

**Análisis de Políticas Públicas
como Agenda Nacional,
desde su Formulación hasta su
Implementación y Ejecución**

Elaborado por Oswaldo Lapuente para
el Consejo Económico y Social de Guatemala

*Análisis de Políticas Públicas como Agenda
Nacional, desde su Formulación hasta su
Implementación y Ejecución*

Oswaldo Luis Lapuente

Para el CES Guatemala

Noviembre de 2013

Índice de Contenido:

I. Introducción:	i
II. Definiendo algunos conceptos:	1
III. Evolución de los Modelos:	4
IV. Hacia visiones más flexibles y dinámicas:	10
V. Devenir de las Políticas Públicas en Guatemala:	11
VI. Sobre la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas:	13
VII. Reflexiones finales:	16

I. Introducción:

Ríos de tinta han corrido en torno a las ideas asociadas a las políticas públicas, desde aquellas posiciones que las relacionan con cualquier manifestación del poder público (*generalistas y poco aferradas a criterios técnicos*) hasta el otro extremo, que detallan un laberinto del Minotauro en términos de fases, procesos y requisitos de existencia, que hacen más difícil formular una política pública que llevar a la especie humana a Marte con éxito.

Las oscilaciones hacia visiones más políticas se encuentran con las tecnocráticas cotidianamente, generando un marco de confusión conceptual que *usa y abusa* del concepto; ello desnaturaliza y flexibiliza tantos sus límites, que casi cualquier cosa puede terminar siendo una *política pública*.

Un primer objeto del presente texto es ceñirse a un conjunto ínfimo de premisas, mínimos marcos de comprensión y orientación, que permitan trazar una frontera *-aunque sea porosa-* para recuperar y clarificar, de alguna forma, a qué nos referimos cuando hablamos de *gobernar por políticas públicas*, formularlas, implementarlas/ejecutarlas, monitorearlas o cualquier otro momento de su existencia, según sea el caso.

Un concepto tan amplio y estirado que permite recibir diversidad de fenómenos y categorías, no presenta mucha utilidad a nivel científico, académico u operacional (al momento de administrar la cosa pública o la *agenda país* de prioridades).

El objetivo general del presente integra los siguientes módulos de reflexión: 1- Algunas precisiones conceptuales, destinadas a discernir cuándo es pertinente y técnicamente defendible utilizar la categoría de políticas públicas; para ello, se descompondrá el concepto en sus elementos constitutivos, buscando ser sintética y constructivístamente definidos. 2- Unas pinceladas para trazar la relación entre la planificación en su máxima expresión (*políticas públicas*) y el aparato de ejecución e implementación de las mismas, situados en el caso de estudio de Guatemala y 3- Reflexiones finales.

Como breve aclaración del autor, se deja constancia que no se pretende realizar un repaso bibliográfico al estilo usual, muy abundantes por cierto, sino más bien hilar algunas reflexiones que nacen de la observación, el estudio y la experiencia en torno al mundo de la gestión pública en general y de las políticas públicas en particular.

II. Definiendo algunos conceptos:

Lo primero que hay que 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, clarificadoras ideas se han formulado 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 ver a la política desde una lente pragmática, sin pelear ni abandonar las visiones más académicas.

Si nos embarcamos 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.

Siguiendo 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 otro fraseo de lo mismo, 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 aun, la voluntad de uno mueve las acciones de otros.

Anticipo 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 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 ésta forma, hay 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 que derrama sus consecuencias sobre la Sociedad, vista desde la lectura micro (barrio) hasta la macro (Estado Nación o la misma Comunidad Internacional).

Concretando, 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.

Recapitulando: 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 ésta 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, concretamente, son un método de gestión de lo público que permite dotar –incrementalmente– 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 verlas, 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 plazo y, al fin 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 vemos claramente en la evolución histórica del método relativo a las políticas públicas. Al indagar los primeros esbozos o la génesis de lo que hoy conocemos como "*Teoría de las Políticas Públicas*", encontramos a Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton; en paralelo, es relevante referir a Meny Ives y Thoening. Esto lo abordaremos a continuación, al ver la evolución de los modelos de las políticas públicas.

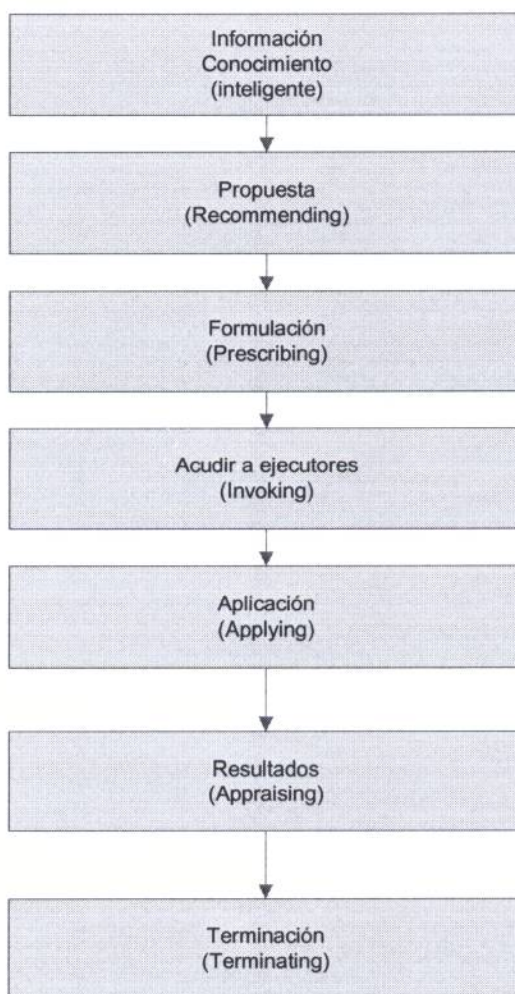
III. Evolución de los Modelos:

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, a través del acercamiento de los centros de altos estudios al poder político y su expresión estatal; comentado esto, la idea de primacía de la racionalidad se entiende fácilmente.

De esa cuenta, a inicios de la década de los sesenta del SXX, 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 Laswell

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, 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.

Siguiendo a Laswel: *"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 pétreo descripción inicial, sino más bien un cúmulo de fuentes de información en constante o periódica actualización, de forma tal 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, sobretodo, 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.

Continuando, tras este análisis o lectura inteligente de la realidad, con 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.

Sintetizando, hay 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 incremental 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 bochinche, que surge cuando cada músico toca una partitura diferente.

En términos más concretos: la coordinación interinstitucional es una meta que apenas se rasca con las uñas, trayendo al suelo 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 incontrolable, que absorbe el tiempo de los funcionarios públicos, al saltar 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 camino, hay que tomarse un respiro a tanta deducción y comentar un tema central: **la participación ciudadana**. Trazando una analogía, si esto fuera una receta, la cantidad de la participación ciudadana 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 hay 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 precisamente asequible y generalizado.

Hay otras que, por ser candidatas a la oposición perenne o bien versar sobre temas fuertemente polarizados –en general, porque dependerá de cada país- suelen formularse a través de 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, hay 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.

Para ver el otro lado, 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 suelo 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 sentados a la mesa, 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 dificultosa resolución en el mundo real.

En este punto del camino, 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 administraciones de Gobierno y, acudiendo a las leyes básicas de la física newtoniana, una fuerte inercia.

Esta inercia, sumamente interesante, nos muestra que, 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, etcétera. En otras palabras, 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 dar paso a 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 soporten los ejercicios concomitantes y continuos de monitoreo y permitan una seria evaluación final. Esta debilidad no sólo aplica a nivel macro de la planificación (políticas públicas), sino que impacta en programas, proyectos y toda lógica media articulada de intervención.

IV. Hacia visiones más flexibles y dinámicas:

Reconociendo el adelanto que planteó, en su contexto, la idea de darle un método incrementalmente 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, re elaboraciones, que evolucionan tal avance original.

El primer factor a referir es el carácter preclusivo del modelo; en otras palabras, 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 fluido 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 quién 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:



V. 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, iniciando en el S XVI y declarando su Independencia en el S 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, prolongándose durante la segunda mitad del siglo pasado.

Éste tuvo una serie amplia de consecuencias negativas, entre las que se refieren 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.

Retomando, podemos sintetizar diciendo que el S XX se caracterizó por dos momentos: las conflagraciones mundiales –Primera y Segunda Guerra Mundial-, a una escala nunca vista antes en la historia de la Humanidad y, en la segunda mitad, la Guerra Fría. Ésta planteó una lógica de mundo bipolar, vivido desde el final de la Segunda Guerra hasta el colapso de la URSS y la caída del Muro de Berlín, que generó enfrentamientos indirectos entre las grandes potencias (los Estados Unidos de Norteamérica por un lado y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas por el otro, con sus respectivos *satélites*) en terceros países, pudiendo armarse una lista que incluye Jordania, Afganistán, Chile, Cuba, Israel, Egipto, Camboya, Vietnam, y, entre ellos, Guatemala.

Tras un largo período de negociación, 1996 dio paso a 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 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 Arzú (1996-2000), se dieron tres administraciones, siendo: 2000-2004 (Presidente Alfonso Portillo), 2004-2008 (Presidente Óscar Berger) y 2008-2012 (Presidente Álvaro Colom). En éstos años, las políticas públicas, como expresión del quehacer de lo público en cierto tema o temas de agenda, gozaron de una interesante tasa de natalidad, 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, impidiendo trazar una conclusión general.

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

- 1- El país ha apropiado la idea de *governar 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, como así también otorgaron subsidios o becas a estudiantes interesados en llevarlos a cabo.

- 2- 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.
- 3- 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.

Reconociendo 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 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.

VI. Sobre la efectividad del proceso de implementación de las políticas públicas:

Ahora bien, ingresando en 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, hay indicadores y factores positivos a nivel 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.

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

- a. Una debilidad profunda al momento de *governar 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 operativizables 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 sustentatorio, 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 bien, 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, sobretodo, 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.

En otras palabras, 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, desperdiciando recursos técnicos, humanos, financieros y, sobretudo, el tiempo.
- e. **Falta de diálogo, coordinación y articulación** entre las unidades técnicas y las administrativas-financieras públicas. Este factor genera desfases entre las acciones programadas y su ejecución, trayendo al suelo 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 sub óptima 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 ver 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 legales 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 tópico; 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.

VII. Reflexiones finales:

Tratando 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 hoy, mayormente, se ha tratado de una titularidad jurídica y formal, sin consecuencias reales en la vida nacional.

En otras palabras, retomar la agenda múltiple de la reforma y modernización del Estado, desde una lectura concreta: qué necesitamos que el Estado haga y cuanto dista hoy 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 de 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 necesitamos, como gestor luego 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 a sus acciones y el descontento general, son expresiones de la necesidad de formular cambios.

Claramente, una visión integral de modernización del Estado, incluye tanto acciones a nivel del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tomando en cuenta el aporte que cada uno genere en una consideración general del desarrollo. Siendo 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.

VIII. Fuentes bibliográficas más relevantes:

- 1- Aguilar Villanueva, Luis. "El estudio de las Políticas Públicas". Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2000.
- 2- Aguilar Villanueva, Luis. "La Hechura de las Políticas Públicas". Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2000.
- 3- Aguilar Villanueva, Luis. "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 Ives 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- Bozeman, Barry (Coordinador). "La gestión pública, su situación actual". Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- 7- Brugué, Quim (Coordinador). "Gobiernos locales y políticas públicas". Ariel Ciencia Política. Barcelona 1998.
- 8- Burgos, Amílcar. "Cuadernos de desarrollo humano; la descentralización y desconcentración en el área rural". Serviprensa. Guatemala, 2000.
- 9- Cabrero Mendoza, Enrique. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". Revista Nueva Sociedad, No. 142. Caracas, 1996.
- 10- Gobierno de la República de Guatemala. "Plan de Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-". Guatemala, 2013.
- 11- 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.
- 12- Alejandro M. Estévez. "El modelo secuencial de políticas públicas, treinta años después". Consulta web en: <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>