

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?



Perspectiva

Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024 ¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?¹

Caryl Alonso Jiménez²

Docente universitario

Resumen

Apartir del listado de políticas públicas vigentes a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) a septiembre 2019, el artículo presenta su categorización dentro de la institucionalidad formal del Estado. Aunque no profundiza el análisis, por no existir información disponibles sobre umbrales temporales, alcances, avances y resultados de políticas. A partir de la experiencia de políticas en Guatemala, destaca fallas críticas de liderazgo estatal. Finalmente enumera una serie de propuestas para fortalecer los sistemas de dirección gubernamental de políticas y eventual resultado e impacto futuro.

Palabras clave

Políticas públicas, gobierno, dirección, instituciones públicas.

1. Un estudio preliminar con un enfoque coincidente fue presentado al Consejo Económico y Social (CES) de Guatemala en septiembre de 2019.

2. Doctor en Política y Sociología de la Universidad de Salamanca; es profesor universitario en políticas públicas. Es consultor en políticas y gestión pública.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

Abstract

From the list of public policies in force by the Secretariat of Planning and Programming of the Presidency of the Republic (SEGEPLAN) to September 2019, the article presents its categorization within the formal institutionalality of the State. Although it does not deepen the analysis, there is no information available on time thresholds, scopes, progress and policy outcomes. Based on the policy experience in Guatemala, it highlights critical failures of state leadership. Finally, it lists a number of proposals to strengthen government policy management systems and eventual outcome and future impact.

Keywords

Public policies, government, address, public institutions.

Presentación

El desarrollo es el evangelio más generoso del modelo económico” repetía insistentemente el representante residente del PNUD allá por los años noventa en Guatemala. Insistía en que el modelo de planificación por políticas tendría mayor impacto en el mediano plazo. A inicios del siglo XXI se abonó al estudio de políticas, metodologías y enfoques orientados a unificar la dirección y alineamiento a partir de prioridades, estrategias y metas de la Política General de Gobierno (PGG), lo que en teoría daría mayores resultados e impactos a todos los sectores, empezando por los más vulnerables. No se tenía en aquel entonces documentos marco para orientar la política, excepto la política crediticia, monetaria y cambiaria pactada para estabilizar la macroeconomía.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

Dos décadas más tarde el inventario de políticas públicas registradas alcanza sesenta y ocho y al parecer, veinte más se encuentran de camino de una gigantesca pirotecnia de planificación gubernamental.

La OCDE (2011) expresa que el alcance de las políticas públicas permite su ubicación en la estructura institucional del Estado y su despliegue de acciones en la geografía nacional. Sin embargo, cuando las políticas públicas de un país no constituyen el rumbo para la solución de procesos crecimiento y desarrollo (Alonso, 2019) de movilidad social, construcción de canales de ascenso social, reactivación productiva, competitividad, institucionalidad pública, seguridad, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y, finalmente, fortalecimiento del Estado derecho, es probable que se desvíe la atención en retóricas distractoras para la colectividad.

¿Pueden las políticas públicas en Guatemala convertirse en el instrumento de dirección para alcanzar gradualmente niveles de crecimiento y bienestar? ¿En cuánto tiempo se pueden medir y verificar resultados de las políticas públicas?

Este estudio preliminar de 68 políticas vigentes en Guatemala solamente buscó realizar un ejercicio de carácter teórico, con el propósito de establecer el número de políticas públicas vigentes en Guatemala y su ubicación sectorial en el entramado institucional del gobierno. Para hacerlo, siguió el documento *Políticas públicas vigentes, según institución rectora, temática, año de formulación y tipo de acuerdo*, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de República de Guatemala (SEGEPLAN, 2019).

Es importante reconocer que Guatemala tiene larga experiencia en diseño y formulación de políticas. En esa evolución sus técnicos han adoptado criterios y enfoques metodológicos como las visiones multidimensionales y gestión por resultados. Sin embargo, el modelo de gobierno por políticas adolece de liderazgos institucionales y no existen normativas legales que orienten los enfoques de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Por otro lado, también reconoce la alta importancia de políticas y su ubicación institucional en la estructura formal del Estado de Guatemala. El estudio identificó cinco categorías que permiten

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

establecer su nivel de actuación en el entramado gubernamental:

- Política general
- Políticas sectoriales
- Políticas transversales
- Políticas territoriales
- Políticas municipales

El ejercicio no aborda aspectos de evaluación, tampoco busca establecer el alcance institucional ni su capacidad de incidencia en la transformación de resultados en la sociedad. Tampoco existen informes ni evaluaciones para hacerlo.

La principal utilidad del estudio preliminar es contribuir a una primera aproximación que permitirá al gobierno 2020-2024, entidades académicas y centros de investigación comprender el número de políticas, su nivel de ubicación y eventualmente estimular el debate sobre la importancia de revisar 68 políticas públicas en Guatemala a noviembre de 2019 en Guatemala.

I. Introducción

En general se reconoce que las políticas públicas son las brújulas de navegación institucional para el largo plazo del Estado; constituyen el instrumental de planificación de corto plazo de los gobiernos y sobre todo, son las metas y prioridades clave de las instituciones públicas, que permitirán coherencia entre las competencias (ley orgánica y funciones legales) y el Plan de Gobierno que corresponderá al ejercicio temporal delegado para gobernar.

Hasta ahora no existe un concepto único de políticas públicas; en el debate de las teorías cada autor, cada experto y sobre todo, cada decisor³ hará uso del concepto que mejor se adapte a sus decisiones, por ello se reconoce que las políticas públicas adquieren un marco conceptual polisémico. Sin embargo, para los efectos preliminares del presente documento se seguirá el concepto de políticas públicas como “cursos de acción” adoptado por Dror (1993), que permite dimensionar

3. En la jerarquía institucional de gobierno lo que la más alta autoridad entienda (o no entienda) por políticas públicas será lo que deberá comprenderse y realizarse en el entramado institucional del Estado.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

una serie de acciones del más alto nivel que han sido respaldados política, social y económicamente. Desde ese marco, el estudio reconoce que las dinámicas institucionales han sentado las bases, en los últimos 15 años, a una de las etapas de mayor y más alta exposición de la historia institucional de Guatemala al formular 68 políticas públicas vigentes.

Aunque no lo establece ningún mandato legal, la SEGEPLAN mantiene la base de datos de las políticas públicas en Guatemala. No realiza ningún estudio de avances o evaluaciones parciales o finales. Tampoco orienta ni define criterios estratégicos sobre la orientación de las políticas públicas.

Actualmente el Estado delegó al Consejo Económico y Social (CES) según lo establecido en el Decreto 2-2012, que mandata asesorar a las entidades gubernamentales en materia social y económica, para acompañar técnicamente el diseño y formulación de políticas públicas. Esa etapa supone aspectos técnicos y científicos que van desde la calidad de políticas hasta el seguimiento y evaluación, entre otros:

a. Que las políticas respondan a espacios de formación y partici-

pación con legitimidad.

- b. Evaluar su capacidad financiera de ejecución.
- c. Que sean incluyentes desde la perspectiva del mayor impacto social.
- d. Con sostenibilidad ambiental.
- e. Capacidad institucional para su ejecución y coordinación.

En el futuro cercano se busca que el gobierno (2020-2024) valide que el CES asuma la rectoría del estudio técnico/científico para identificar las políticas públicas vigentes y su ubicación dentro del contexto institucional, debiendo definir sus relaciones y articulaciones dentro de la institucionalidad estatal. En una segunda y tercera etapas podrá contemplar procesos que incluyan antecedentes y su correspondencia por la política general de gobierno. Deberá desarrollar instrumentos de evaluación, coberturas y estudios *Ex Post Facto* para establecer transformaciones reales en la sociedad nacional.

Por ahora, el ejercicio buscó identificar y categorizar 68 políticas siguiendo un marco que facilite sus niveles de ubicación institucional, dado que no existen informes,

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

evaluaciones o datos parciales o finales sobre presupuestos y resultados, o por lo menos no están disponibles al público.

II. El contexto multidimensional de las políticas vigentes a 2019

Desde una primera revisión preliminar del documento marco que contiene las 68 políticas públicas a enero de 2019, en el

que se distinguen aspectos como: fechas de formulación, entidad rectora y clasificación sectorial.

De acuerdo con la clasificación sectorial, según SEGEPLAN, se distribuye el número de políticas siguiendo al parecer la identificación y acciones por actividad, según se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla 1
Número de políticas por sectores

No.	Ubicación sectorial	Número de políticas
1	Política general	1
2	Políticas sociales	6
3	Políticas de salud	2
4	Políticas de educación	4
5	Políticas de cultura	3
6	Políticas económicas	16
7	Políticas recursos naturales	14
9	Políticas de derechos humanos	1
9	Políticas para población vulnerable y excluida	8
10	Políticas de seguridad	7
11	Políticas de relaciones internacionales	3
12	Políticas de prevención y gestión de riesgos	3
	Total	68

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

Igualmente se detectaron 35 unidades rectoras (tabla 2), responsables de impulsar las 68 políticas públicas vigentes hasta enero del año 2019:

Tabla 2
Número de políticas por entidad rectora

No.	Entidad rectora	# de políticas
1	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural / CONADUR	1
2	Gabinete de desarrollo rural / GDR	1
3	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia / SEGEPLAN	3
4	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia / SCEP	1
5	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional / SESAN	1
6	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda / MICIVI	1
7	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social / MSPAS	3
9	Ministerio de Educación / MINEDUC	2
9	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales / MARN	10
10	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología / SENACYT	1
11	Ministerio de Cultura y Deportes / MCD	2
12	Ministerio de Relaciones Exteriores / MINEX	3
13	Programa Nacional de Competitividad / PRONACOM	1
14	Ministerio de Economía / MINECO	5
15	Ministerio de Energía y Minas / MEM	4
16	Instituto Guatemalteco de Turismo / INGUAT	1
17	Secretaría de Asuntos Agrarios / SAA	1
18	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación / MAGA	4
19	Ministerio de Trabajo y Previsión Social / MTPS	1
20	Ministerio de Gobernación / MINGOB	3
21	Consejo Nacional de Áreas Protegidas / CONAP	4
22	Instituto Nacional de Bosques / INAB	1
23	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos / COPREDEH	1
24	Secretaría Presidencial de la Mujer / SEPREM	1
25	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia / SBS	1
26	Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo / CODISRA	1
27	Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata de personas / SVET	1
28	Consejo Nacional de la Juventud / CONJUVE	1
29	Consejo Nacional para la Atención a Personas con Discapacidad / CONADI	1
30	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad / STCNS	1
31	Ministerio de la Defensa Nacional / MDF	2

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

31	Ministerio de la Defensa Nacional / MDF	2
32	Secretaría Ejecutiva. de la Comisión contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas / SECATID	1
33	Ministerio Público / MP	1
34	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres / CONRED	1
35	Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia / CNNA	1
TOTAL		68

Fuente: elaboración propia con datos de SEGEPLAN, 2019

III. Criterios de ubicación institucional

Dado que no existe un criterio para la formulación de políticas a nivel sectorial, será importante para la siguiente etapa 2020-2030 crear marcos preliminares que respondan a criterios de dirección y análisis a partir de la política general de gobierno, lo que permitirá la toma de decisiones para impulsar acciones de política sectorial en la estructura formal del Estado.

Por ahora, siguiendo el criterio propuesto, se podrá aplicar de forma preliminar en las 68 políticas identificadas para efectos de ubicación y categorización en la estructura formal del Estado y establecer su nivel de relevancia, de acuerdo a la política de gobierno 2020-2024. También los indicadores de análisis,

eventualmente convencionales, como mediciones presupuestarias sobre la ejecución financiera anual, número de beneficiarios y coberturas geográficas. Posteriormente se podrán generar criterios con mayor complejidad, como grados de inclusión por áreas geográficas, mejoramiento de calidad de vida, movilidad social e identificar porcentajes de población en la escala de ascenso social.

El presente estudio se elaboró sobre criterios de categorización de políticas dentro de la institucionalidad pública que define nivel de jerarquía, nivel decisonal y ubicación sectorial en cinco grandes categorías:

1. Política general de gobierno

Identifica el documento marco que define las grandes líneas del partido ganador en una contienda electoral y que identificará al

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

gobierno durante la etapa del ejercicio del poder temporal delegado.

Al documento se denomina Política de gobierno y contempla las metas y prioridades que se ejecutarán durante el período gubernamental legalmente establecido. En general el alto gobierno (las más altas autoridades electas como presidente y vicepresidente; funcionarios nombrados por la Presidencia como ministros, asesores, secretarios de Estado, comisionados) mantendrá la línea política basada en la Política de gobierno.

En teoría, el presupuesto anual, las iniciativas de ley, las decisiones programáticas, la programación financiera de gastos, las coberturas, las prioridades estatales, estarán influenciadas por la Política de gobierno.

2. Políticas sectoriales (ministerios)

Las políticas sectoriales son los planes de trabajo específicos con criterio anual y proyección cuatrienal. Contiene las metas y prioridades específicas siguiendo las prioridades de gobierno. Igualmente, definen criterios presupuestarios para alcanzar

las metas propuestas. Tienen capacidad de ejecución nacional sobre funciones específicas.

Todas las actividades sectoriales (ministeriales) se diseñarán de acuerdo a la competencia legalmente delegada (Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo) destacando las prioridades y coherencia con la Política de gobierno.

En teoría se establece que todos los funcionarios nombrados por el alto gobierno conocen, dominan y comprenden los objetivos estratégicos del Programa de gobierno y lo ponen en marcha mediante énfasis en acciones sectoriales del ministerio a su cargo.

3. Políticas transversales (secretarías y comisiones presidenciales)

Generalmente las políticas transversales no tienen capacidad de actuación directa en la ejecución de acciones operativas de gobierno. Las políticas transversales están vinculadas al comportamiento social en el cumplimiento de decisiones que vinculan la vida ciudadana. En casos como el Decreto Numero 74-2008,

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

que prohíbe fumar en espacios públicos, no tienen la coerción del derecho positivo (castigos al ciudadano) sino desarrollan vindicta colectiva, que incrementa la cultura y comportamiento de respeto a la ciudadanía.

Sin embargo, en algunos casos tienen aplicaciones coercitivas, que alcanzan la administración de justicia como por ejemplo la discriminación racial y la violencia contra la mujer en todos sus aspectos.

4. Políticas territoriales

Las políticas territoriales generalmente corresponden a espacios territoriales más amplios como políticas departamentales y políticas de las mancomunidades.

Hasta ahora solamente se reconocen, en términos gubernamentales, las políticas departamentales que forman parte de las responsabilidades que corresponden a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, quienes administran recursos del presupuesto anual de gastos de la nación, asignado mediante la construcción de carteras de proyectos municipales e inter

municipales (territoriales) mediante el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) de SEGEPLAN.

Las políticas de las mancomunidades son planes de carácter territorial, que contemplan dos o más municipios organizados alrededor de programas de servicios que deciden desarrollar conjuntamente en el marco de economías a escala territorial.

5. Política municipal

Tal como lo establece su identificación, corresponde a grandes acciones transformadoras de corto, mediano y largo plazos, que se acuerdan para espacios territoriales definidos como el municipio.

Las políticas municipales no son los planes anuales, sino la meta-imagen del municipio para transformar su realidad; por ejemplo: Tecnología y educación, política que podría definir que, en un plazo de 10 años, el municipio se convertirá en centro de atracción de empresas de informática y que la educación técnica estará orientada a especializar recurso humano altamente competitivo en tecnologías de informática.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

IV. Categorías institucionales de políticas pública

De acuerdo a la categorización de políticas, el estudio aborda la primera ubicación preliminar en el marco que permite establecer su dimensión en el entramado institucional y su importancia en la jerarquía, de acuerdo a la supuesta capacidad de despliegue.

Esta primera identificación ubica las políticas de acuerdo a la institución promotora, que actuará como entidad rectora responsable para ponerla en marcha dentro de la estructura gubernamental (ver tablas 3 a 7).

1. Política general de gobierno

Tal como fue expresado anteriormente, la política general de gobierno (PGG) representa el instrumento directo bajo responsabilidad del alto gobierno (Presidencia de la República, asesores especializados y agencias específicas de evaluación y seguimiento) del que se desagregarán las grandes acciones que definirán las metas, prioridades y énfasis en la acción sectorial, transversal y territorial de gobierno.

En ese marco solamente se identificará el documento marco (tabla 3) que adopta la Presidencia de la República y que será considerado PGG para el período que corresponde al presente estudio.

Tabla 3
Política general de gobierno (*)

1. Política Nacional de Desarrollo	Alto gobierno
------------------------------------	---------------

(*) SEGEPLAN identifica la política como el instrumento rector. Fuente: elaboración propia con datos de SEGEPLAN, 2019

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

2. Políticas sectoriales

Tabla 4
Políticas sectoriales

2. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	GDR
3. Política de Desarrollo Social y Población	SEGEPLAN
4. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo	SCEP
5. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	SESAN
6. Política Nacional de Comadronas de los cuatro pueblos de Guatemala: maya, garífuna, xinka y mestizo.	MSPAS
7. Política Pública Respecto de la Prevención a las Infecciones de Transmisión Sexual ITS, y a la respuesta a la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA	MSPAS
8. Políticas educativas	MINEDUC
9. Política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad	MINEDUC
10. Política Nacional de Educación Ambiental	MARN
11. Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	SENACYT
12. Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas	MCD
13. Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible	MCD
14. Política Cultural en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala	MINEX
15. Agenda Nacional de Competitividad	PRONACOM
16. Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	MINECO
17. Política Integrada de Comercio Exterior Competitividad e Inversiones	MINECO
18. Política Energética 2013-2027	MEM
19. Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022	INGUAT
20. Política Agraria	SAA
21. Política de Promoción del Riego	MAGA
22. Política Ganadera Bovina Nacional	MAGA
23. Política Económica 2016-2021	MINECO
24. Política Nacional de Emprendimiento "GUATEMALA EMPRENDE"	MINECO
25. Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032	MINTRAB
26. Política Agropecuaria 2016-2020	MAGA
27. Política Nacional de Prevención y Combate a la Defraudación y el Contrabando Aduaneros	MINGOB
28. Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032	MEM
29. Política Energética 2019-2050	MEM
30. Política Nacional de Competitividad 2018-2032	MINECO
31. Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	CONAP
32. Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales	MARN
33. Política Nacional de Humedales de Guatemala	CONAP
36. Política Ambiental de Género	MARN
37. Política Forestal de Guatemala	INAB
38. Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala.	MARN
39. Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala	MARN
40. Política Nacional de Diversidad Biológica	CONAP

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

41. Política Nacional de Cambio Climático	MARN
42. Política Nacional de Producción Más Limpia	MARN
43. Política Nacional del Sector de Agua Potable y saneamiento	MSPAS
44. Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos	MARN
45. Política Institucional para la Igualdad de Género y Marco Estratégico de Implementación 2014-2023	MAGA
46. Política Nacional Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica	MINGOB
47. Política Nacional de Seguridad	STCNS
48. Política de Defensa de la Nación	MINDEF
49. Política de Seguridad Marítima	MINDEF
50. Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014 – 2024	MINGOB
51. Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala	MP
52. Política de Cooperación Internacional No Reembolsable	SEGEPLAN
53. Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016	MINEX
54. Política de Estado en Materia de Cursos de Agua Internacionales	MINEX
55. Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala.	MARN
56. Política Nacional para la gestión de Desechos Radiactivos en Guatemala	MEM

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019

3. Políticas transversales

Tabla 5
Políticas transversales

57. Política Nacional de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Hidroeléctrica Chixoy cuyos derechos humanos fueron vulnerados	COPREDEH
58. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023	SEPREM
59. Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia	SBS
60. Política Pública contra la Trata de Personas y de protección integral a las víctimas 2014-2024	SVET
61. Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	CODISRA
62. Política Nacional en Discapacidad	CONADI
63. Política Nacional de Juventud 2012 – 2020	CONJUVE
64. Política Pública de Protección Integral de la niñez y la adolescencia	CNNA
65. Política Nacional Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	SECCATID

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

4. Políticas territoriales

Tabla 6
Políticas territoriales

66. Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala	CONRED
67. Política para el mejoramiento integral de barrios	MCIV

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019

5. Política municipal

Tabla 7
Política municipal

68. Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	SEGEPLAN
--	----------

Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019.

Excepto por el listado de políticas disponible, no existen informes especializados sobre los niveles de coordinación, propuestas de reformas legales o, lo más grave, la inclusión de objetivos, estrategias, metas y acciones operativas dentro de los planes de gestión anual de las dependencias públicas, con montos presupuestarios, coberturas y resultados.

Con la información disponible no se pudo establecer la fecha de inicio y tampoco la finalización de cada política. En el estricto sentido del estudio de políticas existen reglas normalmente aceptadas por todos los teóricos, que definen los umbrales temporales y razones que justifican la puesta en marcha

de una política pública, para los efectos de evaluación. En Guatemala se rompe con el modelo teórico y las políticas carecen de dicha normativa, excepto la política crediticia, monetaria y cambiaria de la Junta Monetaria.

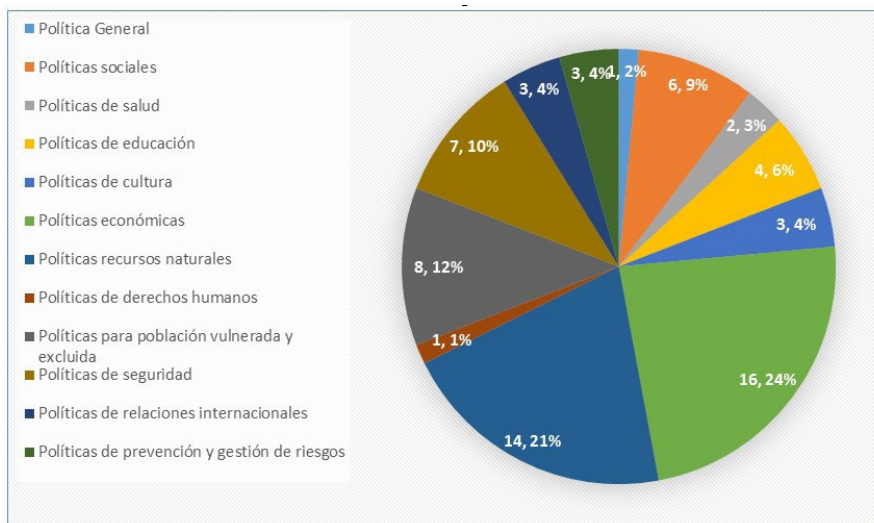
Por otro lado, el número de políticas sectoriales al parecer no responde a criterios generales sino al “voluntarismo burocrático” (Alonso, 2011) de funcionarios quienes, sin poder confirmarlo, actúan de buena fe en iniciativas desagregadas fuera de la dirección estatal de gobierno. O eventualmente inciden desde el corporativismo al que representan.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

Resulta sorprendente, en un examen preliminar, revisar número y peso de políticas por sector, lo que al parecer despliega múltiples acciones gubernamentales que eventualmente podrían generar duplicidades innecesarias, no solo de acción sino eventualmente de grupos meta. Eventualmente, no existe dirección o liderazgo central, lo que podría derivar en colisiones institucionales.

A manera de ejemplo, el siguiente gráfico permite ilustrar el peso sectorial de políticas. Puede notarse que el 16% son temas económicos; el 14%, temas ambientales; el 8%, de salud y un 7%, de seguridad. Es decir, el 45% del total de políticas está dedicado a cuatro áreas que podrían representar importantes impactos sociales y económicos. El peso abrumador de la acción gubernamental de los últimos 20 años de políticas, al parecer, es contrario al esperado.

Gráfica 1
Políticas por sector



Fuente: elaboración propia con base en datos de SEGEPLAN, 2019

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

¿Quién define la prioridad de la acción gubernamental en materia de políticas públicas en Guatemala? La teoría y la experiencia de la OCDE (2011) confirman que no se trata de liderazgos sectoriales o desagregados sino, por el contrario, de una política general pactada con los actores sociales, económicos y políticos para 10, 20 o 30 años; una política general que, de forma desagregada en los niveles sectoriales, territoriales y municipales, podría precipitar procesos de cambio e impacto en la acción estatal.

Los enfoques de liderazgo fracasaron en la dirección de políticas en el pasado. El siguiente gobierno 2020-2024 podría pactar un marco de políticas sectoriales, estrategias y metas que cada ministro y secretario de Estado deba cumplir en periodos anuales sujetos a evaluación. Ello comprometería a contar con funcionarios del más alto nivel ejecutivo y con las capacidades para la dirección sectorial, lo que aseguraría resultados y predictividad futura al gobierno.

V. A manera de conclusiones

1. Se puede afirmar que la matriz actual de 68 políticas públicas de Guatemala, a julio de 2019, constituye la base, en teoría, para los procesos actuales de dirección institucional de las entidades públicas. Aunque no es el propósito de esta primera aproximación para categorizar la matriz en la estructura formal del Estado, es importante establecer la vigencia y en todo caso los informes de evaluación para establecer la situación actual de las mismas.
2. Vale destacar que para este estudio preliminar fue imposible encontrar evaluaciones, monitoreos e informes de seguimiento de los alcances y resultados de cada política, lo que dificultó comentarios o juicios sobre cada una.
3. No existe o no se encuentra disponible el reglamento, criterio o normas de seguimiento para establecer el funcionamiento de las políticas públicas en Guatemala; esa deficiencia impacta en el nivel de dirección del alto gobierno. Por otro lado,

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

ninguna política al parecer responde a lineamientos de la PGG.

4. Es importante destacar que, de acuerdo a la reforma del Decreto 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo), en el artículo 14 se delega a SEGEPLAN funciones para apoyar la PGG y su evaluación, por lo que no le otorga competencias para el seguimiento de otras políticas.

5. Al parecer, de acuerdo a la lectura que se infiere del documento de SEGEPLAN, no existen criterios o responsables para INFORMAR en etapas de transición gubernamental sobre el avance y resultados de las 68 políticas. Este criterio, por ahora supuesto para el presente informe, puede constituir un reto para entidades como SEGEPLAN, el CONADUR y el CES, a quien el Estado de Guatemala mediante el Decreto Legislativo 2-2012 le otorga competencias para asesorar y proponer políticas públicas al gobierno y los ministerios de Estado.

6. El nuevo gobierno deberá considerar el rediseño o enfoque de dirección de políticas que dependa directamente del

despacho presidencial para que incida, con el respaldo político necesario, en el avance y aceleración de resultados. Asimismo, para contar con instrumentos para el corto, mediano y largo plazos, por lo que es URGENTE el diagnóstico sobre la viabilidad de las 68 políticas públicas vigentes en Guatemala, buscando establecer su nivel de avance, fortalecimiento o finalización.

7. El gobierno 2020-2024 deberá alinear las 68 políticas públicas a las prioridades, estrategias y metas, buscando que todo el despliegue de la gestión pública vaya en una sola dirección, y que responda a los grandes metas-objetivos de gobierno.

8. El autor del presente estudio preliminar recomienda armonizar el proceso de políticas a partir de las políticas supranacionales, como la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando generar la alineación a las mismas. Asimismo, propone buscar el intercambio de experiencias y cooperación con organismos multilaterales y bilaterales para establecer programas que consoliden los esfuerzos del Gobierno de

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

Guatemala 2020-2024, hacia el crecimiento económico y el desarrollo humano integral.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, C. (2019) *¿Eliminar desigualdades, pero hasta cuándo? ¿nuevas utopías o nuevas distracciones para retrasar compromisos estructurales de Estado?* Ponencia en el Encuentro de Consejos Económicos y Sociales de América Latina "Cohesion Social y Agenda 2030". INTERCONECTA -AECID. Antigua Guatemala, 2, 3 y 4 de diciembre de 2019.
- Alonso, C. (2015) "Agendas legislativas y consensos ciudadanos". Revista IPNUSAC No. 75. Guatemala. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/06/IPN-RD-75.pdf>
- Alonso, C. (2015) "Más allá de las políticas y del debate de lo político". Revista IPNUSAC No. 87 Guatemala. <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/12/IPN-RD-87.pdf>
- Alonso, C. (2015) Informe final diagnóstico para explorar las potenciales alianzas público privadas. Guatemala: AECID.
- Alonso, C. (2014) *Los avatares de la modernización del Estado e implicaciones en la institucionalidad pública de Guatemala*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- Alonso, C. (2011) *La coordinación como instrumento de políticas Públicas*. Territorialización de Políticas. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Ediciones varias.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *La política de las políticas públicas*. Informe 2006. Washington: BID.
- Congreso de la República de Guatemala (1997) *Ley del Organismo Ejecutivo*, Decreto 114-97. Guatemala: autor.
- Dror, Y. (1993) *Enfrentando el futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Caryl Alonso Jiménez ◀ Políticas públicas, instrumentos para la dirección gubernamental 2020-2024
¿Cuántas son necesarias para el crecimiento y desarrollo en Guatemala?

- O'Donnell, G. (2005) *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OCDE (2011) *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Salazar, C. (2009) *Políticas públicas & 'think tanks'*. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019) *Políticas públicas vigentes, según institución rectora, temática, año de formulación y tipo de acuerdo*. Guatemala: SEGEPLAN.