de las descripciones de los puestos de trabajo.
- b) Sistema de calificación: es el que implica la implantación de grados o clases de trabajos en los cuales se tienen que ajustar los puestos. Se utiliza con bastante frecuencia en la administración pública.

²⁴ **Ibid.** Pág. 120.

c) Sistema de comparación de factores: es referente a la evaluación de los requisitos físicos, responsabilidades y condiciones laborales.

d) Sistema de puntos: consiste en el método más común en el cual se analizan los puestos evaluando la pericia, el esfuerzo, responsabilidad y condiciones del puesto involucrados en cada uno de ellos. En vez de utilizar cantidades monetarias para la determinación de la valoración de cada sector como se realiza en el sistema de comparación de factores, se emplean diversos aspectos para la determinación de esas ponderaciones".²⁵

4.6. La inadecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública

Los recursos humanos de conformidad con las teorías de la administración son una de las fuentes de riqueza de mayor importancia, ya que son los encargados de la ejecución y desarrollo de todas las labores y actividades que se necesitan para el adecuado funcionamiento en el trabajo. El término es bastante común en la actualidad y se emplea en distintos aspectos relacionados con el tema.

Debido a la importancia que los recursos tienen en la actualidad se acostumbra destinar un sector directamente especializado en la organización de esos recursos. Este sector cuenta con el mismo nombre y generalmente se integra de diversos agentes debidamente capacitados que tienen entre sus principales funciones la selección de

²⁵ **Ibid.** Pág. 177.



trabajadores, la ubicación de los mismos en las distintas áreas, el mantenimiento de buenos y apropiados lazos de comunicación entre las diversas áreas, el establecimiento de pautas de trabajo, la conducción y el desarrollo de equipos de trabajo y la planificación de tácticas y actividades específicas para cada sector.

El Artículo 25 numeral 1) de la Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala indica: “Deberes y Atribuciones del Director. El director, como jefe administrativo, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dirige toda actividad técnica y administrativa de la misma y supervisa a todo el personal. Tiene los siguientes deberes y atribuciones:

1) Velar por la correcta aplicación de la presente ley y sus reglamentos, organizando un sistema de administración de personal al servicio de la Administración Pública, de acuerdo con los principios que señala esta ley”.

El Artículo citado indica la importancia de que el Director como jefe administrativo tiene a su cargo la dirección del personal que está a servicio de la administración pública guatemalteca.

El sector de recursos humanos puede tener injerencia en el establecimiento de políticas salariales. Se considera que la organización de los recursos humanos de una institución consiste en una de las claves para el adecuado funcionamiento de la misma. Ello, tiene relación con la noción de adecuación de cada uno de los empleados de la administración pública, en cuanto a las necesidades a manera de asegurar que los resultados tanto a nivel general como específico sean los esperados.



Se denomina recursos humanos a las personas con las que una organización cuenta para el desarrollo y ejecución de manera adecuada de las acciones, actividades y tareas que tienen que llevarse a cabo y que han sido solicitadas a esas personas.

Las mismas, son parte fundamental de una organización, al lado de los recursos materiales y económicos que integran el todo de una organización.

La Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 42 señala: "Condiciones de ingreso. Para ingresar al servicio por oposición se requiere:

1. Poseer la aptitud moral, intelectual y física propias para el desempeño de un puesto.
2. Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate.
3. Demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos
4. Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
5. Finalizar satisfactoriamente el período de prueba,
6. Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley".

El Artículo citado indica las distintas condiciones de ingreso por oposición que se exigen en la Ley de Servicio Civil, con las cuales debe contar el aspirante para calificar en el puesto laboral que aspira.



“Los recursos humanos expresados como potencial humano constituyen en toda organización el factor principal y necesario para prestar servicios de calidad y lograr las metas y objetivos fijados, cualquiera que sea su naturaleza administrativa, operativa e inclusive política”.²⁶

Todos los individuos son constitutivos de un elevado potencial humano y consecuentemente experimentan impulsos hacia el desarrollo y crecimiento personal, siendo ello lo que facilita que se proporcione un ambiente que los apoye y a la vez que les proponga y ofrezca retos.

Ese ambiente es factible de alcanzar cuando tanto la ciencia como la técnica se arreglan al servicio de la organización pública. La moderna tecnología, los métodos y procedimientos racionalizados y la estructura organizacional no resuelven por sí mismos los problemas relacionados con la organización.

Su valor lo adquieren a partir del buen o mal uso que le dan a las personas y de ello deriva la necesidad de que todos esos recursos se encuentren precedidos y acompañados de una gestión de personal que bajo las políticas y lineamientos de la alta dirección obtenga de los directivos, servidores y funcionarios un óptimo rendimiento y la mejor y sostenida predisposición a una labor adecuada y a objetivos institucionales. El Artículo 46 de la Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Candidatos elegibles. Para ser declarado elegible el candidato debe

²⁶ Hernández Rodríguez, Mario Rogelio. **Los altos mandos de la administración**. Pág. 81.



obtener una calificación mínima de 75 puntos, en la escala de 1 a 100, como promedio en las distintas pruebas a que se someta.

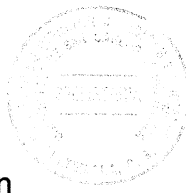
Dentro de los candidatos declarados elegibles deben gozar de puntos de preferencia, que se deben anotar al ser certificado su nombre, quienes en igualdad de circunstancias sean exservidores públicos o tengan mayores cargas familiares, según lo establecerá el reglamento respectivo”.

Con el Artículo que precede se indica que se debe obtener una calificación, para poder ser candidato elegible y de esa forma comenzar a desempeñar el trabajo al cual se aspira.

No es sencilla la labor profesional que se tiene que desarrollar en el sector público, debido a que no puede dejarse por un lado o aislarse el componente político, en cuyo espacio se tienen que tomar en consideración decisiones de elevada envergadura para la administración pública, las cuales deben ser determinantes para las prioridades de un plan de gobierno formulado en un esperado régimen democrático.

La Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 57 establece: “Promociones. Se considera promoción o ascenso el acto por el cual el servidor público pasa a desempeñar un puesto de grado o clase superior con la aprobación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

La promoción a puesto de grado superior puede ser acordada por la autoridad nominadora a solicitud del jefe inmediato respectivo, previa notificación a la Oficina Nacional de Servicio Civil y procede cuando los candidatos llenen los requisitos fijados



para el puesto a que asciendan. Las promociones a clases superiores se harán mediante solicitud del interesado y con la aprobación y examen de prueba que practicará la Oficina Nacional de Servicio Civil y se sujetaran al término del período probatorio que se establece en el Artículo 54 de esta ley. Es nula toda promoción que se haga sin llenar las formalidades establecidas en la presente ley y sus reglamentos”.

El Artículo citado indica que los trabajadores de la administración pública pueden optar a ascensos, para así desempeñar un puesto superior en relación al cual se encuentran desempeñando.

En los asuntos gubernamentales no pueden existir disociadas la técnica y la política, aunque en dichas circunstancias de singular categoría los funcionarios públicos tienen que quedar firmemente protegidos de aquellas intervenciones que buscan la vulneración de su independencia y de la imparcialidad.

Es de importancia señalar las funciones de los recursos humanos en la administración pública y señalar que el personal debe encontrarse bajo la sujeción de una capacitación permanente, de motivación e incentivos para que el servicio que prestan reúna efectivamente los requisitos de calidad que satisfagan dentro de los términos de la legislación, los intereses y las expectativas de los usuarios.

El desafío de la gestión de personas siempre es bien complejo y condicionado por dimensiones y exigencias, para proporcionar una asesoría de excelencia a los



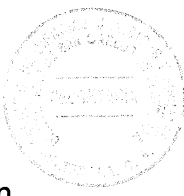
directivos y la jefatura y exige también la entrega de servicios de calidad al personal, así como un desarrollo de los servidores y funcionarios de la administración pública.

El Artículo 73 de la Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala preceptúa: “Evaluación. Toda autoridad nominadora, bajo su responsabilidad, de acuerdo con el reglamento respectivo, y por medio de cada uno de los jefes de dependencia, debe evaluar por lo menos una vez al año a todos los servicios públicos bajo su supervisión. Esta evaluación debe servir de base para recomendar ascensos, adiestramientos e incrementos de salarios, de acuerdo con la escala correspondiente y con las posibilidades del estado”.

La evaluación del personal es citada en el Artículo que precede, indicando que las autoridades nominadoras son las encargadas de llevar a cabo una evaluación en relación al personal de la administración pública.

La gestión o dirección de personas consiste en una especialidad profesional multidisciplinaria, cuyo interés principal tiene relación con la actualización y formación del capital humano manejando instrumentos y procesos técnicos con singular complejidad y envergadura, para la elevación de la calidad de trabajo y por ende incrementar la productividad en beneficio del servidor.

Las posibilidades de cambio dentro de las instituciones públicas en ningún momento pueden partir de la negación y del descrédito de los recursos humano, sino por el contrario de una valoración y actualización de su función.



Las transformaciones en la gestión de los recursos humanos en el sector público tienen que integrar un proceso bien amplio de cambios en la organización y funcionamiento del aparato administrativo del Estado.

Por ello, tienen que presentarse reformas en la gestión pública o de una nueva gestión pública para hacer referencia a esos procesos, que además de la gestión de los recursos humanos, se han extendido en la gestión presupuestal, de la estructura de la administración y de las formas de prestación de servicios. Además, es habitual caracterizar los cambios bajo un único modelo, como si las orientaciones que se aplican fueran las mismas en todos los países, pero, la realidad reviste una simplificación, debido a que un examen detallado de esas transformaciones revela convergencias entre los países, fruto de la diversidad de sus puntos de partida y de sus peculiares circunstancias tanto políticas, como económicas e institucionales. Las reformas al empleo público han significado una puesta en valor de la gestión referente a los recursos humanos, lo cual ha pasado a ser debidamente reconocido como una función central en relación a la dirección de los servicios públicos.

“La orientación referente al rendimiento de las políticas de recursos humanos se manifiesta en la introducción de instrumentos de flexibilidad funcional en los distintos subsistemas, en los cuales puede subdividirse la gestión de los recursos humanos. Ello, es en cuanto a los puestos de trabajo, de reclutamiento, selección, promoción, movilidad y sistemas de compensación”.²⁷

²⁷ **Ibid.** Pág. 93.



En materia de diseños de puestos laborales, los recursos humanos tienen que enfocarse hacia la ampliación de las descripciones de los mismos, siendo el objetivo el incremento de la versatilidad de los puestos y por ende, la flexibilidad con que la organización puede disponer de los recursos humanos en contextos de transformación.

En cuanto al reclutamiento y la selección de personal, la finalidad se tiene que centrar en la superación de los mecanismos fundamentados estrictamente en conocimientos técnicos especializados, o en méritos formales, característicos de los procesos tradicionales del empleo público.

Con ello, se hace referencia tanto de los sistemas de acceso a la condición de empleado público, propios de los sistemas de carrera, como de los que se tienen que aplicar al acceso de puestos de trabajo, tanto si operan sobre mercados laborales ajenos a la administración. En esos casos, las tendencias dominantes de cambio señalan la introducción de modelos fundamentados en competencias.

En materia de promoción, el énfasis tiene que encontrarse reducido a la antigüedad de los ascensos y en vincular los mismos al desarrollo de competencias y al elevado rendimiento en el cargo.

Se tiene que señalar que el peso de la antigüedad continúa siendo notable en el desarrollo de las carreras profesionales y en los déficits de los instrumentos de evaluación que dificultan de forma notable el carácter general y la introducción de nuevas orientaciones.



La preeminencia del buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que aseguren y desarrollen el máximo valor del capital humano es fundamental para garantizar la adecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

No existe una adecuada prestación de servicios de los recursos humanos en la administración pública guatemalteca, siendo los mismos el potencial humano constitutivo de toda organización y el factor principal, necesario, e indispensable para el alcance de sus finalidades, no tomando en cuenta su naturaleza administrativa, operativa e incluso política.

Es imposible que se alcance un trabajo a conciencia prestado con lealtad, esmero y competencia, si no se pone especial atención en el personal, sobre todo en aquellos que son de menor jerarquía y que llevan a cabo labores operativas o administrativas, que estén vinculadas con la finalidad o misión de la organización y que paradójicamente no son tomados en consideración o sin las consideraciones correspondientes.

No se obtiene ningún avance cuando las presiones o exigencias de los directivos y funcionarios no se encuentran precedidas de un clima laboral adecuado, o sea, de un ambiente amistoso de desarrollo personal, de respeto y sin agravios. Todos los individuos son constitutivos de un elevado potencial humano y por ende experimentan lo que se les facilita si se proporciona un ambiente de apoyo. No es sencilla la tarea profesional a desarrollar en el sector público. Lo que se recomienda, es que todos los asuntos gubernamentales no existan disociados de la técnica y la política, así como por la debida protección legal que asegura los derechos humanos a la administración pública en la sociedad guatemalteca.





BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR SERRA, Luis Fernando. **Profesionalización del servicio público**. 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Iberoamericana, 1986.
- BREWER FOXLEY, Adela Victoria. **Estado y administración pública**. 4ª. ed. México, D.F.: Ed. Conjunto, 1988.
- CASTAÑEDA HERRERA, Claudia Surama. **Prestación de servicios en la administración**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Trotta, S.A., 1995.
- DELGADO MOCTEZUMA, Jesús Esteban. **Servicios y recursos humanos**. 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 2000.
- GARCÍA PELAYO, María Eugenia. **Transformaciones en la administración pública**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Alianzas, 1995.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **Introducción a la administración pública**. 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Harla, 1992.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Mario Rogelio. **Los altos mandos de la administración pública**. 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Sistemas, 1988.
- LARES MARTÍNEZ, Estuardo Manuel. **Los recursos humanos**. 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1995.
- LÓPEZ PORTILLO, José Andrés. **Teoría general de la administración**. 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Iberoamericana, 1989.
- PERDOMO ESCOLA, Rodrigo Alexander. **Administración pública como ciencia**. 3ª. ed. Barcelona, España: Ed. Civitas, 1991.



QUINTÍN BRACAMONTE, Julio Enrique. **Revisión conceptual de la administración.** 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Historias, 1991.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan José. **La administración pública.** 2ª. ed. México, D.F.: Ed. IPAEM, 1990.

UVALLE BERRONES, Luis Ricardo. **Recursos humanos y la gestión pública.** 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Tiempo, 1989.

VILLAR EZCURRA, José Luis. **Derecho de la administración.** 4ª. ed. Barcelona, España: Ed. Atar, S.A., 1989.

Legislación:

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

Ley de Servicio Civil. Decreto número 1768 del Congreso de la República de Guatemala, 1968.

Ley del Organismo Judicial. Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.