

---

**CES** CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE GUATEMALA

---

**INFORME**  
**2013-2014:**  
EL DIÁLOGO SOCIAL Y  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
GUATEMALA

Guatemala de La Asunción, Abril De 2015



# CONSEJEROS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

## SECTOR COOPERATIVISTA CONSEJEROS TITULARES

- José Ángel López Camposeco
- Rodolfo Timoteo Orozco Velásquez
- Leonardo Otoniel Delgado Méndez
- Erwin Eduardo Andrade Juárez
- Edin Raymundo Barrientos
- Stefani Magnolia de Paz Chávez
- Italo Alberto Antoniotti Lira
- Edy Alberto Escobar López

## CONSEJEROS SUPLENTES

- Marco Antonio Monterroso Monzón
- Glicería Antonia Saquic Batz
- Lizardo Arturo Sosa López

## SECTOR EMPRESARIAL CONSEJEROS TITULARES

- Enrique Neutze Aycinena
- Fraternal Vila Girón
- Felipe Antonio Bosch Gutierrez
- Ricardo Villanueva Carrera
- Guillermo González Flores
- Jorge Montenegro Passarelli
- Carlos Roberto Amador Fluder
- Ernesto Morales Pinzon

## CONSEJEROS SUPLENTES

- Marcio Cuevas Quezada
- Juan Sánchez Botrán
- Thomas Dougherty Novella
- Armando Boesche Rizo

## SECTOR SINDICAL CONSEJEROS TITULARES

- Miguel Ángel Lucas Gómez
- José David Morales Calderón
- Carlos Alberto Luch Álvarez
- José Luis Yac Recancoj
- Adolfo Lacs Palomo
- Ramiro Eduardo Herrera Cifuentes
- Joviel Acevedo Ayala
- Rigoberto Dueñas Morales

## CONSEJEROS SUPLENTES

- Mirna Liliana Nij de Lucas
- Luis Antonio Sazo Hernández
- Luis Alberto Lara Ballina
- Danilo Aguilar García

## AUTORIDADES

Gustavo Porras  
Bernardo López

Presidente  
Secretario Técnico

## Comisión Permanente 2012-2013

Presidente:	Gustavo Porras
Vicepresidente Sector Cooperativista:	Rodolfo Timoteo Orozco Velásquez
Vicepresidente Sector Empresarial:	Felipe Bosch Gutiérrez
Vicepresidente Sector Sindical:	José David Morales Calderón
Secretario Técnico:	Bernardo López

## Comisión Permanente 2013-2014

Presidente:	Gustavo Porras
Vicepresidente Sector Cooperativista:	José Ángel López Camposeco
Vicepresidente Sector Empresarial:	Guillermo González Flores
Vicepresidente Sector Sindical:	José David Morales Calderón
Secretario Técnico:	Bernardo López

## Comisión Permanente 2014-2015

Presidente:	Gustavo Porras
Vicepresidente Sector Cooperativista:	José Ángel López Camposeco
Vicepresidente Sector Empresarial:	Carlos Amador Fluder
Vicepresidente Sector Sindical:	José David Morales Calderón
Secretario Técnico:	Bernardo López

## Comisión Específica del Informe del Consejo Económico y Social de Guatemala 2013-2014

Coordinador:	Gustavo Porras
Consejero Sector Cooperativista:	Erwin Eduardo Andrade Juárez
Consejero Sector Empresarial:	Carlos Amador Fluder
Consejero Sector Sindical:	Adolfo Lacs Palomo

## CONSEJEROS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA

### COMISIONES

CARTA DE PRESENTACIÓN	I
INTRODUCCIÓN	III

### CAPÍTULO I

#### GÉNESIS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA:

una mirada a los antecedentes del dialogo social institucionalizado en el país	9
1. Primeros encuentros	9
2. El diálogo social a partir de la segunda mitad del siglo XX	12
A. El Consejo de Estado	12
B. El Diálogo Nacional de 1985	12
C. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	13
D. El Pacto Social de 1988	13
E. Comisión Nacional de Reconciliación	13
F. El Pacto Social de 1991	14
G. Las reformas al Código de Trabajo	14
H. La Instancia Nacional de Consenso y el Foro Multisectorial de (1993)	14
I. La Asamblea de la Sociedad Civil de (1994)	14
J. Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra (1997)	15
K. Los Acuerdos de Paz y las Comisiones Paritarias y Multisectoriales (1997)	15
L. Los Encuentros para la Actualización (1998)	15
M. El Pacto Fiscal (2000)	16
N. Foro Guatemala (2001)	16
Ñ. Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo (1994)	16
O. Consejo Económico y Social	17

# ÍNDICE

## **CAPÍTULO II**

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN GUATEMALA** 19

1.	Definición de algunos conceptos	19
2.	Recapitulación	20
3.	Evolución de los modelos	20
4.	Hacia visiones más flexibles y dinámicas	24
5.	El inventario de políticas, la función de diseño y ejecución de las políticas públicas en Guatemala	25
6.	Formulación de las políticas públicas en Guatemala	28
7.	La implementación de las políticas públicas en Guatemala	35
8.	Devenir de las políticas públicas en Guatemala	36
9.	Sobre la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas	37
10.	Reflexiones finales	39

### **CONCLUSIONES** 41

	Fuentes bibliográficas más relevantes	42
--	---------------------------------------	----

# CARTA DE PRESENTACIÓN

Este informe aprobado por consenso de los tres sectores que integran el **Consejo Económico y Social de Guatemala**, gira en torno a dos grandes temas: el diálogo social y las políticas públicas. Su significado de fondo constituye un análisis, y también un compromiso de los tres sectores: primero, para mantener el diálogo institucionalizado que en la actualidad se realiza; y segundo, para involucrarse juntos en diversos temas; especialmente en la reforma del Estado.

Como queda en evidencia en el bosquejo histórico sobre el diálogo social en nuestro país, aquel ha surgido frente a situaciones de crisis y también ha tenido un alto contenido propositivo. Se han implementado los diálogos derivados de compromisos internacionales, –en concreto de la Organización Internacional del Trabajo–; y junto a ellos, diálogos ciudadanos, especialmente después de la Firma de los Acuerdos de Paz. El Consejo Económico y Social cuyo objetivo central es el diálogo permanente, en el caso concreto, entre tres sectores productivos con representación nacional: cooperativistas, empresarios y sindicatos. El CES es una institución autónoma y se le define en su ley orgánica como un “interlocutor de los poderes públicos”.

Es de gran trascendencia que los tres sectores coincidan que el diálogo social implica la disposición de moderar y modificar las posiciones que

tradicionalmente cada uno tiene, en función del consenso en beneficio del país, y esto se refleja en el presente informe. Es una cuestión de fondo que sin duda se profundizará en los años venideros. No es una tarea fácil, pero en el CES cada vez se combinan con mayor intensidad dos fuerzas fundamentales del cambio, como lo son la necesidad y la voluntad; esto en un ambiente de creciente confianza y comprensión mutua. Necesidad de un cambio que habrá de impulsarse no solo con ideas y conceptos, sino con un protagonismo social creciente de la ciudadanía, y de los tres sectores que integran el CES en particular.

El Informe señala que “la historia demuestra que en la Guatemala pluricultural en la que vivimos, en donde los intereses de los distintos segmentos de la sociedad no coinciden entre sí; únicamente lograremos el bienestar económico y social de todos los guatemaltecos, promoviendo el diálogo social sobre las políticas públicas... de tal forma que los distintos sectores puedan expresar sus necesidades y ser parte de los procesos de toma de decisión”.

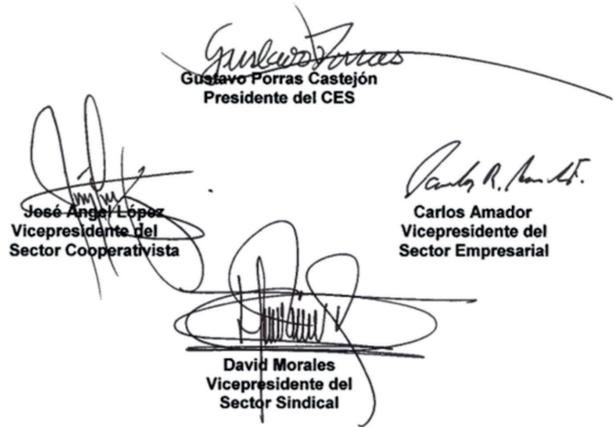
El informe del CES hace propuestas concretas para la tarea fundamental de reformar el Estado.

Propone que este proceso se centre inicialmente en la construcción del sistema del servicio civil, en la probidad y eficiencia del Estado, lo cual

no requiere de cuantiosos recursos económicos sino de voluntad política. Para alcanzar los dos grandes objetivos que se señalan en el documento: “mejorar la eficacia estatal en la provisión de bienes y servicios públicos y disminuir la exclusión y la discriminación social”, es indispensable profesionalizar constantemente a los servidores públicos.

Es relevante asimismo que los tres sectores coincidan en que el gobierno central debería de focalizar el presupuesto en la población más pobre, disminuir el gasto en subsidios privados y aumentar la provisión de bienes públicos. En virtud de lo anterior, el CES destaca en primer lugar el fundamento ético de esa concepción, y asimismo el hecho de que ella implica subrayar la importancia de lo público para avanzar hacia el desarrollo humano, y no solamente hacia el crecimiento económico.

Lo fundamental de toda esta experiencia es que tres sectores relevantes de la vida nacional estén inmersos con convicción y compromiso, en un proceso inédito llamado a ser de gran relevancia para nuestro país. Logramos conquistar la paz política, ahora tenemos la tarea de conquistar la paz social y la unidad de los guatemaltecos.



**Gustavo Porras Castejón**  
Presidente del CES

**José Ángel López**  
Vicepresidente del Sector Cooperativista

**Carlos Amador**  
Vicepresidente del Sector Empresarial

**David Morales**  
Vicepresidente del Sector Sindical

# INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el primer informe del **Consejo Económico y Social de Guatemala** para el período 2013 - 2014. Este informe ha sido construido atendiendo a una metodología de investigación bibliográfica, validación de hechos históricos y diálogo participativo entre los consejeros del **CES** y expertos en los temas de diálogo social, políticas públicas y procesos de reforma del Estado.

El contexto en el cual se construye es marcado principalmente por la creación, establecimiento e inicio de funciones del consejo, lo cual conduce a que el principal objetivo del Informe sea documentar la historia del diálogo social en Guatemala en los siglos XX y XXI hasta concluir con su institucionalización mediante ley del Congreso de la República. Asimismo, debido a que el mandato principal del consejo contenido en la misma ley de su creación, es decir: opinar sobre las políticas públicas relacionadas con lo económico y social, el informe incluye un análisis de la situación del país en materia de formulación e implementación de las mencionadas políticas públicas.

El capítulo I describe y relata los eventos registrados en la historia contemporánea de Guatemala, con características de esfuerzos por implementar e institucionalizar el diálogo social; abarca desde 1920 hasta 2012, enumerando los foros relevantes sobre temas económicos y sociales. Con el afán de mantener la disciplina técnica y científica en la construcción del documento, este capítulo no formula juicios de valor sino, como se mencionó, se limita a describir los eventos.

El capítulo II aborda desde una óptica teórica y práctica el asunto de las políticas públicas, con el propósito de definir las técnica y políticamente, además de circunscribirlas al ámbito económico y social. Este capítulo, más allá del ejercicio de conocimiento, es fundamental para anticipar la materia sobre la cual el consejo deberá en los próximos años trabajar y especializarse, esto con el fin de cumplir los mandatos que por ley tiene desde su creación.

En el capítulo también se establece que existe una diferencia cualitativa entre el diseño y la ejecución de la política pública para el caso de Guatemala y se plantea la hipótesis sobre las causas de la ineficiencia en la ejecución de políticas. En las conclusiones finales se propone la necesidad de iniciar un proceso de reforma del Estado, que permita superar los lastres y las limitantes legales e institucionales que afectan su eficiente administración.

# CAPÍTULO I

## GÉNESIS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA:

### Una mirada a los antecedentes del diálogo social institucionalizado en el país.

#### 1. PRIMEROS ENCUENTROS

La historia política de Guatemala, a partir de la independencia, se ha caracterizado por la presencia casi continua de regímenes que se destacaban, entre otros aspectos, por su escasa apertura a la participación y diálogo con sectores de la sociedad. Tales gobiernos, independientemente que se denominaran liberales o conservadores, fueron regímenes autoritarios y caudillistas, que, en algún caso, llegaron a definirse como despotismo ilustrado, pero nunca permitieron la organización social, ni mucho menos la participación organizada de la sociedad que influenciara la toma de decisiones.

Es hasta 1920, tras el derrocamiento del presidente Manuel Estrada Cabrera, que surge el primer pacto político en el que participan actores del sector productivo de Guatemala. Este pacto que dio origen a un movimiento ciudadano en el que se unieron, mediante una alianza político-militar, la iglesia católica, comerciantes, industriales, miembros de la clase ilustrada aglutinados en el Partido Unionista y asociaciones obrero-mutualistas fue determinante para la caída de dicho régimen y la instalación del gobierno de Carlos Herrera. El acta de organización del Partido Unionista fue firmada en representación de los trabajadores por la recién creada Liga Obrera. Los trabajadores apenas fueron tomados en

cuenta y marginados de las negociaciones políticas. El verdadero sindicalismo surgió después de los acontecimientos de 1920, durante el gobierno de Carlos Herrera, gracias a la influencia de organizaciones sindicales de los Estados Unidos, el sindicalismo pasó del modelo mutualista a uno más reivindicativo. Entre 1922 y 1926 se formaron numerosas organizaciones en torno a centrales que fueron reflejo de las corrientes ideológicas más importantes de la época: comunismo, anarcosindicalismo y socialdemocracia, lo que le restó fuerza y unidad al movimiento obrero.

Debido a la inflación después de la Primera Guerra Mundial, a las condiciones del trabajo y a las numerosas huelgas, el presidente José María Orellana crea en 1925 en pleno auge, de la demanda y producción cafetalera y ante la excesiva importación de productos manufacturados del exterior el Departamento Nacional del Trabajo, encargado de solucionar los conflictos laborales. No obstante, pocos años después la depresión de 1929 lanzó al país a una crisis económica sin precedentes y agudizó los problemas de los trabajadores, ante lo cual los sindicatos más radicales incrementaron sus luchas (huelgas), propiciando una situación nueva en la población, especialmente urbana. Así fue surgiendo en un amplio sector de la población la idea de que se necesitaba “mano dura” y ello facilitó el acceso al poder del general Jorge Ubico (1931), quien no

tuvo rival para la contienda electoral; se inicia así una nueva dictadura. Ante el temor de un levantamiento comunista como el acaecido en El Salvador en 1932, Ubico destruyó sistemáticamente las organizaciones laborales, anulando cualquier intento reivindicativo, cerrando los espacios del movimiento sindical por casi 15 años.

Se arriba así al gobierno de Juan José Arévalo (marzo de 1945 - marzo de 1951), quien encabezó el llamado Primer Gobierno de la Revolución, el cual asumió el poder después del movimiento cívico-militar conocido como la Revolución del 20 de Octubre de 1944, que derrocó al gobierno provisorio de Federico Ponce Vaides. Este movimiento instaló una Junta Revolucionaria de Gobierno que convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la que a su vez promulgó la Constitución de 1945, que retornó al país a la senda democrática. Durante el gobierno de Arévalo, y a iniciativa de este surgió el primer pacto social gestado en procesos de concertación en Latinoamérica. Este fue el Congreso de Economía Regional, también llamado Triángulo de Escuintla, que se celebró en mayo de 1945.

Este congreso regional, único realizado de siete que se pretendía realizar, adoptó la estructura tripartita señalada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en virtud de ello convocó a industriales, comerciantes, agricultores, representantes de las principales empresas norteamericanas presentes en la zona, profesionales, trabajadores y municipalidades. No obstante, los temas tratados en el mismo rebasaron los temas de interés de los actores productivos. La agenda fue más amplia en sus materias abarcando asuntos como: distribución de la tierra, alcoholismo, educación, salarios, legislación anticuada, trabajo de la mujer, justicia social, defensa del niño campesino, créditos, electrificación, agua, vivienda, asistencia médica, cultivos, abusos de las autoridades, abusos de patronos, derechos sindicales, previsión social, fomento de la industria. Esta iniciativa no tuvo continuidad y fue el mismo presidente Arévalo quien le quitó impulso, no por su fracaso sino al contrario, porque parece haber rebasado sus expectativas. En su libro de memorias “Despacho presidencial” Arévalo comenta al respecto: “Ese era nuestro propósito: convocar a los portavoces de los diversos sectores y

escucharlos, estando todos reunidos, para que el dicho de los unos pudiera ser rebatido por la opinión de los otros. Pero los resultados fueron infinitamente mayores de lo que esperábamos. En Escuintla, como al abrirse un pozo, afloró tal cantidad de problemas que el país entero parecía haberse dado cita allí, y ya no fue necesario reunir más congresos regionales”. Después de seis días el congreso formuló setenta y seis recomendaciones, que fueron tomadas inicialmente por el gobierno como líneas mayores para su trabajo en el ejecutivo y legislativo.

El gobierno de Arévalo, basado en la nueva Constitución Política de la República aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en marzo de 1945, inicia el diálogo tripartito en Guatemala por medio de sentar las bases de la seguridad social, al promulgar la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y también el Código de Trabajo, Decreto 330, del Congreso de la República, que entre otros aspectos reconocía el derecho a la organización sindical, creaba las Comisiones paritarias de salarios mínimos, la Comisión Nacional del Salario y organizaba los Tribunales de Conciliación y Arbitraje. En el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Constitución de 1945 estableció el principio de contribución tripartita para su financiamiento, y su ley orgánica contenida en el Decreto Número 295 del Congreso de la República crea el primer ente tripartito del país al definir la composición de su junta directiva. Conforme a esta ley, la dirección de las actividades del IGSS corresponde a su Junta Directiva, la que se integra por seis miembros titulares e igual número de suplentes en la forma siguiente (Artículo 2): Presidente de la República, Junta Monetaria, Consejo Superior Universitario, Colegio de Médicos y Cirujanos, las asociaciones o sindicatos patronales y los sindicatos de trabajadores. Aun cuando la participación de los otros miembros de la Junta Directiva han sufrido algunos cambios, la participación de los trabajadores y empleadores se ha mantenido inalterable desde su creación ello lo ha convertido en el más antiguo de los órganos de deliberación tripartita institucionalizados con carácter permanente en Guatemala.

Otra novedad económica y social importante que se incorpora al ordenamiento jurídico de Guatemala, dictada dentro del contexto político de la llamada Revolución de Octubre, es la que dispo-

ne que los conflictos relativos al trabajo están sujetos a jurisdicción privativa, independiente de la jurisdicción común (artículo 64 de la Constitución de 1945). Esta disposición alcanza desarrollo normativo en el Código de Trabajo al ser creados los Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Antes que instancia de diálogo tripartito en el sentido convencional, a la que se le atribuyen competencias para la búsqueda de consensos y colaboración entre los agentes productivos, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje son más bien instancias de resolución de conflictos laborales. Estos tribunales se integran con el juez de trabajo que los preside, un representante de los trabajadores y otro de los patronos. El secretario del Juzgado de Trabajo y Previsión Social es el secretario de estos tribunales (artículo 293 del Código de Trabajo). Esta forma de organización tripartita se ha mantenido inalterable hasta la fecha.

Por otro lado, las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos y la Comisión Nacional del Salario, son también creaciones del Código de Trabajo. Las primeras se componen con dos representantes de los empleadores, dos de los trabajadores y un inspector de trabajo, que las preside. Tienen como función principal recomendar, a la Comisión Nacional del Salario, el salario mínimo en la actividad económica que tengan asignado intervenir. La Comisión Nacional del Salario funciona como órgano técnico y consultivo de las comisiones paritarias, encargándose también de asesorar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la política general del salario y emite dictamen razonado sobre el salario mínimo. Está conformada de esta forma: a) dos representantes gubernamentales, designados por el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; b) Dos representantes de las entidades sindicales de trabajadores más suplentes; c) dos representantes de las entidades gremiales y sindicatos patronales; y como asesores sin voto a) un representante del Ministerio de Economía; b) un representante de la Junta Monetaria; c) un representante del IGSS; d) un representante del Instituto Nacional de Estadística; y e) un representante del Ministerio de Cultura y Deportes.

Es importante mencionar en esta parte a dos entidades creadas por la legislación de Guatemala y en las que por mandato legal sus órganos de dirección se han conformado de forma tripartita:

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA). En el caso del INTECAP ente creado en 1972 con el fin de promover la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad en todos los campos de la actividad económica su estructura organizativa responde también al esquema tripartito. Según su ley orgánica (Decreto 17-72 del Congreso de la República), su órgano máximo de dirección es su Junta Directiva, la que se encuentra integrada así: a) el Ministro de Trabajo y Previsión Social, como Presidente propietario, y el Viceministro del ramo como suplente, b) el Ministro de Economía como Vicepresidente propietario, y el Vice ministro del ramo como suplente; c) El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, como propietario, y el Subsecretario como suplente; d) Sector privado: seis directores propietarios y seis suplentes, a propuesta y en representación de las siguientes entidades: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Industriales y Financieras CACIF, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Asociación General de Agricultores, Cámara del Agro, Asociación de Banqueros y Asociación General de Instituciones de Seguros, conjuntamente; e) Sector laboral: tres propietarios y tres suplentes a propuesta de las organizaciones laborales legalmente constituidas; f) el Secretario de la Junta Directiva será el Gerente del instituto.

El Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA) fue creado en 1962 mediante Decreto 1528 del Congreso de la República, con el propósito de que los trabajadores de empresas y patronos particulares pudieran desarrollar íntegramente su persona, haciendo un mejor uso de su tiempo libre. El IRTRA es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Sus recursos financieros tienen carácter privativo y son destinados específicamente a los fines de la entidad. El gobierno de la entidad está a cargo de su Junta Directiva, integrada por: a) Seis representantes del sector empresarial; b) un representante del Organismo Ejecutivo; c) dos representantes de los trabajadores organizados. Con los respectivos suplentes.

## 2. El diálogo social a partir de la segunda mitad del siglo XX:

Guatemala padeció en la segunda mitad del siglo XX una situación política y social convulsa y violenta marcada por la continuación de gobiernos militares, un enfrentamiento armado interno que provocó miles de muertos y desaparecidos, la caída de los regímenes militares por una apertura hacia una vida democrática encabezada por gobiernos civiles y la Firma de los Acuerdos de Paz, que constituyeron el final del conflicto armado interno.

Este período es el más importante en iniciativas de diálogo social multisectorial, ya que la necesidad de tener válvulas de escape a las presiones políticas que se estaban viviendo, así como el canalizar la participación democrática de los diferentes actores de la sociedad que en muchos casos estuvieron marginados de las decisiones políticas que los afectaban, posibilitó una serie de encuentros, muchos de los cuales se institucionalizaron y desembocaron en entes que actualmente canalizan las propuestas de los diferentes grupos que conforman la sociedad en Guatemala. Sin embargo, a lo largo de este período se produjo el declive del movimiento social estructurado en torno a los intereses de clase, y en cambio surgieron y se desarrollaron vertiginosamente las organizaciones no gubernamentales en torno a temas específicos.

A continuación se presenta una síntesis de los espacios de diálogo más relevantes ocurridos a partir de 1982, los que obedecen a varias motivaciones e intereses. En muchas experiencias han sido resultado de la necesidad de la decisión política de utilizar el mecanismo de diálogo y la concertación, para encontrar soluciones a ciertos problemas o legitimar políticas de Estado o de gobierno para finalizar el conflicto armado. No necesariamente forman parte de las negociaciones de interés puramente económico-laboral de los actores productivos, pero son un claro antecedente de la institucionalización que posteriormente se dio origen al diálogo social permanente e institucionalizado.

### A. El Consejo de Estado

Durante el gobierno de facto del general Efraín Ríos Montt el país registró la primera experiencia de concertación, luego de muchos años de autoritarismo. Este espacio de diálogo tuvo como punto de partida la convocatoria que este gobernante de facto hiciera a diferentes sectores del país para integrar su gabinete y su Consejo de Estado, obviamente excluyendo a la izquierda en todos sus matices. El Consejo de Estado fue un órgano deliberativo nacional en el que participaron treinta y cuatro representantes de diferentes sectores sociales y de grupos étnicos, entre otros. Fue concebido con el objeto de asesorar al jefe de Estado en asuntos de la nación. Dentro de sus representantes se encontraban miembros de estos grupos: empresarios, personalidades mayas, Universidad de San Carlos, prensa, municipalidades, Colegio de Abogados, partidos políticos, sindicatos y sector cooperativo este último fue el único grupo cuyos representantes fueron elegidos democráticamente en una asamblea nacional organizada por CONFECOOP. El logro más importante del Consejo de Estado ante la inminencia de una transición política fue el diseño y organización del Tribunal Supremo Electoral.

### B. El diálogo nacional de 1985

En el gobierno de facto del general Humberto Mejía Vítores, quien sustituyó a Ríos Montt en 1985, se convoca por iniciativa suya el llamado Diálogo Nacional en el que participaron representantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala, sector cooperativo, organizaciones empresariales, sector sindical y el gobierno. Se obtuvo acuerdos sobre fijación de precios, salarios, política monetaria e impuestos. Este diálogo fue presidido por el ministro de Finanzas Públicas, en cuya sede y en el de algunas organizaciones, se reunían los sectores.

### C. Los consejos de desarrollo urbano y rural

La Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, dispuso la creación de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural en tres ámbitos: nacional, regional y departamental. A estos consejos les corresponde la organización y coordinación de la administración pública y la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial. Mediante la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 del Congreso de la República), se establece además de las funciones atribuidas en la Constitución de la República promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país. Lo integran representantes del presidente de la república, autoridades municipales, miembros del gabinete, pueblos mayas, cooperativas, organizaciones campesinas, sector empresarial, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y universidades.

### D. El pacto social de 1988

En diciembre de 1987 el gobierno de Vinicio Cerezo anunció un incremento a la tarifa eléctrica y la liberación de precios de varios productos de la canasta básica. En respuesta varias organizaciones sindicales se unieron para emitir un documento en el cual demandaban suspender los aumentos y exigían incrementar el salario mínimo, respeto a los derechos humanos y definición de una política laboral y social para el país y anunciaron la creación de la Unidad de Acción Sindical y Popular UASP. La adhesión de un gran número de organizaciones y la realización de manifestaciones obligaron al gobierno a iniciar el diálogo con la UASP, que se concretó en el acuerdo del 8 de marzo de 1988, que ha sido considerado el “primer pacto social” entre el gobierno y el sindicalismo alcanzado en Guatemala. El pacto

abarco seis rubros: política económica, política agraria, política social, derechos humanos, corrupción administrativa y política energética. Este pacto se convirtió luego en inoperante, lo cual originó el rompimiento de las conversaciones.

### E. Comisión nacional de reconciliación

Con el respaldo del Acuerdo Esquipulas II, en 1988 se celebró en Madrid un encuentro o contacto entre representantes del Gobierno y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Posteriormente se integró la Comisión de Reconciliación Nacional (CRN), que convocó a un diálogo nacional con participación de organizaciones sindicales, partidos políticos, organizaciones de prensa, sector cooperativo, iglesias, universidades, colegios profesionales, etc. El objetivo del diálogo quedo esbozado en el discurso de instalación pronunciado por monseñor Rodolfo Quezada Toruño, quien señaló: “Con la instalación de la Asamblea de Diálogo Nacional, la Comisión Nacional de Reconciliación cumple con el objetivo de crear un espacio confiable para que los diversos sectores sociales, económicos y políticos de nuestro país puedan dialogar francamente sobre problemas nacionales y para que puedan proponer soluciones viables y globales a los mismos”. En el último año de su gobierno, el Presidente Cerezo dio su aprobación a la CNR para sostener un encuentro directo con la URNG, el cual se realizó en Oslo, Noruega, en marzo de 1990. El resultado de dicho encuentro fue el “Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos”. El Acuerdo de Oslo se constituye en el antecedente inmediato para la Firma de la Paz Firme y Duradera que diera fin al conflicto armado interno. Este acuerdo abrió un proceso de diálogo entre diferentes sectores de la sociedad y la URNG, interesados en encontrar soluciones adecuadas y justas, políticas y pacíficas a la crisis nacional.

## F. El pacto social de 1991

El gobierno de Jorge Serrano Elías, quien asumiera el poder en 1991, impulsó desde el Ministerio de Trabajo el llamado Pacto Social. Esta iniciativa integró a las organizaciones empresariales organizadas en el CACIF, organizaciones sindicales, sector cooperativo y gobierno, a efecto de establecer acuerdos en el campo de las políticas económico-financieras y sociales. Destacan de esta experiencia la concertación de dos eventos: el primero, la firma de un acuerdo sobre fijación de salarios mínimos que contempló a todas las actividades económicas, con excepción de los trabajadores del campo, para quienes se fijó un salario diferenciado. La segunda, la realización de una consulta nacional con los pueblos mayas para la aprobación del Convenio 169 del OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

## G. Las reformas al código de trabajo

En 1992 una comisión tripartita de alto nivel conformada a instancias del Ministerio de Trabajo, discute y redacta un proyecto de reformas al Código de Trabajo, el cual una vez trasladado al Congreso de la República por conducto del derecho de iniciativa de ley del Organismo Ejecutivo es aprobado como el Decreto 64-92, el cual mantuvo la mayor parte de las modificaciones planteadas por vía del tripartismo. Asimismo, en la reforma al Código de Trabajo del 2001 se finalizó la discusión en forma bipartita (patronos-trabajadores) y después los sindicatos negociaron otra reforma bipartita (Congreso-sindicatos) ambos eventos dieron vida a los decretos 13-2001 y 18-2001.

## H. La instancia nacional de consenso y el foro multisectorial de 1993

Como consecuencia del rompimiento constitucional perpetrado por Jorge Serrano Elías el 25 de mayo de 1993, los diversos sectores nacionales que se encontraban inconformes con la medida

decidieron conformar una instancia multisectorial para luchar contra este acontecimiento y por el retorno a la constitucionalidad. Entre los grupos más importantes de esta iniciativa se encontraban los sectores empresarial, sector sindical y sector cooperativo. De esta manera se creó la Instancia Nacional de Consenso, catalizadora de la demanda general de vuelta al orden constitucional. Por otra parte en la universidad de San Carlos de Guatemala se realizaron reuniones de otros sectores como sindicatos, asociaciones estudiantiles, grupos de derechos humanos y algunos partidos políticos que organizaron el Foro Multisectorial Social (FMS), el cual impulsó movilizaciones las calles. La existencia de dos polos diferentes de oposición, que si bien luchaban por los mismos objetivos: retorno a la constitucionalidad, saneamiento del Estado y contra la posibilidad de que los militares se hicieran del poder indicaba la presencia de dos estrategias diferentes. La INC utilizó la metodología del diálogo y negociación con los militares y de denuncia nacional e internacional, de presión pública y de convencimiento sobre la renuncia del presidente y del vicepresidente del país. El FMS vislumbraba el peligro que se produjera otro golpe de Estado, al estilo de una asonada militar, por lo que activó en la calle marchas de protesta. En el curso de estos acontecimientos el FMS se incorpora a la INC convirtiéndola en representación unitaria y legítima de la sociedad guatemalteca. Por primera vez, sectores de la sociedad civil y política impedían la consumación de un golpe de Estado de común acuerdo con el ejército, para restablecer el orden constitucional.

## I. La asamblea de la sociedad civil 1994

La creación de la Asamblea de la Sociedad Civil es resultado directo del proceso de negociación de la paz entre la URNG y el gobierno, tal como quedó establecido en el “Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre

el Gobierno de Guatemala y la URNG” suscrito el 10 de enero de 1994. De conformidad con dicho acuerdo la Asamblea se conforma con los sectores que participaron en la ronda de conversaciones previstas en el Acuerdo de Oslo, más una representación de las organizaciones del pueblo maya. La Asamblea de la Sociedad Civil quedó compuesta por estos actores: organizaciones de mujeres, sectores políticos, religioso, sindical y popular, periodistas, organizaciones de tutela y promoción de los derechos humanos, centros de estudio e investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del pueblo maya, sector académico, población desarraigada, movimiento cooperativo y organizaciones campesinas. El sector empresarial, representado en el CACIF no integró la Asamblea, aunque apoyó el proceso de paz mediante la apertura de canales de comunicación directa. Sus funciones se circunscribieron a la elaboración de propuestas sobre temas sustantivos, a contribuir y facilitar la negociación y avalar los acuerdos alcanzados por la partes para que estos se convirtieran en acuerdos nacionales.

#### **J. Proyecto sociedades desgarradas por la guerra (1997)**

Esta iniciativa surge inmediatamente después de la Firma de los Acuerdos de Paz con el auspicio de la Organización de Naciones Unidas. Trata de rescatar el valor del dialogo después del enfrentamiento armado y construir confianza entre los diferentes actores económicos y sociales del país.

#### **K. Los acuerdos de paz y las comisiones paritarias y multisectoriales (1997)**

El conflicto armado interno concluyó con la Firma del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera”, en diciembre de 1996. Este acuerdo puede considerarse “Una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las ba-

ses de un nuevo desarrollo”, dado que expresa consensos de carácter nacional. El Acuerdo es fundamental “para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos de todos los sectores de la sociedad.” En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se señala la necesidad de profundizar una democracia real, funcional y participativa, para lo cual el proceso de desarrollo socioeconómico debe abarcar: la concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico; la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de estrategias y acciones de desarrollo y la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades. Las partes signatarias del acuerdo coincidieron en la importancia de crear mecanismos de participación. Entre dichos mecanismos se asigna un papel importante a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Asimismo, como producto de los Acuerdos de Paz se crearon 19 comisiones paritarias y multisectoriales contempladas en los diferentes acuerdos, las cuales significan un substancial incremento de los espacios de participación ciudadana y un importante ejercicio de concertación de políticas públicas, sobre una amplia variedad de temas, de carácter inédito en la historia de Guatemala. Algunas de estas comisiones ya concluyeron sus actividades, al cumplir el cometido para el que fueron creadas; otras tienen carácter permanente.

#### **L. Los encuentros para la actualización (1998)**

Los Encuentros para la Actualización auspiciados por el gobierno de Álvaro Arzú durante 1998, en el marco de los Acuerdos de Paz, constituyen ensayos de concertación social por dos motivos: la variedad de los temas objeto de discusión, que rebasaron el ámbito puramente laboral, así como la amplitud y diversidad en la participación de los sectores

(31 representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a los sectores empresarial, sindical y cooperativo, que abordaron 12 temas). Entre los temas laborales objeto de debate y consenso estaban: componentes para una política laboral, política de capacitación para el trabajo, previsión social, etc.

### **M. El pacto fiscal (2000)**

Con el fin de facilitar el cumplimiento de las metas fiscales y tributarias establecidas en los Acuerdos de Paz, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, consideró la necesidad de promover un proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales para definir una política fiscal con visión de largo plazo y reglas claras, eficientes y estables. La Comisión convocó a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, pacto que en mayo de 2000 suscribieron 86 representantes de instituciones y personas a título individual.

### **N. Foro Guatemala (2001)**

Es un espacio de naturaleza sociopolítica y técnica, en donde confluyen instituciones y organizaciones pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, cuyo compromiso fundamental es contribuir a la consolidación de la institucionalidad del país y al establecimiento de nuevas y mejores relaciones de convivencia social y política. El Foro Guatemala trabaja sobre la base de principios y objetivos claramente definidos, con el afán específico de articular esfuerzos intersectoriales que permitan, por encima de las confrontaciones y los disensos históricos, la construcción de consensos alrededor de una temática de interés nacional. En ese sentido, mediante un diálogo franco, actitudes positivas y transparentes, el foro promueve la discusión y el análisis de los problemas identificados a la luz de las demandas recurrentes de la población, así como la elaboración de

propuestas viables y susceptibles de ser puestas en práctica para contribuir a la solución de los problemas de la nación. Está integrado por Alianza Evangélica de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), Conferencia Episcopal de Guatemala, Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas, R. L. (CONFECOOP), Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Foro Maya, Fundación Myrna Mack, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Madres Angustiadas, Convergencia Cívica Política de Mujeres, Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente/Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (ASOREMA/UICN), Comunidad Judía de Guatemala y Universidad Rafael Landívar.

### **Ñ. Comisión tripartita de asuntos internacionales de trabajo (1994)**

Guatemala ratificó el 13 de junio de mil novecientos ochenta y nueve el Convenio Número 144 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la consulta tripartita (Normas Internacionales de Trabajo). Por tal razón mediante el Acuerdo Ministerial decreto 93-95 y posteriormente el presidente de la república, por medio del Acuerdo Gubernativo número 34-2004 del nueve de septiembre del 1994 se aprueba el reglamento y se integra la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo que, además de conocer sobre las materias contempladas en el Artículo 5 del Convenio 144 de OIT relacionado con la promoción de la aplicación de las normas internacionales de trabajo se compromete a realizar en la práctica procedimientos que ase-

guren las consultas efectivas entre representantes del gobierno, de los empleados y de los trabajadores, sobre asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo. Además dicha comisión conocerá de los asuntos derivados de las relaciones laborales, previsión social y administración del trabajo, que los sectores en ella representados convengan tratar. Esta comisión se integra por representantes del sector empleador, del sector trabajador y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

### O. Consejo Económico Y Social:

Después de los diferentes esfuerzo realizados en el país para la institucionalización del dialogo social y en vista del déficit en esta materia de dialogo para la definición de políticas públicas económicas y sociales, surge la iniciativa de una experiencia cualitativamente distinta a las anteriores. El hilo conductor parte desde los Acuerdos de Paz para escuchar posiciones que antes estaban enfrentadas, eliminar temores y fortalecer la confianza, además de no existir una agenda nacional compartida en temas económicos y sociales.

Con el apoyo del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria NIMD se materializaron los primeros pasos que consistentes en organizar sendos viajes a Holanda y España, el primero en mayo del 2006 de una delegación de empresarios y el segundo en septiembre de 2006 de una delegación sindical, ésta se sumaba a otro viaje que anteriormente había realizado una delegación de diputados del Congreso de la República. El objetivo de estos viajes perseguía que estos grupos conocieran de la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en los países visitados. Al volver las delegaciones rindieron informes de sus visitas a sus diferentes sectores resaltando lo positivo de tener entidades en las que se está institucionalizado el dialogo social.

Algún tiempo después de esto viajes, Gustavo Porras Castejón apoyó en integrar un grupo de ciudadanos representativos de los sectores empresarial y sindical para que asumieran las iniciativas de formar el Consejo Económico y Social.

Fue así como contacto a las centrales sindicales que en Guatemala representan a las tres corrientes del sindicalismo mundial y a líderes destacados del sector empresarial y a dirigentes del sector cooperativo. En noviembre del 2008 se convocó un nuevo acercamiento, aprovechando los vínculos de confianza. Se invitó del sector laboral a: Enrique Torres Lezama, Adolfo Lacs Palomo y José Pinzón, este último no aceptó la invitación. Posteriormente en diciembre del mismo año se tuvo una reunión con Gustavo Porras, Enrique Torres Lezama y Adolfo Lacs Palomo (del sector laboral), Felipe Bosch y Mario Montano del sector empresarial, propiciando acercamientos positivos y vitales para la creación del CES. En enero del 2009 se invitó –después de análisis– a propuesta de Gustavo Porras a Rodolfo Timoteo Orozco Velásquez representante de los cooperativistas. Los integrantes establecieron una estrategia para hacer realidad el CES y se reunían tres veces al mes. Los miembros laborales presentaron un ante proyecto de ley en consenso con los cooperativistas que fue la base de discusión de la ley vigente. Se creó la agrupación PROCES.

A pesar de que dentro de los grandes actores en el futuro del diálogo social de Guatemala existía la percepción que la institucionalización del dialogo social mediante el CES era positivo para el país, había posiciones de desconfianza mutua que no permitían el avance de la idea, por lo que en junio del 2010 se amplió la representación de los sectores. Se integró de la siguiente forma: Jorge Montenegro, Guillermo González, Arturo Rodríguez, Roberto Ardón, del sector empresarial; Joviel Acevedo, David Morales y Miguel Ángel Lucas del sector sindical; Ciriaco Pirique Raguay, José Ángel López Cam-

poseco, Eddy Alberto Escobar López, y Erwin Andrade Juárez del sector cooperativo, quienes aunado al fuerte empuje que diera Edgar Heinemann, desempeñaron todos un papel fundamental para crear confianzas mutuas y propiciar espacios que permitieran el acercamiento. El apoyo técnico de los abogados Claudia Paredes Castañeda, Alejandro Argueta Ramírez y Guido Ricci fue un apoyo importante así como la fuerte iniciativa del NIMD.

Como parte del trabajo de sensibilización y acercamiento al dialogo social, FUNDESA invitó a representantes del movimiento sindical y cooperativo a participar en los encuentros nacionales de empresarios (ENADE) a partir de 2007. Dicho año uno de los conferencistas invitados al ENADE fue el señor Jaime Montalvo, entonces Presidente del CES español. El director del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas hizo en el ENADE 2009 una exposición muy clara que mostraba la situación del país, los desafíos y la necesidad del diálogo entre los distintos sectores productivos del país. Todos esos acercamientos propiciaron la creación de un grupo promotor integrado por líderes de los sectores sindical, empresarial y cooperativista, quienes toman la tarea de sentar las bases para constituir el Consejo Económico y Social. Este grupo promotor obtiene el aval de las instituciones que posteriormente serían parte del CES. Con esta legitimación el grupo promotor aprovechando las condiciones favorables que existían para la creación del CES ya que el Congreso de la República y el gobierno eran favorables a la iniciativa y crea una hoja de ruta que comprende la integración total del grupo y su régimen de funcionamiento, el cabildeo ante el presidente de la república y la junta directiva del Congreso, la elaboración de una propuesta de objetivos, integración y funcionamiento del CES que se traduzca en un proyecto de ley y la preparación del presupuesto específico para el funcionamiento de la institución. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo apoyó este esfuerzo

El Consejo Económico y Social de Guatemala fue aprobado por mayoría de votos (128) mediante el Decreto número 2-2012 del Congreso de la República el 24 de enero del 2012, su Primer Presidente fue el señor Gustavo Porras Castejón.

# CAPITULO II

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN GUATEMALA

### 1. Definición de algunos conceptos

Lo primero que debe decir, tomando como orientación la propia denominación del fenómeno en estudio, se asocia con la palabra inicial que conforma su denominación: **política**.

Desde Aristóteles hasta Duverger, se han formulado ideas clarificadoras para tratar de dar contenido preciso y válido al concepto, de forma tal que pueda explicar un sinnúmero de manifestaciones que presenta en la vida real. Más allá de la cronología evolutiva que podemos observar, es interesante observar a la política desde un lente pragmático, sin descalificar ni abandonar las visiones más académicas.

Si nos detenemos en observarla más que en definirla, una primera aproximación nos dice que la política, como dato de la realidad, está intrínsecamente asociada con el poder.

Al seguir la misma condición de practicidad, guiados por Shively, el poder es la traslación que se da de la voluntad de uno o varios sujetos (etiquetados como “poderosos”) sobre las acciones de otro u otros (los “débiles” o “no poderosos”), de forma tal que la conducta de los segundos es orientada por la voluntad de los primeros.

En otra definición de política expone que el poder se expresa claramente en las acciones de ciertos sujetos, las cuales no responden a sus propias decisiones, sino que expresan las instrucciones, deseos, intereses y objetivos de otros. Más simplemente aún, la voluntad de uno mueve las acciones de otros.

Anticipamos la insuficiencia de la definición de poder en éstos términos, sin desconocer las reflexiones que le asocian al uso de la fuerza (en sus diversas expresiones), a la desigualdad, al abuso, a la producción y reproducción de condiciones sistémicas de un colectivo o una sociedad, a la democracia, entre otros casos. No obstante, se rescata la utilidad de desarmar el concepto en una composición de fácil aprehensión, que gráfica y operacionalmente explique y dé a entender el poder, casi en términos coloquiales. De esa forma, dejamos establecido que discernir sobre política traza una relación directa con el estudio y la realidad del poder.

Ahora bien, visto en cómo descomponer el poder desde una perspectiva constructivista, no toda manifestación de este nos interesa cuando hablamos de políticas.

La primera salvaguarda está dada por el carácter público o colectivo que el poder expresa en las políticas públicas. De esta forma y existen vínculos con el aparato público, con el Estado, con el sujeto social que impone normas, vigila su observancia, administra la justicia, en líneas más que generales. El poder que nos interesa es aquel cuyas consecuencias influyen sobre la sociedad, vista desde la lectura micro (barrio) hasta la macro (Estado, nación o la misma comunidad internacional).

En concreto el poder que debemos observar es aquel que implica e impacta en el colectivo, de forma tal que la voluntad de unos pocos decide el destino de la mayoría. Esto último se plantea como descripción, sin formular valoraciones o

lecturas ontológicas al respecto, que nos llevarían a discurrir sobre las formas del gobierno, lo cual no es pertinente en este momento.

## 2. Recapitulación

Las políticas públicas se asocian al ejercicio de cierto tipo de poder, aquel que define y decide sobre el colectivo social. El poder del individuo sobre sí, será ámbito de competencia de la psicología u otras ciencias sociales, desde la lectura histórica o social.

El segundo elemento claro es la capacidad de algunos de decidir sobre todos. El proceso de toma de decisiones, que no es más que la selección de una opción entre varias, de acuerdo a intereses, valores, interpretaciones de mundo y conjunto de objetivos, es una clara manifestación del poder, como se ha anticipado.

De esta cuenta, tras recorrer la idea de política desde su composición interna, podemos referir que entenderemos por política el **proceso de toma de decisiones sobre el colectivo humano, que expresa una realidad de poder, de forma tal que un grupo de individuos definen el destino del total de la población**. Esto aplica tanto para un país como para una familia, demostrando la utilidad de la definición: es capaz de explicar el poder, en sus variadas formas.

Tras la defensa cartesiana, podemos seguir avanzando desde lo general a lo particular (método deductivo). Ya hemos puesto a punto ciertas herramientas elementales de comprensión, ajustadas desde una visión práctica, que nos permiten ahondar un poco más nuestro camino.

Las políticas públicas son concretamente un método de gestión de lo público que permite dotar con incremento de racionalidad y selección de opciones sobre argumentos defendibles y sólidos al proceso de toma de decisiones, de forma tal que dependa cada vez menos de los personalismos, caudillismos, intereses de grupo, cambios de carácter, de viento o de humor de quienes detentan el poder en un momento dado y de las zona grises y oscuras que hacen coincidir el ejercicio del Gobierno con la corrupción, entre otros elementos.

Otra forma de observarlas, en el marco más amplio de las ciencias políticas, es definir las como un acto o conjunto de actos intencionales que derivan del gobierno, identificados y estructurados por equipos multidisciplinarios que combinan el origen público y el privado, con el objetivo de lograr racionalidad técnica en la gestión pública, buscando la resolución de las problemáticas interpretadas y leídas como prioritarias, hacia un modelo viable de sociedad futura.

Si a lo largo de la historia de la humanidad se ha demostrado que la política responde más a los deseos e intereses (oscilantes, imprecisos, convenientes, etc.) de quienes tienen el poder, las políticas públicas impulsan el tránsito hacia la racionalización, la medida, la institucionalidad, la sostenibilidad, la planificación de corto, mediano y largo plazos y, al final de cuentas, la optimización de los recursos técnicos y financieros para la atención de prioridades sólidamente construidas e identificadas, con estrategias de intervención eficientes para ello.

En otras palabras, empujar el péndulo hacia la sistematización y argumentación lógica del manejo de la cosa pública, con las mejores prácticas exportables desde la academia y los sectores productivos-económicos, tanto nacionales como globales.

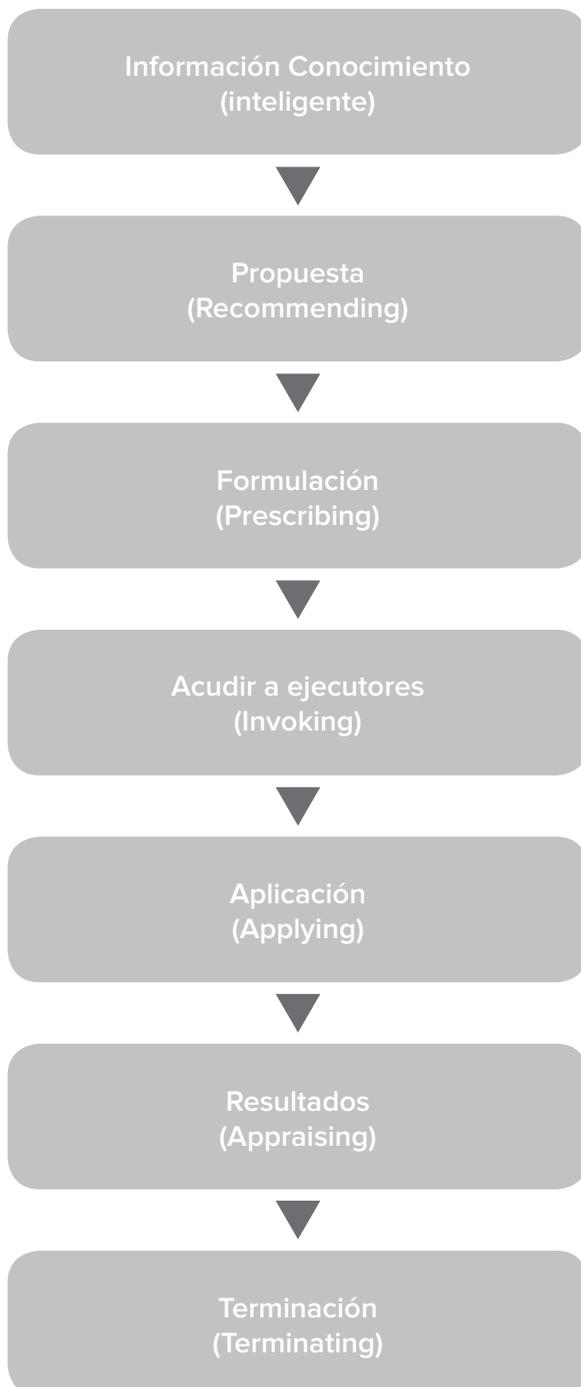
Esto lo notamos claramente en la evolución histórica del método relativo a las políticas públicas. Al indagar los primeros esbozos o la génesis de lo que actualmente conocemos como “Teoría de las políticas públicas”, encontramos a Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton; en paralelo, es relevante referir a Yves Meny y Jean Claude Thoenig. Esto lo abordaremos a continuación, al observar la evolución de los modelos de las políticas públicas.

## 3. Evolución de los modelos

Podemos comenzar diciendo que, en primera instancia, la reflexión y posterior teorización de las políticas públicas se produjo al encontrarse el mundo académico con el del gobierno, mediante el acercamiento de los centros de altos estudios al poder político y su expresión estatal; al comentar esto, la idea de primacía de la racionalidad se entiende fácilmente.

De esa cuenta, a inicios de la década de los sesenta del siglo XX, en *The policy orientation*, Lerner y Lasswell mencionaban que “la ciencia de las políticas públicas incluye: a) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, b) los resultados del estudio de las políticas públicas y c) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo.”

### Modelo de Lasswell 1962



Sin entrar en un análisis pormenorizado de las etapas o fases que el modelo secuencial refiere, es menester formular algunas consideraciones genéricas, desde la visión del conjunto, a la par de reconocer el avance que implicó en su momento.

Primero, ha de reconocerse el esfuerzo en dotar de racionalidad la toma de decisiones sobre cifras y argumentos e identificación previa de los pasos a implementar, que las secuencias vistas en la gráfica *ut supra* conllevan. La idea inicial es delimitar la situación o problema (real y/o percibido e integrado a la agenda de las cuestiones que requieren de intervención pública) generando un diagnóstico, información y conocimiento sobre la realidad en la cual se va a intervenir.

La necesidad de contar con la delimitación geográfica, el set de indicadores sensibles al comportamiento de la circunstancia priorizada, la claridad de sus impactos, sus dinámicas de funcionamiento y continuidad, el contingente demográfico que afecta directa e indirectamente, entre otros ejemplos, implica un trabajo de base, que dará sustento luego al diseño de la política, de sus estrategias y herramientas de intervención, de su monitoreo, etc.

Según Lasswell: “la ciencia de las políticas públicas y el papel de su analista es explicar los procesos de formulación y ejecución, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo.”

Nuevas formas -más dinámicas- de interpretar el ciclo y la operación de las políticas públicas aconsejan que el diagnóstico no sea una pátrea descripción inicial, sino más bien un cúmulo de fuentes de información en constante o periódica actualización, de forma tal que pueda dar cuenta de los cambios (avances o retrocesos), de la dinámica propia de los fenómenos de la realidad socio política de un país y, sobre todo, de las constantes variaciones de contexto.

En otras palabras, si la vida del conglomerado humano es fuertemente variable y oscilante, las estrategias para intervenir sobre él han de ser lo suficientemente flexibles como para no perder

capacidad de adaptación y respuesta. La adecuación a los cambios es uno de los puntos más débiles del esquema lineal y preclusivo de formulación de políticas públicas.

Al continuar, tras este análisis o lectura inteligente de la realidad, con el conocimiento más acabado de los caracteres sobre los cuales se pretende realizar cambios (sea desnutrición, seguridad, desempleo o seguridad social), se está en condiciones de identificar las mejores prácticas de gestión, hacia la propuesta de las intervenciones más eficientes y costo benéficas.

El objeto será que los indicadores que se han priorizado tras descomponer la realidad en estudio, sufran el máximo de cambios en el sentido esperado (bajar la desnutrición, subir el empleo), con el mínimo de inversión (recursos técnicos, humanos y financieros). Esta aseveración no implica una voluntad previa de contracción del gasto, pero sí una dura exigencia en la selección de qué se va a hacer, intentando que la respuesta sea la más efectiva en términos de operación, ejecución e implementación de las políticas.

En síntesis, existe un tema o un conjunto de ellos que ha ingresado en agenda pública (se estima oportuno y exigible que el Estado intervenga), se lo ha estudiado, medido y circunscrito detalladamente y se pensó en la caja de herramientas que ha de utilizarse para mejorar cierta situación. El paso siguiente, es sentarse con el quién.

Acudir a los ejecutores es resultado del análisis institucional y político del contexto, que arroja como resultado la identificación del marco responsable y competente para llevar a cabo las intervenciones propuestas. En algunos casos, las políticas suelen proponer espacios de coordinación interinstitucional, además de contar con las instituciones existentes. Esto no es casual y, mucho menos, erróneo, tomando en cuenta que el mayor desafío que los Estados latinoamericanos han tenido —tras el retorno progresivo e incrementando de mecanismos más democráticos de articulación de intereses y resolución de controversias— ha sido la capacidad de operar como un orquesta, de manera coordinada, tocando un melodía común. Por el contrario, lo que observamos es un sinnúmero de solos, un enorme des-

concierto, que surge cuando cada músico toca una partitura diferente.

En términos más concretos: la coordinación interinstitucional es una meta que apenas se logra alcanzar llevando el fracaso gran parte de las posibilidades públicas de cumplimiento de objetivos. El esfuerzo por crear espacios propios (gabinetes específicos, comisiones, mesas de diálogo, etc.) busca ser un paliativo ante esta debilidad, corriendo el riesgo de una proliferación incontrollable, que absorbe el tiempo de los funcionarios públicos, al ir de reunión en reunión.

Una vez agotados estos pasos iniciales, lógicamente concatenados, estamos en condiciones de formular y afirmar que se cuenta con un planteo de política pública. En esos términos, la formulación no es más que la expresión, la puesta en blanco y negro, de la secuencia recorrida hasta el momento, dándole una expresión documental. De esta manera, se deja constancia del argumentario utilizado y se presenta como resultado un instrumento de planificación, del máximo nivel político y generalidad, capaz de orientar las concreciones operativas institucionales, las regionales, locales, municipales, la utilización de los recursos públicos y todo el operar público, en general.

En esta etapa del proceso, debe hacer una pausa a tanta deducción y comentar un tema central: **la participación ciudadana**. Al hacer una analogía, si esto fuera una receta, la cantidad de en el proceso de formulación, dependerá de cada caso. Tras conocer más de una veintena de procesos de diseño de políticas públicas, puedo comentar que no existen dos casos iguales, en lo que a participación ciudadana respecta.

En principio, hay una especie de políticas de actualización periódica y establecida, de fuerte contenido técnico, que no son necesariamente sujetas a mecanismo alguno de participación. Ejemplos claros son las políticas monetarias, cambiarias y fiscales. Si bien podríamos opinar mucho sobre ellas y recomendar algunas cuestiones, claramente están atrapadas en un universo tecnocrático que excluye a los simples mortales (como el autor) de su elaboración. Además, su léxico y andamiaje conceptual no es precisa-

mente asequible y generalizado.

Existen otras que por ser candidatas a la oposición perenne o versar sobre temas fuertemente polarizados –en general, porque dependerá de cada país– suelen formularse mediante ejercicios de gabinete, dado que abrir un esquema de participación podría implicar la ruptura de frágiles consensos existentes, mayor conflictividad o, literalmente, la apertura de la caja de Pandora. Ejemplos de ello: las políticas mineras, de uso de recursos naturales, de acceso a la tierra, entre otros casos.

El resultado obtenido, al sacrificar participación en aras de avance del diseño, es planteos fuertemente oficialistas (a tono con la visión de cada Gobierno), escasamente representativos y defendidos por muy pocos actores sociales. En otras palabras, una forma más sutil de imposición, que asume la piel de una política, sin serlo. Por el contrario, existen áreas o temas donde la participación ha sido más usual y aceptada, con sus beneficios y complicaciones. El desarrollo social, las políticas de equidad, de inclusión, de género, de gestión de la diversidad, el desarrollo rural, por referir algunos casos, están llamadas a contener cierto nivel –mayor o menor– de participación en su formulación y, por supuesto, a lo largo del ciclo de su existencia. No se conciben si no implican procesos sociales de impulso, tomando en cuenta las materias que abrigan.

Entre los beneficios: mayor riqueza del planteo, que nace de la pluralidad de experiencias de vida, visiones y conocimientos de los sectores y actores intervinientes; fuerte legitimidad de origen, al combinar trazas de diversas fuentes y opiniones diferenciadas; mayor apropiación, derivada de haber sido parte del esfuerzo constitutivo; mejor caudal y capital político, al tener un grado más elevado de validación política; mejor y mayor expectativa de vida, asociada a la apropiación y, en algunos casos, a la defensa y apoyo de un sujeto social en particular; mayor probabilidad de inter temporalidad y de ejecución o asignación de recursos, entre otros.

Algunas de sus debilidades: la inversión en tiempo que implica la definición del método de participación y su puesta en marcha; el riesgo que

las condiciones políticas no sean adecuadas y terminen trayendo al fracaso el esfuerzo, de forma tal que no se obtenga consenso alguno o el consenso suficiente para transitar hacia la formulación de una política; la tergiversación de la agenda inicial, al sumarse temas, visiones y cuestiones que van surgiendo en el diálogo (aspecto que tiene tanto consecuencias positivas o negativas, según el caso y las interpretaciones); débil representatividad de los actores y sectores representados en la mesa de negociación entre otros ejemplos.

Por último, para cerrar el paréntesis en torno a la participación ciudadana, es relevante dejar constancia que, si bien se aborda en la etapa de formulación y diseño, idealmente no ha de limitarse a este escalón, sino que debe estar presente a lo largo de todo el ciclo de la política o agenda de políticas.

Desde la perspectiva cíclica, cumplidos los momentos brevemente referidos, es tiempo de la aplicación. En términos más específicos, se trata de la puesta en marcha de las intervenciones o paquetes de intervenciones de gestión pública, vinculadas con la realidad que se quiere cambiar. Implica la planificación operativa de las instituciones relacionadas por competencia, la asignación de recursos y la ejecución de los mismos, en los plazos fijados. Esto, que suena tan simple a nivel teórico, suele ser un rompecabezas de difícil resolución en el mundo real.

En este punto del proceso, la vinculación más real o ficticia que tenga el presupuesto público con las planificaciones sectoriales, institucionales y territoriales, es de medular relevancia. Si es escasa, el andamiaje de prioridades que las políticas extractan y transforman en líneas de acción e inversión, se transforma en letra muerta que duerme en una biblioteca. Si, en cambio, los esquemas legales y procedimentales de asignación y uso de los recursos financieros públicos respetan y se adecúan a las inversiones planeadas, la probabilidad de cumplimiento de las metas de las políticas se incrementan. De ello hablamos al referir el “gobernar por políticas públicas”. En general, se observa una rígida coraza sobre los procedimientos de ejecución financiera, un reducido espacio de decisión para las adminis-

traciones de gobierno y, acudiendo a las leyes básicas de la física newtoniana, una fuerte inercia.

Esta inercia, sumamente interesante, nos muestra en términos generales, los presupuestos que exigen horas de debate parlamentario y un enorme espacio de transacción más o menos transparente, son casi idénticos, clones de los anteriores. A pesar de los vientos ideológicos, que llevan al gobierno a partidos que pregonan una u otra visión ideológica, a la hora de la verdad, la asignación de recursos de inversión se mantiene, mostrando tendencias que no oscilan con los cambios políticos periódicos.

Esto genera que los gobiernos tengan menos espacio de decisión del pensado, reduciendo su selección de opciones al resto que queda de los situados, de los gastos perennes de funcionamiento, del servicio de la deuda, de las planificaciones pactadas con los organismos multilaterales de crédito para el uso de los préstamos. Es decir es muy difícil detener un tren a toda marcha que viene directo hacia nosotros; frente a la locomotora, todo mundo prefiere dar un paso al costado y aceptar que el presupuesto responde a causas endógenas, incontrolables o controladas por tantos, que termina siendo lo mismo.

Además de las complejidades asociadas a los recursos, ya hemos adelantado un poco sobre los desafíos de la coordinación interinstitucional, que merecería un análisis individual. Por lo pronto, se deja nota de las complejidades y murallas que existen entre las instituciones, impidiendo que la visión ideal e ingenua de “trabajo por un mismo fin” o “equipo sólido que comparte la hoja de ruta” se consoliden y permitan impactos reales o mayores, según sea el caso.

Una vez puesta en marcha, ejecutada o implementada la política, corresponde habilitar la próxima escena del guión: sistematización de los resultados y experiencias, para proceder con la evaluación.

Mucho se ha discurrido sobre los métodos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas; no obstante, muy poco se ha hecho para concretar sistemas que posibiliten realizarlos. Hay

una agenda de grandes dimensiones en torno a la identificación de marcos conceptuales, sistémicos e inclusive, informáticos, que apoyen los ejercicios concomitantes y continuos de monitoreo y permitan una seria evaluación final. Esta debilidad no solo incide a nivel macro de la planificación (políticas públicas), sino que impacta en programas, proyectos y toda medida articulada de intervención.

#### 4. Hacia visiones más flexibles y dinámicas

Al reconocer el adelanto que planteó, en su contexto, la idea de darle un método incrementado racional y multidisciplinario a la gestión pública, desde su expresión de planificación más general y orientadora (las políticas públicas), tras varias décadas han surgido ajustes y complementos, reelaboraciones, que evolucionan tal avance original.

El primer factor a referir es el carácter preclusivo del modelo; es decir, una etapa se desarrolla en su integridad, para cerrarse y permitir el inicio de la siguiente. Desde la operación y ejecución de las políticas, esto resulta ser una simplicidad exagerada, de consecuencias poco eficientes.

En la realidad, compleja y variable, sujeta a multiplicidad de leyes que rigen su existencia, todas las etapas se dan de forma paralela, en un flujo de información y ajustes que se imponen. Por ejemplo, se desperdicia capital e inteligencia de gestión si el diagnóstico es una labor inicial y no actualizada continuamente, si es una fotografía que tuvo la capacidad de mostrar un momento, pero no de contar una historia (como se ha anticipado).

Igualmente, si la selección de las intervenciones se planifica a priori y no se ajusta desde la experiencia que nace de su misma ejecución o de los datos que el monitoreo nos va otorgando, se resigna efectividad; si quien diseña no mantiene un diálogo propositivo y técnicamente sustentado con quien implementa, se disocia el espíritu original y crece el riesgo de irse distanciando de lo visualizado al inicio, entre otros ejemplos.

Es más efectivo e inteligente romper con la concepción de preclusividad, para poner a vibrar

cada fase o etapa del ciclo, en forma paralela: el diagnóstico se actualiza regularmente sobre los datos de la realidad, los planificadores conocen los resultados de las intervenciones seleccionadas de boca de los ejecutores, el monitoreo vuelca datos frescos de manera periódica, que mejoran la interpretación de la circunstancia que

impulsó la política y, en suma, la efectividad del uso de los recursos se incrementa.

La manera más fluida de ver el modelo y la interacción de las partes, se visualiza en un esquema como el siguiente:



5. El inventario de políticas, la función de diseño y ejecución de las políticas públicas en el caso de Guatemala:

La Constitución Política de la República de Guatemala expresa que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común y que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral

de la persona” . Con base en dichos paradigmas se desarrolla la actividad administrativa nacional encomendada a los poderes del Estado, siendo la protección a la persona, la realización del bien común, la paz y el desarrollo integral funciones muy propias de la administración pública del ejecutivo sin menoscabo de la actividad legislativa y jurisdiccional.

Por su parte la función administrativa es regulada mediante la Ley del Organismo Ejecutivo, Decre-

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos 1 y 2

to 114-97 y sus reformas. En dicho cuerpo normativo se expresan los principios que rigen a la función administrativa, indicando en su artículo 4 que: “El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.

Como es notorio, la administración pública guatemalteca se regula, estructura y desenvuelve dentro de un orden legal encabezado por la Constitución Política de la República de Guatemala que estructura la génesis del Estado y sus órganos en su parte orgánica, cada órgano cuenta con su normativa propia, sin embargo es en la Ley del Organismo Ejecutivo que los preceptos fundamentales de la administración son desarrollados, respondiendo así dicha elaboración legal a la afirmación anterior de que es el poder ejecutivo sin perjuicio de los demás poderes sobre el que recae el desarrollo de la administración de la cosa pública en pos de la satisfacción del mandato constitucional de organización estatal en búsqueda de un bien común.

Por tales motivos es necesario entender el organismo ejecutivo desde las competencias administrativas de sus componentes, su estructura organizativa, sus sistemas de control intra e inter orgánicos, directos e indirectos, jurisdiccionales y privativos constitucionales, la recaudación de sus recursos financieros y la relación que mantiene con la actividad propia del legislativo y judicial.

Si bien según la Constitución Política de Guatemala su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo, cabe indicar que muestra un sistema político mixto, pues cuenta básicamente con un esquema presidencialista y, sin embargo, se caracteriza en su entramado constitucional de algunas muestras del régimen parlamentario, como la función ministerial y su responsabilidad o bien la interpelación como figura jurídica y política de un sistema parlamentario<sup>2</sup>.

En tal sentido como expone Hugo Haroldo Calderón Morales (2002), el presidente de la repú-

blica es el jefe de gobierno y superior jerárquico de la administración centralizada, uno de los tres organismos del Estado que se encarga de la administración pública y la prestación de servicios públicos y es el conducto por el cual se realiza el bien común.

Como antecedente histórico podemos mencionar que el presidencialismo en Guatemala surge a raíz de la influencia estadounidense durante nuestra época independentista y se refleja al otorgarle a una misma persona la doble calidad de jefe de Estado y superior jerárquico de la administración pública (Calderón, 2002).

La figura del presidente de la república se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley del Organismo Ejecutivo. En la primera se refleja la doble calidad del mandatario al exponer en su artículo 182 que:

“El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República.

El Presidente de la República juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno”.

De igual forma la Ley del Organismo ejecutivo indica acerca el presidente que: “La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública”<sup>3</sup>.

Sobre la conformación del Ejecutivo dicho cuerpo legal indica que: “El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitu-

2. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 140

3. Ley del Organismo Ejecutivo Dto. 114-97 y sus reformas. Artículo 6

ción Política, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos podrán ser deliberativos, consultivos, de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos.

Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.

También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo<sup>4</sup>.

Actualmente existen en la administración pública centralizada algunos entes que no se encuentran explícitamente desarrollados en este cuerpo normativo, pero que han surgido por la exigencia estatal de cubrir necesidades relacionadas con la formulación y ejecución de política pública, a continuación se enumeran las entidades integrantes de la administración centralizada:

- Presidente de la República de Guatemala
- Vicepresidente de la República de Guatemala
- Secretarías de la Presidencia de la República de Guatemala (15)
- Secretaría General de la Presidencia (SGP)
- Secretaría Privada de la Presidencia (SPP)
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
- Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSPR)
- Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- Secretaría de Asuntos Administrativos y de

Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS)

- Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República (SEPAZ)
- Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia (SBS)
- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
- Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República (SAA)
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)
- Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT)
- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República (SOSEP)
- Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (SENABED)

Ministerios de Estado (14):

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (MARN)
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV)
- Ministerio de Cultura y Deportes (MCD)
- Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF)
- Ministerio de Economía (MINECO)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Ministerio de Energía y Minas (MEM)
- Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)
- Ministerio de Gobernación (MINGOB)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MIN-TRAB)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

<sup>4</sup> Ley del Organismo Ejecutivo Dto. 114-97 y sus reformas. Artículo 5

## 6. Formulación de las políticas públicas en Guatemala

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) reporta cuarenta y cinco instituciones para la formulación de las políticas públicas en Guatemala basadas en un mandato legal para formularlas de los cuales, trece son ministerios, diecisiete son secretarías y comisiones, y quince son entidades creadas por el ejecutivo y fondos sociales.

Debido a que muchas de estas instituciones han sido creadas con el objetivo de coordinar acciones entre ministerios o secretarías, y a partir de las atribuciones originales de la presidencia y de los ministerios y secretarías contenidas en la Ley del Organismo Ejecutivo, se ha reducido la mención de las mismas en este artículo, a las descritas a continuación (tabla 1) que tienen como factor común el tener su mandato contenido en la mencionada ley.

**Tabla 1**  
Rectorías legales para la formulación de políticas públicas en Guatemala y políticas formuladas en el período 1998 - 2009:

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
<b>Ministerio de Gobernación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas relativas al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de órdenes y resoluciones judiciales</li> <li>• Política de inteligencia civil</li> <li>• Política Migratoria</li> </ul>	<p>Artículo 36 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p> <p>Decreto 18-2008. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, artículo 5, literal b</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo Nacional para el Avance de Seguridad y Justicia</li> <li>• Política de Investigación Criminal PNC</li> <li>• Política de Prevención del Delito PNC</li> </ul>
<b>Ministerio de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados.</li> <li>• Política de becas</li> </ul>	<p>Artículo 33 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas Educativas 2008-2012</li> <li>• Política y Normativa de Educación para Personas con Necesidades Educativas Especiales</li> </ul>

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
<p>Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política para el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país</li> <li>• Política nacional de vivienda y asentamientos humanos</li> </ul>	<p>Artículo 30 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de Vivienda y Asentamientos Humanos</li> <li>• Plan de Desarrollo Vial 2008-2017</li> </ul>
<p>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales</li> <li>• Política para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas y para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país.</li> <li>• Política nacional de educación ambiental</li> <li>• Política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponde a contaminación, calidad y renovación de dicho recurso</li> <li>• Políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos</li> <li>• Política para el manejo de los residuos y desechos sólidos</li> </ul>	<p>Artículo 29 “bis” del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p> <p>Decreto No. 90- 2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Forestal Nacional</li> <li>• Política Nacional para el Manejo integral de los Residuos y Desechos Sólidos</li> <li>• Política para el Manejo Integral de Zonas Marino Costeras</li> <li>• Política Marco de Gestión Ambiental</li> <li>• Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y de la Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos</li> </ul>

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
<p style="text-align: center;"><b>Ministerio de Economía</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de protección al consumidor</li> <li>• Política de fomento a la competencia</li> <li>• Política de inversión nacional y extranjera</li> <li>• Política de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial</li> <li>• Política arancelaria</li> </ul>	<p>Artículo 32 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Integrada de Comercio Exterior</li> <li>• Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Ministerio de Salud y Asistencia Social</b></p>	<p>Formular políticas y cumplir con el régimen jurídico en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud preventiva y curativa incluyendo acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental</li> <li>• Preservación higiénica del medio ambiente</li> <li>• Orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud</li> <li>• Cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales</li> <li>• Descentralización del sistema de capacitación y formación de los recursos humanos del sector salud</li> </ul>	<p>Artículo 39 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos</li> </ul>

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
Ministerio de Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política fiscal y financiera</li> <li>• Política presupuestaria</li> <li>• Política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa. Definirla, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado</li> </ul>	Artículo 35, Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica</li> <li>• Política Presupuestaria y Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado</li> <li>• Informes de Política Fiscal</li> </ul>
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional</li> <li>• Política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores</li> <li>• Política de previsión social</li> </ul>	Artículo 40 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico IGSS</li> </ul>
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de desarrollo agropecuario y de los recursos hidrobiológicos</li> <li>• Política para el manejo del recurso pesquero</li> <li>• Política de ordenamiento territorial y utilización de tierras nacionales</li> <li>• Política de servicios públicos agrícolas,</li> </ul>	Artículo 29 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Forestal Nacional</li> <li>• Política Agropecuaria de Guatemala 2008-2012</li> <li>• Política Agrícola Centroamericana</li> </ul>

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
	<p>pecuarios, fitozoosanitarios y de los recursos hidrobiológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de educación agropecuaria ambientalmente compatible</li> <li>• Política de comercio exterior de productos agropecuarios y de los recursos hidrobiológicos</li> <li>• Política de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento de productos agrícolas</li> </ul>		
<p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas relativas a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional</li> </ul>	<p>Artículo 38, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos de Política Exterior 2008 - 2012</li> <li>• Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior</li> <li>• Política Nacional Contra la Trata de Personas</li> </ul>
<p>Ministerio de Cultura y Deportes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de fomento, promoción y extensión cultural y artística</li> <li>• Política de preservación y mantenimiento del patrimonio cultural de la Nación</li> </ul>	<p>Artículo 31, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas Culturales y Deportivas Nacionales</li> <li>• Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible</li> <li>• Políticas Públicas del Libro, la lectura, la escritura y las Bibliotecas</li> </ul>

Ministerio	Mandato para formulación de políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política del sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales</li> </ul>	Artículo 34, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Energética y Minera</li> </ul>
Ministerio de la Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional</li> </ul>	Artículo 37, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	

### Secretarías y comisiones de Estado

Institución	Políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación de políticas de Desarrollo Urbano y Rural</li> <li>Coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales</li> </ul>	<p>Artículo 11, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p> <p>Artículo 10, literal "a" de la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Descentralización</li> </ul>
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de comunicación del gobierno de la República</li> </ul>	Artículo 12, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo	
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución</li> <li>Formular en consulta con las entidades estatales las políticas y programas de cooperación internacional</li> </ul>	<p>Artículo 14, Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo</p> <p>Artículo 47, Decreto 42-2001, Ley de Desarrollo Social y Población</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política General de Gobierno 2008-2012</li> <li>Normas SNIP para proyectos de inversión pública 2010</li> <li>Política de Desarrollo Social y Población</li> </ul>

Institución	Políticas	Base Legal	Políticas Formuladas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular la política de pre inversión, y promover la creación de los mecanismos financieros que funcionen descentralizada mente para el efecto</li> <li>• Para formular, evaluar y dar seguimiento a la política de desarrollo social y población, la Segeplán establecerá una unidad técnica de apoyo al titular de dicha secretaria</li> </ul>		

Fuente: SEGEPLAN, Rectorías legales en materia de formulación de Políticas Públicas, 2009

La formulación y ejecución de las políticas públicas en Guatemala se organiza a partir del año 2012, alrededor de tres ejes principales: Hambre Cero, Desarrollo Económico y eje de Seguridad y Justicia; además plantea una Estrategia para la Planificación nombrada como “Plan Katún 2032”.

Pactos de Gobierno Política Pública	Hambre Cero	Desarrollo Económico	Seguridad y Justicia	Katún 2032
Política de Desarrollo Rural	X	X		
Intervenciones Hambre Cero	X			
Política Agrícola	X	X		
Política de Comercio Exterior		X		
Política Social	X	X		
Agenda de Competitividad		X		
Política Nacional de Seguridad			X	
Política Energética		X		

## 7. La implementación de las políticas públicas en Guatemala

Monterroso Rivas (2009) revisa la institucionalidad formal para la aplicación de las políticas públicas en Guatemala, que deriva de la modernización del Estado promovida mediante los Acuerdos de Paz, fundamentada en la diferencia de tres niveles de gobierno: central, desconcentrado y descentralizado. En donde el gobierno central debería de focalizar el presupuesto en los territorios pobres, disminuir el gasto en subsidios privados y aumentar la provisión de bienes públicos y los dos últimos, que ejecutan el 43 % de la inversión pública total, han demostrado la eficacia del enfoque territorial como medio para la generación de políticas, pero precisan que la planificación territorial se realice a partir de pactos político-sociales entre los actores locales. En la actualidad no existe una delimitación clara del alcance de las políticas en los tres niveles de gobierno.

La modernización del Estado de Guatemala se basa en dos fuentes, la primera en las iniciativas económicas de ajuste estructural y apertura comercial; y la segunda impulsada en los Acuerdos de Paz para encaminar la creación de una sociedad más equitativa, incluyente y participativa. Por lo que la modernización del Estado de Guatemala persigue dos grandes objetivos: mejorar la eficacia estatal en la provisión de bienes y servicios públicos y disminuir la exclusión y la discriminación social.

Cabe destacar que en Guatemala se ha generado una Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como el Código Municipal, lo cual establece la estructura para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas leyes definen tres niveles de gobierno ya mencionados, identifican las instancias formales de consenso y concertación y señalan cuáles son las entidades ejecutoras de las políticas públicas.

### Tabla 2

Niveles de gobierno para la implementación de las políticas públicas en Guatemala

Niveles de gobierno	Instancias de gobierno	Nivel consultivo
Gobierno central	Gabinetes específicos	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)
Gobierno desconcentrado	Gobernaciones departamentales, oficinas departamentales de ministerios y secretarías, fondos sociales	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDES)
Gobierno descentralizado	Municipalidades	Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES)

Fuente: adaptado de Monterroso Rivas (2009)

Desde la perspectiva de ejecución de las políticas públicas, el nivel de mayor jerarquía es el gobierno central, el cual está conformado por el presidente, el vicepresidente y el gabinete de ministros. Para el caso de las políticas específicas se conforman gabinetes específicos que tienen como objetivo coordinar las políticas y programas que desarrolla el Ejecutivo en materia de gestión (por ejemplo; para el desarrollo rural existe un Gabinete de Desarrollo Rural integrado por siete ministerios y cinco secretarías. En este nivel de gobierno e interactuando sobre el mismo tema se encuentra el Gabinete Social, así mientras el Gabinete de Desarrollo Rural tiene un enfoque de promoción económica y ambiental, el Gabinete Social está centrado en la educación, la salud y la nutrición).

El carácter del nivel desconcentrado del gobierno es principalmente de planificación y coordinación de acciones en las esferas Departamental y territorial. Este está presidido por los Gobernadores Departamentales, quienes son designados por el presidente de la república y dependen del Ministerio de Gobernación.

Por su parte el gobierno descentralizado está representado por los municipios, que tienen autonomía para elegir a sus funcionarios. Esta descentralización es el objetivo central del Estado, para que cada municipio cuente con recursos propios o provenientes de las transferencias del gobierno central y que ellos coordinen y fomenten la productividad en el bienestar social.

## 8. Devenir de las políticas públicas en Guatemala

Guatemala es un país con peculiaridades históricas, que le diferencian parcialmente del contexto latinoamericano. En principio, su larga trayectoria colonial (tricentenaria, cuyo inicio es en el siglo XVI y declara su Independencia en el siglo XIX) y luego, su proceso de conflicto armado interno –forma mayormente aceptada por la bibliografía e historiadores para denominar una larga etapa de ausencia de paz nacional, fuertes violaciones a los derechos humanos y otros fenómenos relativos a la inexistencia de métodos democráticos de toma de decisiones–, el cual fue cruento, extenso y doloroso para toda la ciudadanía que se prolongó durante la segunda mitad del siglo pasado.

Este tuvo una amplia serie de consecuencias negativas, entre las que se encuentran la debilidad profunda y ontológica del Estado, la desconfianza y polarización social nacional, la concentración de los factores productivos, la generación de redes informales de poder (más o menos asociadas a fuentes ilícitas de financiación, que producen y reproducen la corrupción), un freno a las lógicas de modernización nacional, la ausencia de mecanismos de fortalecimiento y educación en participación ciudadana, el freno al avance en materia social e inclusión igualitaria, entre otros ejemplos.

El siglo XX se caracterizó en el ámbito mundial por dos momentos: las conflagraciones mundiales –primera y segunda guerras mundiales–, a una escala nunca vista antes en la historia de la humanidad y, en la segunda mitad, la Guerra Fría. Esta planteó una lógica de mundo bipolar, vivido desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas soviéticas URSS y la caída del Muro de Berlín, que generó enfrentamientos indirectos entre las grandes potencias (los Estados Unidos de América por un lado y la URSS por el otro, con sus respectivos satélites) en terceros países, de los que se puede armarse una lista que incluye Jordania, Afganistán, Chile, Cuba, Israel, Egipto, Camboya, Vietnam, y, entre ellos, Guatemala.

Tras un largo período de negociación entre el gobierno y la insurgencia guatemalteca, en 1996 se materializa la Firma de los Acuerdos de Paz, como extracto del consenso entre las partes para poner punto final a la etapa del uso de la violencia en las arenas políticas y empezar a caminar hacia otra visión nacional. A partir de allí, la agenda de la consolidación de la paz ha sido un proceso en ciernes, con avances y retrocesos, como suele suceder en estos casos. Las políticas públicas, vistas como un método de gestión racional de lo público, encontraron un punto de conexión con el cambio vivido, logrando cierto auge –primero académico y luego dentro del aparato público– al expresar un mecanismo alineado y prometedor desde otra concepción del Estado, que transita desde la perspectiva contrainsurgente a una democrática, a inicios de un nuevo siglo.

Desde la firma referida, sucedida durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú (1996-2000), se sucedieron tres administraciones: 2000-2004

(presidente Alfonso Portillo), 2004-2008 (presidente Óscar Berger) y 2008-2012 (presidente Álvaro Colom). En estos años, las políticas públicas, como expresión del quehacer de lo público en cierto tema o temas de agenda, experimentaron un interesante incremento, desde una lectura meramente cuantitativa.

Con relación a la evaluación cualitativa, es posible encontrar manifestaciones varias dentro del rango de opciones: algunos planteos sólidos desde una visión técnica, a la par de otros débiles. Otro tanto podremos decir sobre la intensidad de la participación ciudadana, la cual dependió de las condiciones de cada caso, que impide trazar una conclusión general.

Del estudio, observación y participación en algunos procesos de formulación y diseño de políticas públicas en Guatemala, pueden aventurarse estas aseveraciones:

El país se ha apropiado la idea de gobernar por políticas públicas, como mecanismo de racionalización creciente de la gestión pública. Se insiste en el carácter transicional y progresivo del concepto, no siendo una meta conseguida (como suele suceder en los procesos de consolidación: *el camino es más importante que la meta, si es que alguna vez se arriba a ella*).

El soporte académico, evidente en el listado de cursos de formación y especialización existentes en las universidades nacionales (desde diplomados hasta maestrías, sean generales o de temas de políticas en particular), ha permitido la disponibilidad de cuadros técnicos que conocen y aplican este método propio de las ciencias políticas; otro tanto puede decirse sobre el apoyo brindado por organismos y entes de cooperación internacional, quienes aportaron en el diseño de tales cursos de formación y capacitación, así como también otorgaron subsidios o becas a estudiantes interesados en llevarlos a cabo.

A nivel de discurso, sea como lugar común y probablemente carente de contenido o distante del adecuado, la noción de políticas públicas está presente tanto en liderazgos nacionales, en la referida academia, en el movimiento social organizado, en sectores específicos, entre

otros ejemplos. Es decir, que otra expresión de su apropiación, es ser parte del léxico y de los conceptos relacionados con el mejor o buen gobierno, sin resistencias relevantes que le desautoricen.

Efectivamente, se ha utilizado desde el Estado –su lugar de desarrollo, aunque no de origen– como plataforma de negociación de temas difíciles, de orientación de acciones y recursos, de definición de prioridades y formas de operar en ciertos ámbitos priorizados de trabajo, entre otras referencias. De hecho, durante las cuatro administraciones mencionadas –catalogadas como la etapa primaria del proceso de consolidación de la paz– el número de políticas públicas aprobadas fue creciente y sostenido.

Al reconocer la porosidad de la enumeración, se contabilizan en la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN): 13 políticas aprobadas por la administración Arzú, 42 por la de Portillo y otro tanto en la administración Colom. Se deja constancia que tal cantidad no es simplemente acumulable, dado que algunos planteos son ampliaciones, especificaciones o nuevas visiones de políticas anteriores, que van quedando superadas por las condiciones del contexto.

Como ejemplo podemos referir la evolución de la agenda del desarrollo social, incluyendo tanto la Ley de Desarrollo Social como la Política de Desarrollo Social y Población, el planteo realizado por la Administración Colom y más recientemente, la creación del ministerio específico y la oficialización de lineamientos estratégicos para la materia.

Tal abundancia o ebullición de políticas públicas formuladas, es un indicador interesante sobre la apropiación del método de gestión a nivel nacional.

## 9. Sobre la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas

Al hacer un análisis más empírico de la temática: ¿Por qué causas se estima que la efectividad de las políticas públicas, como orientaciones máximas del proceso de planificación, ha sido reducida e insuficiente?

Como hemos visto, existen indicadores y factores positivos en el ámbito nacional que evidencian que éstas han llegado para quedarse; no obstante, en paralelo, es momento de analizar lo recorrido e identificar lo pendiente.

Es relevante dejar clara una defensa previa, la cual reconoce que las debilidades existentes no desautorizan el método en cuestión; más bien, nos exigen el fortalecimiento y la asunción de los pendientes.

Para tratar de responder tal interrogante, desde la lectura causal, podemos referir que:

- a. Una debilidad profunda al momento de gobernar por políticas públicas (tomando en cuenta su diversidad, adecuación a métodos disímiles de formulación, diversos grados de apropiación por parte de sujetos sociales, más o menos relación entre sus componentes de planificación y la asignación real de los recursos financieros, entre otras variables) es la posibilidad de armonizarlas y alinearlas, de forma tal que puedan ser operables en un marco de coincidencias y articulaciones.

El requisito para que el conjunto de políticas públicas, que podemos denominar **agenda** de gobierno y/o de Estado (según la temporalidad asignada, el marco legal sustentante, el grado de apropiación social, etc.), está dado por un factor unificador de mayor alcance: una visión consensuada y sostenida en el tiempo del desarrollo o en su expresión más concreta y documental, un **Plan Nacional de Desarrollo** (PND).

En otras palabras, la suma de las partes es menos que la acción en conjunto, de forma tal que pretender la implementación de políticas individualmente consideradas plantea una complejidad insalvable a la gestión pública y, sobre todo, puede ser poco eficiente desde la lectura del uso de los recursos, la inversión y el alcance de las metas y los resultados.

Una estrategia nacional, explícita (con la formulación de un documento de plan o disperso en una serie de componentes coordinados) o implícita (basada en el consenso de los actores y sectores nacionales, de forma tal que sus preceptos van logrando cierta invariabilidad y consistencia con

el paso del tiempo) es un elemento unificador que permite mayores posibilidades de funcionamiento real de las políticas públicas.

Si este elemento está ausente, la apropiación de las políticas –en el mejor de los casos– será sectorial-ministerial, por algún actor social o, como mucho, desde los espacios de coordinación interinstitucional (como los Gabinetes específicos). En cualquier caso, insuficiente cuando se va tras la racionalización creciente de la gestión pública y el Gobierno sobre argumentos, vehiculizado por las políticas públicas como plataformas superiores del quehacer estatal.

Dicho de otro modo la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo conspira contra la continuidad de las políticas públicas.

- b. Guatemala carece de un marco legal adecuado y capaz de dar respuesta a las necesidades actuales en materia de servicio civil. El ideal es contar con un basamento normativo que permita la existencia de una carrera del empleo público y regule el ascenso en relación al mérito, el diseño de mecanismos de evaluación de la gestión por sus resultados, la inamovilidad del trabajador salvo causa justificada y comprobada, la implementación de un régimen de premios y deméritos en el servicio público, el acceso a la seguridad y previsión sociales, la consolidación de cuadros técnicos a través del tiempo, el nacimiento de una burocracia profesional, entre otras características deseables.

- c. Esto se relaciona con una consecuencia negativa del factor recién referido: la ausencia de un sistema de carrera civil, de cobertura nacional e integral del empleo público, arroja como resultado la insuficiente cantidad y escasa calidad de recursos humanos, presentando además una alta rotación de los cuadros, que profundiza la problemática.

- d. Es perceptible una clara y consistente ausencia de visión estratégica, con proyección de corto, mediano y largo plazo. La referencia a la necesidad de un PND demuestra la falta de planificación de largo plazo, elemento que genera la discontinuidad de las líneas

puestas en práctica por cada administración, desperdiçando recursos técnicos, humanos, financieros y, sobre todo, el tiempo.

- e. Falta de diálogo, coordinación y articulación entre las unidades técnicas y las administrativo-financieras públicas. Este factor genera desfases entre las acciones programadas y su ejecución, trayendo al fracaso la lógica de las intervenciones; en otras palabras, las unidades financieras de los entes ejecutores (fundamentalmente los ministerios), asignan los recursos en forma inercial y conservadora, que impide adecuaciones y cambios en las actividades a desarrollar.

Esto genera que las planificaciones institucionales queden en ejercicios literarios, bajo el peso de los rigorismos legales y la escasez presupuestaria crónica.

- f. Dificultad en la coordinación interinstitucional, la cual es vital para el éxito de las estrategias, en general. Si bien ya se adelantó al respecto, la falta de trabajo armónico entre los entes públicos, es una de las murallas más sólidas y difíciles de penetrar que puede observarse. Una consecuencia es la duplicidad de esfuerzos e inversiones, en paralelo a la desatención de otros aspectos o temas que requieren intervenciones o la utilización subóptima de los recursos.
- g. Incapacidad de ejecución presupuestaria de las unidades públicas, junto con una exagerada existencia de leyes asociadas a la ejecución de fondos públicos, las cuáles pretenden evitar la corrupción, sin lograrlo; no obstante, son sumamente efectivas para retardar los procesos de adquisiciones, contrataciones y otros, dentro de las opciones de ejecución de fondos públicos.

Al observar los porcentajes de ejecución que poseen las instituciones al finalizar el año fiscal, puede notarse que muchos recursos no fueron utilizados, a pesar de estar destinados a programas y proyectos de relevancia.

- h. Presupuesto menor al necesario para el cumplimiento de las responsabilidades le-

gales ministeriales; que no permite enfrentar los grandes retos y rezagos, limitándose a abordar la coyuntura política. Una reflexión en torno a la carga tributaria, la eficiencia en la utilización de los recursos actualmente disponibles y el Estado que se pretende generar, es pertinente en este tema; en otras palabras, la lectura de cantidad y calidad del gasto público, en todas sus esferas.

- i. Corrupción y clientelismo, que perjudica y desvía de su destino a los recursos públicos, de antemano escasos.

## 10. Reflexiones finales

Al Tratar de hilvanar las consideraciones académicas vertidas y los matices empíricos comentados, podemos identificar una columna vertebral que nos permite navegar entre los temas abordados. El factor común está dado por las capacidades que tiene el Estado de hacer que las cosas sucedan, de asumir su rol impulsor del desarrollo nacional, garante y defensor de los derechos individuales y colectivos (donde la protección del ambiente va ganando espacio, por ejemplo); hasta la actualidad se ha tratado mayormente de una titularidad jurídica y formal, sin consecuencias reales en la vida nacional.

Expuesto en otros términos retomar la agenda múltiple de la reforma y modernización del Estado, desde una lectura concreta: qué necesitamos que el Estado haga y cuánto dista actualmente de estar en condiciones de poder cumplirlo. Por supuesto que hay un tema de fiscalidad y financiación; pero, en realidad, se trata de mucho más que eso: la Constitución Política, los Acuerdos de Paz y las políticas públicas existentes en Guatemala definen una plataforma de acción que, con los elementos y posibilidades reales de operación, está lejos de poder concretarse.

La existencia de fortaleza administrativa en la operación cotidiana, la ejecución financiera de los montos presupuestarios, la disponibilidad y permanencia de recursos humanos calificados, la prestación de servicios públicos con calidad suficiente y cobertura geográfica igualitaria, la reducción de la corrupción y del desperdicio de recursos, son claras señales del Estado que ne-

cesitamos, como gestor del gobierno basado en políticas públicas.

A un nivel más político, la falta de credibilidad, la percepción negativa en torno al actor público, la ausencia de legitimidad relacionada con sus acciones y el descontento general, son expresiones de la necesidad de formular cambios.

Una visión integral de modernización del Estado, incluye claramente acciones a nivel del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tomando en cuenta el aporte que cada uno de estos órganos genere en una consideración general del desarrollo. Al ser el Estado actor central en el proceso de implementación de las políticas públicas, sus capacidades reales de intervención en la realidad nacional son condicionantes directas de la intertemporalidad de la agenda; en ese sentido, contar con una visión consensuada de qué país se quiere, lo cual se expresa en un PND, es un factor que abona en ambos sentidos: la definición del quehacer estratégico y de las fortalezas públicas necesarias para poder cambiar realidades. De la misma forma, la presencia territorial y descentralizada del Estado, es un mecanismo certero de acercamiento entre la oferta de intervención e inversión, en interacción más directa con la ciudadanía que espera del servicio o acción pública; mientras esto no se aceite, el Estado seguirá siendo un virtual desconocido en parte del mapa nacional, generando habitantes privados del ejercicio de sus derechos y del acceso a satisfactores básicos.

# CONCLUSIONES

Los sectores productivos del país representados en el **Consejo Económico y Social de Guatemala**, concluimos del informe 2013-2014:

1. La historia demuestra que en la Guatemala pluricultural en la que vivimos, en donde los intereses de los distintos segmentos de la sociedad no coinciden entre sí; únicamente lograremos el bienestar económico y social de todos los guatemaltecos, promoviendo el diálogo social de las políticas públicas que se pretenden aplicar en el país, de tal forma que los distintos sectores puedan expresar sus necesidades y ser parte de los procesos de toma de decisión. De esta forma el diálogo social le da la oportunidad a los distintos sectores de influir en las políticas públicas, leyes y otras decisiones de gobierno que les afectan. En la historia del país se han hecho múltiples esfuerzos en pro del diálogo social, tal como se describe en el informe, pero es con la creación del **CES** cuando éste se institucionaliza con una ley del Congreso de la República.
2. El diálogo social únicamente es posible cuando los involucrados actúan con representación y en plena libertad. Además, sólo puede ser productivo si hay independencia de los actores y capacidad técnica de la institución; voluntad política y compromiso en la construcción de una visión común para mejorar Guatemala; respeto al Estado de Derecho, entendido como el cumplimiento de la Constitución y las demás leyes del país; y con el fin de llegar a soluciones y consensos, lo cual implica la disposición de modificar y moderar las posiciones que tradicionalmente cada sector tiene en beneficio del país.
3. El Estado de Guatemala ha desarrollado la capacidad para formular políticas públicas, pero tiene deficiencias estructurales para implementarlas, como consecuencia de rigideces y fallas en los sistemas de servicio civil, estadístico nacional, compras y contrataciones, entre otros.
4. Lo anterior nos lleva a la necesidad de una reforma estructural enfocada en el fortalecimiento del sistema de servicio civil y modernización del Estado. Dicha reforma del sistema del servicio civil implica el establecimiento de un régimen de gerencia pública de mandos medios, el fortalecimiento y la despolitización de los entes gestores. Esto traerá como consecuencia que exista una verdadera carrera del empleado público basada en la meritocracia, la evaluación de gestión por resultados, estabilidad del trabajador y un régimen de incentivos. Es también fundamental que la reforma del Estado implique cambios para mejorar la probidad y eficiencia, con el fin de superar las fallas mencionadas en este informe.

# Fuentes bibliográficas más relevantes

1. Aguilar Villanueva, Luis. “El estudio de las políticas públicas”. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.
2. La Hechura de las políticas públicas”. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.
3. “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.  
- Amin, Samir, “La acumulación a escala mundial, Siglo XXI”, México, 1977.
4. Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. “Las Políticas públicas”, Barcelona 2000.
5. Subirants, Joan. Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, 1989.
6. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). “Movimientos obreros urbanos” en Historia General de Guatemala, Tomo V, J. Daniel Contreras, Director del Tomo. Asociación Amigos del País, Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Guatemala, 1996.
7. Arévalo Bermejo, Juan José. “Despacho presidencial”, Editorial de León Palacios, Guatemala, 1998.
8. Bozeman, Barry (Coordinador): “La gestión pública, su situación actual”. Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
9. Brugué, Quim (Coordinador). “Gobiernos locales y políticas públicas”. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998.
10. Burgos, Amílcar. “Cuadernos de desarrollo humano; la descentralización y desconcentración en el área rural”. Serviprensa. Guatemala, 2000.
11. Cabrero Mendoza, Enrique. “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”. Revista Nueva Sociedad, No. 142. Caracas, 1996.
12. Cruz Minera, Roberto. “La Necesidad de Establecer Una Comisión Nacional Tripartita de Diálogo en Guatemala”. OIT, Guatemala, 2001.
13. Gobierno de la República de Guatemala. “Plan de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)”. Guatemala, 2013.
14. Tomassini, Luciano. “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”. Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2001.
15. Alejandro M. Estévez. “El modelo secuencial de políticas públicas, treinta años después”. Consulta web en: <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>
16. Calderón Morales, Hugo Haroldo (2000). Manual de derecho administrativo, Tema 6 “La Administración Estatal”, Girona, Cataluña, 2000.
17. Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente.
18. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala
19. Monterroso Rivas, Ottoniel (2009). “La institucionalidad para la aplicación de la política de desarrollo rural en Guatemala”, Revista CEPAL, No. 97.

20. Porras Castejón, Gustavo. “Consejo Económico y Social, estado de situación”, Guatemala, sin fecha.
21. PNUD (2010): “Guatemala, Hacia un Estado para el desarrollo humano” Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009 – 2010” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala
22. Roth Deubel, André-Noël (2006). Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá.
23. Samayoa Palacios, José Luis de Jesús (2002). Manual de derecho administrativo, Tema 5, “La Administración Pública”, Girona, Cataluña
24. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2009). “Rectorías legales en la formulación de políticas públicas, Guatemala, Presidencia de la República.
25. En línea: <http://www.guatemala.gob.gt/entidades2.php><http://www.guatemala.gob.gt/entidades.php> 17/05/2011
26. En línea: <http://es.wikipedia.org/wiki/Estado> 16/05/2011
27. En línea: [http://es.wikipedia.org/wiki/Separación\\_de\\_poderes](http://es.wikipedia.org/wiki/Separación_de_poderes) 16/05/2011
28. Entrevistas realizadas

Entrevistado	Fecha
Gustavo Porras Castejón	28.01.2014
Felipe Bosch Gutiérrez	21.04.2014
Doris Cruz	25.04.2014
Edgar Heinemann Nathusius	13.05.2014
Joviel Acevedo	14.05.2014
Roberto Ardón Quiñónez	27.05.2014
Rodolfo Orozco	24.06.2014



Este documento  
fué elaborado en el mes de Abril  
Guatemala de la Asunción, 2015

**CES** CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE GUATEMALA