

## **Asamblea Mayo 2025**

# **Políticas públicas y dialogo social, instrumentos para la gobernanza anticipatoria**

Dr. Caryl Alonso Jiménez, PhD.

Guatemala, 28 de mayo de 2025



**“Cuando despertó, el  
Dinosaurio aun  
seguía allí...”**

**Augusto Monterroso**

# Itinerario

---

**1**

Premisas y evolución de la planificación institucional

**2**

Qué son las políticas públicas y su implicación con el desarrollo

**3**

El ciclo de políticas y ¿cómo se forman?

**4**

El dialogo social como el instrumento de políticas

**5**

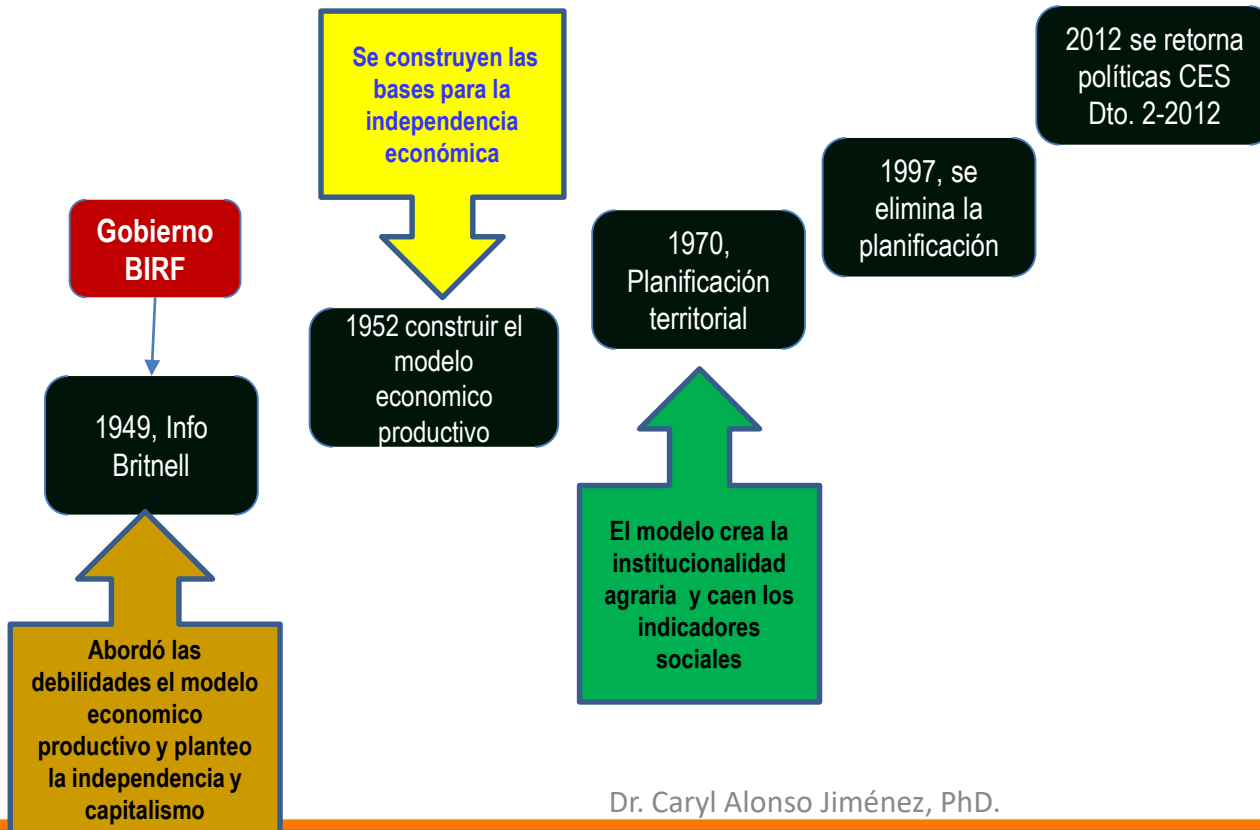
**Conclusiones**

# Premisas de políticas y la gobernanza anticipatoria

1. Pueden identificar los desafíos futuros.
2. Definir las grandes decisiones estratégicas
3. Generar los consensos de todos los actores
4. Construir confianza en las instituciones públicas
5. Definir rutas para la prosperidad...



# La evolución de la planificación institucional en Guatemala

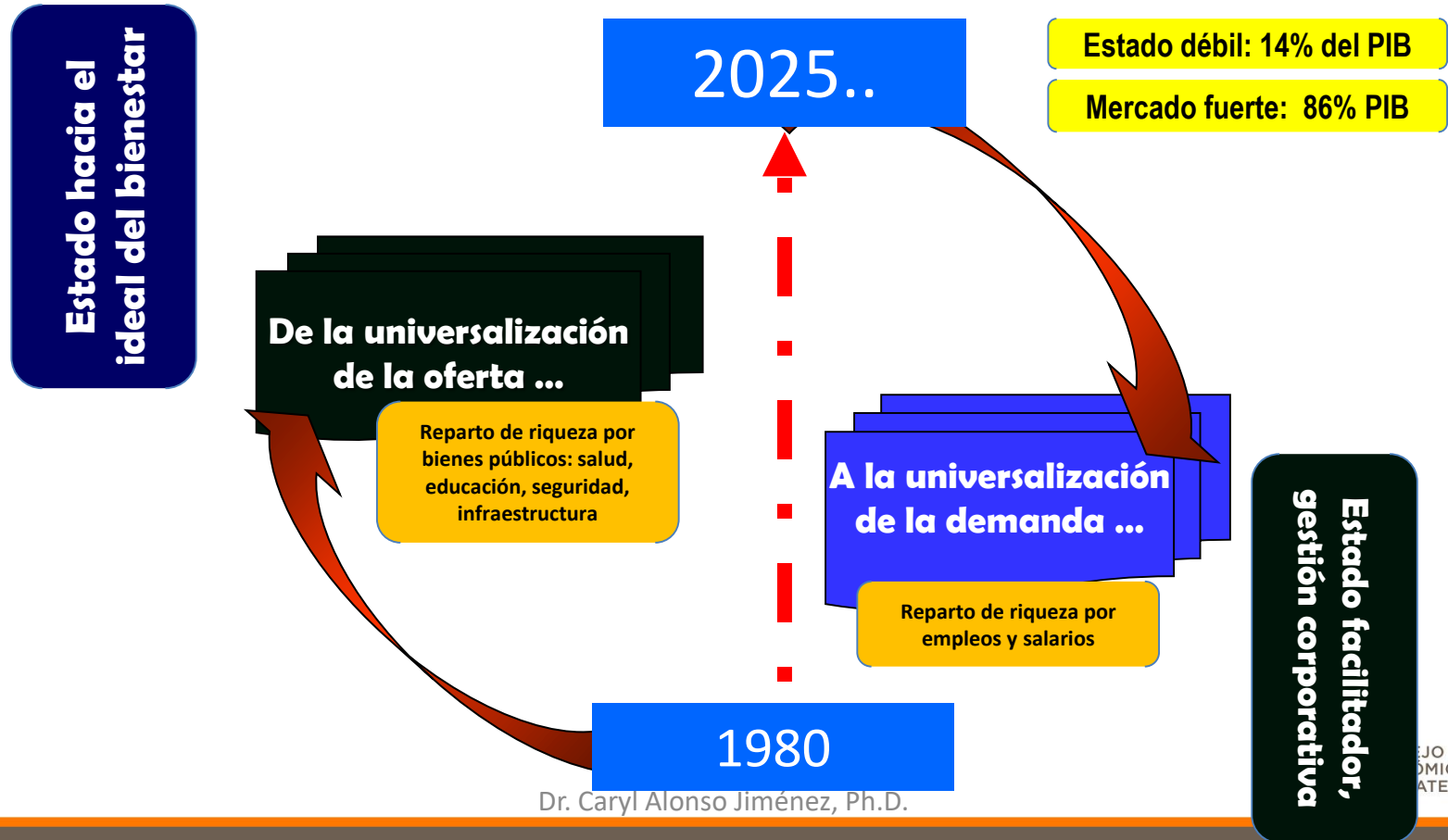


Para el 2025 se dispersa el sistema de preinversión y sus consecuencias debilitan la inversión publica.

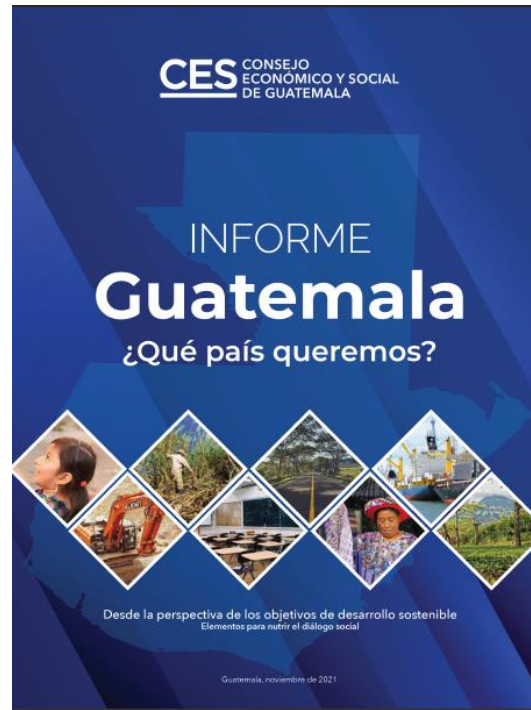
Se detona entusiasmos por producir políticas (74) y solo funciona la Política Crediticia, Monetaria y Cambiaria

El reto: dotar de capacidades al CES y orientar el proceso

# Las implicaciones del paradigma del cambio del desarrollo en 1980

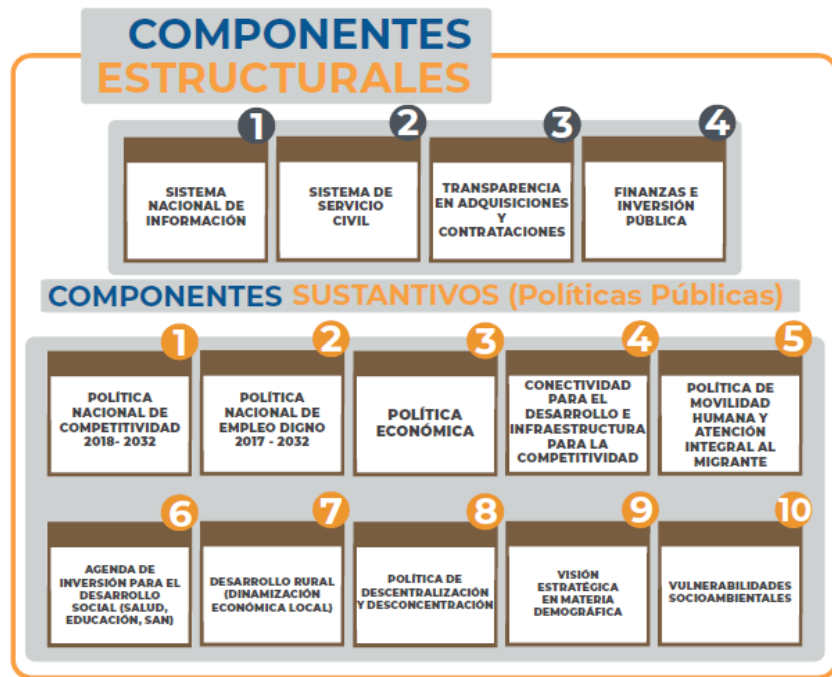


# Los referentes orientadores del CES

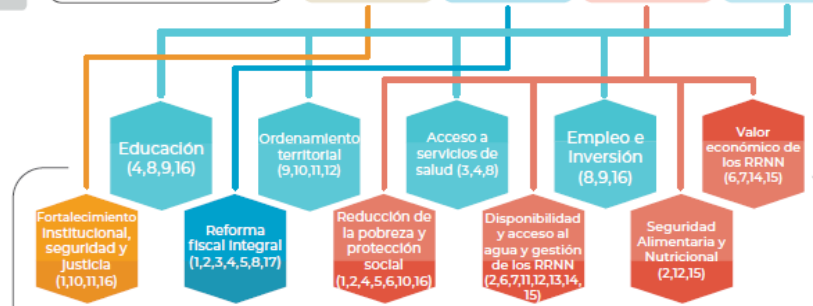


## Vinculación Estructural y Sustantiva del Plan de Reactivación Económica y Social

## AGENDA ESTRATÉGICA



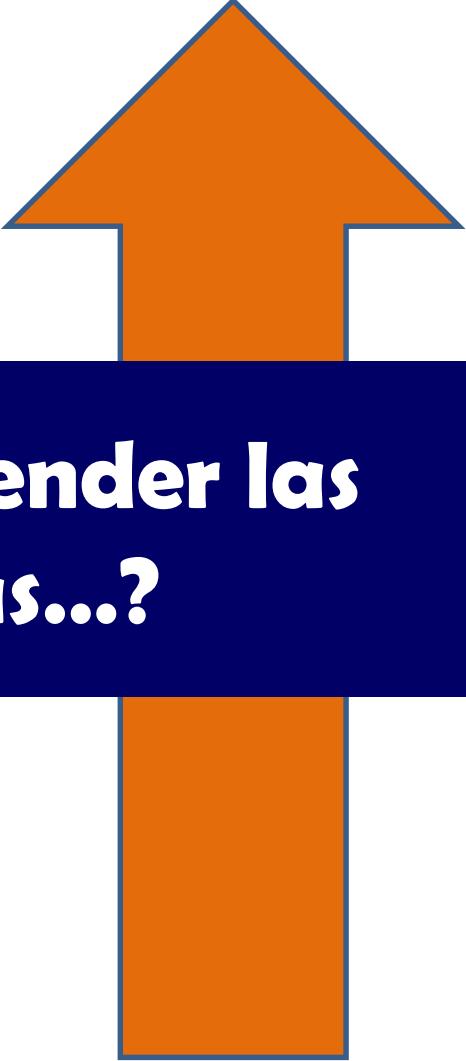
| EJES TEMÁTICOS | ÁREAS OPERATIVAS | 01                                 | 02               | 03                    | 04            |
|----------------|------------------|------------------------------------|------------------|-----------------------|---------------|
|                |                  | REFORMA FUNCIONAL DEL ESTADO       | HACIENDA PÚBLICA | SEGURIDAD ALIMENTARIA | PRODUCTIVIDAD |
|                |                  | a. INCIDENCIA/ PROPUESTA ✓         | 1 2 3 4          | 4                     | 5 6 7 8 9 10  |
|                |                  | b. CAPACITACIÓN ✓                  | 1 2 3 4          | 4                     | 5 6 7 8 9 10  |
|                |                  | c. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ✓ | 1 2 3 4          | 4                     | 5 6 7 8 9 10  |



**10 Prioridades Nacionales de Desarrollo aprobadas por el CONADUR**  
(Los números en paréntesis asocian los ODS y los colores a los ejes temáticos CES)

## 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)



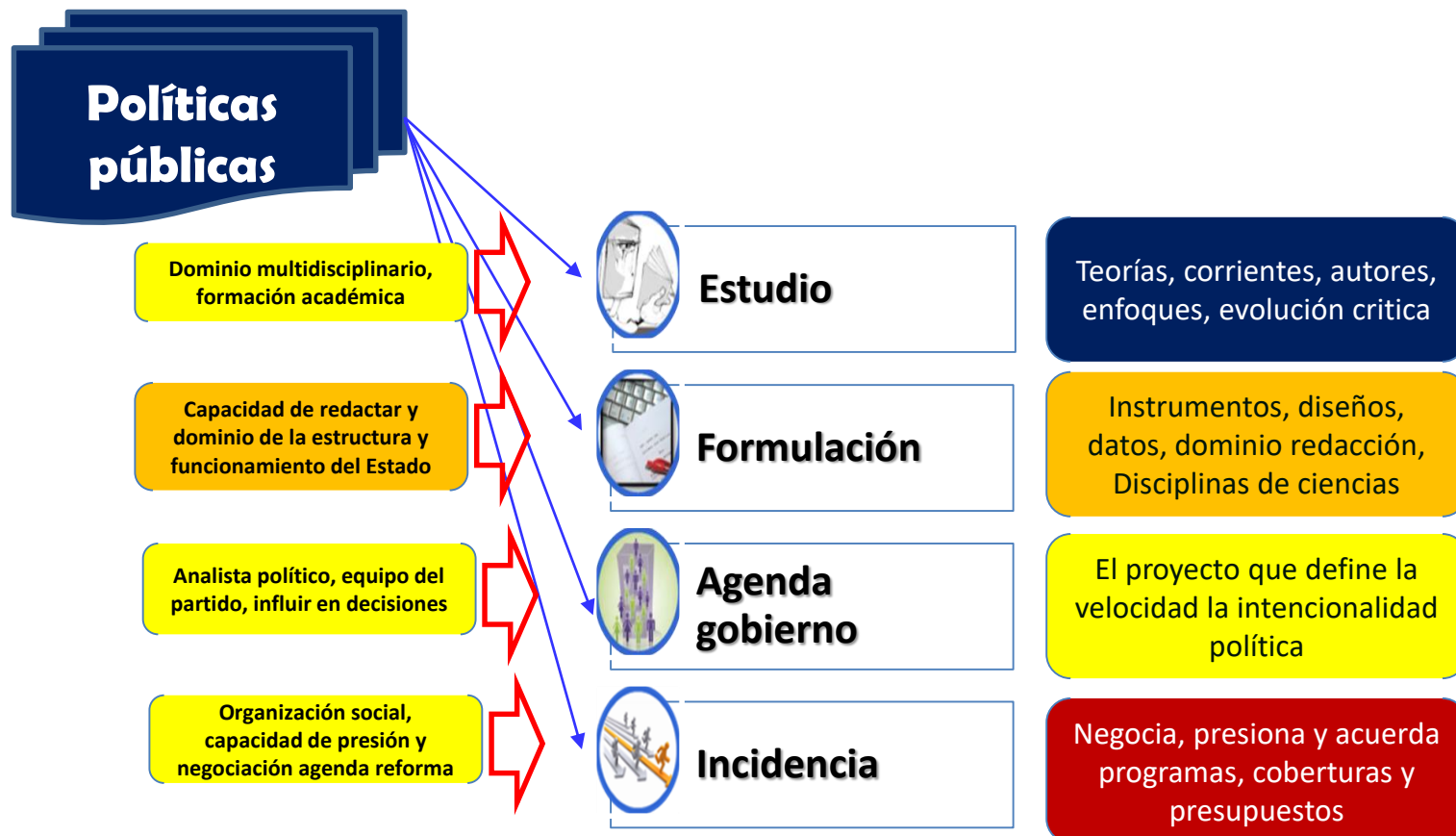


# **¿Qué son y cómo entender las políticas públicas...?**



Dr. Caryl Alonso Jiménez, Ph.D.

# ¿Para el estudio de las políticas públicas?



# Las políticas públicas son parte del estudio y ámbito de las ciencias sociales



Política  
Economía  
Sociología  
Historia  
Antropología  
Etnografía  
Pedagogía  
Estadística  
demografía

Estudiar políticas ilumina! Puede estimular  
sentido de estadistas o *dictadores ilustrados...*

**Permiten comprender  
desde la perspectiva la  
realidad.  
Favorece la medición  
de cálculos de riesgo y  
proyectar el futuro**



# Para un concepto...

Siguiendo el  
pensamiento de  
Yehezkel Dror  
(1993)  
Construyendo el  
futuro. FCE

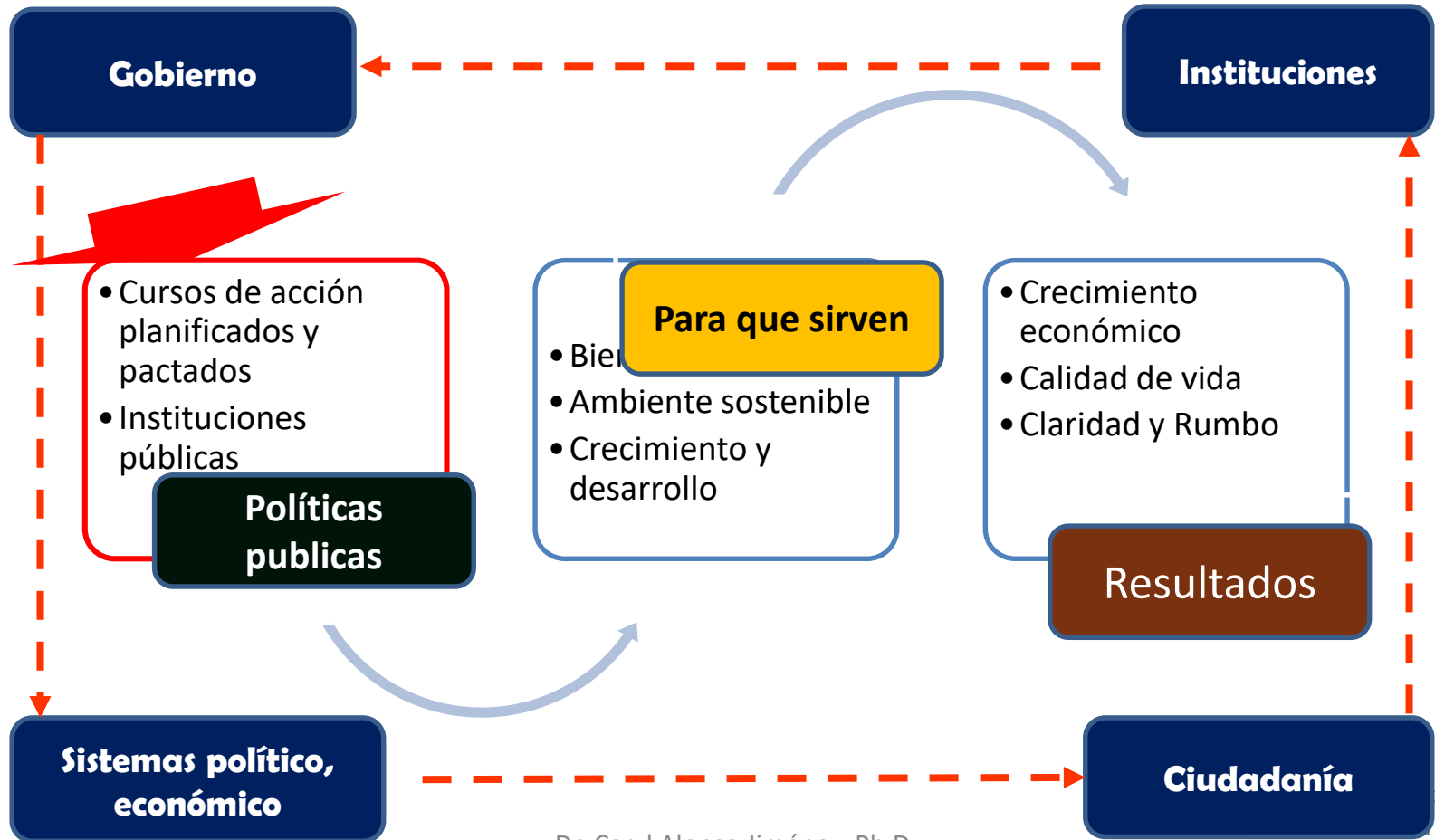
**Cursos de acción de **largo plazo** del Estado impulsados por el gobierno para orientar la institucionalidad pública hacia objetivos sociales, políticos y económicos para el crecimiento y desarrollo humano.**

Son cartas de navegación que definen la ruta, velocidad y puntos de llegada para el Estado...

**Instrumento basado en Sistemas de planificación Estatal que no sustituyen funciones ni acciones institucionales**

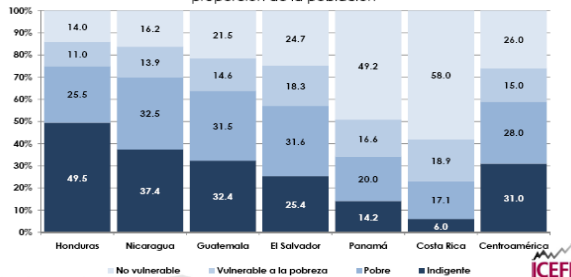


# ¿Que entendemos por políticas públicas?

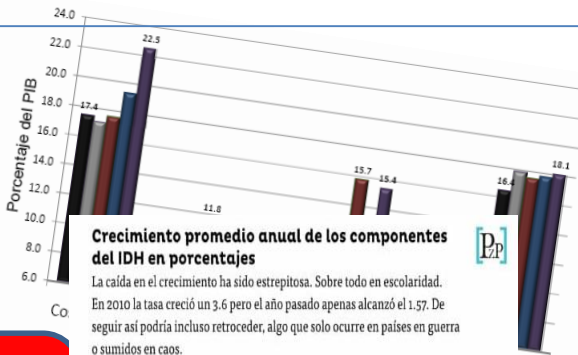
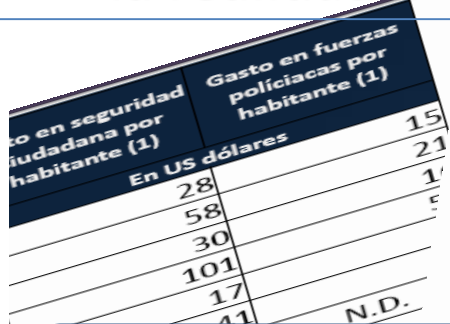


# Gobernar por políticas obliga a leer la realidad...

Centroamérica: perfil de vulnerabilidad por ingreso  
-proporción de la población-



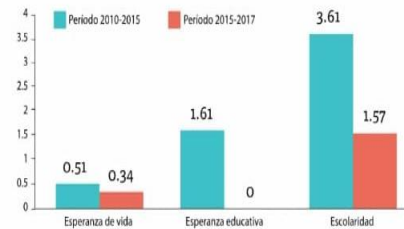
Fuente: Icefi, con base en Cepal (2010). Panorama Social de América Latina 2009.



Crecimiento promedio anual de los componentes del IDH en porcentajes

La caída en el crecimiento ha sido estrepitosa. Sobre todo en escolaridad. En 2010 la tasa creció un 3.6 pero el año pasado apenas alcanzó el 1.57. De seguir así podría incluso retroceder, algo que solo ocurre en países en guerra o sumidos en caos.

**Leer la realidad...  
y tomar decisiones**

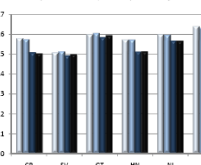


Centroamérica y algunos países seleccionados  
Indice de riesgo climático (1990-2008)

| País         | Puesto mundial de 176 países | Promedio anual de muertes | Promedio anual de muertes por 100 mil habitantes | Promedio de pérdidas anuales (Millones US\$ PPA) |
|--------------|------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Honduras*    | 3                            | 340                       | 5.56                                             | 660                                              |
| Nicaragua    | 5                            | 164                       | 3.37                                             | 211                                              |
| Guatemala*   | 24                           | 75                        | 0.72                                             | 137                                              |
| El Salvador* | 37                           | 22                        | 0.42                                             | 107                                              |
| Costa Rica   | 61                           | 9                         | 0.24                                             | 67                                               |
| Panamá       | 101                          | 9                         | 0.32                                             | 4                                                |

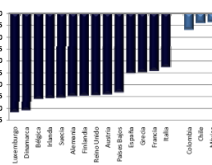
Fuente: ICEFI con base en German Watch (2008). "Global Climate Risk Index 2010".

Centroamérica: Gini antes y después de la política fiscal, como porcentaje



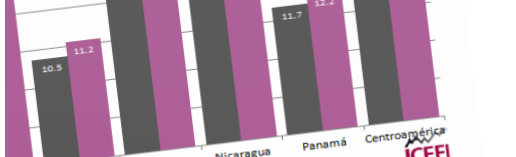
Fuente: Elaboración propia con base en Trejpo (2007), Díaz (2008), ICEFI (2007 y 2008), Garriga et al. (2007), Roca (2007), Petri (2007) y Rodríguez (2007).

Países seleccionados: Porcentaje de variación del coeficiente Gini, después de la política fiscal



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, Compendio Mundial (2008). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America.

Fuente: Informe de desarrollo humano 2018



**Las decisiones en política tienen consecuencias....**

aryl Alonso Jiménez,

# ¿Que son políticas y que no son políticas?

- **¿Qué son Políticas públicas?.**

Diseños de dirección intertemporal consensadas por actores del Estado para el largo plazo.

El gobierno traduce en Metas y prioridades. Instruye a ministerios quienes planifican y mediante presupuestos para ejecución.

- ❖ **¿Qué NO son Políticas públicas?**

Los discursos de funcionarios no sientan precedente de políticas:

Proyectos específicos de un ministerio.

Desarrollo de funciones y competencias de dependencias o gobiernos locales.

- ❖ **¿Y las políticas del Estado...? ¿Qué son?**

Son las visiones teleológicas de carácter Constitucional

Los derechos sociales y mandatos de política social, la democracia y el sistema económico, la participación social...

Las políticas se vinculan a planes sectoriales mediante el Programa de gobierno (4 años) generalmente son intertemporales: son aceleradores... prosperidad!

# ¿Cuál es la principal función de las Políticas públicas?

## Tomar decisiones

Cartas de navegación que definen la ruta, velocidad y puntos de llegada para el Estado...



Elites económicas

Poder político

Elites sociales

sindicatos

Sociedad organizada

academia

gobierno

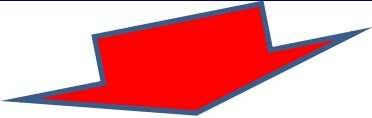
Centros de pensamiento

Organizaciones rurales

En materia de políticas, las decisiones al más alto nivel de Estado **se vinculan con transformaciones sociales, políticas y económicas. Definen procesos de mediano y largo plazo e involucran la participación y respaldo amplios sectores sociales**



# ¿Cómo se articulan las políticas al entramado institucional...?



**Las políticas son instrumentos de  
inciden en el modelo de Estado y en el  
comportamiento del gobierno...**

**LOS PODERES ESTATALES: partidos  
políticos, sector económico y social**

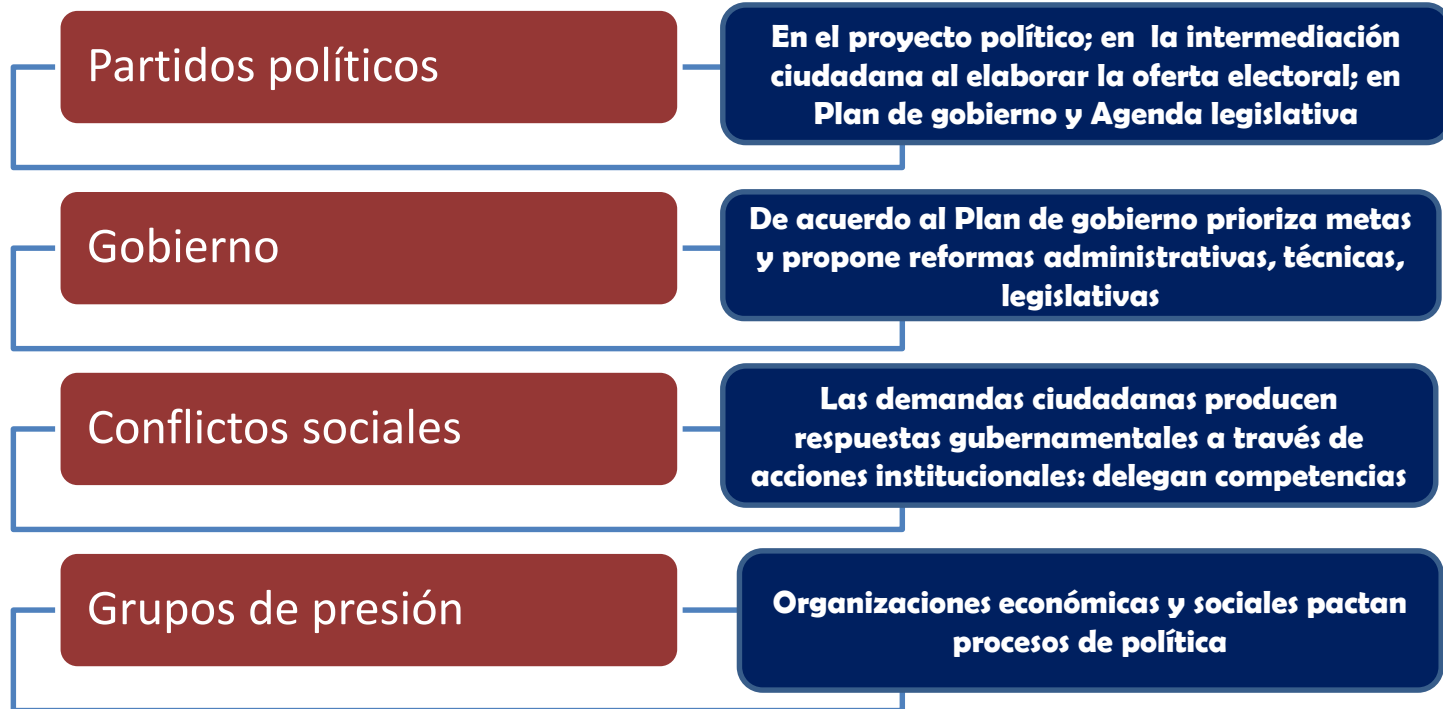
Dr. Caryl Alonso Jiménez, Ph.D.

# Trazabilidad de la institucionalidad de políticas

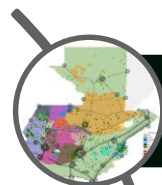
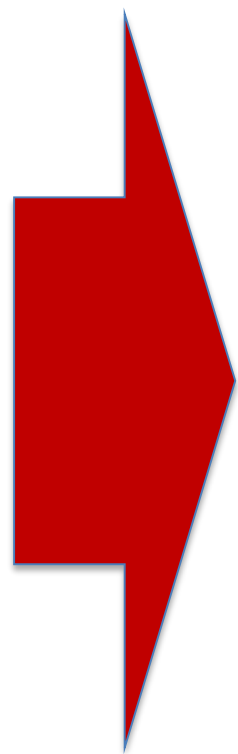


**Todos los resultados son en favor del ciudadano...**

# ¿En qué espacios se impulsa la formación de las políticas públicas?



# Constitución política es rectora del ideal de bienestar



Política nacional

Gobierno Dto. 114-97, Entramado institucional



Política sectorial

Ministerios Dto. 114-97 leyes, anexas y conexas



Política transversal

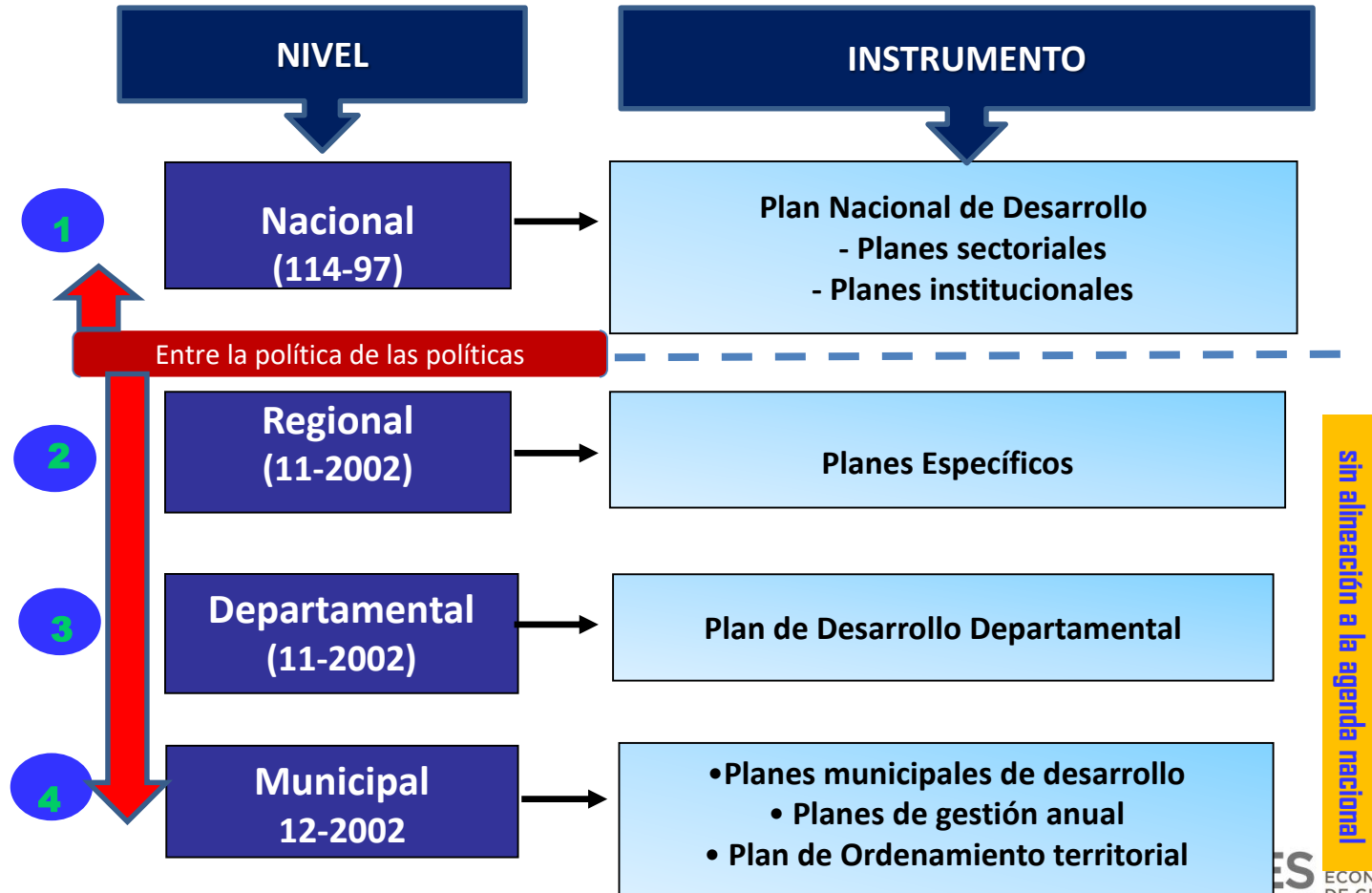
Secretarías y comisiones



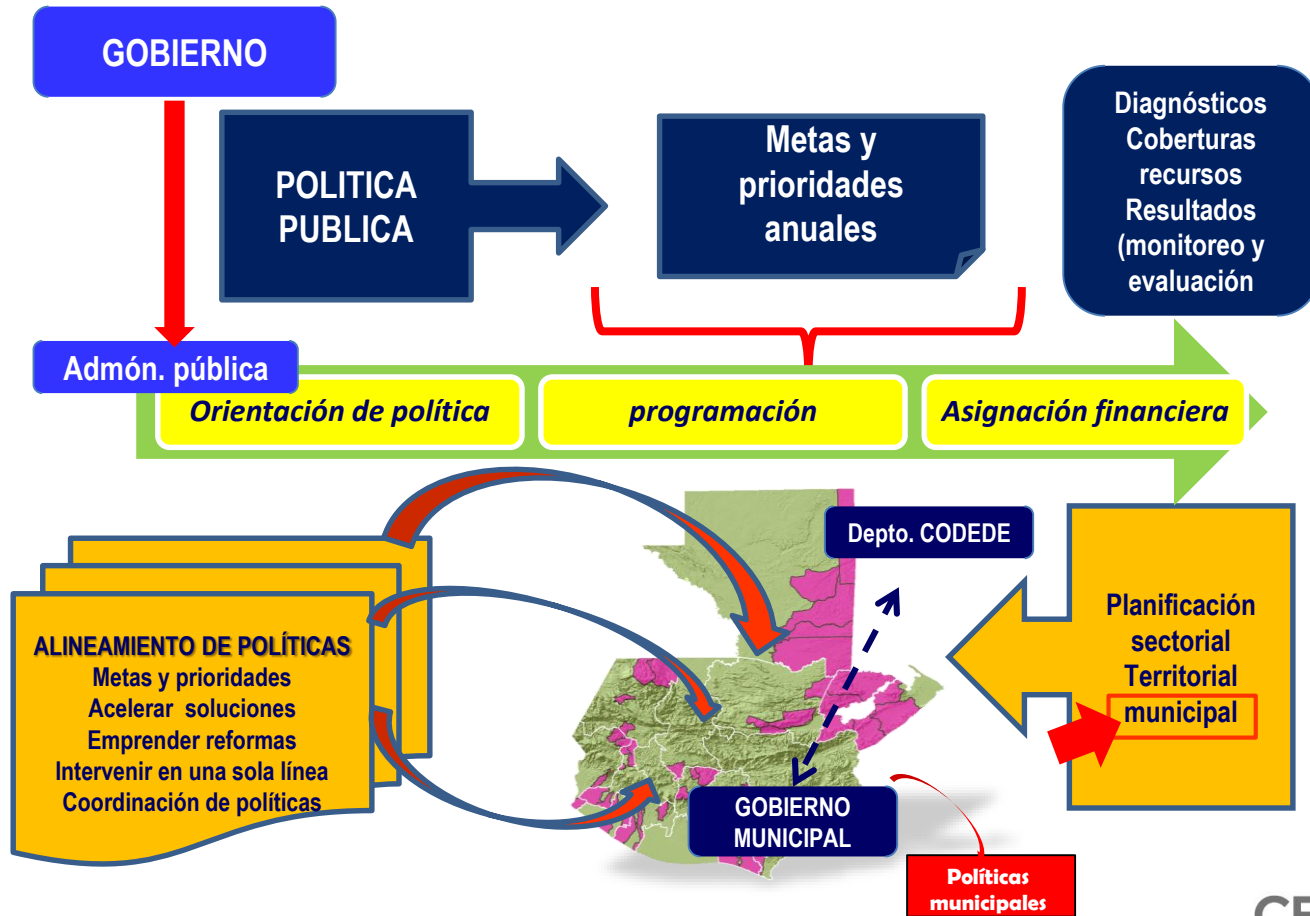
Política municipal

Dto. 11-2002, 12-2002, 14-2002. anexas y conexas

# Despliegue institucional por nivel de intervención



# Operación de políticas y su articulación en procesos de planificación y ejecución...

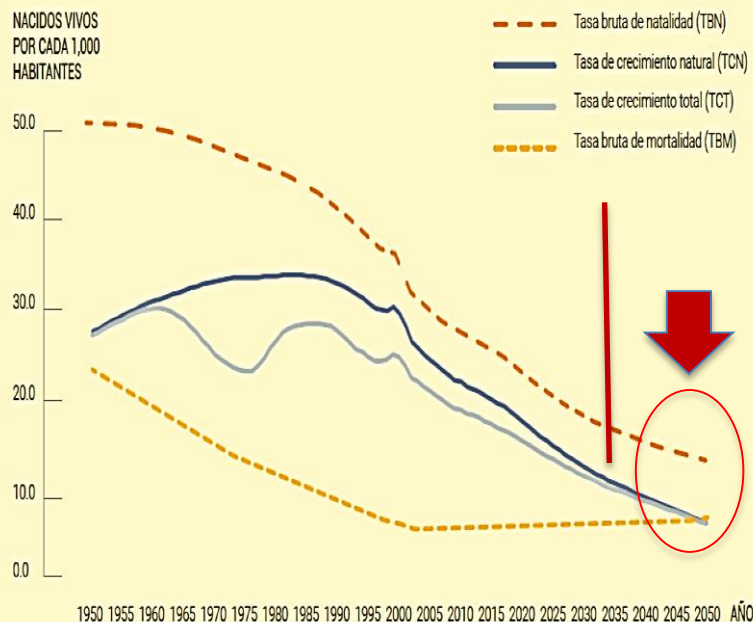




**Las políticas leen la realidad para tomar  
decisiones, acelerar el desarrollo y  
crecimiento...**

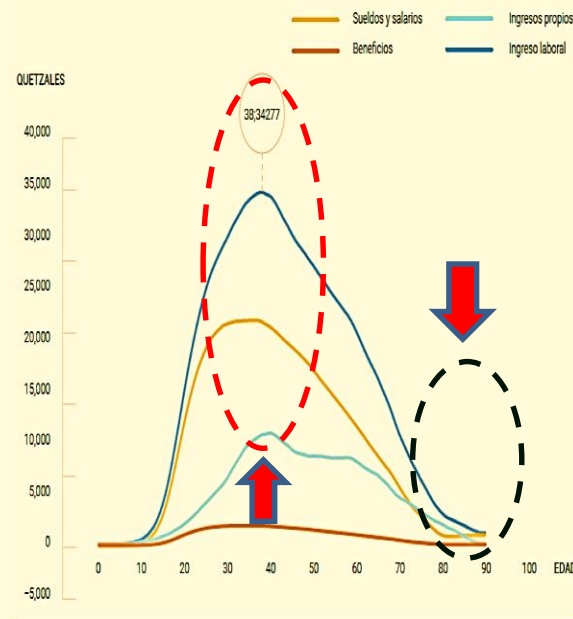
# La perspectiva demográfica al 2050 y la implicación en el horizonte futuro: caso Guatemala

NACIDOS VIVOS  
POR CADA 1,000  
HABITANTES



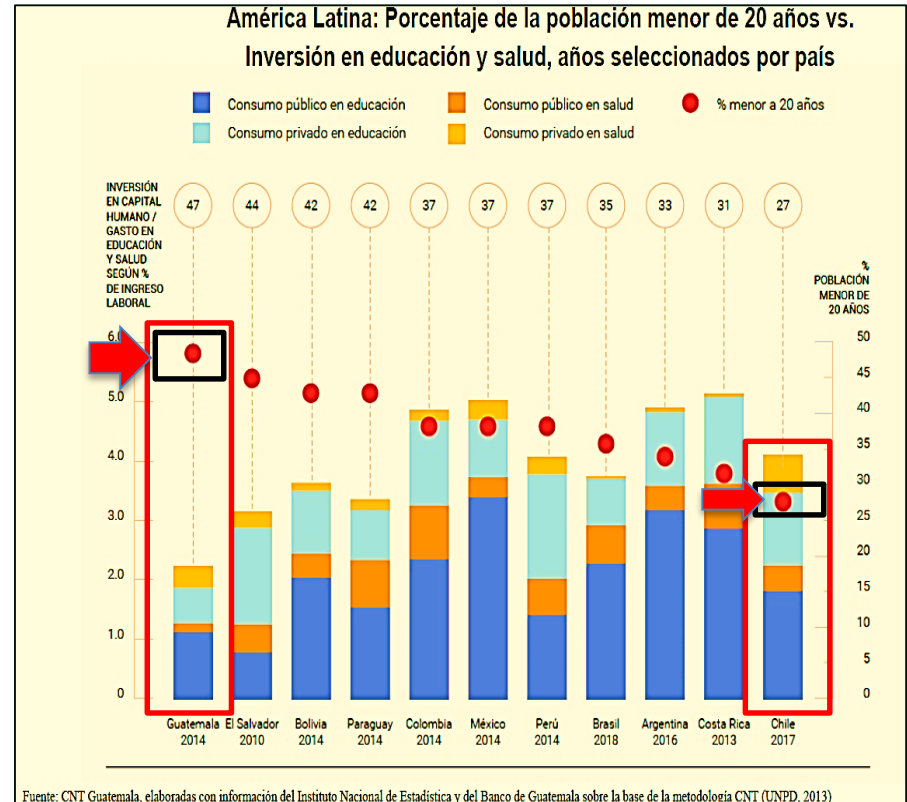
Fuente: Estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2019.

Guatemala 2014: Distribución promedio por edad del ingreso laboral y sus componentes



Fuente: CNT Guatemala, elaboradas con información del Instituto Nacional de Estadística y del Banco de Guatemala sobre la base de la metodología CNT (UNPD, 2013)

# La ventana de oportunidad demográfica y la inversión en educación y salud



# Estado de derecho, competitividad, estímulo a la inversión y seguridad... fortalece el crecimiento de país



A photograph of a workshop or blacksmith's forge. The background features a large window with a grid pattern. Above the window, several tools are hanging on a rack, including various types of pliers, shears, and a large metal rod. The foreground shows a workbench covered with a variety of tools, including hammers, chisels, and other metalworking instruments. Two large vices are mounted on the workbench. The overall scene is one of a well-used, traditional metalworking space.

**¿Qué herramientas se necesitan  
para corregir el sistema?**

**Ese es el debate**



# El ciclo de políticas públicas

¿Por qué es importante  
comprender el ciclo de políticas  
públicas?

# Las políticas crean vínculos entre actores ...

**Las políticas  
trazan rutas  
de largo  
plazo...**



CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA



**CES** CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE GUATEMALA

## ¿Qué se entiende por el ciclo de las políticas?

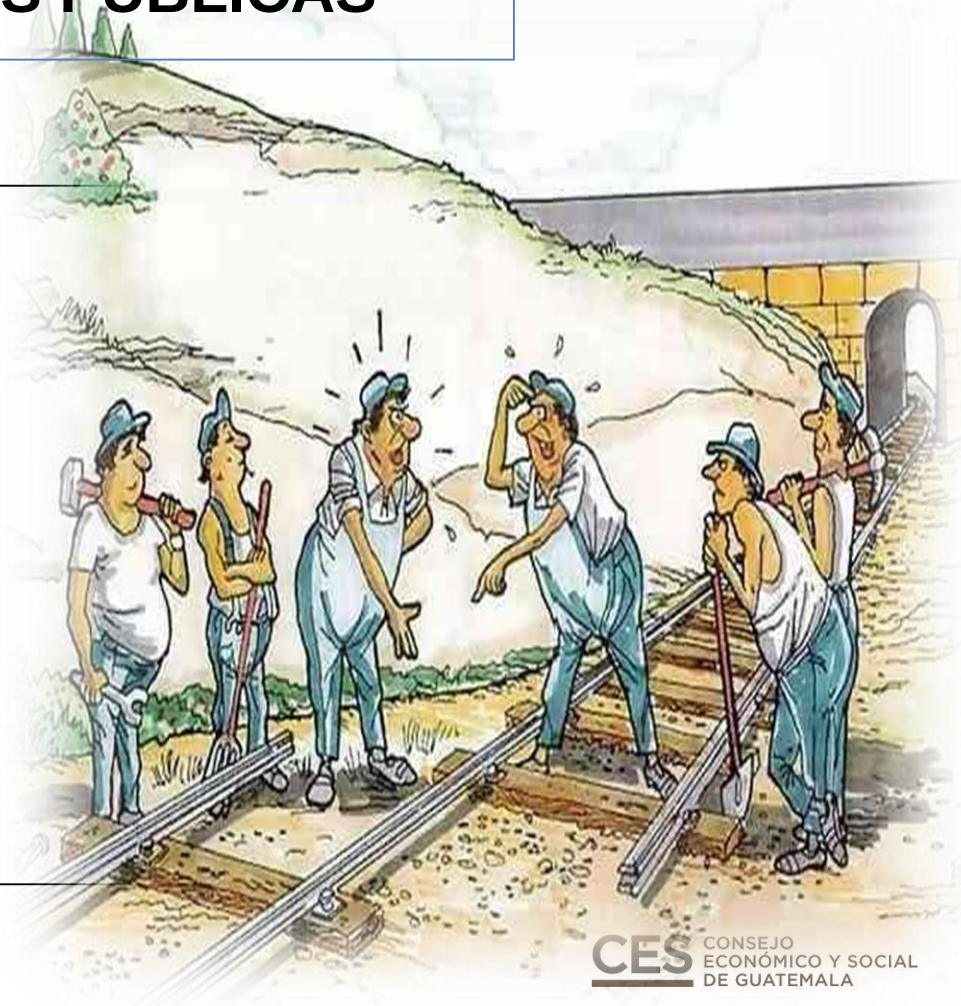
- Es el orden lógico e instrumental para formular las grandes orientaciones que definen la ruta del Estado.
- La lógica de diseño asegura procesos que demandan entender las razones de una intervención de cambio o reforma...

# ¿Por qué es importante el ciclo de políticas?

- Permite comprender puntos de referencia que son IMPRESCINDIBLES para la construcción de visiones de largo plazo.
- Identifica y establece los grandes hitos que deberán constituir una acción/resultado.
- Asegura el control estratégico de la planificación y los puntos intermedios y llegada.

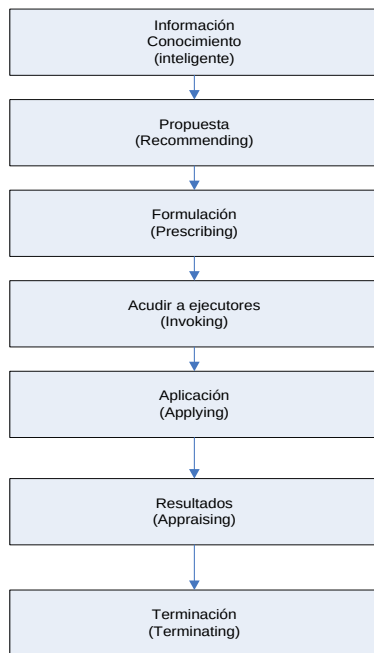
# EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Diagnóstico
2. Decisión política
3. Formular programas
4. Ejecutar
5. Evaluar

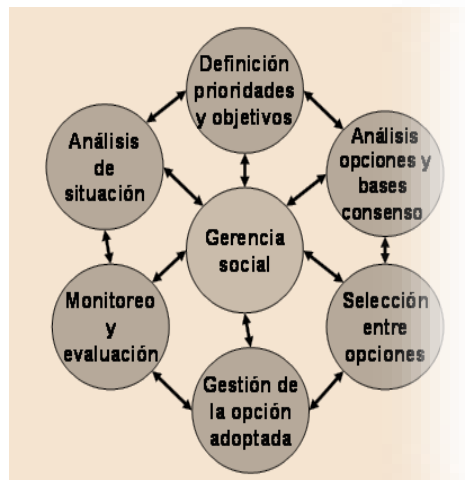


# Ciclo de las políticas públicas

## Ciclo vital. Laswell, 1962



## Ciclo INDES/BID 2005



## El ciclo OCDE (2011)

### El ciclo de las políticas públicas



# 1. Diagnóstico de la realidad

- **Etapa de interpretación de las condiciones pasadas que limitan capacidades futuras.**
- **El liderazgo de conducción de Estado.**
- **El modelo productivo.**
- **El Estado de derecho**
- **La institucionalidad pública.**
- **Los poderes e intereses (grupos de presión)**
- **Calidad de la democracia.**
- **Peso histórico para el cambio: RUTA FUTURA**



## 2. Tomar decisiones de política

- **Consensos políticos, sociales y económicos para formular un marco y ruta de mediano y largo plazo.**
- **Medir los alcances de políticas realizables mediante procesos institucionales públicos y privados.**
- **Establecer capacidades de coordinación para el despliegue institucional de políticas.**
- **Definir la velocidad, intensidad e intencionalidad.**



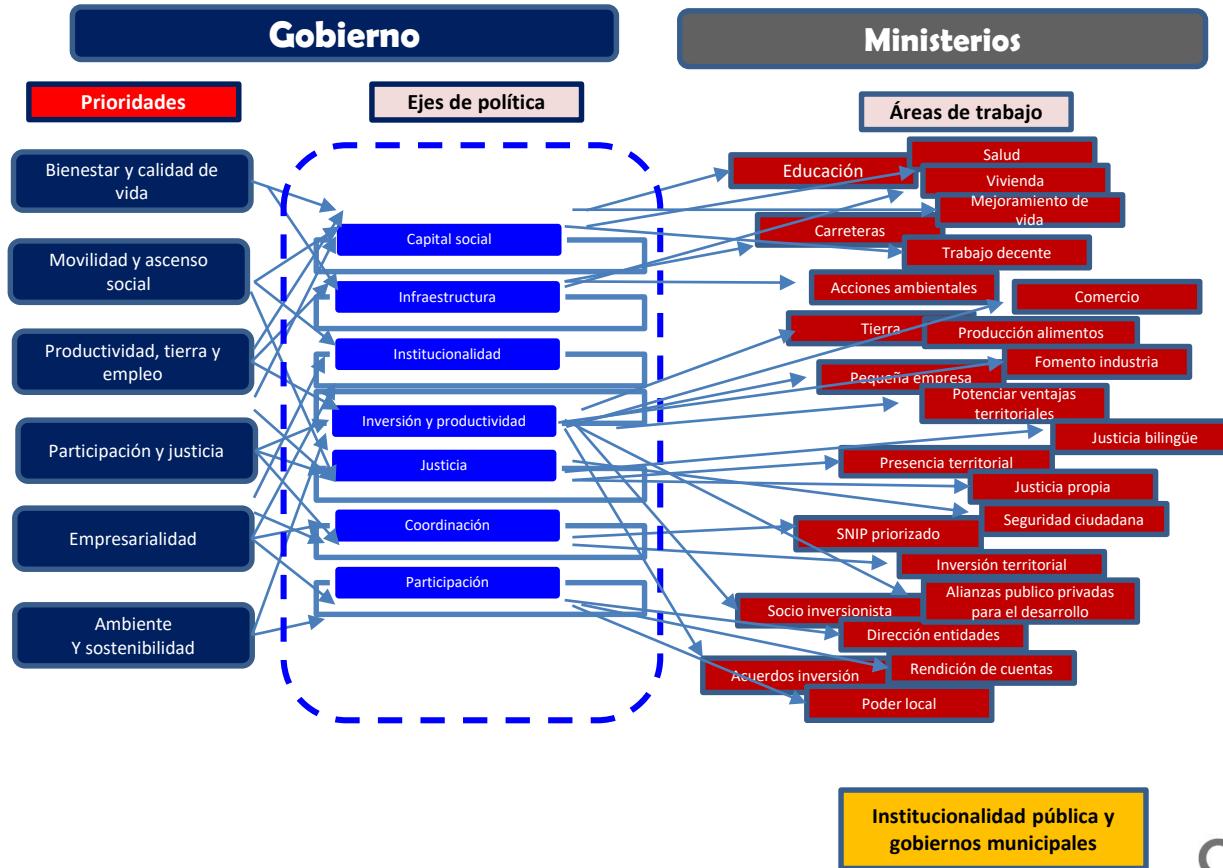
### 3. FORMULAR PROGRAMAS

- **Infraestructura institucional necesaria para alcanzar objetivos de políticas.**
- **Definir el marco de actuación: modelo de Estado descentralizado/centralizado.**
- **Crear las capacidad institucionales: capital social, coberturas de servicios, prioridades para ampliar**
- **Establecer los sistemas de medición para el avance , resultados e impactos de transformación: educación, salud, empleo, vivienda, Infraestructura productiva, competitividad.**



# El enfoque de políticas, metas y prioridades de gobierno

## Sistema de políticas en el gobierno



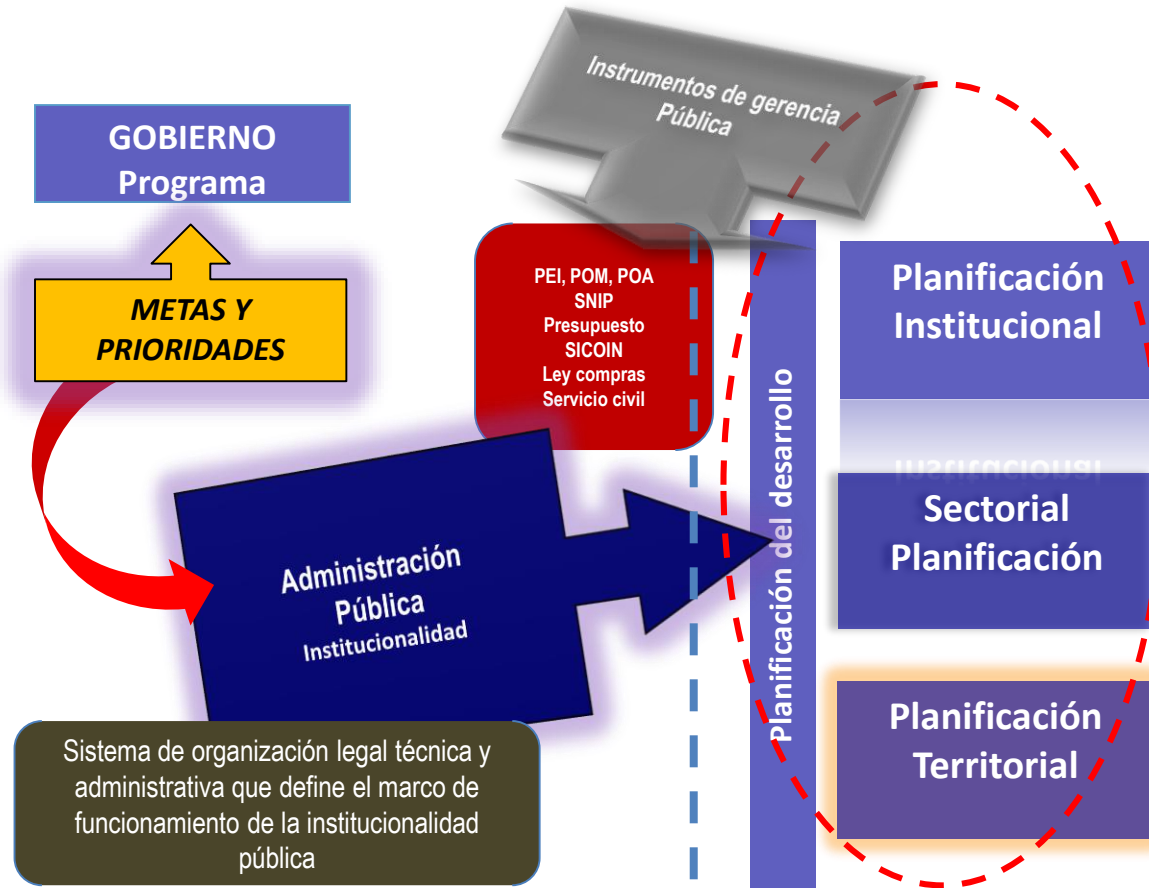
## 4. EJECUTAR

- **Prestación de servicios en calidad y cantidad necesaria.**
- **Capital social: recursos humanos**
- **Niveles oportunos de gasto público.**
- **Control de los niveles de cumplimiento y alcances institucionales de resultados.**
- **Sistemas de gestión y desempeño:**
  - **- coordinación**
  - **- articulación**
  - **- intervención oportuna**



# Pero, ¿Cómo se incorporan las políticas públicas a la institucionalidad a la administración pública

## GESTION PUBLICA



## 5. EVALUAR

- **Evaluación del desempeño de la política y establecer su resultado en la sociedad sobre alcances y avances de transformación social e impacto generacional.**
- **Aplicación de instrumentos de medición idóneo que permita identificar el curso de la acción en la ruta proyectada.**
- **Intervención de los controles políticos para medir los avances de política.**
- **Intervención de controles de carácter administrativo para el control del gasto.**



# Sistemas de control creíbles para medir resultados

**Establecer  
críticamente  
los niveles de  
impacto en los  
indicadores  
sociales,  
económicos y  
políticos**

**Medir y verificar los  
cambios y la prosperidad..**

70% por cuenta propia  
23% con empleo  
3.1% crecimiento PIB,  
5.2% del PEA tiene el 43% del PIB  
49% desnutrición crónica  
3.5 millones de jóvenes  
93% nivel primario  
87% diversificado privado  
14% Estado en el PIB  
Instituciones débiles  
Fortalecimiento mercado  
Matriz de desarrollo  
Competitividad  
Tecnología e innovación

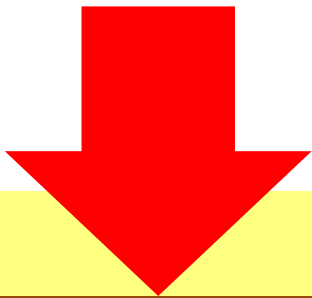
**La evaluación obliga  
al uso de la métrica  
de resultados e  
impactos reales  
permite priorizar y  
acelerar procesos de  
mejora...**



# **El dialogo social como instrumento de consenso y construcción de horizontes**

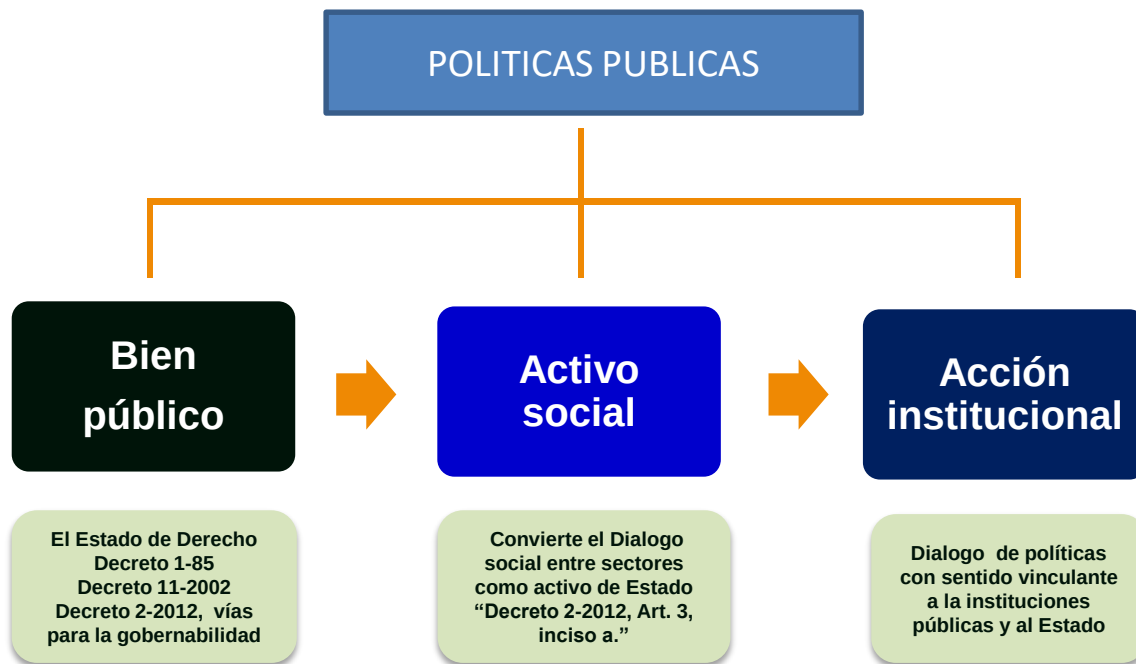
# ¿Qué es el diálogo social?

**DIÁLOGO  
SOCIAL  
INSTRUMENTO  
DE LA  
GOBERNANZA  
PARA  
CONSENSOS Y  
ACUERDOS  
ESTATALES**

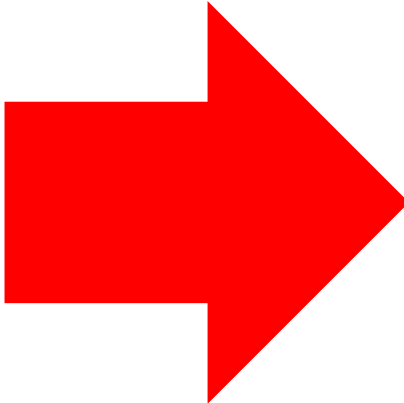


Comprende el proceso de acuerdos y negociaciones, consultas e intercambios de información de interés común entre diferentes actores para alcanzar un acuerdo común

# Políticas y Diálogo Social

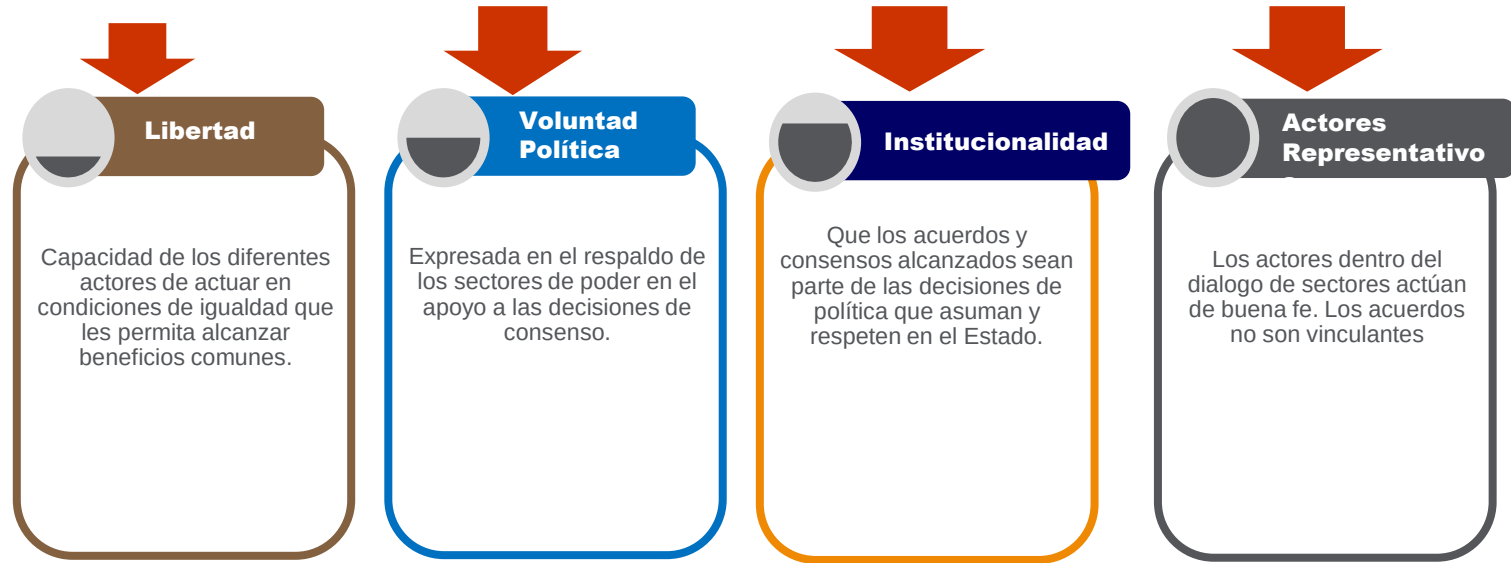


## ¿Qué factores determinan la cultura del dialogo?

- 
- El acuerdo institucional respaldado por el marco legal.
  - El reconocimiento de derechos ciudadanos.
  - La búsqueda de salidas concertadas a las crisis y conflictos sociales.
  - Participación de los actores sociales, económicos y políticos.
  - Soluciones vinculantes



# Condiciones para el diálogo



**El diálogo de políticas se debilita y pierde sentido al no ser vinculante a las decisiones Estatales**

## ¿Qué se espera de la ciudadanía?



- Cultura basada en acuerdos y consensos.
- Por ahora el modelo se centra en Mesas técnicas sin capacidad vinculante.
- Trabajar conjuntamente con actores para salidas pactadas
- Insistir en acuerdos en Estado de derecho y derechos humanos.

## ¿Qué se espera del Estado?

- Hacer vinculante los acuerdos del dialogo social y político.
- El cumplimiento del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
- Instituciones fuertes capaces de imponer la cultura del respeto a los pactos y acuerdos.
- Apertura, comunicación, legitimidad, rendición de cuentas y transparencia.

**El modelo tiende a riesgos **SI** las decisiones no son vinculantes**

## Diálogo social, políticas y negociación



¡Diálogo de  
derechos...!!

- **Laborales:** derechos a la estabilidad y seguridad social
- **Culturales:** derecho a expresiones sociales
- **Económicos:** derecho a libre competencia
- **Competitividad:** derecho participar en calidad y precio
- **Sociales:** derechos a la salud, educación, vivienda, empleo
- **Políticos:** consensos y pactos de Estado
- **Humanos:** derecho a la vida, al entorno jurídico, Social, económico, político, ambiental y cultural

# El ideal del diálogo Social



- Mantener, fortalecer y extender el diálogo social a todos los niveles de la sociedad.
- El diálogo social como herramienta estratégica para profundizar y alcanzar gradualmente el crecimiento y desarrollo socioeconómico en Guatemala.

- El dialogo social y de políticas son los principales instrumentos de participación ciudadana.
- El papel real de la ciudadanía en políticas públicas es partir incidencias legislativas, de otra forma son mensajes colectivos...
- Aunque los espacios no son suficientes, el modelo de representación estimula e incide pero debe ampliarse.
- La perspectiva, abrir nuevos espacios con mayor incidencia en la transformación de marcos estructurales con impactos reales en lo social, político y económico.



# El conclusión

**Construir la ruta para ser mejores  
implica tener claridad del destino  
que buscamos...**



**No olvidar, las ideas tienen  
consecuencias**

# **CES** CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA

Ave. Reforma 13-70, Zona 9  
Edificio Real Reforma, 1er Nivel, Oficinas 12 y 14  
Guatemala, C. A. 01009  
Contacto: (502) 2332-2254/ [informacion@ces.gob.gt](mailto:informacion@ces.gob.gt)



**CES Guatemala**



**@CESGuatemala**



**@consejoeconomicosocialgt**

**[www.ces.gob.gt](http://www.ces.gob.gt)**