

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**LA NECESIDAD DE CONFORMACIÓN DE LA TEOCRACIA
GUATEMALTECA PARA LA CONTINUIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

RUBÉN EDUARDO MEJÍA LINARES

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

POLITICÓLOGO

GUATEMALA, JULIO DE 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V:	Br. René Adrián Ponce Canales
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADOR:	Lic. Mario Antonio Luján Muñoz
EXAMINADOR:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
EXAMINADOR:	Lic. José Luis Domínguez Quintanilla
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Lic. Samuel Alfredo Monzón García

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la
Escuela de Ciencia Política)



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, diez de noviembre del año dos mil diez.

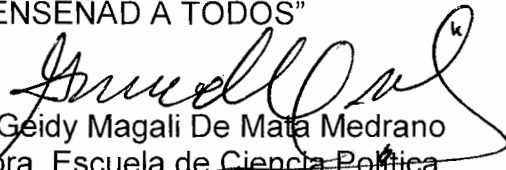
ASUNTO: El (la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**,
carnet No. **9118555** inicia trámite para la
realización de su tesis.

Se admite para su trámite la presente providencia y se dan por acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (a la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, para que considere la aceptación del tema planteado y el nombramiento del asesor de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.



Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/1



Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala
11 de noviembre del 2010

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **“La Necesidad de Conformación de la Tecnocracia Guatemalteca para la Continuidad de Políticas Públicas”**, que el estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**, carnet No. **9118555** desea trabajar, puede ser autorizado dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Roberto Hernández Ayala
Coordinador de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c. archivos
sebm
/2



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

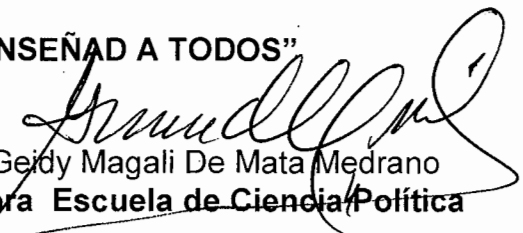
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, doce de noviembre del año dos mil diez.

ASUNTO: El (la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**
carnet No. **9118555** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de la Carrera **Lic. Roberto Jiménez Ayala**, pase al (a la) Coordinador (a) de
Metodología, **Lic. Jorge Arriaga Rodríguez**, para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
sebm.
/3



Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
15 de noviembre del 2010

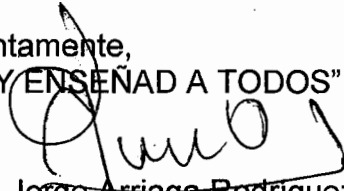
Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis del (de la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares** carnet No. **9118555** titulado "**La Necesidad de Conformación de la Tecnoocracia Guatemalteca para la Continuidad de Políticas Públicas**".

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Jorge Arriaga Rodriguez
Coordinador Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c. archivos
seb
/4



Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, dieciocho de noviembre del año dos mil diez.

ASUNTO: El (la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**,
carnet No. **9118555** continúa el trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área
de Metodología, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis **Lic. José David Talé Rosales**,
para que brinde la asesoría y emita su dictamen correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



[Handwritten Signature]
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente

c.c. Archivos

seb :

/5

Guatemala, 08 de febrero de 2,011

*Señora
febrero 8/2011.*

Licenciada
Geidy Magali de Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente


Señora Directora:

Por medio de la presente me permito informarle que en calidad de Asesor de Tesis, he tenido a la vista el trabajo de investigación denominado "La necesidad de conformación de la tecnocracia guatemalteca para la continuidad de políticas públicas" realizado por el bachiller Rubén Eduardo Mejía Linares, alumno de la carrera de Ciencia Política, identificado con el número de carne 91-18555; trabajo mediante el cual el bachiller Mejía desea sustentar su examen público, previo a obtener el título de Politicólogo en el grado de Licenciado.

El informe final de tesis del bachiller Mejía presenta aspectos de relevancia para la ciencia política, al referirse a las políticas públicas en Guatemala y la relación de la tecnocracia con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las mismas, por lo que constituye un material de consulta para científicos sociales relacionados con el tema.

Después de haber acompañado el trabajo de investigación y haber incorporado satisfactoriamente las recomendaciones formuladas, manifiesto que el presente trabajo se encuentra en condiciones para continuar su trámite y la revisión de estilo correspondiente.

Cordialmente,


Lic. José David Talé Rosales
Politicólogo
Colegiado 578



Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, quince de febrero del año dos mil once.

ASUNTO: El (la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**,
carnet No. **9118555** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) **José David Talé Rosales**, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,



"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Geidy Magali De Mata Medrano
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/seb



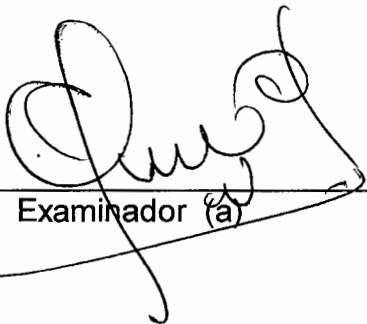
Escuela de Ciencia Política

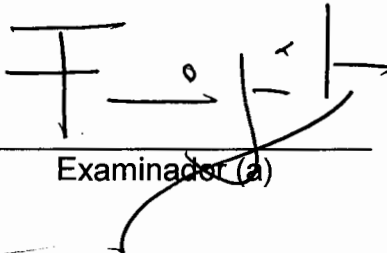
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

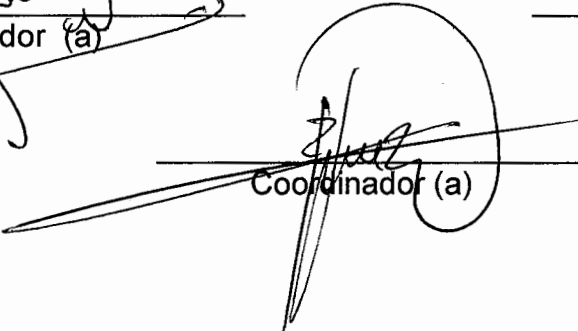
ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el siete de marzo del año dos mil once, se procederá a la evaluación por la Terna Examinadora del Examen de Defensa de Tesis, conformada por el Lic. Jorge Arriaga Rodríguez, Lic. Francisco José Lemus Miranda y el Coordinador del Área de Ciencia Política, Lic. Roberto Jiménez Ayala, presentada por el (la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**, carné No. **9118555**, de su tesis titulada: "**La Necesidad de Conformación de la Tecnoocracia Guatemalteca para la Continuidad de Políticas Públicas**".

Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador proceden a verificar las correcciones hechas al estudiante y habiendo comprobado que efectivamente se efectuaron las modificaciones recomendadas se da por **APROBADA**, para que continúe con su trámite respectivo. Dado en la ciudad de Guatemala a los dieciocho días del mes de marzo del año dos mil once.


Examinador (a)


Examinador (a)


Coordinador (a)

c. c. archivos
7/seb



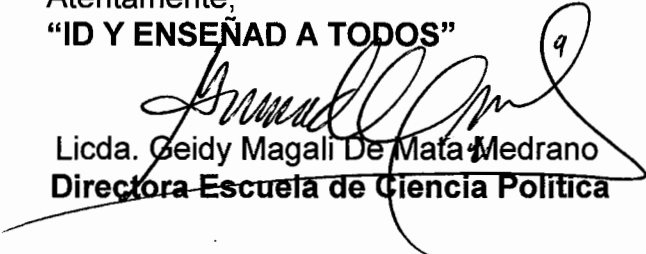
Escuela de Ciencia Política

Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintisiete de junio del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Rubén Eduardo Mejía Linares**, carnet No. **9118555**, titulado **“La Necesidad de Conformación de la Tecnocracia Guatemalteca para la Continuidad de Políticas Públicas”**.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. Archivos
8/seb





Acto que dedico:

A mis hijos por ser la parte que me da fortaleza para seguir adelante, a mi padre por su apoyo brindado, a mis catedráticos que colaboraron en mi proceso de formación especialmente al
Lic. Jorge Enrique Arriaga

INDICE

	Página
Introducción-----	1
Capitulo 1, Aspectos Teóricos Metodológicos -----	4
1.1--Marco Teórico -----	4
1.2--Definición del Problema -----	7
1.3 Justificación del Estudio -----	9
1.4 Hipótesis -----	10
1.4.1 Operacionalización de Hipótesis -----	11
1.4.1.1 Variable Dependiente -----	11
1.4.1.2 Variable Independiente -----	12
1.5 Objetivos -----	13
1.5.1 Objetivo General -----	13
1.5.2 Objetivos específicos -----	13
2. Aspectos metodológicos -----	14
2.1 Delimitación del Problema -----	14
2.1.1 Delimitación conceptual -----	14
2.1.2 Delimitación temporal -----	14
2.1.3 Delimitación espacial -----	14
2.2 Metodología y técnicas -----	15
2.3 Técnicas e instrumentos -----	16
2.3.1 La entrevista focalizada -----	16
2.3.2 Análisis bibliográfico y hemerografico-----	16
2.3.3 Análisis de contenido -----	16

Capítulo II Burocracia, tecnocracia y servicio civil -----	17
1. Burocracia -----	17
2. Servicio Civil -----	22
3. Tecnocracia -----	26
Capítulo III El Diseño de las políticas públicas desde el Estado-----	29
1. La formulación de las políticas públicas desde el Estado -----	29
2. El lugar en donde tienen origen las políticas públicas -----	31
3. La formulación de políticas públicas en el Estado Guatemalteco -----	33
3.1 Estructura administrativa de las unidades responsables de la formulación de Políticas públicas -----	36
3.2 Formulación y consenso de políticas -----	36
3.3 Implementación -----	37
3.4 Seguimiento y evaluación -----	38
3.5 Metodología y técnicas utilizadas para la verificación de cumplimiento de metas Y objetivos de políticas públicas -----	38
3.6 Condicionantes administrativas, funcionales y legales que dificultan la formulación e implementación de políticas públicas en el país -----	39
3.6.1 Falta de definición específica por parte de las leyes vigentes -----	40
3.6.2 Falta de coherencia de las políticas globales y sectoriales con las políticas de Gobierno, entidades descentralizadas y autónomas -----	40
3.6.3 Falta de carrera administrativa dentro de los órganos de planificación -----	42
Capítulo IV La burocracia como condicionante para la implementación de políticas públicas de largo plazo -----	43
1. Presentación de resultados -----	43
1.1 Entrevista a informantes clave -----	43

2. Descripción de Caso	53
2.1 La excepción de la regla: La Política macroeconómica	53
2.2 Descripción de variables y condicionantes	53
2.3 Factores Determinantes	57
3. Discusión de Resultados	59
Conclusiones	65
Bibliografía	67

INTRODUCCION

Cada cuatro años en el Estado guatemalteco se repite la historia. El relevo del partido en el gobierno, lleva implícito el relevo de los cuadros medios y los altos funcionarios de Gobierno. Los funcionarios que dejan el gobierno, se van con todo lo que ello lleva como consecuencia. Si bien es cierto que se van con la ideología y forma de trabajo del gobierno saliente, con los vicios y con las cosas que el nuevo grupo gobernante no comparte, también es cierto que se llevan consigo la experiencia que pudieron haber adquirido en el tiempo que prestaron su servicio al Estado, con el aprendizaje que le costo a las instituciones en horas hombre, en capacitaciones, en adiestramientos, en inducciones, probablemente en aprendizaje en el extranjero y en fin es una dinámica de prueba y error en la que cae el Estado en cada inicio de período constitucional de gobierno.

Por otro lado, es usual que la nueva clase gobernante no comparta los programas y/o políticas del anterior gobierno. Así que cada inicio de gobierno es igual a inicio de nuevas políticas públicas y en muchas ocasiones hechar en saco roto las políticas del anterior gobierno para iniciar un gobierno con un nuevo enfoque. Muchas veces se pasa por el proceso de creación nuevas dependencias del gobierno, nuevas campañas informativas, nuevos funcionarios, nuevos procedimientos, nuevas perspectivas, nuevas prioridades, nuevas metodologías y nuevas políticas.

Considerando esta problemática el objetivo de la presente investigación es determinar si la conformación de la tecnocracia en Guatemala es la variable que puede hacer viable la implementación de políticas públicas que permanezcan en términos del tiempo

Para ello se parte de que la burocracia debe de entenderse como estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquías y relaciones impersonales. En términos prácticos un todo que consta de varios niveles de dirección, los cuales deben tener una institucionalidad que debe ser estable, respetada y duradera en términos del tiempo.

Para desarrollar la investigación se plantean los objetivos, la justificación del estudio, la delimitación territorial, conceptual y en términos del tiempo de la misma, para pasar a conocer un marco teórico que ahonda en los conceptos más relevantes de las variables de la investigación. Asimismo se plantean la metodología y las técnicas consistentes, entre otras, en llevar a cabo una descripción de caso sobre la política macroeconómica, a efecto de cumplir con los objetivos de la misma, validar o invalidar la hipótesis y en base a ello poder deducir las conclusiones y recomendaciones del objeto de estudio planteado.

En el capítulo II se hace una revisión de los conceptos teóricos que van a dar sustento para formular las entrevistas y la discusión de resultados, pasando así por la revisión y definición de los términos de burocracia, servicio civil y tecnocracia, abordándolos desde diferentes puntos de vista, según los autores citados, las corrientes de pensamiento, el desenvolvimiento a través de la historia y sus acepciones en la actualidad.

El capítulo III se concentra en la otra parte de la investigación, las políticas públicas, tratando de ahondar en los contenidos que puedan proporcionar una mejor noción de lo que se puede entender por política pública. Para ello se necesita desagregar una serie de elementos determinantes como lo son: a) el diseño de las políticas públicas; b) la formulación de las políticas desde el Estado; c) el o los lugares en donde efectivamente tienen origen las políticas, para finalmente revisar; d) la formulación de políticas públicas en el caso particular del Estado guatemalteco.

En este apartado se hace una breve revisión del mandato legal del ente planificador en Guatemala, SEGEPLAN, para posteriormente caer a aspectos más prácticos y operativos como son la estructura de las unidades administrativas responsables de la formulación de políticas públicas, la implementación de estas, el seguimiento y evaluación, la metodología y técnicas utilizadas para la verificación de cumplimiento de metas y objetivos; y, finalmente las condicionantes administrativas, funcionales y legales que condicionan la formulación de políticas públicas en el país.

Con los insumos que teóricamente y materialmente aportan los primeros tres capítulos, el investigador, basándose en el diseño de la investigación y utilizando la metodología de marco lógico al operacionalizar la hipótesis planteada, formula una serie de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados por su experiencia con el objeto de estudio. Esta información en su conjunto sirve de base para el desarrollo del IV capítulo denominado la fragilidad de la burocracia como condicionante para la implementación de políticas de largo plazo. Después de una serie de consideraciones teórico, prácticas se hace la descripción del caso de la política macroeconómica, como una excepción de la regla en el sentido de que esta constituye una política que se mantiene estable a través del tiempo y de los diferentes períodos de Gobierno.

Finalmente se hace la discusión de resultados en donde el investigador hace su aporte científico al objeto de estudio, teniendo en cuenta todos los conceptos, definiciones, categorías, variables y condicionantes abordados a lo largo de la investigación, para finalmente concluir con las conclusiones y recomendaciones de la misma.

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS Y METODOLÓGICOS

1. ASPECTOS TEORICOS

1.1 Marco Teórico

Por técnico se entiende ordinariamente un especialista o sea un actor social con competencia en un sector particular de la experiencia colectiva, que desempeña su función de acuerdo con un programa de eficiencia. Al contrario del técnico, el tecnócrata no es un especialista. Entiéndase bien también el tecnócrata parte de la competencia y tiende a la eficiencia. Pero mientras el técnico se califica como un experto de lo particular, el tecnócrata se define como un experto de lo general. Si el primero es un especialista el segundo es un generalista, caracterizado como es, por una multiplicidad de funciones y por un conocimiento global de las variables de la acción.¹

Otro elemento que se debe considerar en la palabra "tecnocracia" concierne a la esencia y a la naturaleza del *Kratos* de que son detentadores los tecnócratas. Se pasa efectivamente de la tesis que configura este poder como mera capacidad de influir, mediante una función de consulta técnica, en las decisiones de los órganos políticos, a la tesis que descubre en la tecnocracia un régimen social caracterizado por la emancipación del poder respecto de sus rasgos políticos tradicionales y respecto de la asunción de una configuración diversa, despolitizada y de competencia. En otros términos se asiste a un verdadero despojo de la función de toma de decisiones sobre la cosa pública por obra de los "expertos", que toman el lugar de los hombres políticos, en tanto que la decisión de tipo político, y por eso mismo abierta a la discrecionalidad, cede

□

¹ Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 1552 .

terreno a una decisión entendida como resultado de cálculos y previsiones científicas y por lo tanto exenta de residuos discrecionales.²

Otro ángulo del cual puede ser visto el término tecnocracia corresponde al encuadramiento social de los tecnócratas. Se afirma que estos constituyen ya sea una simple categoría profesional o bien un grupo social. En la medida en que los tecnócratas son una cosa o la otra su comportamiento varía sensiblemente, en el ámbito de los sentimientos de pertenencia e identificación a la persecución de objetivos solidarios. Si la tecnocracia se considera como categoría profesional, es probable, que los distintos componentes conserven orientaciones diversas y, en consecuencia, una amplia disponibilidad para la persecución de finalidades opuestas. Por el contrario si los tecnócratas se toman o son tomados como una clase social se deriva de esto la tendencia de una identidad mucho más marcada de sus objetivos públicos.

Etimológicamente, el término tecnocracia se deriva de los vocablos griegos tecno (técnica) y Krat^{ra} (fuerzo, dominio o poder). Tecnocracia significa literalmente gobierno de los técnicos, el técnico que gobierna es por consiguiente un tecnócrata, o más bien lo que se considera como que la tecnocracia es el gobierno llevado por un técnico o especialista de alguna materia que ejerce su cargo público con tendencia a encontrar soluciones apegadas a la técnica, que sean eficaces y que estén por encima de consideraciones ideológicas, políticas o sociales³.

Por su relación, otro concepto importante para la presente investigación, es el de burocracia. Para la sociología, la burocracia es una estructura organizativa caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales. Hipotéticamente y en forma ideal constaría de varios niveles de

□

² Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 1551 s.s.

³ *Tecnocracia*. Hipertexto

dirección que requerirían de muchas aprobaciones con firma para la toma de cualquier decisión.⁴ Etimológicamente proviene de buro = oficina y cracia = poder.

A su vez el problema aborda la situación de la no continuidad de las políticas públicas debido a la fragilidad de la tecnocracia, o más bien a la imposibilidad de constituir a esta. En ese sentido se entenderá a la política pública como un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. Es decir, cuando desde el Estado se plantean propuesta de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas un rol fundamental.

Por otro lado, las políticas públicas deben estar sustentadas en una filosofía que oriente las acciones, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.⁵

La fragilidad por su parte intuitivamente se relaciona con la cualidad de los objetos, sujetos o sistemas, objetos de estudio, de quebrantarse con fragilidad. Técnicamente se define como la capacidad de un objeto de

□

⁴ *Burocracia*. Hipertexto.

⁵ Modesta, Juan. *Políticas públicas y regiones*. Hipertexto.

fracturarse con escasa deformación a diferencia de otros que se quebrantan tras sufrir acusadas deformaciones.⁶

Al mencionar Servicio Civil se hace referencia al sistema de reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos del sector público, que garantiza el acceso a la función pública por méritos de carrera y preparación, la permanencia en base al desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera.⁷ Para el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública el servicio civil se entiende como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema, de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos, constituyen las características del servicio civil.⁸

1.2 Definición del Problema

El servicio civil en Guatemala es aún una materia pendiente en el proceso de modernización del Estado. La ley de Servicio Civil vigente es obsoleta, continúa inalterada desde su promulgación en 1968 a través del decreto No. 1748. Dicha ley 50 años después no se adapta a los cambios propios del Estado Guatemalteco en pleno siglo XXI y ha sido ampliamente rebasada por las necesidades del servicio y la dinámica de los tiempos actuales. Entre otros, han sido analizados como obstáculos de dicha ley la discrecionalidad en los ascensos que obvia el procedimiento de oposición; la evaluación de desempeño

□

⁶ *Fragilidad*. Hipertexto.

⁷ Mascota, María de los Ángeles, et al (2005): *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. P. 10.

⁸ *Ibid.*

que es inaplicable, un régimen disciplinario y sancionatorio débil que motiva el incumplimiento de la ley y por supuesto la mala remuneración de los profesionales y un recurso humano poco capacitado.

La revisión del actual sistema y el planteamiento de nuevas propuestas es una *tarea de vital importancia* en el que la clase política, académica, sindical y trabajadora debe involucrarse, en la medida que se demanda contar con un Estado eficaz que es una condicionante para promover el crecimiento y reducir la pobreza y el subdesarrollo del país. Para el Estado guatemalteco es imprescindible fortalecer la institucionalidad para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia.

El análisis del servicio civil guatemalteco debe apuntar a promover una *reforma que atraiga el mejor capital humano, con mejores capacidades*, que impulse la carrera administrativa basada en los méritos y promueva el empoderamiento de los servidores públicos.

Todo este contexto del Servicio Civil obsoleto en Guatemala no permite la consolidación de una carrera civil dentro del Estado. La tecnocracia no puede consolidarse más haya de un período de gobierno. Esto a su vez dificulta la implementación de políticas públicas, políticas de Estado que sean de mediano y largo plazo y que tengan efectos trascendentales para el desarrollo del país.

Por el contrario cada cuatro años desfila una nueva generación de personas a los altos mandos y mandos medios del Gobierno, a quienes les tomará un tiempo prudencial enrolarse en el conocimiento de la institución para la que prestan sus servicios y en las funciones que les competen. Es decir cada cuatro años se lleva a cabo un ensayo de prueba y error para la conducción de las políticas de desarrollo que se han de implementar en nuestro país.

1.3 Justificación del Estudio

El papel del Estado en el desarrollo económico y social de un país es indiscutiblemente trascendental. Es el Estado el eje generador o el principio de la espiral para iniciar, impulsar y consolidar ese anhelado desarrollo nacional. Sin embargo ese principio de la espiral no será efectivo sino cumple de manera eficaz con el papel que le corresponde. Por el contrario la pobreza y el subdesarrollo también pueden ser producto de la ineficiencia del Estado. Dichas condiciones a su vez generan la violencia social, la delincuencia, la corrupción y la ingobernabilidad de un régimen.

El Estado, la clase, el partido y la ideología en el poder se concretiza a través del recurso humano que lo ejerce, de tal forma que el estudio del sector laboral público resulta de considerable trascendencia no sólo para la administración, sino también para la ciencia política.

Como se mencionó anteriormente la carrera administrativa dentro del sector público sigue siendo una materia reprobada para el Estado Guatemalteco, por lo que el estudio, las aportaciones, conclusiones y recomendaciones que se puedan formular acerca de la misma son de importancia para el sector público en general.

Por su lado, en la historia de los últimos años en Guatemala, se puede apreciar como los gobiernos solamente aplican y llevan a cabo políticas de Gobierno y no así políticas de Estado. Cada cuatro años a la llegada de un nuevo gobierno, cambian las agendas, los enfoques las prioridades, la visión propia del nuevo grupo en el poder y como consecuencia las buenas o malas políticas que el gobierno anterior pudo haber estado llevando a cabo son abandonadas y se inicia un nuevo proyecto.

Conceptualmente hay que mencionar que las políticas públicas deben estar al servicio de los asuntos públicos, sustentada en la administración pública, porque por lo general operan con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta su ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas fases tiene sus propios objetivos, significados y metas, pero el conjunto de estas fases deben construir el proceso total. El objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común. Y por supuesto la política pública va ser implementada, supervisada y probablemente ejecutada por servidores públicos, por esa burocracia, entendida de manera muy general como el conjunto de normas y procedimientos que rigen a los trabajadores del sector público.

1.4 Hipótesis

La fragilidad de la tecnocracia guatemalteca, en términos del sistema de servicio civil, es una condición que limita la continuidad de políticas públicas de Estado.

1.4.1 OPERACIONALIZACIÓN DE HIPOTESIS

1.4.1.1 Variable dependiente

La fragilidad de la tecnocracia guatemalteca, en términos del sistema de servicio civil

Marco Lógico⁹

Variable	Indicadores	Medios de Verificación	Fuentes
1. La fragilidad de la tecnocracia guatemalteca, en términos del sistema de servicio civil	1.1 Carrera civil dentro del Estado	1.1.1 Continuidad del funcionariado	1.1.1.1 Fuentes bibliográficas y hemerográficas
	1.2 Legislación relacionada con la carrera civil	1.1.2 Índice de rotación de personal	1.1.2.1 Estadísticas del sector público
1.1.2.2 Número de empleados públicos			
			1.1.2.3 Tiempo promedio de servicio
			1.1.2.4 Bajas y altas en un período de tiempo determinado
			1.1.2.5 Entrevistas en estudio de caso
		1.2.1 Ley de Servicio civil	1.2.1.1 Ley de servicio civil

□

⁹ BID (1999): La matriz de Marco Lógico. P 1 s.s.

1.4.1.2 Variable independiente

Condición que limita la continuidad de políticas públicas de Estado

Marco Lógico¹⁰

Variable	Indicadores	Medios de Verificación	Fuentes
1. Condición que imposibilita la implementación de políticas públicas de Estado	Planteamientos de políticas públicas de Estado	1.1.1 Políticas de Estado formuladas durante los últimos 2 periodos constitucionales	1.1.1.1 Fuentes bibliográficas y hemerográficas
	Ejecución de políticas públicas de Estado	1.2.1 Políticas de Estado ejecutadas durante los últimos 2 periodos constitucionales	1.2.1.1 Fuentes bibliográficas y hemerográficas 1.2.1.2 Entrevistas
	Entorpecimiento de políticas públicas de Estado	1.3.1 Descripción y enumeración de políticas de Estado interrumpidas	1.3.1.1 Fuentes hemerográficas y bibliográficas 1.3.1.2 Entrevistas
	Políticas de Estado normadas por la legislación vigente	Legislación vigente	Legislación vigente Entrevistas

¹⁰ *Ibíd*

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo General

- Determinar si la conformación de la tecnocracia guatemalteca es la variable que puede hacer viable la implementación de políticas públicas que permanezcan en términos del tiempo.

1.5.2 Objetivos Específicos

- Evaluar la forma en que aplica y se hace efectiva la carrera civil dentro del Estado Guatemalteco.
- Analizar la legislación vigente que norma el desarrollo de la carrera civil dentro del Estado Guatemalteco.
- Identificar los planteamientos de políticas públicas de Estado formuladas durante los dos últimos períodos constitucionales de gobierno.
- Identificar las políticas públicas de Estado ejecutadas durante los dos últimos períodos constitucionales.
- Indagar sobre la relación de la legislación vigente que norma el desarrollo de la carrera civil dentro del Estado Guatemalteco con la implementación de políticas públicas de Estado durante los últimos dos períodos constitucionales de gobierno.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Delimitación del Problema

2.1.1 Delimitación conceptual: La investigación se centrará principalmente en los conceptos y definiciones de burocracia, tecnocracia, políticas públicas, políticas de Estado, servicio civil, carrera administrativa y legislación para el servicio civil.

2.1.2 Delimitación temporal: Por ser una investigación que pretende analizar la implementación de políticas públicas, analizará los planteamientos y ejecución de las mismas durante los últimos dos períodos constitucionales de gobierno. En cuanto a la legislación se analizará la vigente durante el presente año. Asimismo se recopilarán las estadísticas y los indicadores de la permanencia que tuvo la burocracia durante los dos últimos períodos constitucionales de gobierno y en específico se analizará esta misma situación en la Secretaria de Programación y Planificación de la Presidencia –SEGEPLAN-.

2.1.3 Delimitación espacial: Debido a que la investigación se fundamentará en análisis bibliográfico y hemerográfico el ámbito espacial de aplicación es todo el territorio guatemalteco. En el Estado guatemalteco la observancia de la ley es para todo el territorio. Asimismo el análisis cuantitativo de la burocracia y de las políticas públicas de Estado es de aplicación para todas las dependencias del Organismo Ejecutivo que a su vez tienen jurisdicción en todo el territorio nacional. Para la presente investigación se analizará específicamente, a manera de estudio de caso, la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

2.2 Metodología y técnicas

Para poder alcanzar los objetivos plantados se utilizará la siguiente metodología:

- 2.2.1 Indagadora a través del proceso de recolección de información, en este caso de las fuentes primarias, personas entrevistadas conocedoras del Sistema de Servicio Civil en Guatemala así como de la implementación de políticas públicas de Estado en nuestro país. Personas con experiencia y conocimiento de la Secretaria de Programación y Planificación de la Presidencia –SEGEPLAN-
- 2.2.2 Demostrativa mediante la comprobación de las variables que expone la hipótesis, confrontándolas con la realidad a través de los mecanismos de análisis de contenido, síntesis y análisis comparativo de los elementos teóricos con la praxis arrojada por las entrevistas realizadas.
- 2.2.3 Inducción - deducción, debido que de los resultados finales del trabajo de recolección de datos de fuentes primarias y secundarias, se deducirán generalidades que servirán para la formulación de conclusiones y recomendaciones.
- 2.2.4 Exposición de los resultados conceptualizando, especificando y sintentizando los resultados obtenidos a través del informe final.
- 2.2.5 Análisis en el proceso de consulta de bibliografía y legislación, que servirá para documentar y fundamentar la parte teórica de la investigación.

2.3 Técnicas e instrumentos

2.3.1 La entrevista focalizada. Entendida como el proceso por medio del cual dos o más personas entran en estrecha relación verbal, con el objetivo de obtener información confiable sobre todo o algún fenómeno que se estudia. Se llevará a cabo con informantes claves, es decir, personas conocedoras y con experiencia en la temática de las políticas públicas, políticas de Estado y la tecnocracia. El tipo de entrevista a utilizar será la dirigida (semiestructurada) con preguntas cerradas y abiertas.

2.3.2 Análisis bibliográfico y hemerográfico. Se plantea recurrir a la lectura y análisis de contenido de documentos, estudios e informes acerca del tema. Se consultará fuentes bibliográficas, fuentes hemerográficas, haciendo revisión de periódicos y revistas que hagan referencia al tema, durante el tiempo que abarca la investigación.

2.3.3 Análisis de contenido. Se utilizará el análisis de contenido y resumen de las entrevistas realizadas, para la formulación de deducciones que permitan emitir juicios y formular las conclusiones y recomendaciones de la investigación a realizar. Asimismo análisis de la ley de Servicio Civil así como sus propuestas de reforma y demás legislación vigente relacionada con la temática.

CAPITULO II

BUROCRACIA, TECNOCRACIA Y SERVICIO CIVIL

Para la presente investigación resultan de gran importancia conceptos que se interrelacionan y que tienen que ver con el objeto de estudio, tales como burocracia, tecnocracia y servicio civil. En el presente capítulo se hace una breve definición de dichos conceptos pasando por una revisión de la evolución que los mismos han tenido a través de la historia, con sus diferentes teóricos y corrientes de pensamiento hasta llegar a la época actual.

Los tres conceptos han sido ampliamente teorizados y sujetos de cambios de paradigmas dentro de las ciencias sociales y específicamente dentro de la ciencia política. Cabe señalar que estos conceptos han evolucionado a lo largo de la historia no solo teóricamente, si no que han correspondido a corrientes de pensamiento que han modificado las formas de la administración pública en diferentes latitudes. La discusión acerca de los mismos continúa, las reformas a los sistemas de servicio civil, por ejemplo, aún no terminan ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo, una serie de reformas que inició por los años 80 aún no se termina de perfeccionar. Guatemala se encuentra inmersa dentro de ese mismo proceso.

1. BUROCRACIA

El término burocracia fue utilizado por primera vez hacia la mitad del siglo XVIII por el economista fisiocrático Vincent de Gournay, para designar el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal constituido para tareas especializadas bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano¹¹. Esto ya nos forma una idea del sentido con el que nació este término, es decir, tenía cierta connotación negativa. Con esta connotación fue acogido el término a principios del siglo XIX para atacar el formalismo, la altanería y el espíritu de cuerpo de la administración pública en los regímenes autoritarios, especialmente en Alemania. Esta acepción de la palabra se utilizó más en el lenguaje común y llegó hasta nuestros días para

¹¹ Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 426.

referirse críticamente a la proliferación de normas y reglamentos, al ritualismo, a la falta de iniciativa, al desperdicio de recursos, en síntesis al influjo de las grandes organizaciones públicas y privadas.¹²

Un sentido igualmente negativo se desarrolló dentro del pensamiento Marxista. Aún cuando Marx sólo se ocupó marginalmente del tema, sus seguidores, al encontrarse en la práctica frente a la tarea de construir el partido y el Estado socialista se vieron obligados a prestar más atención a los problemas organizativos que esto conllevaba. Así Lenin fue acusado por sus mismos detractores de izquierda de sofocar la espontaneidad revolucionaria de la clase obrera con una férrea organización burocrática del partido. Así permanentemente dentro del movimiento y pensamiento de izquierda persisten estas polémicas de manera que los conceptos de burocracia, burocratismo y burocratización se utilizan para indicar la progresiva rigidez del aparato del partido y del Estado a expensas de las exigencias de la democracia de base.

Sin embargo durante el siglo XIX se utiliza el término burocracia en otro sentido: el técnico, el cual se refiere al conjunto de estudios jurídicos y de ciencia de la administración alemanes que versan sobre el *bureausystem*, el nuevo aparato administrativo del imperio prusiano organizado monocrática y jerárquicamente que, a principios del siglo XIX, sustituye los viejos cuerpos administrativos colegiados. Bajo este concepto se hace énfasis en la rígida normativa y se refiere particularmente a la especificación precisa de las tareas, a la atribución de esferas de competencia bien delimitadas y a los criterios de admisión de carrera. Bajo esta acepción técnica – jurídica el concepto de burocracia designa una teoría y una práctica de la administración pública que se considera la más eficiente posible¹³.

Estas tres acepciones históricas de burocracia y que corresponden a grandes corrientes de pensamiento de la ciencia política y las ciencias sociales que se pueden resumir en: disfuncionalidad organizativa, antidemocraticidad de los aparatos de partido y estatales; y, técnicas de la administración pública, se

¹² Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 426.

¹³ Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 165.

han integrado en la jerga de las ciencias sociales modernas para dar lugar a una gran proliferación conceptual. En todos estos conceptos se deben considerar por aparte de la conceptualización construida por Max Weber quien teorizo profundamente sobre la burocracia considerándola como una variante moderna y específica de las soluciones dadas al problema general de la administración.

De esa manera Weber teoriza sobre el poder, sobre el origen del mismo, sobre la legitimidad y legalidad del mismo. Así afirma que el dominio legal se caracteriza desde el punto de vista de la legitimidad, por la existencia de normas formales y abstractas y, desde el punto de vista del aparato, por la de un cuerpo administrativo burocrático. De manera que define a la burocracia como la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro del dominio legal.

Para Weber las características de la burocracia son las siguientes:

- a) En una organización burocrática existen reglas abstractas a las que están ligadas los detentadores del poder, el aparato administrativo y los dominados. Las órdenes se legitiman sólo en la medida en que quien las emite no se sale del ordenamiento jurídico impersonal del que recibe su poder de dominio y, en forma simétrica, que la obediencia sólo es obligatoria dentro de los límites fijados por dicho ordenamiento.
- b) La organización burocrática se caracteriza por relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas sistemáticamente en un modo jerárquico, por esferas de competencia claramente definidas, por una clara división del trabajo y por una definida separación entre persona y oficio, en el sentido de que empleados y funcionarios no poseen a título personal los recursos administrativos, de los cuales deben rendir cuentas. Adicionalmente las funciones administrativas se ejercen de manera continuada y basándose en documentos escritos.
- c) El personal empleado por la estructura administrativa burocrática es típicamente libre, es tomado bajo contrato, en virtud de calificaciones

técnicas específicas, se le compensa con un estipendio fijo en dinero, tiene una carrera regular y considera el propio trabajo como una ocupación de tiempo completo.

De manera que la carrera dentro de la administración pública forma parte del modelo burocrático de implementación de políticas, el cual se caracteriza por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración. Como ya se ha dicho el modelo burocrático tiene su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América de finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del Estado: “una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas”.¹⁴ En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad.¹⁵

El modelo burocrático, también llamado weberiano, asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración. También exigen neutralidad por parte de los funcionarios “expresándose en la predisposición a actuar cabalmente en el desempeño de la función, buscando los caminos más apropiados en la

¹⁴ Crozier, Michel. *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

¹⁵ Perry Becke, Theo Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996. Citado por Francisco Longo, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad, trabajo comisionado* por el Banco Interamericano de Desarrollo para la primera reunión del Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia, Washington, 26-27 abril 2001, p.7. Citado con autorización del autor.

obtención de los objetivos legítimos que expresa la política gubernamental, así como en el empeño por prestar el servicio abnegadamente en beneficio de la ciudadanía, al margen de las preferencias subjetivas o políticas".¹⁶

Históricamente la administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración. Como explica Juan Pablo Guerrero, "en el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los "clientes" privilegiados en los sectores sociales administrados".¹⁷

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares: "ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mando jerárquica".¹⁸ No obstante, la transición hacia una era de la información, a la que algunos han denominado post-industrial, ha generado cada vez mayores dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, ofrecer servicios de alta calidad, impulsar altos niveles de productividad y mantener el balance de las finanzas públicas. El servicio civil tradicional ha sido cuestionado y criticado en la mayoría de los países que lo adoptaron. Las principales críticas se centran en la falta de eficiencia y efectividad, altos costos fiscales, burocratismo, rigidez de las políticas de remoción y falta de rendición de cuentas por parte de los

¹⁶ Bonifacio, Jose Alberto. "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en *Reforma y Democracia*, num.4, julio de 1995, p.1.

¹⁷ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2000, p.9.

¹⁸ Osborne, David. *Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones*, ponencia presentada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* pág. 10

funcionarios públicos. En este contexto, la mayoría de los países desarrollados han emprendido reformas a sus sistemas de servicio público; aunque la velocidad, sentido y medidas de las reformas varían de manera significativa.

2. SERVICIO CIVIL

Servicio civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”.¹⁹

El servicio civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada, por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo.²⁰ En ese sentido, las reglas del sistema de servicio civil, señala Oscar Oszlak, “garantizan a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial”.²¹

De acuerdo con diversos autores el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

- El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.

¹⁹ Guerrero, *op.cit.*, p.2.

²⁰ Guerrero, *op.cit.*, p.6.

²¹ Oszlak, Oscar. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p.2. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* pág. 11

- Posee un sistema de formación y capacitación permanente, diseñado de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.²²

El cuadro 1 presenta, de manera esquemática, la evolución general de los sistemas de servicio público. La primera etapa, identificada con el patronazgo, fue sustituida por los servicios de carrera en diversos países del mundo a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX. La segunda etapa, la del servicio de carrera, se encuentra en un proceso de reforma desde los años ochenta.

Cuadro No. 1
Evolución de los sistemas de servicio público

Etapa	Valor dominante	Sistema dominante	Razones para el cambio	Etapas de transición
Uno	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas	Patronazgo	Modernización + Democratización	
Dos	Eficiencia + Derechos individuales	Servicio Civil	Modernización + democratización	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de leyes de servicio civil - Creación de oficinas de servicio civil - Desarrollo de políticas y procedimientos de administración del personal
Tres	Receptividad a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas + derechos individuales	Patronazgo + servicio civil + negociación colectiva	Balance dinámico entre valores y sistemas	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo público a un nivel apropiado - Balance entre: <ul style="list-style-type: none"> *derechos individuales y eficiencia *centralización / descentralización * Flexibilidad / Políticas uniformes * Valores competitivos

²² Sánchez Flores, Alfredo. "Hacia el servicio público de carrera", en Gobierno del Estado de México, *Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio 1999, p.70; Guerrero, *op.cit.* Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública **pág. 12**

La tercera etapa no pretende desaparecer los servicios de carrera, sino modificar algunas de sus características con el fin de conseguir una serie de metas entre las que se encuentran la racionalización de recursos, un mayor grado de flexibilidad y mayor cercanía a las necesidades, demandas y opiniones de los ciudadanos. En síntesis, el argumento más común sobre la reforma de los servicios públicos sostiene que el sistema burocrático requiere de cambios institucionales, estructurales y culturales para sustituir el control de procesos por el control de resultados: "la idea central es que esta autonomía en la gestión de organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución de acuerdo con las demandas y requerimientos de los tiempos actuales".²³

Los impulsores y teóricos de las reformas administrativas y de las reformas a la gestión pública de recursos humanos argumentan que los sistemas tradicionales de servicio civil contienen una serie de problemas y carencias que impiden el buen funcionamiento de la administración pública. "En el alma del aparato burocrático –apunta David Osborne- acecha un fanático del control. Los empleados son piezas de un mecanismo que está sumamente regulado. Su trabajo se divide en diferentes funciones y está descrito pormenorizadamente. Los directores se ocupan de las ideas, mientras que los trabajadores llevan a cabo las tareas que tienen encomendadas. Sus conductas se establecen mediante normas y trámites detallados. Los inspectores se aseguran de que los cumplan".²⁴

De esa manera durante los últimos años ha habido toda una corriente de pensamiento y una tendencia a nivel mundial de impulsar reformas a los

²³ Arellano, David, Gil, José Ramón, Ramírez Macías, Jesús y Rojano, Angeles. "Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Reforma y Democracia*, num.17, junio 2000, p.2.

²⁴ Osborne, David y Prastrik, Meter. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997, p.33.

sistemas de servicio civil y a los modelos burocráticos. De esta manera se ha evolucionado hasta llegar a conocer lo que se a denominado “*Nueva Gerencia Pública*” que es un modelo en el que se parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en el ámbito público, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público de trabajo (cuadro 2). El modelo comparte muchas de sus características con la “Reinvención Pública”:

En este sentido, las reformas a la administración de recursos humanos han tenido dos orientaciones. Por un lado, la perspectiva eficientista, caracterizada por la lucha contra el déficit y la disminución del gasto. Por el otro, la del “servicio público”, que hace énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración. Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en los sistemas Burocráticos. Para reducir la rigidez, este paradigma busca construir procesos descentralizados de toma de decisiones, impulsar la diversidad y moderar la rutina en favor de la creatividad y la voluntad emprendedora.²⁵

Los promotores de la reforma gerencial del estado señalan que una característica central del modelo es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario; y convierte a los ciudadanos en parte integrante de la evaluación y gestión de las políticas públicas. Según algunos autores este es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad.

La “Nueva Gerencia Pública”, ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y disciplina de los empleados públicos en la mayoría de los países desarrollados. Por ejemplo, en Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda se iniciaron procesos de reforma administrativa, incluidos los sistemas de servicio civil, durante los años ochenta, generando expectativas y subsecuentes reformas en los países

²⁵ Osborne, David y Prastrik, Peter. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997, p.33.

Europeos. La idea común, sostienen especialistas en la llamada "Reinvención Gubernamental" como Osborne, es que en un mundo en constante y rápido cambio -con ciudadanos más exigentes, competencia global y restricciones fiscales- las organizaciones públicas deben ser esbeltas, flexibles, competitivas, innovadoras y sensibles a las necesidades de los ciudadanos.²⁶

El cuadro que a continuación se presenta muestra como ha venido cambiando el paradigma del servicio civil a lo largo de los últimos años, con la denominada Nueva Gerencia Pública.

Cuadro No. 2
Cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados

Administración Burocrática	Nueva Gerencia Pública / Reinvención
<ul style="list-style-type: none"> - Modelo Weberiano / estructuras de dirección jerárquicas - Dirigido por reglas, medios y procesos de toma de decisiones - Evaluación basada en el respeto por las reglas (estatutos, órdenes) - Centrado en las tareas/funciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructuras flexibles - Importancia de los resultados - Evaluación basada en el desempeño - Centrado en los clientes/ciudadanos

3. TECNOCRACIA

Por técnico se entiende ordinariamente un especialista o sea un actor social con competencia en un sector particular de la experiencia colectiva, que desempeña su función de acuerdo con un programa de eficiencia. Al contrario del técnico, el tecnócrata no es un especialista. Entiéndase bien también el tecnócrata parte de la competencia y tiende a la eficiencia. Pero mientras el técnico se califica como un experto de lo particular, el tecnócrata se define como un experto de lo general. Si el primero es un especialista el segundo es un generalista, caracterizado como es, por una polivalencia de funciones y por un conocimiento global de las variables de la acción.²⁷

²⁶ Osborne, David y Prastrik, Peter. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997, p.33.

²⁷ Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 1552 .

El concepto de tecnócrata, nos lleva obligadamente al término de tecnocracia, mismo que se impone a partir de los primeros años 1930 para indicar la progresiva expansión —alentada por parte de algunos, temida por otros— del poder de los técnicos de producción (químicos, físicos e ingenieros) basado en el supuesto de que quien está capacitado para gobernar el proceso industrial empresarial está capacitado para gobernar no solamente enteros sectores productivos, sino también la sociedad industrial en su conjunto.

Otro elemento que se debe considerar en el término “tecnocracia” concierne a la esencia y a la naturaleza del *Kratos* de que son detentadores los tecnócratas. Se pasa efectivamente de la tesis que configura este poder como mera capacidad de influir, mediante una función de consulta técnica, en las decisiones de los órganos políticos, a la tesis que descubre en la tecnocracia un régimen social caracterizado por la emancipación del poder respecto de sus rasgos políticos tradicionales y respecto de la asunción de una configuración diversa, despolitizada y de competencia. En otros términos se asiste para un verdadero despojo de la función de toma de decisiones sobre la cosa pública por obra de los “expertos”, que toman el lugar de los hombres políticos, en tanto que la decisión de tipo político, y por eso mismo abierta a la discrecionalidad, cede terreno a una decisión entendida como resultado de cálculos y previsiones científicas y por lo tanto exenta de residuos discrecionales.²⁸

Otro ángulo del cual puede ser visto el término tecnocracia corresponde al encuadramiento social de los tecnócratas. Se afirma que estos constituyen ya sea una simple categoría profesional o bien un grupo social. En la medida en que los tecnócratas son una cosa o la otra su comportamiento varía sensiblemente, en el ámbito de los sentimientos de pertenencia e identificación a la persecución de objetivos solidarios. Si la tecnocracia se considera como categoría profesional, es probable, que los distintos componentes conserven orientaciones diversas y, en consecuencia, una amplia disponibilidad para la persecución de finalidades opuestas. Por el contrario si los tecnócratas se

²⁸ Bobbio, Mateucci N. y G. Pasquino et. al. 1983 (1998): *Diccionario de política*. P. 1551 s.s.

toman o son tomados como una clase social se deriva de esto la tendencia de una identidad mucho más marcada de sus objetivos públicos.

En consecuencia la tecnocracia es el gobierno llevado por un técnico o especialista en alguna materia de economía, administración, etcétera; que ejerce su cargo público con tendencia a hallar soluciones apegadas a la técnica o técnicamente eficaces por encima de otras consideraciones ideológicas, políticas o sociales. Algunos teóricos afirman que la primera tecnocracia que se concibió fue la del *gobierno de sabios* en la República de Platón.

La utilización del concepto de tecnocracia se atribuye al filósofo y sociólogo francés Claude-Henri Rouvroy, conde de Saint-Simon (1760-1825), que en su obra *Réorganisation de la société européenne*, de 1814, afirma:

"Todas las ciencias, no importa de la rama que sean, no son más que una serie de problemas que solucionar, de cuestiones que examinar, y se diferencian entre ellas sólo por su naturaleza. De esta forma, el método que se aplica a alguna de ellas conviene a todas las demás por el mero hecho de que conviene a algunas [...]. Hasta el momento el método de las ciencias experimentales no ha sido aplicado a las cuestiones políticas: cada uno ha contribuido con sus propias formas de ver, de razonar, de evaluar, y la consecuencia es que todavía no hay exactitud de soluciones ni generalidad de resultados. Ahora ha llegado el momento de superar esta infancia de la ciencia".²⁹

De manera que bajo esta corriente de pensamiento la cosa pública se limita a ser una cuestión técnica, afirmando que en las ciencias sociales también se debe aplicar el método experimental con el objetivo de comprobar y validar los mejores resultados aplicados a la sociedad en su conjunto.

²⁹ Hipertexto. *Tecnocracia*.

Capítulo III

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL ESTADO

Durante décadas las diferentes corrientes de pensamiento que se refieren a la política, la administración pública y las políticas han concebido y abordado a estas como objetos de estudio diferentes y separados el uno del otro. Sin embargo la relación de las políticas públicas con el sistema político no deja de situarse sino en el ámbito de la dicotomía entre Administración, entendida como el proceso mediante el que se llevan a cabo decisiones y políticas y política.

Partiendo entonces de que dichas categoría están interrelacionadas y dependen y condicionan una a la otra, en el presente capítulo se hacen algunas consideraciones teóricas acerca de la formulación de políticas públicas, del lugar en el que concretamente tiene origen las políticas, de quien o quienes específicamente formulan las políticas, para llegar precisamente al caso guatemalteco. Para el efecto se analiza a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- como órgano al que le corresponde formular, planificar y programar las políticas en general del Estado Guatemalteco, haciendo para ello algunas consideraciones prácticas que condicionan esta actividad.

1. LA FORMULACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL ESTADO

Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado. Dentro de una amplia definición de políticas, la formulación es una operación abstracta. Entre la formulación y la acción media la distancia que hay entre lo concreto y lo abstracto.

El proceso de concreción de una política implica por lo general, la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando, y a la vez, materializando la política. Establecer si ésta fue implementada requiere reagregar las acciones para recuperar su sentido, para restablecer el vínculo entre praxis y norma, entre acción y formulación.

Esta última operación introduciría una dimensión exógena a la burocracia estatal, ya que el proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil, cuyo comportamiento condiciona la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación. Esto significa que la relación estado-sociedad se concreta a través de sucesivas tomas de posición de diferentes actores sociales o estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intra-burocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales³⁰.

Esta interpretación concibe al estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones como de la relación de fuerzas existentes entre estas.

Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento, cuya cristalización es, en gran medida producto de las alternativas de los conflictos sociales disputados en esta arena.

Todo nuevo régimen se propone no sólo alterar las relaciones de fuerzas en la sociedad, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre aparato y proyecto puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, es decir, modificar situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales³¹.

³⁰ Oszlak. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas." Hipertexto.

³¹ Oszlak. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas." Hipertexto.

Al privilegiar determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato del estado nuevas tensiones en tanto privilegia ciertos organismos y programas en detrimento de otros.

Sus comportamientos tienden más a ajustarse a la racionalidad dictada por los intereses que defiende que a la lógica de la decisión política que los afecta. Desde esta perspectiva, lo que las instituciones hacen no puede ser visto simplemente como la traducción en acción ("implementación") de un conjunto de normas . Su actividad refleja más bien intentos de compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder. Una de las consecuencias de este proceso conflictivo es la introducción en el aparato estatal de un alto grado de incoherencia y rigidez³².

2. EL LUGAR EN DONDE TIENEN ORIGEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La administración pública se encuentra subordinada al régimen político, en diferente grado según sus componentes, aun cuando representa una realidad organizativa diferente a las estructuras políticas de éste. De alguna manera, las reglas de la burocracia clásica optimizan los valores de predicción y de la eficiencia, que lo son para la puesta en marcha de cualquier política, mientras que opera contra los valores de la adaptabilidad y de la respuesta inmediata, que son imperativos para la formulación de la política en una democracia con éxito³³.

Este mismo aspecto es abordado por otros autores al señalar que se dan dos aspectos sobresalientes, el primero referido a como hacer que las políticas públicas sean más efectivas en resolver problemas sociales, mientras que el segundo afecta a la manera en que debe llevarse a cabo el trabajo gubernamental de forma que este sujeto al control popular, o, en otras palabras que permanezca permanentemente en la esfera de lo político.

³² Oszlak. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas." Hipertexto.

³³ Mayer, 1989: 121 en Alcántara Saez, Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. P.113.

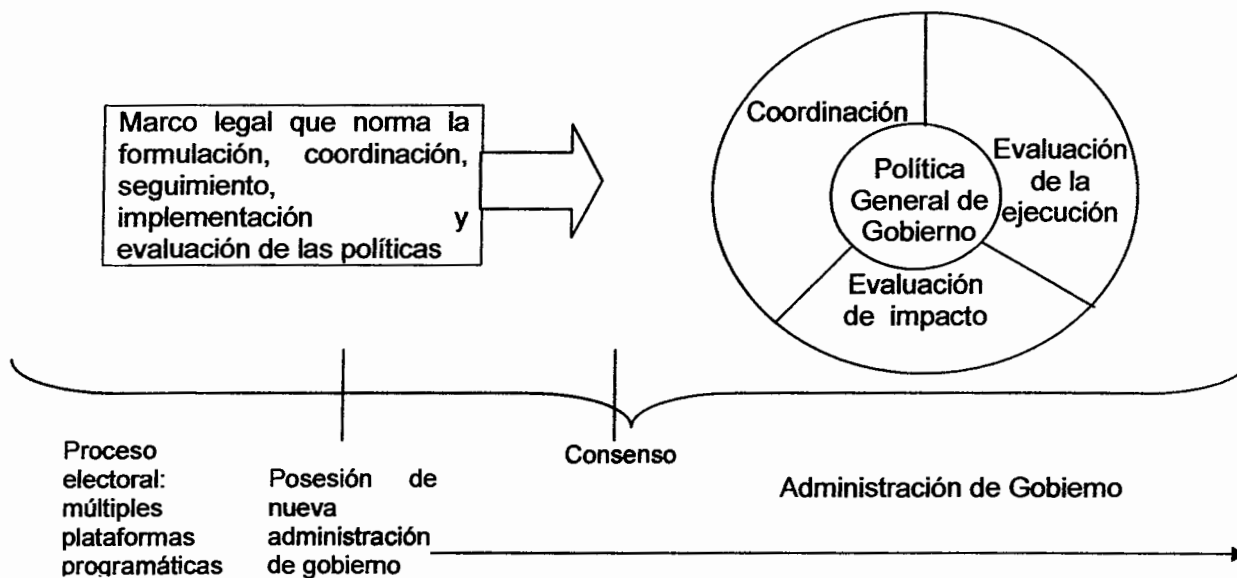
La situación entonces radica tanto en el nivel de la autonomía de la administración pública a la hora de conformarse, como en el aspecto más fundamental del proceso de generación de productos donde aparecen muy integrados los aspectos puramente administrativos y los políticos.

Con el pasar del tiempo y la consolidación de la administración pública se ha llegado a determinar que la misma poseía tres características básicas: la burocracia, las actividades en gran escala y las responsabilidades en la formulación en la ejecución de políticas. En ese orden de ideas se tiene por una parte el conglomerado que representa la administración pública y por otra las actividades administrativas y su necesaria diferenciación de las políticas públicas; y, adicionalmente la relación entre el polo que representa el gobierno que hace la política pública y el polo que la administra.

En los Estados desarrollados, hay que considerar que el proceso político está en las manos, salvo algunas excepciones, de aquellos que son tecnológicamente competentes para comprender los problemas, las alternativas políticas y sus respectivos efectos; estos tecnócratas o expertos tienden a encontrarse, ya sea en los niveles superiores de la administración pública o del sector administrativo del gobierno en los grupos de interés organizados.

De manera que en la práctica se da una carrera de relevos, en donde los políticos transmiten su agenda de acuerdo a su tendencia ideológica y su programa de gobierno a los órganos de planificación de políticas públicas, quienes deberán plantearlas y plasmarlas en términos técnicos y operativo – funcionales, para trasladarla a las instituciones de gobierno quienes deberán implementarlas. Posteriormente viene el proceso de evaluación, por las entidades a las que les compete. De manera gráfica se podría representar de la siguiente manera³⁴:

³⁴ Gomez, Fredy (2007): *La institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala*. Hipertexto. SEGEPLAN



El anterior esquema, ilustra como funciona en términos formales como opera la mecánica de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. También como es que se interrelacionan los aspectos políticos, políticas y administración pública. Pero en la práctica difiere mucho de ello, motivo por el cual a continuación se aborda el tema de la elaboración, formulación y evaluación de políticas públicas en Guatemala, para lo cual es imprescindible hacer referencia al ente que por mandato legal tiene esta atribución.

3. LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República.

A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos³⁵.

La SEGEPLAN es por ley el órgano responsable de la planificación del Estado. En ese sentido coordina, apoya, y asesora la formulación de las Políticas Públicas en el marco de la rectoría sectorial, vela porque las mismas se articulen con los planes nacionales y locales de desarrollo y se considere en ellas las relaciones Estado - Sociedad y la participación organizada de la sociedad civil, tanto en la formulación como en su contenido, considerando los escenarios de decisión pública institucional y territorial, el contexto nacional e internacional y las realidades y características étnico-culturales.

Para hacer operativa su naturaleza, la SEGEPLAN tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

La SEGEPLAN tiene entre sus mandatos orientar los procesos de políticas públicas de forma tal que apoyen el desarrollo del país. Las distintas instituciones de gobierno, en sus distintos niveles de administración, son rectores de sus políticas públicas.

En la Ley del organismo ejecutivo decreto 114-97 le asigna las siguientes funciones a la SEGEPLAN³⁶:

- a) Coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución.
- b) Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la preinversión.

³⁵ SEGEPLAN. Hipertexto

³⁶ Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

- c) Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.
- d) Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales.
- e) Preparar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con la política general del Gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual.
- f) Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República, individualmente o en Consejo de Ministros, sobre los resultados alcanzados, debiendo proponer las rectificaciones que estime necesarias.
- g) Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente de la República y en consulta con los Ministerios de Estado, las entidades estatales correspondientes y otros Organismos del sector público, las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable proveniente de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que le sea otorgada para la realización de proyectos de interés común y coordinar su ejecución.
- h) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público y territorial.
- i) Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente, la política de preinversión, y promover la creación de los mecanismos financieros que funcionen descentralizadamente para el efecto.

- j) Crear y administrar el banco de becas que ofrece la comunidad internacional.
- k) Llevar a efecto las tareas que le sean confiadas por el Presidente y Vicepresidente de la República.
- l) Elaborar y proponer al Presidente de la República, para su aprobación, el proyecto de reglamento orgánico interno de la Secretaría a su cargo, en el que se han de establecer la estructura, organización y responsabilidades de sus dependencias, conforme a esta ley.
- m) Realizar las funciones y atribuciones que la Constitución Política atribuye al Órgano de Planificación del Estado y las que al mismo o a la Secretaría General de Consejo Nacional de Planificación Económica atribuyan otras leyes.

3.1 Estructura administrativa de las unidades administrativas responsables de la formulación de políticas públicas.

En la SEGEPLAN existe la subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales la cual es la encargada de apoyar la implementación de políticas públicas, a través de la implementación de instrumentos de gestión y esquemas de coordinación, principalmente en el ámbito de la política social del país. Así mismo le corresponde administrar la política de becas y velar por la correcta administración del Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo –FINABECE-³⁷

La Subsecretaria de Políticas Globales y Sectoriales además debe contribuir a la efectividad de las Políticas Públicas a través de la coordinación, asesoramiento y facilitación del proceso de Políticas Públicas en ámbitos generales, sectoriales y transversales. Para el efecto cuenta con las Subdirecciones de Planificación, de Análisis y Evaluación y de Seguimiento.

³⁷ Manual de Organización y Funciones, SEGEPLAN. Hipertexto.

3.2 Formulación y consenso de políticas

Guatemala tiene en vigencia diferentes tipos de políticas públicas, que constituyen documentos orientadores del quehacer gubernamental. Los lineamientos Generales de Gobierno, constituyen la política general de gobierno y orientan el accionar de este último para el período 2004-2008.

Cuadro No. 3
Políticas Públicas Vigentes Administración 2004-2007

Tipo de Política	Cantidad
Política General (Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008)	1
Políticas Transversales	18
Políticas Sectoriales	22
Otras Políticas	3
Total	44

Fuente: Elaborado con base en la recopilación de políticas públicas vigentes al 03 de enero de 2008

3.3 Implementación

Existe todo un cuerpo legal que respalda el proceso de implementación de políticas, especialmente el ejercicio de la rectoría sectorial de las instituciones en la implementación de sus políticas. Parte fundamental de este proceso es la articulación plan - presupuesto. Asimismo, la importancia de esta articulación es básica para hacer efectiva la alineación entre las políticas y planes con sus respectivos presupuestos y lograr los resultados esperados.

La Ley del Organismo Ejecutivo asigna a la SEGEPLAN la función de elaborar conjuntamente, con el Ministerio de Finanzas Públicas, los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los

correspondientes presupuestos anuales y multianuales. Con base en esta ley se desprenden varios procesos de coordinación dentro de la formulación del presupuesto.

3.4 Seguimiento y evaluación

A la SEGEPLAN le corresponde darle seguimiento a la política general de gobierno. En atención al mandato de evaluar la ejecución de la Política General de Gobierno, la SEGEPLAN inició, a finales del año 2004, la implementación del Sistema de Metas de Gobierno - SIGOB. Este sistema está conformado por un conjunto de metodologías de programación y seguimiento, a través de las cuales se obtiene información actualizada sobre el avance de metas e indicadores priorizados en el marco de la Política General de Gobierno. Adicionalmente, el SIGOB se apoya en una herramienta informática disponible en la red electrónica de Internet.

3.5 Metodología y técnicas utilizadas para la verificación de cumplimiento de metas y objetivos de políticas públicas.

Respecto a las técnicas utilizadas para la verificación de cumplimiento de metas y objetivos de políticas públicas la SEGEPLAN lleva a cabo el análisis de políticas públicas en varios puntos del proceso de elaboración e implementación de las mismas

Inicialmente SEGEPLAN participa, por demanda, del proceso de elaboración de micro-políticas o políticas institucionales de los diferentes organismos del Estado. De tal manera que asesora a las entidades en garantizar que las políticas formuladas respondan a las políticas de gobierno y a los compromisos de Estado. Adicionalmente SEGEPLAN ha creado varios mecanismos que sirven para monitorear el accionar del Estado y el cumplimiento de metas y objetivos cabe destacar la existencia de mecanismos como:

1. SNIP, El sistema Nacional de Inversión Pública tiene como propósito central mejorar la calidad de la inversión pública. Define y ordena técnicamente el proceso de inversión, para que los recursos del estado

se utilicen para financiar las iniciativas de inversión de mayor rentabilidad económica y social. A criterio de SEGEPLAN el sistema ofrece las ventajas de promover la transparencia de la inversión pública, facilitando la auditoría social, coadyuva al proceso de descentralización de la administración pública, es un instrumento operativo de la planificación participativa, vincula la planificación con la asignación de recursos de inversión y fortalece y moderniza la gestión pública.

2. Actualmente la SEGEPLAN impulsa el Modelo de Gestión Territorial (MGT) para contribuir a la descentralización, la participación y coordinación interinstitucional por medio del sistema de consejos de Desarrollo. El MGT impulsa el enfoque territorial de las inversiones públicas y está integrado por sistemas articulados entre sí siendo estos el Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINPET) Sistema Nacional de la Pre-inversión (SINAPRE) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ubicados y coordinados todos por la Subsecretaría de Políticas Públicas.

Todos estos sistemas permiten planificar en función de objetivos estratégicos y por tanto metas claras para proyectos del Estado en sus diferentes niveles de ejecución. Finalmente, SEGEPLAN también lleva a cabo informes de la ejecución de la política pública desde el punto de vista financiero, dicho análisis está dirigido al Ministerio de Finanzas y pretende coadyuvar el proceso de formulación de techos presupuestarios elaborados por el mismo.

3.6 Condicionantes administrativas, funcionales y legales que dificultan la formulación e implementación de políticas públicas en el país.

Las dificultades observadas en la formulación e implementación de políticas públicas en el país son de diversa índole, iniciando por la falta de un plan de Estado de largo plazo que marque una visión compartida sobre el país que necesitamos y queremos lograr, existe una visión cortoplacista se atiende

lo urgente lo de mayor importancia dadas determinadas condiciones políticas económicas y sociales.

A lo anterior se adiciona la temporalidad de la administración de gobierno con prioridades de 4 años hay escasa continuidad de procesos, lo que evidencia falta de voluntad política para avanzar en el cumplimiento de objetivos estratégicos de mediano y largo plazo. Entre las principales desafíos que encuentran la efectiva formulación e implementación de políticas públicas se pueden mencionar:

3.6.1 Falta de definición específica por parte de las leyes vigentes que no facilita la coherencia entre políticas:

La Ley del Organismo Ejecutivo estipula que las políticas sectoriales deben formularse en coordinación con la política general. En lo referente a la política general, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la misma debe ser coordinada por el Presidente de la República. El mismo cuerpo legal dispone como función del Vicepresidente coordinar la política de desarrollo de la nación. Por su parte la Ley Orgánica del Presupuesto estipula que los planes son la expresión de las políticas de desarrollo. Finalmente la Constitución Política de la República de Guatemala expresa la importancia de la formulación de la política de desarrollo urbano y rural. Otras leyes hablan de la política económica y social, pero ninguna ley define las similitudes o la coherencia entre estas políticas.

3.6.2 Falta de coherencia de las políticas globales y sectoriales con las políticas de gobierno, entidades descentralizadas y autónomas.

Debido a que los ministerios y secretarías llevan a cabo la ejecución de las acciones de gobierno, la política general de gobierno brinda un marco de referencia, ya que será en las políticas sectoriales e institucionales donde se definirán las acciones en los niveles de gobierno.

En todo este proceso y normativa de diferentes leyes se avizoran contradicciones que finalmente dificultan la coordinación y coherencia, así podemos mencionar que, según el artículo 27, numeral c) de la Ley del Organismo Ejecutivo las políticas sectoriales deben planificarse, ejecutarse y evaluarse de forma que guarden coherencia con la política general de Gobierno. Tomando en consideración que las políticas transversales, teóricamente, abarcan las políticas sectoriales, se asume que deben guardar coherencia con la política general de gobierno. Por otro lado, la política general de gobierno se materializa en los niveles gubernamentales. Así corresponde a los Gobernadores *“propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central y velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el artículo 134, literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala”*³⁸.

Entre las obligaciones de los municipios y las entidades descentralizadas y autónomas figura la de coordinar su política con la política general del Estado, según el inciso a) del artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Todo esto en la práctica la coordinación y coherencia de la política general de gobierno con los sectores y los niveles administrativos de este y con las instituciones autónomas y descentralizadas, hay que señalar, constituye un problema técnico que trasciende la norma y que, entre otras cosas, se relaciona con aspectos muy prácticos tales como el tiempo de ejecución, la compatibilidad de las agendas, los recursos financieros, las capacidades técnicas y operativas, la falta de coordinación y un sin fin de aspectos a considerar.

³⁸ Artículo 47, literales d) y e), *Ley del Organismo Ejecutivo*.

3.6.3 Falta de carrera administrativa dentro de los órganos de planificación de políticas públicas

Según información proporcionada por la SEGEPLAN su carrera administrativa esta normada por el Decreto No. 1748 del Congreso de la República - Ley de Servicio Civil -. Es decir que esta institución no cuenta con un propio reglamento de clasificación de puestos y régimen de salarios.

Al considerar que la carrera administrativa dentro de SEGEPLAN esta normada por la Ley de Servicio Civil, se deduce que la misma conlleva todas las ventajas y desventajas de la misma, entre las que podemos mencionar:

- Sistema obsoleto que no está adecuado a las necesidades actuales;
- No contempla un verdadero sistema de carrera administrativa, que contemple un modelo de escalafones que permita al servidor público desarrollar una carrera dentro de la administración pública;
- Carece de un sistema de evaluación de desempeño;
- Carece de un sistema de estimulación meritoria o por competencias;
- Los puestos claves, encargados de la formulación y evaluación de políticas, se encuentran dentro del Servicio Sin Oposición, por lo que la forma de optar al puesto queda a discreción de las autoridades de la Institución y a la vez, su posición y estabilidad dentro de la misma es vulnerable;
- Posee un régimen disciplinario complejo y burocrático que hace poco viable la aplicación de procedimientos administrativos – disciplinarios, lo cual tiene consecuencias en la actitud hacia el trabajo del servidor público.

De estas consideraciones se puede deducir que en el proceso de selección de personal no existe en la práctica real un mecanismo que permita el constituir una burocracia con altos nivel de preparación y experiencia que permita darle seguimiento a los programas y procesos de formulación y monitoreo de las políticas públicas.

Capítulo IV
LA BUROCRACIA
COMO CONDICIONANTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE LARGO PLAZO

1. PRESENTACION DE RESULTADOS

1.1 Entrevista a Informantes Clave.

A través de las entrevistas realizadas a informantes calificados se obtuvo información para análisis y elementos de juicio que permitieran formular consideraciones acerca del tema de la tecnocracia, la burocracia, el servicio civil y su relación con la implementación de políticas públicas en Guatemala. Las entrevistas se practicaron a personas que están vinculadas con el servicio civil o con la formulación, planificación, ejecución y/o implementación de políticas públicas en Guatemala.

El tipo de entrevista utilizada fue la semiestructurada y se abordaron diferentes temas con cada uno de los distintos actores, dependiendo de la institución a la que pertenecen, su experiencia y su especialidad. Producto de ello se presentan a continuación los resultados y la información que se obtuvo a través de dichas entrevistas.

Siguiendo esa lógica de investigación se abordaron por aparte los temas de formulación, implementación, planificación y ejecución de políticas públicas; la implementación de políticas públicas sostenibles; y, por otro lado la burocracia, tecnocracia, servicio civil y su sostenibilidad.

De esa manera con respecto al proceso de planificación, formulación, seguimiento y control de políticas públicas se abordó con SEGEPLAN como ente rector en Guatemala de esta temática, derivado de lo cual se pudo determinar que legalmente SEGEPLAN desarrolla sus funciones de acuerdo a lo que establecen distintos instrumentos legales, tales como la Constitución Política de

la República; artículo 202, Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 14; Reglamento Orgánico de SEGEPLAN (Acuerdo Gubernativo 114-97); Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Artículos 5,7,8 y 27, Ley de Desarrollo Social, artículos 18, 19, 21, 22, 23, 28, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46 y 47. Sin embargo a criterio del entrevistado para que SEGEPLAN pueda desarrollar efectivamente su rol de liderazgo y como ente rector de las políticas públicas en Guatemala son necesarios instrumentos legales que, además de establecer funciones puntuales, hagan de la SEGEPLAN rectora y que participe en procesos fundamentales para el Estado.

Para abordar esta temática se entrevistó a la Secretaria de SEGEPLAN, Karin Slowing, quien afirma que con esta finalidad SEGEPLAN ha impulsado procesos para lograr de manera legal su objetivo central a través del Sistema Nacional de Información. En acompañamiento a esta iniciativa se encuentran en el proceso de establecer La Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo y su marco estratégico, la Política de Ordenamiento Territorial en Guatemala y la Ley de Ordenamiento Territorial, entre otros. A lo interno se ha llevado a cabo un proceso de modificación del Reglamento Orgánico Interno de la SEGEPLAN que tiene como objetivo proveer coherencia y articulación en el actuar interno.

En la actualidad una de los mecanismos para ejercer control sobre las políticas públicas es el desarrollo de sistemas y establecimiento de procesos a través de los cuales se puedan registrar y dar seguimiento no sólo a las políticas públicas sino también a programas y proyectos de Gobierno, entre estos se encuentran la Base de Datos de la asistencia para el desarrollo (DAD), el centro de acopio virtual de políticas públicas, la Unidad de Monitoreo de Políticas Públicas, el Centro de Información Estadística (CIE) y la Unidad de Análisis Socioeconómico (UNASE).

A la pregunta de cómo afectan los cambios de Gobierno, y consecuentemente los cambios de funcionarios, en la aplicación y seguimiento a

las políticas públicas en Guatemala, la entrevistada responde que sin duda alguna, los cambios de Gobierno y funcionarios han afectado históricamente el seguimiento de rutas transversales y planes de largo plazo. El sistema ha funcionado de manera que, la inmediatez y el corto plazo son las pautas del accionar de las mismas instituciones. Esto afecta de gran manera la posibilidad de establecer una continuidad en los esfuerzos y la propia implementación de las políticas públicas. De manera que la falta de institucionalización de las distintas entidades en el Estado Guatemalteco ha mostrado ser un obstáculo primordial para establecer una capacidad de respuesta real para las necesidades de la población; resultando aún más complicado de esta manera, concretar políticas de Estado.³⁹

Así la entrevistada considera que aún dentro de la SEGEPLAN ha afectado la falta de institucionalidad en el seguimiento a las políticas públicas y reconoce que en la actualidad se hacen esfuerzos para fortalecer esa fragilidad, esfuerzos tales como los ya mencionados, el Centro de Acopio de Políticas Públicas, la Unidad de Monitoreo trabajando con entidades sectoriales para dar a conocer la política pública y la capacitación en las instituciones en planificación con base en la política pública. De esta manera se ve en la SEGEPLAN la institucionalización del tema y su preparación para asesorar de mejor manera la institucionalización de esta perspectiva en otras entidades del Estado. “Mediante este proceso se tiene la expectativa de un blindaje de los vaivenes políticos para procesos de largo plazo”.⁴⁰

Al cuestionamiento de qué papel cree que juega la legislación en el diseño y seguimiento de políticas públicas la entrevistada considera que en un sistema de derecho como el guatemalteco, la legislación representa el elemento más fuerte para llevar una idea a la realidad. Por lo tanto, la legislación puede darle la fuerza para llevar a la práctica la política pública o por el contrario,

³⁹ Slowing, Karin, Entrevista.

⁴⁰ *Ibíd*

puede poner obstáculos estructurales al cumplimiento de las mismas. Pero adicionalmente de que la legislación es una variable determinante en la implementación de políticas públicas, estas, por su misma naturaleza, requieren de instituciones capaces de formularlas y llevarlas a la realidad y de un ciclo de políticas públicas funcional para cumplir con sus objetivos.⁴¹

Abordando el tema de manera más práctica y cuestionando a la entrevistada con respecto a qué hacer concretamente para lograr la implementación de políticas públicas como verdaderas políticas de Estado en Guatemala, responde que para ello se requiere:

- El establecimiento concreto del objetivo a perseguirse, así como una visión clara de lo que son las políticas públicas y de sus procesos a implementarse;
- Legislación coherente que apoye los planteamientos generales que proponga la política pública, siendo de esta manera un canal y un facilitador de la implementación de política pública;
- Claridad y efectividad en los pasos de: diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política pública;
- Instituciones fortalecidas y articuladas que responsan a las necesidades de implementación de política pública en cada uno de sus ámbitos;
- Equipos con recurso humano técnico y político con las capacidades necesarias para hacer una comprensión general de la importancia de la política pública y las herramientas necesarias para llevar a la práctica;
- Asesoría eficaz para la formulación y seguimiento de la política pública, así como, efectuar monitoreo y evaluación de la misma teniendo como proyección medir el impacto que la misma ha tenido en la población;
- Finalmente, y en su contexto general, es necesario un cambio sustancial en el sistema en el que se trasladan las políticas públicas a la realidad. De esta manera es vital la vinculación de los niveles: Política Pública – Planificación –

⁴¹ *Ibíd.*

Presupuesto. En este sentido, es también, vital el blindaje de este proceso con respecto a la discrecionalidad política.⁴²

Concentrándose cada vez más en el objeto de estudio y en el afán de establecer la relación entre la tecnocracia en las instituciones públicas y su incidencia en la continuidad de las políticas públicas, la entrevistada considera que la falta de una administración pública coherente, funcional y preparada es otro elemento esencial en este tema, haciendo notar que en los últimos años, la capacidad del Estado para captar a los especialistas en áreas sustantivas para el desarrollo estatal ha disminuido considerablemente. Muchos técnicos con capacidades y preparación especializada han salido del Estado por mejores oportunidades en organizaciones no gubernamentales, cooperación internacional e incluso en la iniciativa privada. Igualmente, la dinámica de los últimos años ha favorecido la contratación por medio de consultorías, lo que repercute en que el conocimiento no se internalice y que haya continuidad en la gestión de las acciones estratégicas de las instituciones.

Asimismo los técnicos con capacidades especializadas dentro del Estado reciben de manera limitada oportunidades de capacitación adicional para potencializar su desempeño. Derivado de ello, vale destacar la necesidad de que el Estado realice esfuerzos para invertir en su capital humano desarrollando especialmente su capacitación y estrategias para la estabilidad laboral. De igual manera, debe desarrollar la competitividad del Estado como oferta laboral frente a la iniciativa privada y la cooperación internacional.⁴³

En consecuencia cuando llega el momento de implementar políticas públicas las debilidades dentro de la administración pública se hacen evidentes por todo lo anteriormente considerado.

⁴² *Ibíd*

⁴³ *Ibíd.*

Siguiendo la lógica de la presente investigación, la siguiente área a indagar fue concretamente la relacionada con el servicio público y su carrera administrativa.

De esa manera se entrevistó al responsable de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dependencia del Gobierno, que como su nombre lo indica es la encargada de la administración del personal del Estado. A la pregunta de que si cuenta la ONSEC con los instrumentos legales, técnicos y operativos para ser efectivamente el ente rector del servicio civil de los trabajadores del Estado, responde que si y que ONSEC es el órgano ejecutivo encargado de la administración del sistema de Servicio Civil y del Régimen de Clases Pasivas del Estado, acciones que se fundamentan en leyes y disposiciones legales e instrumentos técnicos, administrativos y operativos, entre los que se pueden mencionar la Constitución Política de la República, la Ley de Servicio Civil, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, el Reglamento de la Ley de Clases Pasivas del Estado, Ley de Salarios de la Administración Pública, las Normas sobre Administración de Personal en el Organismo Ejecutivo, y el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, entre otros.

Aparte de estos y otros instrumentos legales los Acuerdos de Paz también recogieron el ánimo de reformar y modernizar la administración pública, tales como el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, a) modernización de la administración pública;⁴⁴ Acuerdo sobre el Fortalecimiento

⁴⁴ Compromiso 43. La administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Descentralización y Desconcentración. Compromiso 44. Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. Literal b) Promover la descentralización de los sistemas de apoyo,... el Sistema de Recursos Humanos, el sistema de información y estadísticas.... Profesionales y dignificación de los servidores públicos. Compromiso 46. El Estado debe contar con un personal calificado que permita el manejo, honesto y eficiente de los recursos públicos. Para ello, es necesario: literal a) Establecer la carrera de servicio civil.

del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, f) Profesionalización del Servidor Público.⁴⁵

A lo interno ONSEC cuenta también con instrumentos técnicos y operativos que facilitan su actuar técnico y con ello el proceso de la administración del recurso humano de las instancias públicas que están bajo su cobertura, sean manuales, instructivos, reglamentos, etc; aunado a que durante el transcurso del año se socializan con las diferentes dependencias las diferentes políticas y procedimientos de trabajo.⁴⁶

A la pregunta de cómo considera que afectan los cambios de Gobierno, y consecuentemente los cambios de funcionarios, en la conformación de la burocracia y la tecnocracia en Guatemala, el entrevistado considera que el cambio de cuadros dirigenciales en la administración pública es una situación que se ha venido aplicando y acentuando en los últimos gobiernos. Personal que ha sido capacitado y/o formado en la gestión pública, ha sido desplazado por personas que han ingresado al servicio por cuestiones de carácter político partidista y no necesariamente únicamente del partido de Gobierno. El costo de ello para el Estado es alto, adicional a lo invertido en la formación de esos cuadros, se debe contemplar lo relativo al pago de prestaciones laborales.

Además, el cambio de funcionarios en la administración pública se refleja en la forma inmediata, en virtud de que el pensamiento de una persona ejerciendo como administrador, como director responsable del funcionamiento del todo o una parte del aparato público, es quien debe como parte de su actuar, imprimir sus elementos básicos de la planificación administrativa a la entidad que dirige, como son: sus principios, políticas, doctrina, filosofía y estrategias de trabajo a sus subalternos, para que de tal forma se conduzcan a su alcance, mantenimiento y superación de la visión, misión, objetivos y metas propuestas

⁴⁵ Compromiso 55, literales a) Modernizar la administración pública..., y, b) establecer la carrera de servicio civil.

⁴⁶ Meofo, Marco Tulio, Entrevista.

para la organización. Bajo tal esquema del pensar – hacer como modelo de conducción superior de una institución pública, generalmente y durante un corto o largo de tiempo de dirigir una entidad una persona, los empleados públicos amoldan su actuar a tal pensamiento, sea para bien o mal de una institución y, dependiendo lo que un cambio en la conducción superior o de cuadros medios resulten en una entidad, así se afectará la imagen y el quehacer de dicha institución.⁴⁷

Por no estar establecido como un Plan de Carrera Administrativa y en el cual priven un conjunto de principios, normas y procedimientos para regular el ingreso, los derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos, es que es muy común el despido de funcionarios capaces. Para ello se debe estipular que con carácter estable presten sus servicios de naturaleza permanente en la administración pública; asegurando la permanencia, desarrollo y ascenso de las personas que han ingresado con base en calificación, méritos, capacidad, especialización, tecnificación y profesionalización.

Así al abordar al entrevistado sobre sus opinión acerca de que si la legislación vigente en materia laboral para los trabajadores del Estado responde a las necesidades actuales para la efectiva conformación de una burocracia y tecnocracia en Guatemala, responde en definitiva que no, y que producto de ello es que se encuentra en el Congreso de la República un Proyecto de Reformas a la Ley de Servicio y a la Ley del Organismo Ejecutivo.

Ambas iniciativas de reformas pretenden crear los mecanismos legales que permitan fortalecer, mediante la reestructuración y readecuación del Sistema de Servicio Civil, los procesos de reclutamiento, selección, inducción, desarrollo, evaluación, promoción, permanencia y retiro del personal que labora en instituciones políticas del Organismo Ejecutivo y de entidades descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias en esta materia. Con dichas

⁴⁷ *Ibíd.*

iniciativas se busca adecuar la legislación nacional a las normas de carácter internacional, tales como Convenios Suscritos con la Organización Internacional del Trabajo.⁴⁸

Como complemento a la reforma a la Ley de Servicio Civil se requiere de otros instrumentos, los cuales ONSEC ya tiene también a nivel de proyecto los que se refieren a la creación del Sistema Nacional de Carrera Administrativa, Sistema Nacional de Formación y Capacitación para Empleados del Estado, Reglamento de Evaluación de Desempeño y el nuevo reglamento de la misma ley. La ONSEC ha buscado la oferta de asistencia técnica internacional para llevar a cabo la formulación de estos y otros instrumentos de utilidad para operativizar la modernización del sistema de servicio civil.

Con el ánimo de profundizar en los indicadores que reflejen la permanencia de los servidores públicos dentro de la Administración de Gobierno, se pregunta al entrevistado si cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil con un índice Anual de Rotación de Personal de los empleados públicos, a lo cual el entrevistado contesta que No. Afirmando que al momento no se cuenta con un registro específico que pueda a nivel de entidades públicas del Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas que no cuentan con régimen propio en administración de recursos humanos, que pueda indicarnos lo relacionado a rotación de empleados públicos.

Afirma el entrevistado que esto únicamente será posible cuando se implemente el sistema de Información de Gestión del Empleo Público –SIGEP- y en el cual se almacenaran, procesarán y emitirán estadísticas relacionadas con: La organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del desempeño; gestión de remuneración, gestión de relaciones laborales, gestión de clima laboral y administración del sistema.

⁴⁸ *Ibíd.*

Asimismo se aborda al entrevistado sobre su criterio de lo que debería de implementarse para mejorar la carrera administrativa dentro del Estado, a lo cual distingue acciones entre ámbitos diferentes: a) el legislativo, en procura de la emisión del Decreto que otorgue la modificación a la actual Ley de Servicio Civil; así como otorgar participación a la oficina, cuando se emitan leyes relacionadas con la organización y funcionamiento o status de las instancias públicas del aparato estatal; b) la financiera, para dotar a la ONSEC de los recursos financieros necesarios para fortalecer su institucionalidad; c) la que permita la participación abierta y franca de los actores íntimamente relacionados con el quehacer de la administración de recursos humanos a nivel del Estado, a fin de que las políticas, directrices administrativas y operativas sobre administración de personal, sea aplicadas sin detenimiento alguno.⁴⁹

Con la modificación a la actual Ley de Servicio Civil, se logrará institucionalizar las políticas relacionadas con el ingreso al servicio público por méritos, estabilidad laboral, formación constante del servidor público, aplicación de evaluaciones de desempeño del servidor público, establecer un plan de incentivos por méritos y dotar al servidor de un ambiente laboral sano y seguro, entre otros.

Finalmente se trata de vincular todo el tema del servicio civil con la continuidad de las políticas públicas para lo cual se pregunta al entrevistado si considera que la eventual fragilidad de la tecnocracia guatemalteca incide en la continuidad de ejecución de políticas públicas en Guatemala, a lo cual responde que en definitiva Sí, debido a que no se han implementado políticas que busquen fortalecer la capacidad de formación y adiestramiento y estabilidad de los técnicos, se ha dado poca importancia a la capacitación y adiestramiento del servidor público que ocupa puestos de conducción en la administración pública guatemalteca.

⁴⁹ Ibíd

Después de abordados por aparte los temas de la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas y el de la burocracia, tecnocracia y servicio civil, se indago a una persona relacionada con una institución, que a juicio del investigador, si ha tenido una política pública sostenible en términos del tiempo y a través de diferentes gobiernos.

2. DESCRIPCIÓN DE CASO

2.1 La excepción de la Regla: la Política Macroeconómica

En consecuencia, con el ánimo de conocer las variables y/o condicionantes que han determinado que la política monetaria, cambiaria y crediticia se haya mantenido en términos del tiempo y a lo largo de diferentes períodos de gobierno, la siguiente entrevista se llevó a cabo con la expresidenta del Banco de Guatemala, Maria Antonieta de Bonilla.

Partiendo de la premisa de que el Estado de Guatemala se caracteriza por la poca capacidad para el diseño de políticas públicas de Estado que trasciendan los períodos de Gobierno y que la política macroeconómica es una de las excepciones a esta afirmación, se preguntó a la entrevistada, ¿por qué considera que la política macroeconómica si logra tener continuidad y cuáles son los factores que inciden en ello?

2.2. Descripción de variables y condicionantes

En su respuesta la entrevistada inicia describiendo los aspectos conceptuales más relevantes de la política macroeconómica que nos pueden ilustrar nuestro objeto de estudio, afirmando que la política macroeconómica es el conjunto de acciones que el Gobierno lleva a cabo mediante la utilización de instrumentos de política, con el propósito de influir sobre ciertas variables –

objetivo (por ejemplo, el crecimiento económico, la inflación, la productividad, el nivel de pobreza y la distribución del ingreso).⁵⁰

A su vez la política económica está compuesta por una serie de políticas que en términos generales pueden clasificarse en dos grandes grupos: las políticas de estabilización y las políticas estructurales.

Dentro de las políticas de estabilización se tienen las políticas que actúan básicamente sobre la demanda agregada, siendo ellas, la política monetaria y la política fiscal, mientras que las políticas estructurales son aquellas que influyen en la eficiencia del aparato productivo y apoyan la institucionalidad, actuando sobre la oferta agregada, siendo ellas, las políticas que inciden en los ámbitos fiscal, comercial, educativo y judicial, entre otros.⁵¹

El crecimiento económico sostenible requiere no solo de la estabilidad macroeconómica, sino que, fundamentalmente, de políticas institucionales y estructurales eficientes que permitan una mayor productividad basada en la mayor calidad de los factores que intervienen en la producción. En el contexto mencionado, la existencia de una economía dinámica y resistente ante choques económicos requiere que preexistan una política monetaria disciplinada, una política fiscal y una base institucional y estructural adecuada que constituyan la plataforma del crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo.

Cuadro No. 4
Política que Conforman la Política Macroeconómica

	Políticas de Estabilización		Políticas Estructurales	
Política Macroeconómica	Política Monetaria	Política Fiscal	Política de Eficiencia	Política Institucional
Instrumentos	Política monetaria y tasas de interés	Costos e impuestos que influyen	Regulación adecuada y apertura	Mejora de instituciones y reglas del

⁵⁰ De Bonilla, Maria Antonieta, Entrevista

⁵¹ Ibíd..

	interés influyen sobre la demanda agregada	sobre la oferta y la demanda agregadas	fomentan la eficiencia (oferta)	juego (oferta)
Objetivos	Preservar la estabilidad de los precios	Apoyar la estabilidad y la productividad	Aumentar la productividad	Hacer viables y sostenible el crecimiento económico
Crecimiento económico				

Esto es en cuanto a la parte teórica de la conformación de la política macroeconómica, sin embargo la entrevistada también comparte la parte empírica, derivada de su experiencia. La evidencia empírica alrededor del mundo ha demostrado que la principal contribución que un banco central puede hacer al desarrollo económico es procurar mantener el poder adquisitivo de la moneda y la única manera de conseguirlo es a través de la estabilidad en el nivel general de los precios. El consenso creciente y moderno, respecto del papel que la política monetaria debe jugar en las economías, indica que su objetivo primordial debe ser el de propiciar, en el ámbito de su competencia, la estabilidad macroeconómica, ello requiere que el banco central encauce sus esfuerzos con plena autonomía para estabilizar el nivel de precios en forma sostenible en el largo plazo, de acuerdo con su objetivo fundamental. En ese sentido, aunque la estabilidad macroeconómica es un requisito necesario para el crecimiento, no es suficiente, dado que se requiere de la acción de otras políticas públicas que propicien reformas estructurales.⁵²

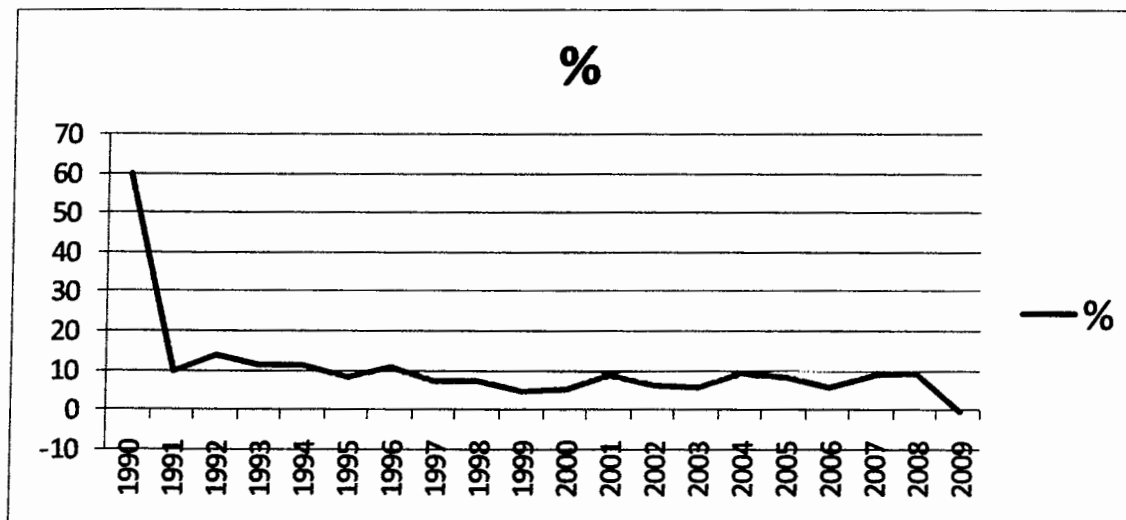
En la medida en que exista claridad sobre el hecho de que la política monetaria es solamente uno de los múltiples componentes de la política económica en general, y que por lo tanto, sus alcances son limitados, el banco central podrá concentrar y dirigir sus acciones para lograr el objetivo de estabilidad en el nivel general de precios.

⁵² Ibid.

El concepto de estabilidad en el nivel general de precios sirve al objetivo más amplio de encaminar a la economía nacional por una senda de crecimiento sostenido, de pleno empleo, y en general, de progreso y bienestar para la población, en efecto, la mayor contribución del banco central al crecimiento y progreso radica en la confianza en el futuro derivada de la existencia de reglas claras y estables en cuanto a la consecución del objetivo de estabilidad en el nivel general de precios. Esto es un aliciente para el ahorro, la inversión y las ganancias de productividad, todos ellos indispensables para el crecimiento económico. En consecuencia una inflación baja y estable, es además, beneficiosa desde un punto de vista distributivo, porque favorece el crecimiento del empleo y protege el ingreso de los sectores menos favorecidos de la sociedad.⁵³

La siguiente gráfica ilustra como luego de experimentar en 1,990 la inflación más alta de la historia del país (60%), dicha variables ha tendido a estabilizarse en niveles de un dígito con una ligera tendencia decreciente

Gráfica No. 1
Ritmo inflacionario Total Años 1,990 – 2009⁵⁴



⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ BANGUAT. *Ritmo inflacionario interanual*. Hipertexto.

Otro elemento que es determinante en esta dinámica, es la política fiscal; y favorablemente cuando esta es una política disciplinada. Por lo general el impacto que el déficit fiscal tiene en el corto y largo plazos en las principales variables macroeconómicas depende básicamente de su magnitud y la forma en que el mismo se financie, motivo por el cual el logro de la estabilización macroeconómica y el control de la inflación serán sostenibles en el tiempo únicamente si la política monetaria es debidamente apoyada por una política fiscal sana que propicie la consolidación de las finanzas públicas. Esto es determinado porque si el peso de la estabilización macroeconómica recae únicamente sobre la política monetaria, lo que implica ajustes en la tasa de interés líder, se corre el riesgo no solo de generar presiones sobre la tasa de interés bancaria, sino de limitar el crecimiento del crédito bancario al sector privado. En ese sentido, el objetivo fundamental de procurar la estabilidad en el nivel general de precios, así como las posibilidades de acudir a las tasas de interés y generar las condiciones que propicien en el mediano plazo el aumento del ritmo de crecimiento económico, dependen fundamentalmente del apoyo que la política fiscal brinde a la política monetaria.⁵⁵

En general en Guatemala, el déficit fiscal, como porcentaje del Producto Interno Bruto, ha registrado niveles cercanos al 1.5%, a excepción de los años 2009 y 2010 en donde ha sido mayor, lo cual ha coadyuvado a consolidar la estabilidad macroeconómica del país.

2.3 Factores Determinantes

En consecuencia, a criterio de la entrevistada, los factores más importantes que han incidido en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en las últimas dos décadas son: el resultado de la implementación de políticas monetarias y fiscal disciplinadas, las cuales han sido apoyadas por reformas

⁵⁵ *Ibíd.*

estructurales que han elevado no sólo la competitividad del país, sino el bienestar de la población. Dichas reformas son principalmente:⁵⁶

- Proceso de modernización de la economías (1,989 – 1,991): liberalización de las tasas de interés; flexibilización del tipo de cambio; y, programa de modernización del sistema financiero;
- Prohibición Constitucional al Banco de Guatemala, a partir de 1,994, para otorgar crédito al Gobierno Central, lo que elevó sustancialmente la autonomía del Banco Central;
- Aprobación de la tercera reforma monetaria y financiera en 2002
 - Ley Orgánica del Banco de Guatemala. La nueva normativa, en concordancia con las disposiciones constitucionales relativas a la Banca Central, confirió al Banco de Guatemala, por una parte, un criterio específico para priorizar su objetivo fundamental de la lograr la estabilidad del nivel general de precios y, por otra, una mayor autonomía administrativa, técnica y financiera para la ejecución de la política monetaria, al tiempo que exige, respecto de sus actuaciones, un alto grado de transparencia y de rendición de cuentas con la sociedad.
 - Ley Monetaria. Esta adecua el marco legal a los cambios que se han generado en los mercados financieros internacionales en lo relativo a las especies monetarias, a la convertibilidad de la moneda nacional y al libre movimiento de capitales
 - Ley de Supervisión Financiera. Fortalece las funciones y autonomía funcional de la superintendencia de Bancos
 - Ley de bancos y grupos financieros. Proporciona normativa moderna para el funcionamiento de grupos financieros y mecanismos de supervisión consolidada.
- Coordinación de las políticas monetaria y fiscal

⁵⁶ Ibid..

- Implementación en el año 2,005 del esquema de metas explícitas de inflación, el cual constituye un marco de política monetaria acorde a las mejores prácticas internacionales, enfocado en promover la estabilidad en el nivel general de precios.

Finalmente a criterio de la entrevistada, producto de todo lo anteriormente descrito, el país se encuentra, actualmente, más preparado para enfrentar choques internos y externos, razón por la cual es necesario mantener la disciplina y la coordinación de las políticas monetaria y fiscal y que se promuevan políticas que induzcan cambios estructurales, que por una parte, restablezcan el camino del crecimiento económico y, por la otra, mejoren el clima de negocios y la productividad del país.⁵⁷

2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Derivado de las entrevistas realizadas y de lo abordado en los diferentes capítulos se lleva a cabo la discusión de resultados. Para tal fin también se contó con la opinión científicos sociales quienes enriquecieron la discusión tomando en cuenta la información obtenida.

La discusión de resultados es también el apartado que pretende articular toda la información que contiene la presente investigación, tanto teórica como práctica y empírica que permita construir el objeto de estudio y formular conclusiones y recomendaciones.

Como primeras afirmaciones se puede apreciar que las políticas que se implementan en el Estado Guatemalteco son generalmente coyunturales, es decir, desde su diseño son planteadas para ser cumplidas y ejecutadas en un corto plazo lo cual las limita desde su génesis de ser políticas de Estado de largo aliento que puedan ser implementadas más allá de un período de Gobierno.⁵⁸

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Rosal, Renzo. Entrevista.

Esto nos remite a un problema más complejo que va más allá de la planificación desde el Gobierno, las instituciones y los planificadores. Dirige nuestra atención necesariamente al proceso previo para investirse de poder público y tener la autoridad para decidir sobre políticas públicas, dirige nuestra atención necesariamente sobre el proceso electoral, la oferta electoral y los partidos políticos. En este sentido, la práctica nos dice que en democracias como la guatemalteca no se necesita de una oferta de política pública seria y ampliamente abordada y discutida para ganar una elección. Los partidos políticos participantes en las contiendas generalmente cuentan con propuestas de políticas públicas, pero que no necesariamente han sido técnicamente formuladas, ni ampliamente fundamentadas, analizadas, discutidas y sobre todo consensuadas.⁵⁹

Otro problema que tiene que ver con los procesos electorales y los consecuentes cambios de gobierno, es que la nueva clase política que llega al poder, generalmente anula o deja sin efecto cualquier semilla que haya germinado en términos de política pública. De alguna manera la práctica política enseña que el nuevo partido gobernante tiene el derecho de impulsar una nueva agenda de políticas de gobierno, es decir que se considera, que parte de la victoria electoral da derecho a lo que comúnmente se denomina “mesa limpia” esta vez aplicado al ámbito de las políticas públicas. En este sentido afirma una de las entrevistadas debemos considerar que muchas veces no tenemos toda una institucionalidad que respalda al Estado y sus acciones, sino más bien tenemos personas que “mandan” y que por ende su ámbito de acción es muy amplio, discrecional e incluso subjetivo. Por el contrario en los países desarrollados las autoridades políticas tienen un margen de acción, en materia de políticas públicas, que está determinado por la institucionalidad y por las políticas de Estado de largo plazo.

⁵⁹ Orantes, Patricia. Entrevista

En el tema de planificación de políticas también se debe tener en cuenta el desarrollo histórico de los mismos. En la historia reciente de Latinoamérica se debe considerar que las corrientes neoliberales tuvieron tantos efectos dentro de los Estados que tuvo impactos desde los años 80's hasta la actualidad, en donde los Estados fueron seriamente reducidos en su tamaño, sus funciones y su financiamiento. Durante la década de los 90's algunos Estados Latinoamericanos reformaron sus funciones bajo la influencia del neoliberalismo, desarticulando las agencias de planificación, bajo el concepto de que el sector privado y las fuerzas del mercado deben ir develando el camino por donde debe ir el país. Guatemala fue uno de los pocos que no desapareció su agencia de planificación –SEGEPLAN-, sin embargo a raíz de la reforma a la Ley Orgánica del Ejecutivo en el año 97 su función ya no es planificar, sino únicamente coordinar políticas y evaluar políticas globales, que a criterio de la entrevistada, en la práctica son las más débiles.⁶⁰ El rol actual de SEGEPLAN es fuera de contexto, limitándose a hacer evaluación técnica y de la relación costo / beneficio de cada proyecto de inversión, bajo la premisa de que todos los proyectos de los CODEDES y los Ministerios en su conjunto van a propiciar el desarrollo del país.

Por su parte las políticas sectoriales, que son más concretas, concisas y operacionales quedan a cargo de los diferentes Ministerios y Secretarías; y, es aquí en donde empiezan a quedar a discreción del funcionario responsable, como ya se mencionó anteriormente. En la corriente que adversaba la planificación, también se debilitaron o desaparecieron las oficinas de planificación ministerial. Así dentro del Estado guatemalteco impera un ambiente de desorden en el ámbito de la planificación, en donde el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación no corresponde a un lineamiento de política pública.

⁶⁰ Ibid.

Luego de mencionar de manera muy resumida la problemática político – institucional de la planificación de políticas, se debe considerar entonces la calidad de los diseñadores de políticas, que desde un inicio plantean políticas de carecen de ciertos aspectos, como en este caso es la temporalidad de implementación y la visión de mediano y largo plazo.

Otro elemento a considerar, es que el tema de las políticas públicas se ha vuelto parte de un discurso durante la presente década, por lo que algunos Gobiernos se han dado a la tarea de llevar a cabo el proceso de planificación y planteamiento de políticas públicas, pero vistas estas solamente como instrumentos para acceder a financiamientos del presupuesto nacional y de la cooperación internacional y/o que legitiman una gestión de gobierno ante la sociedad civil, comunidad internacional y grupos de interés y/o presión. Es decir, bajo esta óptica el planteamiento y diseño de políticas públicas no se hace con la finalidad de elaborar instrumentos de conducción del Gobierno sino únicamente como medios de legitimación de una gestión de Gobierno.

Bajo esta modalidad las políticas públicas no son instrumentos de gobernanza que oriente el actuar del gobierno y sus instituciones, programas y líneas de acciones, sino que más bien estas obedecen a otras lógicas, demandas, necesidades y prioridades, que van surgiendo algunas veces, producto de la cotidianeidad, las emergencias y las visiones particulares del quehacer público.

Relacionado con lo anterior también se debe mencionar lo que se refiere propiamente al planteamiento y planificación de políticas públicas en donde hay que considerar que para que las mismas sean instrumentos de gobernanza deben contar con todos los componentes, es decir, que contengan la parte de cómo operativizarlas, cómo ejecutarlas, que cuenten con cronogramas y lo más importante con presupuestos y fuentes de financiamiento. Es preciso mencionar en consecuencia que muchas veces los planteamientos de políticas públicas en

nuestro medio carecen de estrategia de implementación, por lo cual son instrumentos incompletos para el ejercicio de Gobierno y consecuentemente inoperantes para las autoridades.

Los planteamientos de políticas públicas, al carecer de estrategia, naturalmente no contemplan la parte de evaluación, monitoreo e indicadores de seguimiento.

Dejando por un lado lo relacionado con la formulación propiamente de las políticas públicas, es necesario pasar a tratar el tema del ente planificador. De esta manera en todos estos planteamientos surge la imperiosa necesidad de un ente rector de planificación, sólido, técnicamente competente y con la suficiente fortaleza legal y operativa que pueda centralizar todos los esfuerzos de planificación que se hacen a nivel del país en los diferentes ámbitos que se relacionan con las políticas públicas. En esto es muy importante el vínculo entre la planificación de políticas públicas y el presupuesto nacional, derivado a que como se mencionó anteriormente, si estos elementos no están directamente relacionados, las iniciativas de políticas pasan a ser no más que buenas intenciones, porque en la práctica no es posible su aplicación.

Pero en el ámbito de las políticas públicas hay otras variables que son intervinientes. En la actualidad se debe considerar la influencia que sobre éstas pueden ejercer las instituciones de la Sociedad Civil y los Organismos Internacionales que ante la debilidad de los Estados en cuanto a la planificación se refiere, vienen a suplantar el rol que los organismos nacionales deben jugar en este ámbito y tienen la capacidad de determinar agendas de trabajo de los gobiernos. Sería imprudente generalizar, pero cuando la planificación de políticas sectoriales es técnicamente débil, es posible que “el préstamo” o “el programa” definan lo que el Gobierno debe hacer en determinado ámbito de

política pública. Lo mismo sucede con los grupos de presión e interés que pueden ir influyendo – determinando en la ejecución de políticas de gobierno.⁶¹

Finalmente deben tenerse en cuenta las variables que al interior de las instituciones que conforman el gobierno dificultan la implementación de políticas públicas de largo plazo y en esto hay que considerar la falta de personal técnico adecuado, falta de operadores técnicamente capaces, los altos niveles de rotación de personal que prevalece en la mayoría de instituciones y los criterios de clientelismo con que a menudo se manejan la actividad gubernamental. Esto en cuanto a factores operativos a lo cual hay que sumar las limitaciones legales en donde la ley de servicio civil aparece como una evidente carencia dentro del aparato estatal guatemalteco.

Así el tema de políticas públicas en un Estado como el guatemalteco da para mucho y es un objeto de estudio muy amplio, que podría pasar hasta por un rediseño del modelo del Estado tal y como se concibe en nuestro medio, sin embargo el objeto de estudio de la presente investigación es establecer la relación que tiene la implementación de políticas públicas de largo plazo con la fragilidad de la burocracia y la tecnocracia y a partir de allí formular conclusiones y recomendaciones que sirvan de base para la realización de estudios más profundos y que sean un aporte para las ciencias sociales en nuestro ámbito.

⁶¹ Ibid.

CONCLUSIONES

1. Derivado del estudio actual se evidencia que el sistema de servicio civil en Guatemala es deficiente dado que es vulnerable a la politización; y el clientelismo es una práctica común que impide el desarrollo de una carrera administrativa que brinde oportunidades e incentivos a los trabajadores del sector público para fortalecer sus capacidades. Asimismo el sistema es totalmente obsoleto ya que la legislación que lo regula tiene 50 años de promulgada y la misma no se adecua a las necesidades actuales, tampoco contempla un verdadero sistema de carrera administrativa, carece de un sistema de evaluación y de oposición que da lugar a discrecionalidades de la autoridades y no cuenta con un sistema disciplinario efectivo que permita el mejor desempeño de los trabajadores.
2. Las consideraciones, conceptos y discusión de la investigación demuestran que una buena gestión burocrática puede convertirse en una variable determinante para la construcción de un Estado moderno y eficaz que permita que la toma de decisiones de manera más ordenada y la implementación y diseño de políticas públicas, situación que contribuiría a la estabilidad política y a la satisfacción de las demandas sociales.
3. En el Estado guatemalteco se debe dar especial atención al fomento de mejores prácticas de planificación y programación, pero aún es más importante, la articulación de estas últimas con el proceso presupuestario. Por un lado se requiere facilitar condiciones para formular y consensuar políticas públicas más efectivas y, por el otro, es fundamental la gestión de procesos que faciliten la implementación, monitoreo y evaluación.

4. Para hacer factible la formulación de planes de políticas públicas de largo plazo, que tiendan a atender las problemáticas sociales de una forma sostenida, se requiere establecer un marco jurídico claro que fortalezca el ente planificador.
5. Para tener una mejor coordinación, efectividad y eficacia en la planificación, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en Guatemala, es necesario unificar la legislación vigente de manera que pueda haber una adecuada coordinación entre el ente planificador, el coordinador y el asignador de recursos.
6. La Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC- cuenta con herramientas e instrumentos legales, técnicos y operativos que la facultan, de acuerdo con su misión y visión institucional, para ser el órgano rector del servicio civil en Guatemala; pero por otro lado se debe tener en cuenta a todas aquellas instituciones y Organismos del Estado, que se rigen por sus propias normativas de servicio civil, por lo que la ONSEC, finalmente sólo es rectora de un porcentaje de las instituciones que comprenden en sí a toda la Administración Pública en Guatemala.
7. La fragilidad de la tecnocracia guatemalteca en gran medida obedece a que no ha existido y no se ha implementado un conjunto de políticas que apunten a fortalecer la capacidad de formación y adiestramiento de los técnicos y que de ello se obtenga la creación de un conjunto de métodos, procedimientos y concepciones que aplicados con criterios científicos y técnicos, den direccionalidad al quehacer de la administración pública guatemalteca.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alcantara Saez, Manuel (1995): *Gobernabilidad crisis y cambio*. (México: Fondo de Cultura Económica)
2. Alonso Jimenez, Caryl (2009): *Marco y Mapa Actual de las Políticas Públicas en Guatemala*. (Guatemala: SEGEPLAN)
3. Banco Interamericano de Desarrollo (2002): *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en Guatemala*. (Guatemala: Hipertexto)
4. Bobbio, Norberto, Nicola, Mateucci y Gianfranco Pasquino, et al 1983 (1998): *Diccionario de Política*. (México: Siglo XXI)
5. Borja, Rodrigo 1997 (1998): *Enciclopedia de la política* (México: Fondo de Cultura Económica)
6. Centro de Investigaciones económicas y social –CIEN- (2001): *De la Burocracia a Tecocracia, hacia un servicio civil eficiente*. (Guatemala: CIEN)
7. Centro de Investigaciones económicas y social –CIEN- (2007): *Comentario al proyecto de ley número 3395, Ley de Servicio Civil*. (Guatemala: CIEN)
8. Constitución Política de la República de Guatemala
9. Decreto No. 1748, Ley de Servicio Civil.
10. Decreto No. 114-97, *Ley del Organismo Ejecutivo*.
11. Gomez, Fredy (2007): *La institucionalidad formal de las Políticas Públicas en Guatemala*. (Guatemala: SEGEPLAN).
12. Mascota, María de los Ángeles, et al (2005): *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. (México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública)

ANEXO NO. 1
POLITICAS SECTORIALES PERIODO CONSTITUCIONAL 2008-2012

1. Entidades con políticas sectoriales vigentes.

POLITICAS SECTORIALES		
MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Ministerio de Gobernación	<ul style="list-style-type: none"> • Política de orden jurídico, relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales. • Política de inteligencia civil 	Artículo 36 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Política educativa y políticas específicas sobre el desempeño institucional 	Artículo 33 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Política para el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país. • Política nacional de vivienda y asentamientos humanos 	Artículo 30 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales. • Política para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas y para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país • Política nacional de educación ambiental. • Política para el manejo del recurso hídrico. • Políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos. 	Artículo 29 del Decreto 114-96, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Política de protección al consumidor • Política de fomento a la competencia • Política de represión legal de la competencia desleal • Política de inversión nacional y extranjera • Política de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial • Política arancelaria. 	Artículo 32, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
Ministerio de la Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Política de defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional. 	Artículo 37, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.

MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Ministerio de Salud y Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> • Política de salud pública. Están en vigencia otras políticas específicas de salud: Lineamientos básicos de políticas de salud y Política para la prevención de infecciones de transmisión sexual (SIDA). 	Artículo 39 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal y financiera (en función de la política económica y social del gobierno) • Política presupuestaria • Política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa 	Artículo 35, Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional. • Política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores 	Artículo 40 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> • Política de desarrollo agropecuario y de los recursos hidrobiológicos. • Política para el manejo del recurso pesquero. • Política de ordenamiento territorial y utilización de tierras nacionales • Política de servicios públicos agrícolas, pecuarios, fitozoosanitarios y de los recursos hidrobiológicos • Política de educación agropecuaria ambientalmente compatible. • Política de comercio exterior de productos agropecuarios y de los recursos hidrobiológicos. • Política de mercadeo, estabilización de precios y abastecimiento de productos agrícolas 	Artículo 29 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Política relativa a las relaciones del Estado con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de Derecho Internacional. • Lineamiento de política exterior 2008- 2012. 	Artículo 38, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Ministerio de Cultura y Deportes	<ul style="list-style-type: none"> • Política de fomento, promoción y extensión cultural y artística. • Política de preservación y mantenimiento del patrimonio cultural de la Nación. 	Artículo 31, del Decreto 114- 97, Ley del Organismo Ejecutivo.
Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> • Política del sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales 	Artículo 32, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.

Fuente: Alonso, Caryl (2009): *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala* (Guatemala, SEGEPLAN)

**POLITICAS SECTORIALES IMPULSADAS POR SECRETARIAS
Y COMISIONES DE ESTADO**

MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de coordinación institucional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. • Política de descentralización 	Artículo 11, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Política de comunicación del gobierno de la República. 	Artículo 12, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas para la formulación y planificación de sus programas y actividades (promover la participación comunitaria a través de los programas formulados y planificados...) 	Artículo 3, del Acuerdo Gubernativo 351-94, del Gobierno de Guatemala
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Formular política general de gobierno. • Formula política de cooperación. • Formular política y programación de la inversión pública sectorial y territorial. 	Artículo 14, Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo
Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de coordinación para seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de paz 	Acuerdo Gubernativo 115-2001
Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas inherentes al desarrollo integral de las mujeres. 	Acuerdo Gubernativo 130-2001 del Gobierno de Guatemala
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación operativa e interministerial y articulación programas nacionales e internacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional del país. Impulsa la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. 	Decreto 32-2005, del Congreso de la República de Guatemala
Comisión presidencial contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas, CODISRA	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas que tiendan a erradicar la discriminación racial. 	Acuerdo Gubernativo 390-2002 del Gobierno de Guatemala
Secretaría de Asuntos Agrarios	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la formulación de políticas agrarias 	Acuerdo Gubernativo 136-2002 del Gobierno de Guatemala.
Autoridad para el manejo y desarrollo sostenible de la cuenca del lago Petén Itzá AMPI.	<ul style="list-style-type: none"> • Política para conservar, preservar, resguardar y desarrollar sosteniblemente dicha cuenca 	Acuerdo Gubernativo 697-2003 del Gobierno de Guatemala

MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Consejo Nacional de la Juventud CONJUVE	<ul style="list-style-type: none"> Política del Estado en relación a la juventud. 	Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 405-96, del Gobierno de Guatemala
Registro de Información Catastral RIC.	<ul style="list-style-type: none"> Políticas en materia catastral. 	Artículo 3 del Decreto 41-2005, del Congreso de la República de Guatemala.
Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> Política integral de la niñez y la adolescencia 	Decreto 27-2003, del Congreso de la República de Guatemala
Consejo Nacional para la atención de Personas con Discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Discapacidad 	Acuerdo Gubernativo 91-2007 del Gobierno de Guatemala.
Banco de Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Política Crediticia, Monetaria y Cambiaria. Se promulga anualmente a través de la Junta Monetaria 	Decreto 16-2002, del Congreso de la República de Guatemala
Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED	<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos y normas para la reducción de desastres mediante la coordinación interinstitucional. <i>Actualmente se encuentra en proceso de formulación de la Política Nacional de Reducción de Desastres</i> 	Decreto 109-96, del Congreso de la República de Guatemala
Coordinadora Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad y Oportunidades 	Decreto 16-2002, del Congreso de la República de Guatemala

Fuente: Alonso, Caryl (2009): *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala* (Guatemala, SEGEPLAN)

POLITICAS DE ENTIDADES Y FONDOS SOCIALES

MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT)	<ul style="list-style-type: none"> Política de ciencia y tecnología y Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 	Decreto 63-91, del Congreso de la República de Guatemala
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-	<ul style="list-style-type: none"> Política de aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos (<i>le corresponde formularla al Ministerio de Trabajo y Previsión Social</i>) 	Artículo 3, del Decreto 17-72, Ley Orgánica.
Instituto Nacional de Estadística –INE-	<ul style="list-style-type: none"> Política estadística nacional 	Artículo 2, Decreto 3-85 Ley Orgánica.

MINISTERIO	POLITICAS	MANDATO LEGAL
Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-	<ul style="list-style-type: none"> Política de apoyo financiero y técnico del Gobierno de la República en materia de atención a la población refugiada, repatriada, desplazada, desmovilizada y asentada. 	Acuerdo Gubernativo 408-91, del Gobierno de Guatemala.
Fondo de tierras	<ul style="list-style-type: none"> Política de acceso a la tierra. 	Artículo 3 del Decreto 24-99, del Congreso de la República de Guatemala
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> Política y criterios para el ejercicio de la persecución penal 	Decreto 40-94, del Congreso de la República de Guatemala
Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca y del lago de Atitlán y su entorno. AMSCLAE	<ul style="list-style-type: none"> Política de conservación, preservación y resguardo del ecosistema del lago y sus áreas circunvecinas 	Decreto 133-96, del Congreso de la República de Guatemala
Autoridad para el manejo sustentable de la cuenca y el lago de Amatitlán. AMSA	<ul style="list-style-type: none"> Política de conservación, preservación y resguardo del ecosistema del lago y sus cuencas 	Decreto 64-96, del Congreso de la República de Guatemala
Autoridad para el manejo sustentable de la Cuenca y del Lago de Izabal, el Río Dulce y su Cuenca. AMASURLI	<ul style="list-style-type: none"> Política de conservación de los recursos naturales en su ámbito de competencia. 	Decreto 10-98, del Congreso de la República de Guatemala.
Procuraduría de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> Mandatos relativos a los derechos humanos. Ha promovido: Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015 y Política Nacional de Educación en Derechos Humanos. 	Decreto 54-86, del Congreso de la República de Guatemala.
Academia de las Lenguas Mayas	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar acciones de política lingüística y culturales en las comunidades mayas, mediante coordinaciones interinstitucionales 	Decreto 65-90, del Congreso de la República de Guatemala

Fuente: Alonso, Caryl (2009): *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala* (Guatemala, SEGEPLAN)

Entidades pendientes o en proceso de formulación de políticas

MINISTERIO	POLÍTICA ESPECÍFICA PENDIENTE	MANDATO LEGAL
El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP.	<ul style="list-style-type: none"> Política para el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos. 	Artículo 3, del Decreto 17-72, Ley Orgánica.
El Instituto Nacional de Estadística, INE	<ul style="list-style-type: none"> No ha elaborado la política en materia estadística 	Artículo 2, Decreto 3-85 Ley Orgánica.

MINISTERIO	POLÍTICA ESPECÍFICA PENDIENTE	MANDATO LEGAL
El Ministerio de ambiente y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso; así como de elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos. 	Artículo 29 del Decreto 114-96, Ley del Organismo Ejecutivo
El Ministerio de Trabajo y Previsión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país. • Política para formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos de Guatemala 	Artículo 40 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y coordinación interinstitucional pública y privada. 	Decreto 11-2002, del Congreso de la República de Guatemala
El registro de información catastral, RIC	<ul style="list-style-type: none"> • Política sobre el proceso catastral de Guatemala. 	Artículo 3 del Decreto 41-2005, del Congreso de la República de Guatemala
Fondo de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> • Política de acceso a la tierra. 	Acuerdo Gubernativo 408-91, del Gobierno de Guatemala.
La Comisión Portuaria Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Política nacional de desarrollo portuario en los campos de construcción, ampliación, operación, mantenimiento, explotación y administración de puertos. 	Acuerdo Gubernativo 10.03.1972 del Gobierno de Guatemala
El Ministerio de Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Política de protección al consumidor. 	Artículo 32, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
El Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> • Política de exploración y explotación minera. 	Artículo 32, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
El Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Política de relaciones exteriores 	Artículo 38, del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas para la formulación y planificación de sus programas y actividades 	Artículo 3, del Acuerdo Gubernativo 351-94, del Gobierno de Guatemala
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Política de planificación y programación de las entidades públicas de Guatemala 	Artículo 14, Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo

Fuente: Alonso, Caryl (2009): *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala* (Guatemala, SEGEPLAN)

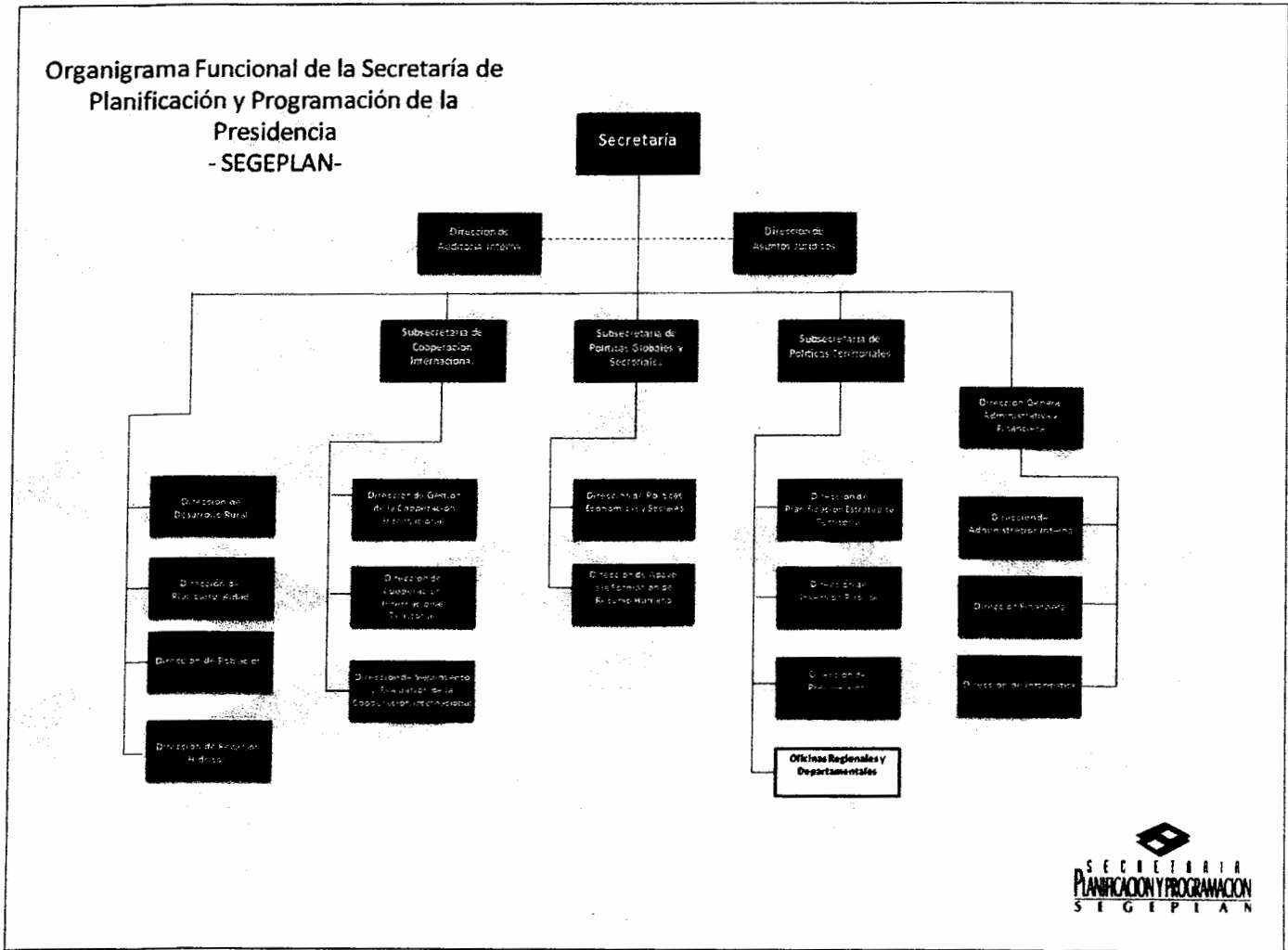
ANEXO No. 2
POLITICAS SECTORIALES Y TRANSVERSALES PERÍODO
CONSTITUCIONAL 2004-2008

Política Pública Vigente	Número
Política General - Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008	
Políticas Sectoriales <ul style="list-style-type: none"> • Políticas Educativas 2004 - 2007 • Políticas de Salud y Lineamientos Básicos de Políticas de Salud 2004-2008 • Política Nacional para el Desarrollo de Micro, Medianas y Pequeñas Empresas • Política Agrícola 2004-2007 • Política Forestal de Guatemala • Política Nacional de Vivienda • Política Portuaria Marítima Nacional 2006-2016 • Políticas Culturales de Guatemala • Política Marco de Gestión Ambiental • Política de Desechos Sólidos • Política de Educación Ambiental • Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental • Política y Estrategia de Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas • Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas • Política Pública respecto de la Prevención de las infecciones de transmisión Sexual (ITS) y la respuesta a la Epidemia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) 	15
Políticas Transversales <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional • Política de Desarrollo Rural Integral • Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Étnico-Racial • Política Nacional de Descentralización • Política Nacional de Derechos Humanos • Política Nacional de Educación en Derechos Humanos. • Política Nacional de Cultura de Paz • Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas • Política de Desarrollo Social y Población • Política Pública de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia • Política Nacional de Juventud 2005-2015 • Política Nacional de Ecoturismo • Política Nacional de Turismo • Política Nacional en Discapacidad 	13
Políticas de Instituciones Descentralizadas, Autónomas y otras organizaciones públicas	1
Políticas Organizacionales	3

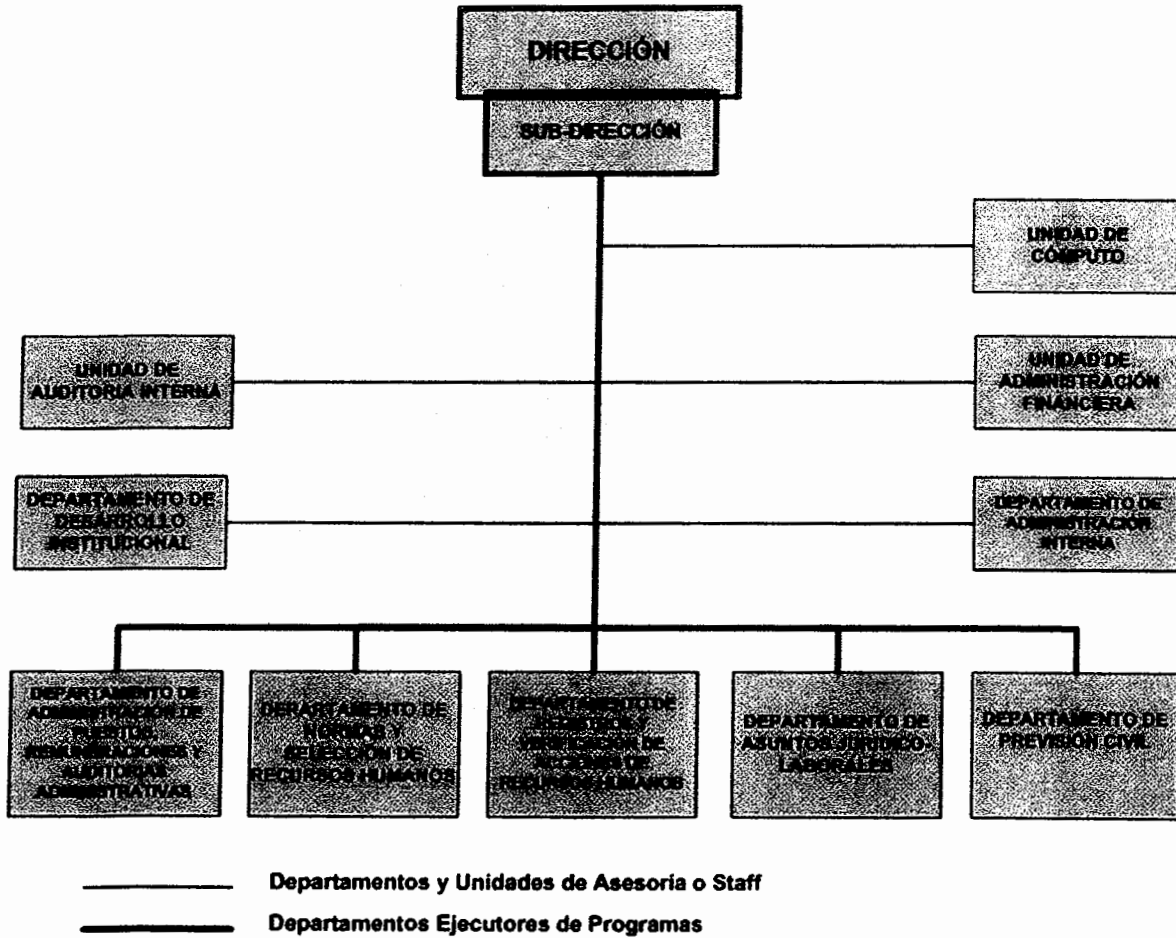
Fuente: SEGEPLAN (2006): *La Agenda de políticas públicas de la Administración Berger.*

ANEXO No. 3

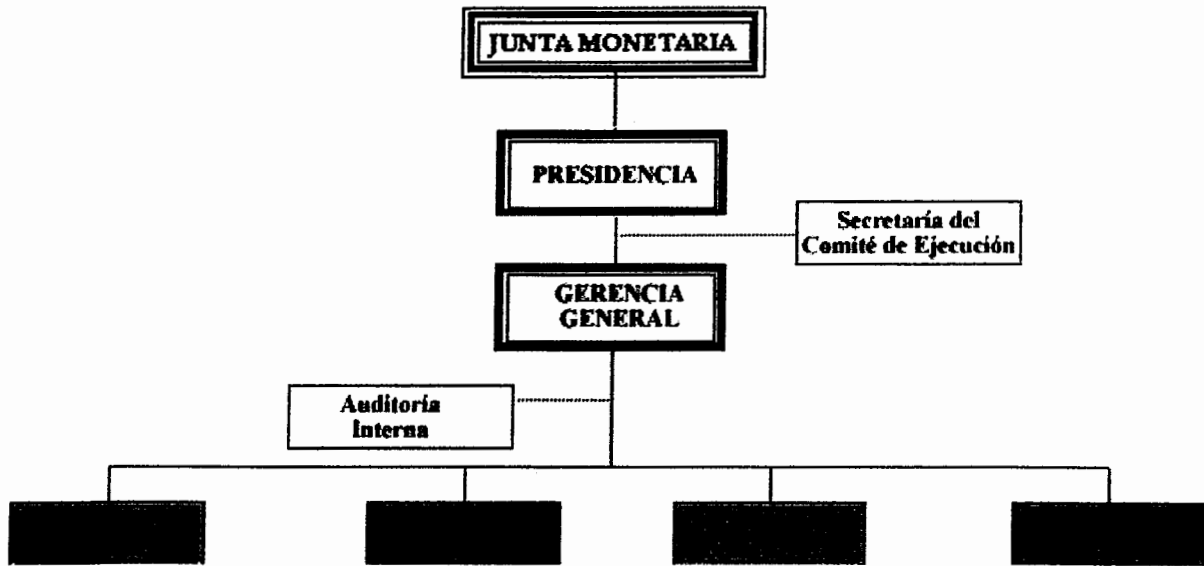
Organigrama Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN-



ANEXO No. 4
ORGANIGRAMA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL –ONSEC



ANEXO No. 5
Organigrama Banco de Guatemala



ANEXO No. 6
GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL –ONSEC-

Con relación al servicio civil, la carrera administrativa dentro del Estado, la tecnificación de la burocracia y los sistemas de gestión por competencia dentro de la Administración Pública guatemalteca, sírvase expresar sus criterios con respecto a lo siguiente:

1. Cuenta ONSEC con los instrumentos legales, técnicos y operativos para ser, efectivamente, el ente rector del Servicio Civil de los trabajadores del Estado.
2. ¿Cómo afectan los cambios de gobierno, y consecuentemente los cambios de funcionarios, en la conformación de la burocracia y la tecnocracia en Guatemala?
3. Considera que la legislación vigente en materia laboral para los trabajadores del Estado responde a las necesidades actuales para la efectiva conformación de una burocracia y tecnocracia en Guatemala.
4. Cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil con un Índice anual de rotación de los empleados públicos.
5. Según su opinión ¿Qué políticas habría que implementar para mejorar la carrera administrativa dentro del Estado?
6. ¿Cree usted que la eventual fragilidad de la tecnocracia guatemalteca incida en la continuidad de ejecución de políticas públicas?

ANEXO No. 7
GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA
PRESIDENCIA –SEGEPLAN-

En relación con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en Guatemala, sírvase expresar sus criterios con respecto a lo siguiente:

1. Cuenta SEGEPLAN con los instrumentos legales, técnicos y operativos para ser, efectivamente, el ente rector de la planificación de políticas públicas de Estado en Guatemala:

2. ¿Cómo afectan los cambios de gobierno, y consecuentemente los cambios de funcionarios, en la aplicación y seguimiento a las políticas públicas de Estado en Guatemala?

3. ¿Qué papel cree que juega la legislación en el diseño y seguimiento de políticas públicas en Guatemala?

4. Según su opinión, ¿qué habría que hacer para lograr la implementación de políticas públicas como verdaderas políticas de Estado en Guatemala?

5. ¿Cree usted que la falta de tecnocracia en las instituciones públicas incide en la continuidad de políticas públicas?

ANEXO No. 8
GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
BANCO DE GUATEMALA –BANGUAT-

1. Partiendo de la premisa de que el Estado de Guatemala se caracteriza por la poca capacidad para el diseño de políticas públicas de Estado que trasciendan los períodos de gobierno, es la política macroeconómica una de las excepciones a esta regla; ¿por qué considera que la política macroeconómica si logra tener continuidad y cuales son los factores que inciden en ello?

ANEXO No. 9
GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
DIFERENTES INFORMANTES CALIFICADOS

1. En su opinión: ¿como ve la implementación de políticas públicas en Guatemala?

2. ¿Qué opinión le merece la institucionalidad gubernamental y la burocracia para el diseño e implementación de políticas públicas en Guatemala?

3. ¿Cuál considera que son las principales limitantes para la implementación y continuidad de las políticas públicas?

4. ¿Qué recomendaciones daría para el diseño y continuidad de políticas públicas en Guatemala?