

# De las políticas públicas a la acción institucional del Estado en Guatemala<sup>1</sup>

Caryl Alonso Jiménez<sup>2</sup>

No cabe ninguna duda la importancia del debate del futuro Estado, que no solamente es impostergable, sino que plantea nuevos hitos a los derroteros y a los riesgos de su estabilidad, que ahora dependen de las concentraciones del poder político y económico sino también de las tendencias supranacionales del mercado, por lo que vale preguntarse ¿Hasta dónde el vínculo de la gestión pública depende de los marcos del poder nacional? Y ¿de qué forma estamos creando las condiciones para enfrentar los nuevos retos de un modelo de políticas articuladas a la gestión cotidiana de la institucionalidad pública?

El debate de las políticas públicas y la gestión institucional del Estado siempre plantea nuevas estrategias y enfoques, pero al mismo tiempo representan un dilema por las orientaciones, velocidades, intensidades e intencionalidades de su capacidad de impactar en la sociedad y en el horizonte de bienestar de la ciudadanía, pero sobre todo, la urgente necesidad de entender las razones que mueven a los actores hacia intereses que normalmente quedan fuera del foco de debate de la gestión y pasan al espacio del poder.

¿Estamos empezando un nuevo debate? Resulta que a nivel continental acudimos a emblemáticos informes de avances y resultados que parecieran alinearse hacia las Metas del Milenio primordialmente por su impacto en el modelo de gestión institucional hacia la reducción de pobreza y hacia un crecimiento de clases medias que están obligando a los líderes políticos a replantear nuevas estrategias económicas menos concentradoras y más redistributivas como el caso del Sur de América.

En el Panel en Expertos sobre Descentralización, realizado en Bruselas, Bélgica, en abril de 2013 al que asistimos diferentes especialistas de América Latina, se abordó el debate sobre las implicaciones de la Reforma del Estado y la Descentralización; al hacer el balance de las reformas del Estado para profundizar la descentralización en países de Centroamérica, se reconoció que partimos de fallas en el análisis prospectivo y presa de entusiasmos reformistas frente a la tendencia de la eficiencia. Nos arrollaron actitudes triunfalistas a partir de una modernización que nunca estuvo vinculada a la mejora institucional y menos, a una mejora en la calidad de los servicios de los ciudadanos. Resulta que las decisiones fueron legales y fue en los Congresos y Parlamentos donde se construyeron agendas legislativas promovidas por los partidos políticos.

Revisamos que fuimos contagiados del virus del rechazo a los líderes políticos y lo que fue peor, de los partidos políticos, cuando estos Constitucionalmente son el soporte de la alternabilidad del poder en la democracia y los llamados a mediar la demanda ciudadana. Ese rechazo no era nuestro. Ese rechazo por el partido político venía en una concesión generosa que provino de forma envenenada: la ley de partidos políticos que erigió caudillos y los financió con recursos de oscuros orígenes que después hicieron laxo el comportamiento institucional hasta convertirlos en centro corrupción que minaron la confianza y la credibilidad ciudadana.

Esta artículo repasa las tendencias de la modernización y sus implicaciones en Guatemala, cuestiona sus resultados y propone para el debate un modelo de gestión basada en la Territorialización de políticas públicas en la que apuesta por un reparto redistributivo a partir de políticas basado en instituciones fuertes, con liderazgos creíbles y confiables para la sociedad.

---

<sup>1</sup>Un artículo del autor con un enfoque coincidente del análisis de políticas fue Publicado en la Revista IPNUSAC No. 87 del mes de diciembre de 2015.

<sup>2</sup>Doctor en sociología y política, Consultor en políticas y gestión pública. Docente de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

## **Las tendencias de la modernización y sus implicaciones en las reformas de la gestión pública.**

Resulta redundante pero nos encontramos a la mitad de la segunda década del Siglo XXI y los supuestos básicos de las tendencias surgidas en los noventa hacia las reformas de la administración pública, como aquel debate de la *reinvención gobierno* que buscaba situar los nuevos roles que facilitarían vías hacia el mercado, que nos llevó a repensar el distanciamiento de la racionalidad burocrática de finales del Siglo XX. Supuestos que empiezan a agotarse en extensos debates sobre su verdadera capacidad para consolidar el marco institucional de la administración pública.

Pasamos muy rápidamente una serie de etapas que acumularon afirmaciones, contradicciones, simpatías y distanciamientos en aquellas discusiones que nos llevaron hacia el debate de la Nueva Gestión Pública pasando por el paradigma posburocrático, la creación de valores públicos, la gestión de procesos y finalmente la gestión por resultados que puso en vilo frontal a los gobiernos del continente latinoamericano hacia el diseño de un modelo de gestión vinculado hacia el abordaje de las causas históricas de la debilidad institucional y no necesariamente de las consecuencias.

En Guatemala la modernización profundizó la democracia y dio paso a un Estado de derecho para proteger el sistema, pero nunca llegó a ponerse en marcha reformas que profundizaran el fortalecimiento de la gestión institucional. Por el contrario, fue su reducción y el cambio del paradigma del modelo de desarrollo: *pasamos de la Universalización de la oferta, a la Universalización de la demanda*. Cambio que impactó en el modelo de servicios públicos focalizado en regiones vulnerables económicamente pero sin proyecto de desarrollo sostenible.

El modelo profundizó la precarización en el área rural donde el balance será alarmante cuando finalmente se realice el Censo de Población que tiene 13 años de retraso.

Caminamos en el Estado institucional y de gobierno sin instrumentos de planificación, a ciegas, sometidos a las leyes de la demanda y oferta, curiosamente en épocas de alta tecnología.

En los últimos 15 años las rutas y los resultados fueron contrarios a los indicadores de crecimiento social del continente. Resulta redundante reconocer que nuestros indicadores sociales producen pena. Bajo premisas falsas acudimos a justificaciones como el riesgo ambiental para explicar los siniestros sociales que tienen su origen en el modelo económico y no necesariamente por estar en la franja planetaria de desastres ambientales: el 70% de desempleo de la Población Económicamente Activa, el 49.8% de desnutrición crónica en niños de 0-5 años con graves consecuencias en la capacidad cognitiva de los ciudadanos del 2030; las altas tasas de migraciones donde el 48% reconoce que van en búsqueda de empleo, niveles de inseguridad donde se ha llegado a conclusiones que alteran la capacidad creativa e imaginativa de los niños y jóvenes.

Sin embargo, curiosamente los indicadores económicos producen simpatías y hasta festinadas defensas. Crecemos por encima del promedio continental y mundial, pero la brecha de la desigualdad en el reparto equitativo se amplía a niveles alarmantes.

¿A quién responsabilizamos de los mediocres y fatales resultados alcanzados de los Objetivos del Milenio? Y ¿quiénes serán los responsables de construir los instrumentos de planificación para el nuevo marco y ruta para los Objetivos de Desarrollo Sostenible que nos llevarán hasta el 2030?

En la academia siempre que nos encontramos con aquellas distorsiones investigativas que confirman que *“si el resultado no tiene conexión con el problema, es que partimos de la hipótesis equivocada”*. ¿En dónde y cómo nos extraviarnos en esa ruta?

Justamente, entre las entusiastas rutas de la modernización del Estado, que culminaron con el triunfo de reformas institucionales hacia enfoques eficientistas que nos llevaron precisamente a buscar trincheras para defender posturas que finalmente nos alejaron del objetivo fundamental: El Estado y la capacidad institucional para aproximar mejores condiciones hacia la construcción de canales de ascenso social.

Pasados los primeros 15 años del Siglo XXI no logramos reformas que vincularan al Estado hacia la construcción de Planes de Desarrollo de largo plazo orientados hacia el bienestar de la sociedad; las instituciones públicas perdieron credibilidad y confianza ciudadana ante la ausencia de sistemas de rendición de cuentas y transparencia que fueron la regla y no la excepción. Los espacios legales se hicieron pétreos al liberar la economía hacia un feroz sentido de mercado que ahora demanda reencontrar nuevas formas para el debate y luego para el consenso del modelo del Estado que queremos.

Nuevamente nos encontramos ante una nueva discusión que rebasa el debate de la gestión pública y nos lleva a la discusión de las políticas públicas buscando encontrar originarias y fundacionales respuestas a derivadas consecuencias del modelo económico del mercado que nos llevó por derroteros que hoy resultan cuestionados hasta de dudosos resultados.

¿Acudimos a otro debate hacia la gestión pública? O estamos cayendo en la trampa del *“vino nuevo en odres viejos”*, de ser así y tal como afirman la escritura *“se romperá el odre y se perderá el vino...”* vaya paradoja en la que nos encontramos de los nuevos tiempos...

En el 2014 Luis Aguilar Villanueva nos llevó a un debate inédito sobre el gobierno del gobierno, donde no solamente reavivó la discusión sobre la conducción de las decisiones gubernamentales, sino que permitió nuevamente preguntarnos sobre la efectividad de la función directiva.

Más allá del debate, su pretensión seguramente buscaba revisar uno de los eslabones que quedaron perdidos en el entusiasmo de la modernización del Estado y la reforma de la administración pública: los funcionarios de gobierno en la función pública.

Excepto que las burocracias hayan alcanzado altos niveles de incidencia política mediante sistemas de protección de los derechos laborales a través acuerdos y pactos colectivos de sus sindicatos, estos finalmente no fueron más que engranajes que culminaron en sometimientos políticos y minaron la organización laboral.

Sin embargo el llamado de Aguilar Villanueva buscó otras aportaciones en las que, introdujo criterios que si bien seguían bajo el sistema de gestión de procesos descritos con excepcional claridad en su libro *Gobernanza y Gestión Pública* (2006), realmente demandó el debate de las decisiones políticas en la gestión pública.

### **Para superar el debate de las políticas hacia la gestión pública**

En ese marco y para comprender los escenarios de cambio desde la dimensión de las políticas públicas, es importante retomar el debate y situarlas desde su función operativa y su capacidad de ejercer influencia dentro del marco institucional del Estado. Es decir, dentro su capacidad decisional en un andamiaje de criterios y valores sobre *qué y cómo* promover el programa de inversiones públicas y su impacto real en el ciudadano.

Uno de los instrumentos de aplicación previa a la puesta en marcha de las políticas es el análisis, actividad poco conocida actualmente en procesos de formulación de políticas. Esta fase técnica busca establecer si las políticas formuladas son viables o inviables respecto de algunas restricciones específicas (institucionales, burocráticas, distributivas o políticas) que limitan la libertad de acción del gobernante en una situación particular. Si no se identifican las restricciones específicas, tal como afirmaba Giandomenico Majone, el concepto de factibilidad será muy débil.

Es importante destacar que una política no funciona por sí sola, requiere un proceso transicional hacia la creación de un conjunto de normativas legales dentro de una institución de Estado, como por ejemplo la creación de la institucionalidad necesaria, la asignación presupuestaria y capacidad de acción que haga accesible y visible la cobertura pretendida, de forma que impacte en la estabilidad y sostenibilidad de acción que se busca.

Vale entonces aclarar definiciones conceptuales: por un lado política económica, que la entenderemos como el instrumento de planificación que traza el lineamiento e instrumentos para comportamiento de las dinámicas que tienden a generar riqueza estable y sostenible entre los agentes económicos de un Estado. Y por la otra, política social, que constituye el conjunto de instrumentos que regulan y buscan de manera institucional el reparto de la riqueza en la sociedad, particularmente de los sectores en riesgo socio económico y en condiciones de vulnerabilidad.

La política económica en el caso de Guatemala está acompañada de la política crediticia, monetaria y cambiaria, bajo responsabilidad de la Junta Monetaria; ésta define y orienta el comportamiento y estabilidad macroeconómica a través de tres indicadores: tasa de cambio, de interés e inflación.

Los indicadores anteriores sirven de instrumento frente al comportamiento de la economía internacional; mide los impactos y eventualmente las oportunidades de la mundialización y establece los mecanismos para evitar riesgos internos frente al intercambio comercial, particularmente de las exportaciones, liquides y efectos inflacionarios

Excepto en los Estados Unidos de América, donde la Oficina Federal del Tesoro interviene en los efectos de la estabilidad macroeconómica principalmente en el impacto y la generación del empleo, en el resto de América Latina curiosamente las instituciones del Estado en materia económica y financiera no lo hacen. Aparentemente dejan a las fuerzas del mercado la generación del empleo.

La política económica es importante comprenderla a partir de la política fiscal del Estado. Aunque existen notables avances en el crecimiento de inversiones en lo social, particularmente en educación, salud, vivienda y seguridad ciudadana, aún es dramáticamente débil el papel del Estado en relación a sus responsabilidades para responder al proceso gradual de incluir a toda la población en los beneficios del reparto de la riqueza a través de los programas y servicios sociales.

Resulta por demás crucial el modelo de gobierno por políticas. Sin embargo, la política económica es una ecuación con la política fiscal que obliga a la evaluación del sistema tributario sobre su cumplimiento y sus implicaciones de la política fiscal para impactar en el bienestar ciudadano y la construcción de la movilidad social y los canales de ascenso.

Es imposible e insoslayable demandar procesos más intensivos y extensivos de atención social de las áreas rurales, de reactivación económica y atención de los servicios públicos, si la capacidad para enfrentarlos financieramente tiene límites; como el caso guatemalteco, donde las demandas y los rezagos sociales desbordan la capacidad del Estado y hacen obligada una revisión de las responsabilidades tributarias por las asimetrías de costo del Estado. Por ejemplo, en el presente año el Estado representa apenas el 15% del Producto Interno Bruto, porcentaje que revela debilidades estructurales para enfrentar la crisis financiera global y su efecto en Guatemala para aplicación de medidas anti cíclicas.

El debate desde esta perspectiva tiene resonancias y altisonancias hoy en día cuando se discute el marco futuro de las responsabilidades fiscales del Estado. Más allá del tamaño del presupuesto, es el tamaño del compromiso fiscal que demanda soluciones audaces y éstas solamente pueden provenir de un sector público (nacional y municipal) con la capacidad de respuesta a las demandas sociales, infraestructura productiva, telecomunicaciones, transporte y su capacidad en inversiones en educación, salud, vivienda y seguridad en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

## **En línea a una propuesta de Territorialización de políticas públicas**

Para intentar aterrizar las políticas, resulta que el caso guatemalteco, en muy pocas ocasiones el poder político territorial en los departamentos de Guatemala presentan escenarios que resultan audaces para impulsar procesos que pueden impactar en la ciudadanía, principalmente la más vulnerable.

Mover la conciencia ciudadana en un contexto que cada vez es más hostil para los miles de guatemaltecos que quedaron atrapados en el anverso de la competitividad vigorosa e inusitada de las últimas tres décadas, podría resultar una oportunidad para sentar precedentes de políticas de carácter territorial.

Por primera vez en la historia de Guatemala los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) y los gobiernos municipales tienen una salida para incidir en soluciones de carácter estructural: destinar estratégicamente el 20% de los aproximadamente un millardo cien Mil Dólares, equivalentes a nueve mil millones de quetzales que el presupuesto anual les transferirá para inversión pública en el año 2016 lo que equivaldría a 250 mil dólares US\$ equivalentes a Un mil cuatrocientos millones de quetzales.

¿Hasta dónde realmente tenemos soluciones políticas para enfrentar procesos graduales a conflictos sociales de la magnitud del hambre y la reactivación productiva? No se trata de simplismos y menos de retórica política, una propuesta de esta magnitud es un proceso gradual y complejo administrativamente, dado que requiere alinear programaciones presupuestales e implantar procesos coordinados de planificación en las instituciones nacionales y territoriales dado que tendrá importante impacto para reducir las dinámicas oscuras de la corrupción.

Dos interrogantes que podrían ayudar a responder y revelar el tamaño de la expectativa:

¿Cómo y de qué manera situar en su justa dimensión la realidad y perspectiva futura del desarrollo integral y la seguridad alimentaria en Guatemala a partir del 2016? ¿Hasta dónde y cómo puede intervenir el Estado para acelerar la incorporación a las dinámicas del desarrollo del área rural a la economía estable y sostenible?

La primera lleva a una visión prospectiva hacia la revisión de los últimos 30 años de las dinámicas socioeconómicas y políticas y los factores externos que condicionaron esa realidad.

Dos han sido los principales rasgos:

- a. El modelo económico caracterizado por la tendencia hacia el mayor impulso de la agro exportación.
- b. El debilitamiento de la capacidad del Estado para intervenir en un marco subsidiario para desarrollar programas de asistencia a la producción alimentaria en área rural y de medidas de mitigación de la demanda de tierra.

En la primera, no se impulsó una política capaz de sostener mejores y mayores facilidades hacia la competitividad empresarial en todos los niveles productivos. Por el contrario, salir en solitario amplió brechas productivas. Aunque vale decir que los empresarios guatemaltecos lograron espacios importantes en la mundialización, pero ¿acaso pudo ser altamente vigoroso ampliando la participación de todos los micro y pequeños productores rurales?

En la segunda, no solamente veníamos de la entelequia del Estado producida por los años de la Guerra Fría, sino que pasamos con las mismas instituciones, el mismo sistema de poder político y económico y las mismas premisas productivas al período institucional democrático. Vale decir hoy en día que las debilidades del Estado comenzaron a crearse desde hace tres décadas.

La complejidad es profunda pero eventualmente se pueden retomar visiones de corto plazo para construir nuevas orientaciones de políticas para potenciar espacios productivos sobre la base de seis grandes áreas:

1. **Redefinir el rol del Estado** y trazar rutas en el marco de políticas públicas hacia acuerdos nacionales sobre planes a seguir. Hoy, resulta un proceso poco previsible donde cualquier propuesta por ingenua, pirotécnica o festiva que se impulsa, resulta que suma.
2. **La política fiscal.** Los enredos retóricos de la actualidad están creando confusiones monumentales, bien haríamos en reconocer que una sana y vigorosa política fiscal deberá orientarse hacia el fortalecimiento de las capacidades del Estado debiendo tener como principal objetivo la ciudadanía y su capacidad de realización. Nuevamente los últimos informes de los organismos internacionales repiten los indicadores de pobreza y miseria con su caudal de desnutrición crónica que se explica por el abandono histórico del Estado. Hoy el virus de la indiferencia es tan potente que no nos inmuta al saber que la sociedad del 2025 prevé conglomerados sin desarrollo intelectual.
3. **El papel del gobierno**, en un ejercicio de poder temporal delegado, en el que se asuma la conducción de los ejes fundamentales comenzando con el fortalecimiento del Estado de derecho y la recuperación del papel de las instituciones públicas activando mecanismos para articular a la sociedad e impulsar las agendas en tres direcciones:
  - a. Mejorar la calidad de los servicios públicos en un marco de transparencia y calidad del gasto, particularmente en el desarrollo de bienes públicos como salud, educación de calidad, seguridad, educación para el trabajo y certeza jurídica, entre otros. En ello supone el desarrollo e intensificación de mecanismos para la generación del empleo masivo en coordinación con el sector económico.
  - b. Impulsar acciones para acelerar la incorporación de la población vulnerable a la economía siguiendo enfoque de reducción de desigualdades.
  - c. Articular a la sociedad en las agendas estratégicas en economía, política y sociedad siguiendo e intensificando el diálogo y los consensos políticos con todos los actores.
4. **Rol los agentes económicos.** Dedicar todo su esfuerzo a producir en condiciones de calidad, competitividad y someterse a las reglas del mercado y del Estado. Crear condiciones para la responsabilidad social traducida en la mejora de las condiciones laborales y su relación normativa con el ambiente. Es importante reconocer que la riqueza de la sociedad la produce el capital, aunque el trazo de la prosperidad colectiva la brinda y orienta el Estado. En esto tener en cuenta que la competitividad tiene dos rostros: el humano y la calidad. Tener en cuenta al cooperativismo y las formas de organización local y comunitaria de producción.
5. **El papel de la sociedad y su participación.** Potenciar su responsabilidad cívica. Aunque las condiciones reales fueron creadas para alejarlo del ejercicio del poder. La brutalidad del sistema alcanza proporciones de surrealismo: mientras unos disfrutamos de forma exacerbada de los beneficios del sistema, otros pagan esta comodidad citadina y otros, se quedan fuera de cualquier oportunidad real, el resultado: 56% de pobreza, 75% de la población económicamente activa actuando por cuenta propia (informalidad) y 49% de niños con desnutrición crónica por implicaciones estructurales.
6. **El impulso a procesos territoriales articulados a las políticas nacionales**, en los que destacaría la precipitación ordenada y legal de un plan de ordenamiento territorial con intenciones de acelerar la propiedad de la tierra; el impulso a la oferta de asistencia técnica y crediticia, sumada al desarrollo de infraestructura productiva y un modelo de inversiones masivas estratégicas, buscando armonizar esfuerzos con el sistema financiero privado para impulsar la banca de desarrollo.

Es importante reconocer que potenciar el desarrollo rural concita diversos enfoques y maneras de concebirlo en las dinámicas del reparto de la riqueza de este país pero resulta impostergable un primer intento en el marco de políticas

Seguramente Hernando de Soto, en su curioso “misterio del capital” no hubiera encontrado mejor escenario que Guatemala para intentar convencernos que la mejor estrategia para potenciar el desarrollo rural integral en el marco de las capacidades del Estado hacia la riqueza y la prosperidad debe hacerse por la vía más simple: desarrollar el capital inactivo, dotar de certeza jurídica la tierra, donde según su estudio de la Extra legalidad en Guatemala (De Soto, BID: 2007) según sus cálculos estima que más de 80 mil millones de US\$ se encuentran dentro de los llamados capitales inactivo o muertos.

Y más aún, si Peter Drucker tuviera que responder a un debate sobre la potenciación de factores para impulsar el desarrollo integral en este país, diametralmente desigual, fácilmente tuviera el camino allanado y derivaría en una propuesta acelerada para promover el desarrollo de los capitales intangibles: educación y capital social pero sobre todo su sentencia: “las empresas deben liderar el cambio...” equivaldría a cuestionar su capacidad real de acompañar el desarrollo nacional.

Sin embargo ¿cómo responder a los cruciales retos para identificar los principales factores que limitan y/o potencian el desarrollo rural integral en Guatemala hacia la seguridad alimentaria?

- a. Retejer un modelo de producción basado en la intensificación que sin ser disruptivo, sienta bases graduales hacia la propiedad rural. Abordar la progresividad del sistema fiscal para disponer de recursos y reactivar economías a escala.
- b. Consensuar un acuerdo nacional de actores para definir el Estado que deseamos y aspiramos debiendo centrar los esfuerzos hacia el fortalecimiento del Estado de derecho.
- c. Aceptar que el modelo geográfico concentrador no es viable y cada vez hace fracasar las aspiraciones ciudadanas territoriales en las áreas rurales.

### **¿Cómo hacerlo en el corto plazo del 2016 al 2020?**

El hoy nos agobia dado que se deben resolverse las demandas urgentes sin dejar de construir la ruta hacia el mediano plazo (2016-2020) principalmente ante la alarmante gravedad de la emergencia del empleo rural y la desnutrición crónica y aguda, que solo se explican por la desigualdad e inequidad socioeconómica histórica de Guatemala.

La propuesta consiste en incidir el sistema presupuestario de los años 2017 al 2020 vinculado a la programación financiera en el Presupuesto de Gastos Anuales y directamente vinculado a la programación financiera de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) y de los gobiernos municipales en la que se busca destinar el 20% de su presupuesto hacia proyectos productivos generadores de empleo, rendimientos productivos de granos básicos e impacto en la seguridad alimentaria y nutricional del área rural.

Se estima que los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) y los gobiernos municipales recibirán en cálculos conservadores aproximadamente de Un millardo cien mil US\$ equivalentes a 9,000 millones de Quetzales en el año 2016 y la misma cantidad en el 2017. En esa línea se estima que para el 2025 se programaran más de 100 millardos de US\$ equivalentes a cien mil millones de Quetzales.

Se calcula que para el año 2016 los CODEDES contarán con 350 millones US\$ equivalentes a dos mil quinientos millones de Quetzales y los gobiernos municipales más de 600 millones de US\$ equivalentes a 6,000 millones de Quetzales que totalizan en su conjunto más de nueve mil millones Quetzales, volumen financiero sin precedentes en la historia de las finanzas públicas de

Guatemala que no puede dejarse en planificaciones dispersas, sino en el marco de las políticas públicas

¿Pueden los CODEDES y los gobiernos municipales reorientar recursos financieros para enfrentar la seguridad alimentaria y el empleo en el área rural de Guatemala? Efectivamente, los CODEDES pueden destinar el 20% de la inversión pública anual para el 2016 y 2017, y pueden hacerlo mediante procedimientos administrativos y técnicos que la ley les permite.

La audacia de la estrategia consiste en que la operación política de grandes proporciones históricas hacia la reducción de la desnutrición crónica y el estímulo al empleo rural, mediante la intervención de la institucionalidad pública al más alto nivel puede asumir los siguientes pasos:

1. Promover disposiciones administrativas para destinar el 20% de las inversiones de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) hacia proyectos productivos orientados a la seguridad alimentaria y Nutricional mediante la programación de códigos de proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) administrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN).
2. Diseñar mediante consensos políticos la agenda nacional de Municipalidades debiendo trabajar conjuntamente con los gremios, entidades públicas y cooperación internacional en el alineamiento de políticas municipales hacia inversiones productivas y seguridad alimentaria.
3. Mediante disposiciones de la Presidencia de la República, definir el marco de actuación de las entidades responsables de planificación y presupuesto (SEGEPLAN y Ministerio de Finanzas Públicas) para la construcción y reordenamiento de procesos de asignación presupuestaria mediante planificación y programación para asegurar el 20% de inversiones hacia proyectos productivos y seguridad alimentaria.
4. Orientar desde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) la aprobación de instrumentos de dirección para que los Presidentes de los CODEDES y los gobiernos municipales programen el 20% de sus inversiones en proyectos productivos y seguridad alimentaria.
5. Promover junto a la sociedad civil, población Maya, Garífunas y Xinca así como de las entidades de investigación social y académica y a medios masivos de comunicación a realizar seguimientos y creación de observatorios territoriales para asegurar el cumplimiento de la inversión del 20% del presupuesto territorial dirigido hacia el empleo y la seguridad alimentaria.

¿Cuánto impactaría una medida de Estado con recursos propios a nivel territorial? Según cálculos conservadores con 1,400 Millones de Quetzales en el 2016 y la continuidad del sistema hasta el 2020

- Se incidiría en la ingesta alimentaria de 100,000 niños entre 0 y 5 años en condición de pobreza extrema y eventualmente se alteraría positivamente en la sombría proyección de retraso cognitivo para el 2030.
- Se incorporarían más de 6 millones de población Maya, Garífuna y Xinca a redes de atención y a procesos masivos de inversión que impactará en crecimientos sostenidos.
- Se ampliarían mecanismos capaces de reactivar procesos descentralizadores del 100% de la institucionalidad pública para rediscutir y reprogramar financiamientos sectores a gran escala.
- Se mejorarían los sistemas de atención en educación, salud y agricultura generando amplias zonas de reactivación social y económica.
- Se sembrarían 100,000 hectáreas de granos básicos y se dispondría de 8,000 mil toneladas en alimentos que aumentarían la disposición de la ingesta alimenticia y se impactará en el nivel de precios, mejorando la ingesta calórica de 900 mil de campesinos pobres y sus familias en área rural de Guatemala.



- Se aumentaría exponencialmente la oferta laboral. Una decisión que retrataría la capacidad de acuerdos y consensos políticos de Estado.

En donde no nos entendemos en materia de políticas públicas y gestión institucional. El problema no son las instituciones públicas, sino la capacidad de dirección gubernamental y la calidad del liderazgo político.

## **En conclusión**

Las voluntades en política tienen su traducción en el bienestar ciudadano. Recientemente en un Informe del Banco Mundial, más allá de la retórica curiosa de buen desempeño de bajo nivel, como acostumbra hablarse en el fino lenguaje de la cooperación internacional, en este informe se revelan avances en materia social exageradamente débiles y diría hasta vergonzosos.

Las acciones de política en el informe definen rutas hacia prioridades y énfasis que no podemos obviar. El informe llama hablar en lenguaje de Estado, a enfrentar los rezagos sociales ¿Por qué no lo entienden los políticos? ¿Por qué es difícil hacer entender a los partidos políticos que su tarea es la conducción del Estado? seguramente porque el Estado de derecho falla y están seguros que no tendrán que rendir cuentas y menos ir a la cárcel si son culpables. Kenneth Gailbrait, economista canadiense tradujo este comportamiento como el fraude inocente, repetido diariamente en delitos pero lamentablemente sin jueces que lo juzguen y condenen.

De repente vale recordar a Loreta Napoleoni, desde su libro “Economía Canalla”, revelar en síntesis la urgente necesidad de romper con la confabulación del Estado y los poderes ocultos, al expresar que existe aún la fascinación exacerbada en creer que las crisis presentan oportunidades ¿para quién?, se pregunta. Si evitamos ahora las zonas grises, como la impunidad y la inmovilidad de la gestión pública seguramente estaremos en condiciones de empezar a recuperar el Estado.

Habrían razones para el optimismo, se repetían en un reciente programa televisado: “profundizar la disciplina fiscal y la prudencia, mantener el equilibrio macroeconómico, extender un marco institucional que active y reactive en condiciones de alianza y consenso las decisiones público-privadas. Como pocas veces hay sentido de evaluación externa, se está revisando lo bueno. La cautela empresarial tiene en agenda la expansión y eso es una veta de optimismo”. Perciera que entramos en una etapa de maduración política y posturas más equilibradas. Habrá que esperar como actuará el empresariado guatemalteco frente a la realidad y su eventual transformación.

Lejos entonces de creer que la actual coyuntura es la síntesis de enormes problemas de Estado, en realidad estamos en el tramo propositivo. Justamente, ahora es el momento preciso para que los políticos comprendan en definitiva, tal como afirma John Kutter y repetido por el señor Barack Obama, al demandar “el sentido de urgencia y a superar las palabras para entrar en la etapa de las acciones”. Las políticas públicas son en la dimensión de Estado el orden y la claridad para alcanzar acuerdos capaces de impactar en la demanda ciudadana y la gobernabilidad presente y futura del Estado.

Bien lo decía Nicolás Maquiavelo, “No hay nada más difícil de realizar, más peligroso o más incierto en cuanto a su éxito, que liderar la introducción de un nuevo orden de cosas”. Recuperar el rol del Estado seguramente demandará decisiones contundentes, como aquella del gobierno de Islandia a mediados de los noventa cuando adquirió la propiedad de los bancos privados o la decisión de erradicar el analfabetismo del Estado como paso previo para profundizar procesos de reformas, tal como lo hizo el gobierno boliviano pero curiosamente mal entendido ¿acaso acceder a la ciencia o la educación no es un derecho?

Optar por un Estado y gobierno con políticas públicas hoy en día es una decisión que constituiría sentar bases para el largo plazo. Pero también es una tentación para distraer la democracia hacia

escenarios ficticios, con retóricas festinadas capaces de persuadir a las masas de ciudadanos que claman por soluciones inmediatas.

La academia debe sumar conocimiento a la decisión pública y jugar el rol más importante en la formación de cuadros capaces de incidir en la dirección del Estado. Sin caer en arrogancias se debe aportar en la revelación de escenarios futuros, tal como lo reclama Joseph Stiglitz: de dotar de conocimientos y ciencia al Estado.

Edgar Gutiérrez insiste que “el problema es dimensiones políticas” y en tanto no reconstruyamos un régimen de partidos políticos democráticos y con capacidad de pactar un nuevo escenario de políticas que rediscuta el modelo de desarrollo y sus implicaciones económicas, quedaremos sujetos al sometimiento de los poderes facticos.

Para los intelectuales guatemaltecos se cierne la amenaza de protelarizar el pensamiento académico e investigativo, en el que se monetiza su calidad en favor de una línea política hacia la eficiencia del mercado, como ha venido sucediendo hasta ahora.

Si corregimos la hipótesis el problema sigue siendo el mismo, pero el resultado a largo plazo será diferente. El problema es político y debemos asegurarnos que desde los consensos ciudadanos alcancemos el acuerdo político.

Finalmente, frente a la ignominia pública de los últimos sesenta años del Estado de Guatemala habrá que preguntarse frente a la realidad y perspectiva futura ¿quién acepta el reto de asumir la audacia política para enfrentar las nuevas políticas públicas de largo alcance que derive en mayor bienestar y calidad de vida de los ciudadanos guatemaltecos?

## **BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA Y REFERENCIAS.**

**Acosta, A.** (2005) *Las políticas públicas: su aporte, Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

**Aguilar, L.** (2013) *El Gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. México.

**Aguilar, L.** (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México

**Aguilar, L.** (1993) *Estudio introductorio: Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

**Alonso, C.** (2014) “*Los avatares de la modernización del Estado y su implicación en la reforma de la administración pública: 1986-2010*”. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca España.

**Alonso, C.** (2013) “Políticas Públicas de la Intención a la acción” Año 2. Edición Especial 4. Abril/Junio IPNUSAC. Guatemala.

**Alonso, C.** (2011) “*De los laberintos de la descentralización a los umbrales de la nueva agenda institucional*” Número 9 y 10. Cuaderno de Sociología, Política y Democracia en Guatemala. Centro de Estudios Sociales UPSA, Guatemala.

**Arce, A.** et. al. *Políticas Públicas como Objeto social. Imaginando el Bien Público en el Desarrollo Rural Latinoamericano*. Ensayo. FLACSO, Guatemala.

**Behn, R.** (1986), “*El análisis de políticas y la política*”, El estudio de las políticas públicas.

**Banco Interamericano de Desarrollo.** *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center For Latin American Studie, Harvard University. Editorial Planeta, 2006. Cambridge MA.

**Bodemer, K.** (2003) *Políticas Públicas, inclusión social y Ciudadanía*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

**Filgueira, F.** (1997), *La Nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la Reforma del sector social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Andrés Pérez Baltodano (ed.), Caracas, Nueva sociedad.

**Franco, R.** (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Revista de la CEPAL N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

**Gutiérrez, E.** (2015, 12 de Octubre) “Por el retorno de Partidos Programáticos. *Elperiódico*

**Gutiérrez, E.** (2012) “Nueve hipótesis sobre la evolución socioeconómica y política de Guatemala desde 1980”. Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 1, Edición Especial 2. Octubre /Diciembre IPNUSAC. Guatemala

**Parsons, W.** (2009) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México. México.

**Roth, A.** (2009) *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora. Buenos Aires, Argentina.

**Sachs, J.** (2005) “*El fin de la Pobreza*” Mondadori, Barcelona.

**Sojo, C.** (1999) *Democracia con Fracturas, gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. FLACSO Costa Rica.

**Subirats, J. y Peter K.** *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Editorial Ariel.

**Torres-Rivas, E.** (2011) *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. F&G Editores. Guatemala

**Valdez, F.** (2009) *La fascinación por la Moncloa*. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

**Guatemala, agosto de 2016**