

*Material útil para el estudio de recursos humanos en el sistema administrativo de Guatemala**

JOEL G. VERNER**

Introducción

Desde la "Revolución de 1944", la República de Guatemala ha estado sufriendo un periodo irregular, descontrolado, desorganizado y conmocionado por movimientos socioeconómico-políticos,¹ y la mayor parte de los grupos de población han experimentado cambios de largo alcance. La nación ha pasado y se encuentra "en la agonía del cambio, desde el conjunto discontinuo de las culturas regionales, hacia una cultura central continua envolvente y nacional",² como cita un científico de la política:

Guatemala no ha logrado la democracia ni ha sido gobernada democráticamente. Los acontecimientos de finales de la Segunda Guerra Mundial han sacudido tanto a la población, que el país quizá nunca regrese al camino del sistema social semifeudal que produjo la miseria en el sector mayoritario dominante de la población y una vida de lujo para una pequeña minoría aristocrática. Sin embargo, ese sistema no se ha quedado completamente en el pasado. El incremento de la población, el progreso del sistema de transportes y el aumento de facilidades educacionales, contribuyen al desarrollo de una base de opinión pública más amplia que la que antes

* Los datos para este estudio fueron compilados por el autor cuando desempeñaba el cargo de asistente en una investigación, en Guatemala durante 1967, patrocinada por el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Kansas (traducido del inglés).

** Profesor asistente de Ciencias Políticas de la Universidad del Estado de Illinois.

¹ Para una visión general de los asuntos políticos guatemaltecos desde 1945 véase: K. H. Silvert, *A Study of Government: Guatemala*, New Orleans Middle American Research Institute, Publication No. 21, 1954; John Gillin "Ambiguities in Guatemala", *Foreign Affairs*, April, 1956, pp. 482-496; Nathan Whetten, *Guatemala*, New Haven, Yale University Press, 1961; Ronald Schneider, *Communism in Guatemala: 1944-54*, New York, Praeger Press, 1959; International Bank, *Economic Development of Guatemala*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1951.

² Richard N. Adams. "Social Change in Guatemala and U. S. Policy" in *Social Change in Latin America Today*, New York, Vintage Books, 1960, p. 257.

existía. Guatemala tendrá que enfrentarse a tremendos problemas antes de que pueda llegar a ser un Estado moderno.³

El movimiento y desarrollo descritos en el párrafo anterior son cruciales y conmovedores. Es conmovedor el agudo contraste que se presenta cuando es comparado con la historia política, económica y social de la postindependencia de la mayoría de los países. Es crucial en términos de lo que puede ser logrado por el pueblo una vez que se reduzca la frustración, violencia e inestabilidad política que rodea a este penoso desarrollo. Este desarrollo es significativo no sólo para Guatemala, sino para el futuro de América Central, en particular, y para el desarrollo de las repúblicas latinoamericanas y la hegemonía política de los Estados Unidos, en general.

Los diversos medios utilizados para producir cambios socioeconómicos en Guatemala, abren el camino para la experta planeación de los horrores de la violencia política. Uno de los principales problemas actuales de Guatemala, y generalmente en el llamado mundo subdesarrollado o en desarrollo, son los cambios fundamentales socioeconómicos de largo alcance que pueden darse en una atmósfera de inestabilidad, polarización y violencia.

El resultado final de los cambios que se han realizado en Guatemala dependen de una larga lista de factores y de la compleja interacción de éstos. Sin duda alguna, uno de los más cruciales entre esos factores claves es la calidad del liderazgo administrativo del país. Obviamente, las personas que ocupan puestos administrativos, especialmente aquellas que ocupan los niveles más altos de la rama ejecutiva del país, han afectado y continúan afectando los contornos del desarrollo económico guatemalteco.⁴ Elaborar planes de desarrollo puede proyectarse y el dinero del pueblo puede ser apropiado, pero el éxito final de cualquier proyecto de reformas dependerá de la habilidad y actitudes de los administradores públicos.

Como en el caso de la mayoría de las repúblicas latinoamericanas, el Presidente de Guatemala es un ejecutivo poderoso que tiene no menos de 34 facultades constitucionales especificadas. El Presidente tiene 10 ministros que le asisten en el cumplimiento de esos deberes. Cada ministro supervisa una unidad administrativa encargada de la ejecución de varias fases del desarrollo guatemalteco. Los miembros de la más alta jerarquía de cada ministerio son consejeros políticos, no únicamente con respecto al ministro, sino también en relación al Presidente de la República. Gran parte de esta asesoría se refiere a la política relativa al bienestar económico y social de la nación. De ahí que es relevante hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué "clase" de gente ocupa los más altos niveles de los puestos administrativos? ¿Qué des-

³ Harry Kantor. "Guatemala: The Aftermath of a Frustrated Revolution," in *Patterns of Politics and Political Systems in Latin America*, Chicago, Rand McNally, 1969, pp. 98-99.

⁴ Frederick Riggs. "Public Administration: A Neglected Factor in Economic Development," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CCCV, May, 1956, pp. 70-80; Roberto Manuel Prota Lou, *Estudios preliminares para la planificación regional en Guatemala*, Guatemala, University of San Carlos, 1967, pp. 270-274; Center for the Development of Public Administration, *Primera reunión de información y consulta sobre problemas de alta administración*, ciudad de Guatemala, CDAP, 1964, pp. 25-28.

trezas y cualidades tienen estos formuladores de decisiones nacionales? Estas preguntas podrían ser consideradas desde otro ángulo: ¿Cuáles son las características y antecedentes de la gente situada en la alta jerarquía administrativa en Guatemala?

Este trabajo proporciona una respuesta parcial a esta pregunta general, por medio del examen de los diversos aspectos de los antecedentes de una muestra estratificada y aleatoria de los oficiales administrativos de alto nivel. Estos oficiales ocupan puestos en el primero de los cuatro niveles de decisión de la burocracia nacional, excluyendo a los ministros del gabinete. Los registros indican que muchos de estos administradores prestaron sus servicios en el sistema administrativo mucho antes del advenimiento del nuevo gobierno constitucional y civil del Presidente Julio César Méndez Montenegro, un izquierdista moderado y profesor universitario de Derecho en 1966. Otros fueron introducidos dentro del servicio público por el mismo Presidente Méndez. De cualquier manera, estos oficiales integran un grupo que trata de coordinar y dirigir el desarrollo de Guatemala dentro de una atmósfera libre de crisis.

En general, el sistema administrativo de Guatemala ha sido notoriamente eficiente, dada la inestabilidad de su medio ambiente. Por ejemplo, hubo un "golpe popular" en 1944, un golpe planeado por la CIA en 1954, un asesinato presidencial en 1957, y otro golpe militar en 1963. De 1945 a 1954 el gobierno fue controlado por un creciente número de facciones izquierdistas. Después del golpe derechista de 1954 el gobierno volvió a un estancamiento agudamente conservador bajo la dominación de los militares. Este gobierno conservador llegó a ser tan desorganizado que los militares lo recuperaron finalmente en 1963 en forma directa. El gobierno reformista del Presidente Méndez fue electo después de 3 años de gobierno militar. Sobrevive en medio de un terrorismo general tanto de la derecha como de la izquierda. El sistema administrativo, como el presente estudio lo demuestra, se encuentra compuesto por personas calificadas y adiestradas. Que el sistema no haya sido capaz de funcionar conforme a sus posibilidades, se debe sobre todo al medio ambiente inestable más que a la calidad de sus recursos humanos.

II. Metodología

Las características de los antecedentes a que se refiere este trabajo son: sexo, edad, residencia, experiencia administrativa, experiencia en el puesto administrativo actualmente ocupado, concepto del puesto, ocupación antes de dedicarse a una empresa pública, experiencia previa gubernamental, método utilizado para obtener el puesto, actividades administrativas presentes, educación, entrenamiento administrativo especial, dificultades sentidas en el servicio público, motivación para el servicio público y empleos colaterales al servicio público.⁵

⁵ Para un repaso de las características generales del sistema administrativo y del personal de Guatemala véase: Ebas Ayala Herrera, *A Study of and Recommended Personnel Administration for the National Government of Guatemala*, unpublished Master's Thesis, Brigham Young University, Provo, Utah, 1962; Rafael Armando Téllez

Los datos para este trabajo fueron obtenidos por el autor en Guatemala durante el verano de 1967, un año después del resurgimiento del gobierno civil y constitucional. La metodología fue la siguiente: del presupuesto nacional de 1967, 712 trabajos fueron cuidadosamente seleccionados como de "supervisión y decisión por naturaleza".⁶ La selección fue hecha en base a los salarios y descripciones de trabajo. Estos trabajos incluyeron asesores y coordinadores administrativos, supervisores departamentales, directores generales, jefes de personal, secretarios en general, jefes de sección y subsección, asesores departamentales y de sección, administradores de sección, directores y otros tomadores de decisiones especiales tales como: bibliotecarios, jefes archivistas, abogados del gobierno, y los más altos oficiales del tesoro nacional. Enseguida, una muestra estratificada al azar compuesta por 327 personas fue escogida de la población original por razones de tiempo y energía. Finalmente, fue presentado un cuestionario pequeño a cada una de las 327 personas comprendidas en la muestra.

El cuestionario fue distribuido durante cinco semanas personalmente a las citadas personas. Fue intitulado: "Inventario sobre recursos humanos de los niveles superiores disponibles en la administración pública de Guatemala". La página de introducción daba una información esencial acerca del cuestionario y la forma en que debía llenarse. Los interrogados fueron informados de que el cuestionario tenía la aprobación de INAD* y que la investigación era puramente académica. De la misma manera se les hizo saber a los funcionarios que sus respuestas serían usadas únicamente para identificar las áreas de problemas en la administración pública que podrían necesitar más estudio y obtener una idea del nivel de la experiencia general en el sistema administrativo. El cuestionario era relativamente corto conteniendo solamente 23 preguntas; esto fue un factor positivo para que un 70% fuera devuelto contestado.

Los datos que resultaron de la administración de los cuestionarios, en algunos casos tendieron a apoyar antiguas generalizaciones acerca de las características de los administradores públicos en América Central, y en otros a contradecir viejas impresiones.

La primera observación que podríamos hacer es que los nombres de los puestos en el sistema administrativo público guatemalteco no describen qué responsabilidades y qué deberes tienen los ocupantes de dichos puestos. Los oficiales con el mismo rango jerárquico por ejemplo "directores", en la mayoría de los casos tienen deberes y responsabilidades muy diferentes. Esto parece ser verdad para la mayoría de los puestos de alto nivel.

García, *La función pública: necesidad de una ley de servicio civil en Guatemala*. Guatemala, Universidad de San Carlos, 1965; Centre for the Development of Public Administration, *Inventario sobre recursos humanos disponibles en administración pública en Guatemala*, ciudad de Guatemala, 1964; Óscar Torres Padilla, *Características del personal ocupado en el sector público en Centro América*, San José, Costa Rica, Advanced School of Public Administration in Central America, 1967.

⁶ *Presupuesto analítico de gobierno de 1967*, República de Guatemala, Ministerio de Economía, 1967.

* Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, una agencia de la Presidencia de Guatemala.

Segunda. Los requerimientos y calificaciones del puesto no parecen ser los mismos para todos los "directores". Por ejemplo, oficiales que tienen los mismos nombres del puesto muchas veces tienen diferentes calificaciones personales y las variaciones dentro de las categorías son muy significativas.

Tercera. Las características de los antecedentes varían grandemente de persona a persona en la misma clasificación del trabajo. En algunos casos, un "director" puede tener cinco años de estudios universitarios mientras que otro "director" puede tener únicamente educación secundaria. Consecuentemente, podría parecer que una investigación posterior no podría depender sólo de los nombres de los puestos como único criterio para la selección de muestras. Debe notarse, sin embargo, que la mayoría de los puestos con el mismo nombre recibe más o menos el mismo monto de salario. Lógicamente, parecería entonces que el pago no es otorgado equitativamente para el mismo tipo de capacitación, responsabilidad y experiencia.

El siguiente análisis es un sumario de lo más específico de los datos de antecedentes derivados de la aplicación del cuestionario.

III. Características de los antecedentes: análisis

Sexo. Legalmente, las mujeres pueden ocupar cualquier puesto dentro del sistema administrativo guatemalteco.⁷ Sin embargo, los resultados de la investigación antes mencionada indican que casi el 100% de los entrevistados fueron hombres. La predominancia masculina no puede ser un fenómeno sorprendente. La política en Guatemala es considerada generalmente como una vocación u ocupación masculina. Factores específicos funcionan en contra de una mayor participación de las mujeres. Las actitudes tradicionales y los valores sociales guatemaltecos acerca del "roll propio" de las mujeres son muy fuertes y no muy elásticas para cambiar. Estas actitudes y valores no permiten ingresar a la mujer en los partidos y actividades gubernamentales. Las actitudes tradicionales no alientan a la mujer a buscar una educación más alta, pues es un prerrequisito fundamental el tener una mayor educación, al menos para los altos puestos administrativos que fueron examinados en el presente estudio. Sin duda alguna, la participación femenina aumentará cuando más mujeres tengan acceso a los círculos de la educación superior.

Edad. La distribución por edad puede ser un importante factor humano en cualquier sistema administrativo. En el caso de Guatemala, los datos muestran que muy pocos de los altos oficiales son menores de 25 años y que después de los 55 años de edad hay una notable baja dentro del personal activo. La edad media es más o menos 41 años de edad. De ahí que, cerca del 50% de los altos ejecutivos nacieron antes de 1926. El administrador más joven tenía 26 años y el más viejo 67 años de edad. Más del 52% de los administradores tuvieron entre treinta y uno y cuarenta y cinco años de edad.

⁷ Para las características formales del sistema administrativo véase: *Ley que regla las relaciones entre el Estado y los funcionarios y empleados públicos*, Decreto Presidencial No. 584, 1965; *Boletín 22*, Congreso de la República, Decreto No. 1,485, 1962.

CUADRO I

EDAD DEL PERSONAL

Porcentaje	0	9	14	21	17	13	15	6	4	1
Edad	20-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70

Lugar de residencia. En términos de distribución geográfica del personal administrativo, los datos arrojaron que casi un 90% de los entrevistados han pasado la mayor parte de sus vidas en la capital. Muy pocos fueron los registrados como provenientes de los departamentos "alejados" de la República. De hecho, sólo se mencionaron 11 localidades además de la ciudad de Guatemala. Por lo tanto, la ciudad de Guatemala es predominantemente la fuente del personal administrativo. Es significativo que en esta ciudad predomine la industria, la literatura, el bienestar económico, la población ladina, los servicios profesionales, la habitación y la modernización, en comparación con otras ciudades y regiones del país. De cualquier manera, los datos indican que existe una marcada inclinación urbana en el proceso de reclutamiento de personal.

CUADRO II

FUENTES GEGRÁFICAS DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO

	Porcentaje
1 Ciudad de Guatemala	88
2 Sacatepequez	2
3 Europa	1
4 Jalapa	1
5 "De los suburbios"	1
6 "De los diferentes Departamentos"	1
7 Chiquimula	1
8 Chimaltenango	1
9 Sololá	1
10 Baja Verapaz	1
11 Zacapa	1
12 Huehuetenango	1

Tiempo de servicio en la administración pública. La inestabilidad y cambio de la orientación política han caracterizado el sistema político de Guatemala desde la Revolución de 1944. Sorpresivamente, sin embargo, muchos oficiales administrativos han pasado bastante tiempo dentro del servicio público. De hecho, los datos muestran que el promedio de tiempo de servicio

es aproximadamente de 15 años. Cerca del 49% de los entrevistados han continuado en sus puestos por más de 15 años. Este hecho indica un fuerte grado de "permanencia del personal" en el servicio público que podría contradecir las suposiciones anteriores. Más del 35% de los entrevistados respondieron que llegaron a ser miembros del sistema administrativo un poco después de la revolución de 1944, con la cual se terminaron los 15 años de la dictadura de Jorge Ubico. Sin embargo, debe notarse que el 16% ha servido menos de cinco años y el 32% menos de diez años. El 8% ha trabajado dentro del sistema por más de 41 años.

CUADRO III

AÑOS DE SERVICIO DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Porcentaje	16	16	19	13	13	11	7	4	8
Años de servicio	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45

Una de las razones de la relativa permanencia del personal administrativo de los niveles superiores podría ser la carencia de gente calificada dentro del país. No importa que el gobierno se incline hacia la derecha o izquierda, la necesidad de administradores de alto nivel de todos modos persiste. Y dado que existen pocas gentes capacitadas dentro de la República, el nuevo gobierno pudo haber retenido a los miembros de la antigua administración gubernamental, lo deseara o no.

Antigüedad en los puestos actuales. Los muestreados también fueron interrogados sobre el tiempo que tienen desempeñando sus puestos actuales. Se encontró que los mismos han venido ocupando dichos puestos durante un promedio menor de 3 años. De hecho, casi el 40% de los interrogados indicaron que habían estado en sus puestos actuales menos de un año. Esto por supuesto, se debe en gran parte a la reciente inauguración de un nuevo gobierno civil (1966). Solamente el 4% de los administradores de alto nivel respondieron haber prestado sus servicios por más de 15 años en el mismo puesto. Casi el 8% recibió su comisión al principio del gobierno de 1963-1966.

CUADRO IV

TIEMPO EN LOS PUESTOS ACTUALES

Porcentaje	39	21	18	6	2	7	8	1.5	3
Años	0-1	2-3	4-5	6-7	8-9	10-11	12-13	14-15	16 o más

De ahí que, comparando los cuadros III y IV, podemos observar la antigüedad o permanencia del personal dentro del sistema administrativo en general y la movilidad del personal en sus puestos dentro del sistema. Esto es, hay un "sistema permanente", pero no "permanencia en los puestos".

Concepto del puesto. La manera en que un administrador concibe su puesto es importante para la estabilidad y eficiencia del servicio público. Los comprendidos en la muestra fueron interrogados sobre si consideraban sus puestos como "oportunidades de una carrera", o "sólo por algunos años" o "como puestos temporales". La mayoría, el 68%, contestó que concebía sus puestos como carrera profesional. Por consiguiente, los administradores parecen encontrar satisfacción en el servicio público y mostrar lealtad al mismo. Aparentemente se han identificado con él. No cabe duda que esto es un factor positivo favorable al sistema administrativo.

CUADRO V

CONCEPTO DEL TRABAJO

	<i>Porcentaje</i>
1 Situación temporal	14
2 "Sólo por algunos años"	18
3 Como una carrera profesional	68

Ocupación anterior al ingreso en la administración pública. En respuesta a la pregunta, ¿cuál fue su ocupación anterior al puesto administrativo presente? los administradores respondieron mayoritariamente, que fueron estudiantes inmediatamente antes de llegar a ser administradores de alto nivel. Esto nos indica que la población estudiantil de la capital es una gran fuente de administradores en potencia. Aparentemente, la administración pública absorbe directamente muchos de sus elementos de las universidades extranjeras y en especial de la Universidad de San Carlos. Hay, por lo tanto, una relación directa entre el servicio público y el sistema educativo de Guatemala. Puesto que el 76% de la población es analfabeta, no es sorprendente que esto sea cierto. La Universidad de San Carlos podría llevar a cabo un valioso servicio estableciendo un programa de administración pública para entrenar a los servidores públicos. Desgraciadamente, por ciertas razones, esto no se ha realizado.

Un examen de la experiencia previa de los administradores revela también que existe gran movilidad, tanto vertical como horizontal. Con base en su historia ocupacional, es evidente que todos ellos son miembros de la clase media o clase media alta de Guatemala, la cual está compuesta por un número muy reducido de guatemaltecos. Asimismo, un cuidadoso examen de la educación y ocupación previa de las personas que ocupan puestos en la jerarquía administrativa, indica que muchas de ellas tienen un alto grado de experiencia profesional y entrenamiento formal en la materia o materias relativas a sus

trabajos. Esto es especialmente cierto donde el contenido del trabajo es altamente técnico, por ejemplo: salud pública, justicia, contabilidad, educación, etcétera.⁸

CUADRO VI

OCUPACIÓN PREVIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

	<i>Porcentaje</i>
1 Estudiantes universitarios	43
2 Empresas privadas	22
3 Facultades universitarias	8
4 Diversas profesiones clasificadas	8
5 El sistema jurídico	5
6 Doctores en medicina	5
7 Otros puestos gubernamentales (diplomáticos)	3
8 Ingenieros en ferrocarriles	2
9 Trabajadores del periodismo	1
10 Oficiales de gobiernos municipales	1
11 Congreso Nacional	1

Experiencia previa en el gobierno. El cuestionario de investigación fue elaborado de tal manera que una estimación de la experiencia previa en el gobierno y la administración pudiera ser determinada y obtenida una medida del "cambio inter-agencia" en la administración. Esta última información reciente podría ser usada, por supuesto, para descubrir qué tanto movimiento hay de una a otra agencia dentro del servicio, teniendo en cuenta que el promedio de tenencia de dichos puestos es de 15 años. A fin de hacer que este cuestionario tuviera preguntas sobre la experiencia previa, se elaboró una lista de los ministerios gubernamentales y sus ramas donde todos ellos habían trabajado. Los resultados se muestran en el cuadro VII. Estos datos indican la agencia, el porcentaje de veces que fue mencionado con experiencia previa, y el porcentaje del personal público empleado en cada agencia en 1967.

⁸ Alexander T. Edelman, *Latin American Politics and Government*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1965, pp. 419-420.

CUADRO VII

EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL PREVIA

	<i>Nombrada como agencia de empleo previo Porcentaje total</i>	<i>Porcentaje de la distribución del personal público</i>
1 Ministerio de Salud*	9.4	18.7
2 Ministerio de Educación Pública	8.4	2.9
3 Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas	8.3	16.5
4 Poder Judicial	7.7	4.2
5 Algunas Agencias Autónomas (vivienda, electricidad, etcétera)	7.3	5.0
6 Ministerio de Finanzas	6.7	8.4
7 Universidad de San Carlos	6.0	
8 Gobiernos Municipales	5.7	13.7
9 Ministerio del Interior y Justicia	4.4	3.3
10 Ministerio de la Defensa	4.3	4.5 (aprox.)
11 Poder Legislativo**	4.0	0.1
12 Ministerio de Asuntos Exteriores	3.8	0.4
13 Tribunal de Cuentas	3.7	1.5
14 Ministerio de Agricultura	3.6	4.1
15 Oficina de la Presidencia	3.3	3.9
16 Instituto de Seguridad Social	3.0	3.0
17 Ministerio del Trabajo	1.0	1.1
18 Ministerio de Economía	0.5	8.2

* Ministerio más grande con más de 3,900 miembros de personal.

** La unidad gubernamental más pequeña con aproximadamente 45 personas.

Las agencias gubernamentales nombradas con más frecuencia y con "experiencia previa" fueron: 1) el Ministerio de Salud, 2) el Ministerio de Educación Pública, y 3) el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Debe hacerse notar que las "más nombradas" fueron también las agencias más grandes.

Los porcentajes mencionados anteriormente indican la importancia relativa de cada departamento como una "fuente de experiencia" del personal administrativo actual. Con el objeto de obtener una medida del "cambio interdepartamento", que es un indicador de cuántos puestos administrativos previos el administrador promedio ha ocupado en otros tantos departamentos, se obtuvo esta nota de las diferentes respuestas que hizo cada uno de los interrogados que aparecen en la tabla VII. Los datos fueron clasificados de acuerdo con las siguientes categorías: "Departamento actual más un trabajo

anterior en otro departamento”, “departamento actual más otros dos departamentos”, etcétera. Esta categorización mostró que aproximadamente el 10% de los entrevistados habían tenido trabajos en sus actuales departamentos más otros tantos en otros cuatro departamentos, por lo menos. Solamente el 20% había trabajado en más de otros tres departamentos. Existe por lo tanto, únicamente un grado moderado de “cambio inter-departamento” dentro del servicio público guatemalteco. Casi el 50% de los entrevistados habían ocupado puestos en sólo otro departamento.

CUADRO VIII

EXPERIENCIA MÚLTIPLE EN DEPARTAMENTOS:
MEDIDA DE CAMBIO INTER-DEPARTAMENTO

	<i>Porcentaje</i>
1 Trabajo en el departamento actual únicamente	17
2 Trabajo en el departamento actual más uno en otro departamento	46
3 Trabajo en el departamento actual más 2 trabajos en otros	18
4 Trabajo en el departamento actual más 3 trabajos en otros	10
5 Trabajo en el departamento actual más 4 trabajos en otros	6
6 Trabajo en el departamento actual y por lo menos en otros 5	4

Reclutamiento. La mayoría de los estudios sobre la burocracia latinoamericana enfatizan que la burocracia es integrada con los “amigos del presidente”. Enfatizan el nepotismo o “amiguismo” en el proceso de reclutamiento. Sin tomar en cuenta que un reclutamiento ordenado y racional del personal, es un factor positivo en el desarrollo de un sistema de administración pública de alta calidad. Desafortunadamente, hasta fines de 1968, Guatemala no ha tenido una ley de servicio civil aunque ha sido considerada por el Congreso. Los entrevistados sujetos a examen en el presente estudio, fueron interrogados: ¿cómo obtuvieron su puesto actual? Las respuestas fueron muy variadas y numerosas. La respuesta más usada fue: “fui nombrado por el Presidente de la República” (23%). Sin embargo, algunos contestaron que habían pasado por algún tipo de examen competitivo para obtener sus puestos (18%). Un porcentaje similar simplemente indicó, que fueron “solicitados” para sus puestos (16%). Por consiguiente, el proceso de reclutamiento es descentralizado y diversificado. No existe un proceso regularizado.

CUADRO IX

RECLUTAMIENTO

	<i>Porcentaje</i>
1 Nombrado por el presidente	23
2 Por examen competitivo	18
3 "Fui solicitado por un oficial público"	16
4 "Fui promovido"	13
5 "Capacidad" o "competencia especial"	9
6 A solicitud del entrevistado	8
7 Éxito en su trabajo anterior	6
8 Recomendado por un oficial público	3
9 "Por suerte"	1
10 A través de un partido político	1
11 A través de influencias de la AID.*	1

* Agencia Internacional para el Desarrollo.

Actividades funcionales. Los entrevistados fueron interrogados acerca del porcentaje de su tiempo que utilizaban para ciertas actividades funcionales con el fin de que indicaran qué tipos de actividades desarrollaban y el tiempo que les destinaban. Las actividades enlistadas fueron: 1) obediencia de órdenes superiores, 2) atención al público, 3) resolución de expedientes, 4) estudios y asesoramiento, 5) enseñanza universitaria, 6) toma de decisiones y, 7) publicidad. Los resultados se muestran en el cuadro x.

CUADRO X

PORCENTAJE DE TIEMPO UTILIZADO EN ACTIVIDADES FUNCIONALES

Tiempo utilizado:	5%	10%	20%	40%	60%	80%	100%
Obedeciendo órdenes	3.0	3.0	8.8	2.0	0.9	0.0	0.0
Atención al público	2.0	3.0	10.0	2.7	0.7	0.0	0.0
Resolución de expedientes	2.0	1.5	12.0	5.0	0.4	0.4	0.4
Estudios y asesoramiento	0.0	3.0	8.2	5.0	3.0	0.6	0.0
Enseñanza universitaria	0.0	2.0	3.4	0.8	0.6	0.0	0.4
Toma de decisiones	0.6	1.3	3.0	2.2	0.0	0.4	0.0
Publicidad	0.7	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

El porcentaje más alto en total de respuestas se registró en la "categoría del 20%". Sorpresivamente, la función en mayor medida mencionada en esta "categoría" fue "resolución de expedientes" (12%); "atención al público" fue el segundo (10%); "obedeciendo órdenes" en tercer lugar con (8.8%). Esto

es 12%, 10% y 8.8%, respectivamente, indicaron que el 20% del tiempo se empleaba en actividades relevantes. La función que se esperaba tuviera mayor importancia en las respuestas fue la de "toma de decisiones", la cual estuvo en cuarto lugar con 8%; solamente el 8% indicó que el 20% de su tiempo, dedicaba a esta actividad. La publicidad como función parece ser no muy importante para la mayoría de los administradores, la cual recibió los porcentajes acumulativos más bajos. La función más importante de todas fue la de "resolución de expedientes", que recibió el porcentaje acumulativo más alto. Tal vez esto contradice la impresión de que la alta administración se refiere principalmente a la "toma de decisiones". Esto también demuestra, la naturaleza multifuncional de los altos puestos dentro del sistema administrativo.

Educación. La educación es claramente uno de los mejores indicadores de las habilidades administrativas. En el caso de Guatemala, los administradores fueron interrogados sobre el último año terminado en la escuela. Los resultados indican que el nivel educativo de los administradores es relativamente alto. Sorpresivamente, más del 33% respondió que por lo menos había recibido seis años de educación universitaria.

CUADRO XI

EDUCACIÓN

Años Terminados	Educación primaria		Educación secundaria		Educación universitaria	
	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje	Porcentaje acumulado	Porcentaje	Porcentaje acumulado
1	0	0	.7	94.1	3.1	63.0
2	0	0	5.7	93.4	4.6	59.9
3	0	0	6.2	87.7	6.2	55.3
4	0	0	9.3	81.5	7.5	49.1
5	1.5	100.0	4.6	72.2	9.3	41.4
6	4.6	98.7	4.6	67.6	17.0	32.1
7	0.0	98.7	0.0	67.6	4.6	15.1
8	0.0	98.7	0.0	67.6	7.7	10.5
9	0.0	98.7	0.0	67.6	2.8	2.8

En la investigación realizada sobre los antecedentes educativos de los administradores de alto nivel se encontró que solamente el 13.9% no tenía en absoluto ningún título académico o diploma (no tienen grado superior al de primaria). Por lo menos más del 40% tenía uno de "Bachiller en ciencias y letras" y cerca del 15% también tenía el título de "Maestro de educación primaria". En número total de títulos, grados, diplomas y certificados enlistados comprendieron cerca de 25 tipos diferentes. El 51% de los entrevis-

tados señalaron que no habían terminado o no habían tenido estudios universitarios. Como era de esperarse, los estudios más mencionados y terminados fueron: 1. Medicina (11%) y 2. Leyes (10%). El resto de los grados principales no fueron concentrados en un solo tipo y fueron muy numerosos. En general, el nivel educativo de los administradores de alto nivel es muy alto pues más del 60% de los entrevistados indicaron que habían recibido algún entrenamiento universitario.

Entrenamiento en administración pública. Se pidió a los entrevistados que indicasen el tipo de entrenamiento formal en administración pública que habían adquirido. Se les entregó una lista de organizaciones que ofrecen entrenamiento administrativo y se les dio la oportunidad de escribir a otras no incluidas en la lista. Casi el 30% respondió que no había tenido un entrenamiento administrativo especial. El Centro para el Desarrollo de Administración Pública (CDAP), que ofrece cursos técnicos y cortos, fue el más popular, recibió el 29.6% del total de los mencionados. Excepto estos cursos, pocos tenían un grado de entrenamiento formal administrativo. Únicamente el 4% había terminado el curso de dos años ofrecido por el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD), una agencia de la Presidencia de Guatemala. Unos cuantos entrevistados señalaron más de una organización. Los resultados de la investigación fueron los siguientes:

CUADRO XII

ENTRENAMIENTO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1	INAD*	4.1	4	Otros (extranjeros)	7.7
2	CDAP**	29.6	5	Cursos cortos****	25.5
3	ESAPAC***	2.7	6	Ninguno	29.6

* Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (Guatemala).

** Centro para el Desarrollo de Administración Pública (Guatemala).

*** Escuela Superior de Administración Pública de América Central (San José, Costa Rica).

**** Dentro de varios ministerios.

Experiencia funcional. Se les dio a los administradores una lista de actividades funcionales de la administración y se les pidió que contestaran aquellas en las cuales habían tenido experiencias anteriores. En el cuadro XIII puede notarse que todas las funciones administrativas, excepto la "administración fiscal", fueron citadas, más o menos en igual porcentaje de tiempo. Estos datos pueden indicar la "naturaleza multifuncional" de la experiencia profesional de los administradores de alto nivel.

CUADRO XIII

EXPERIENCIA FUNCIONAL

	<i>Porcentaje de naciones</i>
1 Planeación	10.7
2 Organización	12.8
3 Administración de personal	8.8
4 Dirección	10.2
5 Administración fiscal	3.0
6 Coordinación de grupos y trabajadores	10.2
7 Asesoría y estudio	11.8
8 Entrenamiento de personal	9.7
9 Preparación de reportes y estudios	10.8
10 Relaciones públicas	8.1

Entrenamiento especial. El plan del cuestionario contenía una pregunta relacionada con la clase de experiencia o entrenamiento especial que habían recibido los oficiales y que ellos sentían particularmente útil en su puesto actual. Las respuestas más frecuentemente citadas fueron: 1) cursos especializados de todos tipos (23.4%); 2) estudios en el extranjero y viajes (20.5%); 3) experiencia previa gubernamental (17.3%).

CUADRO XIV

ENTRENAMIENTO ESPECIALIZADO PARA EL PUESTO

	<i>Porcentaje</i>
1 Cursos especializados (universidades y otros)	23.4
2 Viajes y estudios en el extranjero	20.5
3 Experiencia gubernamental en otras dependencias	17.3
4 Trabajo universitario	11.3
5 Seminarios especiales de entrenamiento, de 3 ó 4 semanas	8.5
6 Experiencias de trabajo en el extranjero	7.8
7 Experiencias en el sector privado	6.2
8 Nada en particular	5.2
	99.9

Dificultades en el puesto. Con el fin de obtener una idea general del tipo de dificultades involucradas en los altos puestos administrativos, se les indicó a los administradores proporcionar esta información en el cuestionario. Las

dificultades mencionadas fueron numerosas, algunas serias y algunas no tan serias en su naturaleza. La mayoría de los problemas se refirieron a otros empleados; por consiguiente, fueron principalmente interpersonales y de naturaleza conflictiva. Únicamente el 13% de los entrevistados estaban completamente "satisfechos" con sus trabajos. Los resultados se encuentran en cuadro xv.

CUADRO XV

DIFICULTADES EN EL PUESTO

	<i>Porcentaje del tiempo mencionado</i>
1 Relaciones con otros empleados (personales)	22.2
2 Técnicas orientadas al trabajo	15.0
3 Toma de decisiones y fijación de impuestos	7.1
4 "Demasiadas facetas en el trabajo"	5.8
5 Ninguna	13.0
6 Escasez de recursos naturales y personas capacitadas	2.7
7 Escasez de trabajo de calidad (negligencia)	2.6
8 Dificultad en la elaboración de estudios (carencia de información)	2.6
9 Carencia de guías de orientación formuladas por los superiores	2.6
10 Salarios demasiado bajos	1.9
11 Varios (25 o más, nadie mencionó más del 2% del tiempo)	24.5

Motivo del trabajo. Se les preguntó por qué trabajaban en la administración pública. La respuesta principal fue por supuesto: "por razones de subsistencia". El cuadro xvi categoriza los diversos tipos de respuestas que se dieron. Debe hacerse notar que más del 60% de las razones mencionadas fueron diferentes a las de "subsistencia".

CUADRO XVI

MOTIVOS DE TRABAJO

	<i>Porcentaje</i>
1 Subsistencia	39.6
2 Razones profesionales	14.4
3 "Gusto al trabajo" y por "sentirse útil"	13.6
4 Deber de servir al Estado	12.7
5 Ayuda para resolver problemas nacionales	8.9
6 Elevación espiritual, ley del hombre y dignificación	8.9
7 Varios	3.0

Trabajo colateral a la administración pública. La mayoría de los estudios sobre la administración pública en Latinoamérica suponen que existe un patrón de múltiples carreras entre los administradores públicos. A fin de probar esta suposición, se les pidió a los entrevistados que anotaran los trabajos que desempeñaban después o durante las horas en que trabajaban regularmente en la administración pública. Curiosamente, más del 60% reportaron que no habían tenido otra subsistencia, a excepción de sus trabajos administrativos actuales. Los trabajos adicionales fueron enumerados como sigue: 1) enseñanza universitaria (7.5%); 2) reportajes en los diarios (4.3%); 3) médicos (3.3%); 4) abogados (3.3%); 5) otros (21%); tal vez fueron enlistados cerca de 15 trabajos. La mayoría de estos trabajos "extra" son de un tipo tal que les permite flexibilidad a los administradores para ordenar su trabajo diario. De ahí que un patrón "carreras múltiples" caracteriza a una gran minoría de los altos oficiales administrativos de Guatemala.

IV. Conclusión

Este trabajo ha buscado dar una respuesta parcial a las preguntas: ¿Qué tipos de gente ocupan los puestos administrativos de la jerarquía más alta de la administración nacional guatemalteca? y ¿qué habilidades y entrenamiento poseen? A través de la observación de las características de una muestra al azar de los administradores de alto nivel. De los datos presentados se puede reconstruir al administrador "típico" de alto nivel. El oficial "típico" es un hombre de 41 años de edad, residente por largo tiempo en la ciudad de Guatemala, generalmente nacido en la capital. Ha trabajado en el sistema administrativo por más de 15 años, ha realizado labores de la misma índole por lo menos en otros dos departamentos del gobierno. Fue estudiante o empleado en empresas privadas antes de entrar al servicio público y considera el servicio público como una carrera. Ha ocupado su puesto actual por cerca de tres años. Ha obtenido su trabajo por nominación del Presidente de la República, por examen de competencia o también a solicitud de un oficial del gobierno. En términos de educación, tiene 4 años de estudios, muy poco entrenamiento administrativo formal y está especializado en Derecho o en Medicina. Trabaja generalmente por razones de subsistencia, aunque puede expresar otras razones como válidas. Es de clase media, con orientación urbana y ocupacionalmente móvil.

Otras preguntas deben ser contestadas sobre el personal administrativo guatemalteco. Por ejemplo: ¿los administradores de hoy están mejor entrenados que los de hace 15 años?, o ¿están mejor capacitados que los de otras repúblicas centroamericanas? ¿cuál es la relación del tipo de personal con el rol administrativo, de la afiliación partidista con la conducta administrativa, y de las cualidades del personal con la movilidad organizacional? Las anteriores sólo son algunas de las preguntas que pueden plantearse acerca del liderazgo administrativo. Sirven para indicar un campo muy importante de los asuntos latinoamericanos que deben sujetarse al estudio y análisis. El éxito de cualquier programa de desarrollo económico nacional dependerá en gran medida del grado en que pueda esperarse que la organización gubernamental opere eficientemente en el campo.