

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

JENIFER IVON ALVUREZ ARRECIS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITÓLOGA

Guatemala, junio de 2024



RECTOR MAGNÍFICO

Maestro Walter Ramiro Mazariegos Biolis

SECRETARIO GENERAL

Licenciado Luis Fernando Cordon Lucero

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Maestro José Rolando Samayoa Lara

DIRECTOR

Maestro Henry Manuel Arriaga Contreras

REPRESENTANTE DE PROFESORES TITULARES

Doctor Byron Giovanni Mejía Victorio

REPRESENTANTE DE PROFESORES TITULARES

Bachiller Hellen Herrera Vásquez

REPRESENTANTE DE ESTUDIANTES

Elvis Enrique Ramírez Mérida

REPRESENTANTE DE ESTUDIANTES

Maestra Cinthya del Rosario Girón Franco

SECRETARIA

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
GENERAL DEL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO -EPS-**

COORDINADORA: Maestra Carmen Oliva Álvarez Bobadilla

EXAMINADOR: Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

EXAMINADORA: Lic. Wendy Elizabeth García Curruchiche

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro José Rolando Samayoa Lara

SECRETARIA: Maestra Cinthya del Rosario Girón Franco

COORDINADORA: Licenciada Ingrid Adriana Rivera Barillas

EXAMINADORA: Maestra Ruth Teresa Jácome Pinto

EXAMINADOR: Lic. Douglas Giovanni Mazariegos Marroquín

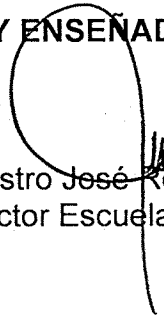
Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintisiete de mayo del año dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la tesis titulada: **“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”** presentada por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

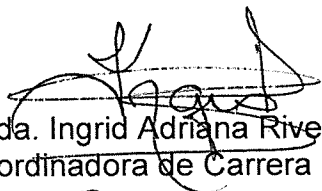


c.c. archivos
sebm
/10

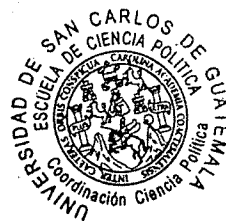
ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de mayo del año dos mil veinticuatro, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por la Terna Examinadora, conformado por: Maestra **Ruth Teresa Jácome Pinto**, Lic. **Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin** y la Lic. (Licda.) **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, Coordinadora de la Carrera de Ciencia Política, Jornada Matutina, el trabajo de tesis: **“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”**, presentado por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAN A TODOS”


Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinadora de Carrera

c.c. archivos
sebm
/9

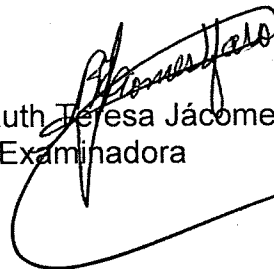


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

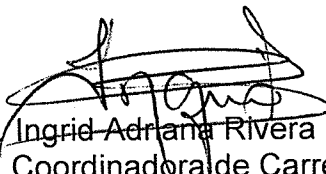
En la ciudad de Guatemala, el día diecisiete de mayo del año dos mil veinticuatro, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvarez Arrecis**, carné No. **201804805** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. **Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin**, Maestra **Ruth Teresa Jácome Pinto** y el (la) Licda. **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, Coordinadora de la Carrera de Ciencia Política, Jornada Matutina. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Lic. Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin
Examinador



Maestra Ruth Teresa Jácome Pinto
Examinadora



Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinadora de Carrera
Jornada Matutina

c.c. archivos
sebm
/8



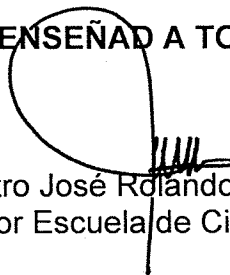
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, nueve de mayo del año dos mil veinticuatro.

ASUNTO: El (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis** carné No. **201804805** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) **Licenciado Emilio Arnoldo Villagrán Campos**, en su calidad de Asesor, pase a la Coordinadora de la Carrera de Ciencia Política, Jornada Matutina, Licda. **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador 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”


Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7



Licenciado Emilio Arnoldo Villagrán Campos
Asesor de tesis
Colegiado No. 1097

Guatemala, 9 de mayo de 2024

Maestro
José Rolando Samayoa Lara
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Sr. Director

Con atento saludo me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, Cané: **201804805** titulado: **ANALISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN GUATEMALA**, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Politicóloga en el grado de licenciatura.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de la Ciencia Social.

Por tal virtud me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante **Alvurez Arrecis**, tiene cualidades y los requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto, la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mi consideración y respeto.


Licenciado Emilio Arnoldo Villagrán Campos
Asesor de Tesis

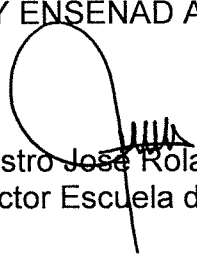
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecinueve de marzo del año dos mil veinticuatro.

ASUNTO: El (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805** continúa trámite para la realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. (Licda.) **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Licenciado (a) **Emilio Arnoldo Villagrán Campos**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 18 de marzo del 2024

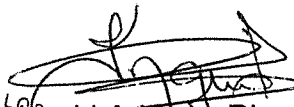
Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Maestro Samayoa:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”**, presentado por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Licenciado **Emilio Arnoldo Villagrán Campos**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Herid Adriana Rivera Barillas
Coordinadora de Carrera
Jornada Matutina





c.c. archivos
sebm
/5

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, quince de marzo del año dos mil veinticuatro.

ASUNTO: El (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**,
carné No. **201804805** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, Licenciado **Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin**, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera de Ciencia Política, Lic. (Licda.) **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, para que emita visto bueno sobre la propuesta del (de la) Asesor (a).

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala,
15 de marzo del 2024

Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

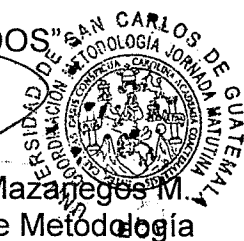
Respetable Maestro Samayoa:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA”**, presentado por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805** quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Douglas Giovanni Mazanegas M.
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3

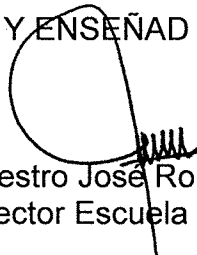
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, doce de marzo del año dos mil veinticuatro.

ASUNTO: El (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Lic. (Licda.) **Ingrid Adriana Rivera Barillas**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, Jornada Matutina, pase al Licenciado **Douglas Giovanni Mazariegos Marroquin**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 12 de marzo del 2024

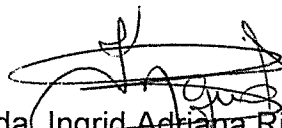
Maestro José Rolando Samayoa Lara
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Maestro Samayoa:

Me permito informarle que el tema de tesis: **"ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA"**, propuesto por el (la) estudiante **Jenifer Ivon Alvurez Arrecis**, carné No. **201804805** puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinadora de Carrera
Jornada Matutina



c.c. archivos
sebm
/1

DEDICATORIA

- A Dios** Por haberme permitido llegar a este punto y haberme dado la fuerza y voluntad para alcanzar mis objetivos y, nunca abandonarme en este proceso.
- A mis padres** Selvin Amilcar Alvurez Rustrian y Vilma Aracely Arrecis Urias a quienes dedico con orgullo este triunfo, por el apoyo incondicional que me brindaron durante toda mi vida, por sus consejos, por creer en mí y en mis sueños. Por inculcarme valores, amor, fe y respeto en todo lo que hago.
- A mis hermanas** A Heidy Alvurez por todos los consejos que me ha brindado a lo largo de nuestras vidas, por ser mi hermanita mayor y un ejemplo a seguir. A Sharon Alvurez por estar conmigo en los momentos más difíciles de la carrera y la vida, por ser un soporte en la adversidad y animarme a seguir progresando.
- A mis sobrinas** A Sofía y Catalina por ser un rayo de luz en mi vida y darme la motivación de ser una tía ejemplar para ellas.
- A mi abuelo** A Cesar Alvurez por guiarme y apoyarme en el camino del éxito, a exhortarme a mejorar cada día e ir aplicando mis conocimientos a la realidad del país.
- A mi cuñado** A Josue de León, por ser un hermano mayor ejemplar y admirable.
- A mis familiares** A mis tíos, tías y primos por su comprensión y apoyo en este proceso.
- A mis amigos** A mis amigas del colegio que han sido un pilar de fortaleza durante todo este tiempo de preparación, por brindarme su cariño y tiempo. A mis amigos de la universidad por ser un soporte durante toda la carrera y brindarme alegrías en los momentos más difíciles.

AGRADECIMIENTOS

**A la Universidad
San Carlos de
Guatemala**

Por permitirme ser parte de esta casa de estudios y alcanzar mis metas, gracias a la educación pública y poder formarme como una profesional.

**Escuela de
Ciencia Política**

Por brindarme todos los conocimientos que hoy me hacen ser una profesional ante la sociedad.

A mis catedráticos

Por todas sus enseñanzas durante la formación académica, por demostrar que a pesar de las adversidades se puede salir adelante.

A mi asesor

Lic. Arnoldo Villagrán por formar parte de esta última fase como estudiante, por todos los conocimientos que me brindó para lograr llegar a la recta final.

**A mis padrinos
de graduación**

Por ser un modelo a seguir y acompañarme en este acto tan importante de mi vida.

A:

Todos los licenciados de la Escuela de Ciencia Política que me han ayudado en todo este proceso de graduación y han creído en mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I.....	1
1. ABORDAJE METODOLÓGICO Y ABORDAJE TEÓRICO APLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. ABORDAJE METODOLÓGICO	1
1.1.1. JUSTIFICACIÓN	1
1.1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1.3. PREGUNTAS GENERADORAS	6
1.1.4. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	6
1.1.5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
1.1.5.1. <i>Unidad temporal</i>	7
1.1.5.2. <i>Unidad de análisis</i>	7
1.1.5.3. <i>Unidad Geográfico</i>	7
1.1.6. TIPO DE INVESTIGACIÓN	7
1.1.6.1. <i>Metodología</i>	8
1.1.6.2. <i>Método</i>	8
1.1.6.3. <i>Técnicas</i>	9
1.1.6.4. <i>Instrumentos</i>	10
1.2. ABORDAJE TEÓRICO	11
1.2.1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	11
1.2.2. POLITICS, POLITY Y POLICY	12
1.2.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.2.4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y TEORÍA DEL ESTADO.....	14
1.2.5. TEORÍA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS	15
1.2.6. MODELO INSTITUCIONAL Y LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
1.2.7. TEORÍA DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS Y EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.2.8. LEY Y POLÍTICA PÚBLICA	18

1.2.9. PROBLEMAS PÚBLICOS O DEMANDAS SOCIALES.....	18
1.2.10. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
CAPÍTULO II	29
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	29
2.1. SURGIMIENTO DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1.1. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	32
2.2. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA.....	40
2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA.....	42
2.4. MARCO POLÍTICO/NORMATIVO GUATEMALTECO.....	45
2.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	45
2.4.2. Ley del Organismo Ejecutivo.....	46
2.4.3. Ley del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	46
2.4.4. Código Municipal (Decreto 12-2002)	47
2.4.5. Ley de Descentralización (Decreto 14-2002).....	48
2.4.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	49
2.4.7. Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032.....	50
2.4.8. Prioridades nacionales de desarrollo (PND)	51
2.4.9. Sistema Nacional de Planificación (SNP)	52
2.4.10. Política Nacional de Desarrollo.....	55
2.4.11. Política General de Gobierno (PGG).....	55
CAPÍTULO III.....	57
3. ANÁLISIS DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA	57
3.1. ¿GUATEMALA SE RIGE POR POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	57
3.2. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DEL PERÍODO DE 1996 A 2012 .60	
3.3. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DEL PERÍODO DE 2012-2024	67

CAPITULO IV	77
4. PROSPECTIVA ANALÍTICA DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA.....	77
4.1. DEFICIENCIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	77
4.2. DEFICIENCIAS DE LOS LINEAMIENTOS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA.....	84
4.3. ¿GUATEMALA NECESITA MEJORAR SUS POLÍTICAS PÚBLICAS?	89
4.4. ESCENARIOS DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA	92
CONCLUSIONES	95
REFERENCIAS.....	97
ANEXOS.....	99
ANEXO 1.....	99
ANEXO 2.....	100
ANEXO 3.....	101
ANEXO 4.....	107
ANEXO 5. PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LÍNEA BASE	117
ANEXO 6. MATRIZ DE SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN.....	118
ANEXO 7. PASOS PARA ELABORAR UN PLAN DE MEJORA.....	119
ANEXO 8. MATRIZ DE PLAN DE MEJORA.....	120

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.....	36
<i>MODELO SECUENCIAL SEGÚN LA TEORÍA SISTÉMICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	36
TABLA 2.....	37
<i>MODELO SECUENCIAL DE JONES</i>	37
TABLA 3.....	38
<i>MODELO DE SECUENCIA FINAL DE JONES</i>	38
TABLA 4.....	69
<i>ELEMENTOS REQUERIDOS PARA EL INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN</i> <i>GUATEMALA</i>	69
TABLA 5.....	81
<i>CARACTERÍSTICAS, ÍTEMS OBSERVABLES Y FACTORES CAUSALES DE LA</i> <i>DEFICIENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	81

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.....	28
<i>CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GUATEMALA</i>	<i>28</i>
FIGURA 2.....	32
<i>MAPA CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LASWELL</i>	<i>32</i>
FIGURA 3.....	33
<i>LISTA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE BREWER</i>	<i>33</i>
FIGURA 4.....	35
<i>ETAPAS PARA FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE JONES</i>	<i>35</i>
FIGURA 5.....	36
<i>ACTIVIDADES FUNCIONALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN JONES</i>	<i>36</i>
FIGURA 6.....	51
<i>EJES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: K'ATÚN, NUESTRA GUATEMALA 2032</i>	<i>51</i>
FIGURA 7.....	52
<i>SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN</i>	<i>52</i>
FIGURA 8.....	65
<i>CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DEL PLAN DE ACCIÓN</i>	<i>65</i>
FIGURA 9.....	86
<i>MAPA DE ACTORES</i>	<i>86</i>
FIGURA 10.....	89
<i>PROCESO DE DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....</i>	<i>89</i>

Introducción

En el campo de la ciencia política, el estudio de las políticas públicas es fundamental para comprender cómo se toman decisiones en el ámbito gubernamental y cómo estas afectan a la sociedad en su conjunto. Uno de los conceptos clave en este sentido es el ciclo de políticas públicas, un marco teórico que describe el proceso por el cual se formulan, implementan y evalúan las políticas públicas.

En la fase de formulación de políticas públicas, los responsables políticos identifican un problema o una necesidad en la sociedad que requiere la intervención por parte del Estado y así mismo, del gobierno. Para ello, se lleva a cabo un análisis de la situación, se prioriza para el Estado para luego ser agendado, se estudian posibles soluciones y se elaboran propuestas de política que puedan dar respuesta al problema identificado. En este sentido, la participación de diversos actores sociales y políticos resulta crucial para enriquecer el debate y garantizar la legitimidad de las decisiones tomadas.

Al cumplir con la fase de formulación, comienza la fase de implementación, en la que se ponen en práctica las medidas propuestas. Esta fase implica la asignación de recursos, la coordinación de acciones entre diferentes organismos gubernamentales y la interacción con la sociedad civil para garantizar que la política se aplique de manera efectiva. Es importante que la implementación se lleve a cabo de manera coherente con los objetivos establecidos en la fase de formulación y que se monitoree de cerca para detectar posibles anomalías o problemas en su ejecución.

Por último, la etapa de evaluación de políticas públicas tiene como objetivo analizar los resultados obtenidos a partir de la implementación de una política y determinar si se han alcanzado los objetivos propuestos. Esta evaluación puede realizarse a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como a través de la retroalimentación de los actores involucrados en el proceso.

El ciclo de políticas públicas, a pesar de sentar bases primordiales para el diseño de la política pública, puede presentar deficiencias dentro de un Estado si no se aplica adecuadamente, afectando la productividad de la misma. Las deficiencias del ciclo pueden

presentarse cuando: no se realiza un diagnóstico concreto y adecuado de la situación, no existe suficiente participación ciudadana, existe escasa evaluación de resultados, se presenta una falta de seguimiento y control de los resultados y/o existe ausencia de retroalimentación efectiva. La cual, en esta investigación se analiza en el contexto guatemalteco con sus políticas públicas vigentes y las deficiencias que estas presentan, que permite conocer el desempeño al aplicarlas en la sociedad.

El informe de la investigación se estructuró en cuatro capítulos. El primero hace referencia a los aspectos metodológicos y teóricos que sirvieron de guía durante el proceso de la investigación, dentro del cual se incluye una justificación de la selección del tema; el planteamiento del problema de investigación y sus preguntas generadoras; los objetivos que se pretenden alcanzar en ella, así como la delimitación temporal, geográfica y unidad de análisis; asimismo, se determina el tipo de investigación, los métodos, técnicas e instrumentos utilizados en la investigación.

Del mismo modo, se expone el marco teórico que detalla los aspectos importantes referentes al tema de investigación, donde se expone la importancia del Estado, Gobierno, Administración y gestión pública, que contribuye a la esencia de lo que son las políticas públicas, asimismo, se detallan teorías que contribuyen al análisis de las políticas públicas, su tipología y su ciclo.

En el segundo capítulo se desarrolla los antecedentes del tema de investigación en el ámbito histórico, jurídico e institucional, donde se resume cómo la disciplina del estudio de las políticas públicas fue aplicado a las ciencias políticas, de igual manera, su aplicación y desarrollo en América Latina y posteriormente en Guatemala; donde se detallan las herramientas jurídicas y normativas de la gobernanza por políticas públicas.

En el tercer capítulo, se expone el análisis de la gobernanza por políticas públicas, así como, el análisis de los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas en Guatemala, explicando la evolución del problema de investigación, los hallazgos, elementos transversales y elementos propuestos que contribuyen al desarrollo y cumplimiento de los objetivos planteados en esta investigación.

Seguidamente, el cuarto capítulo se desarrolla una prospectiva analítica de los lineamientos del ciclo de políticas públicas y las deficiencias que estas presentan afectando el fin de las mismas al implementarlas en la sociedad guatemalteca, asimismo, se hace referencia a la importancia que implica reformar y mantener un compromiso para el cumplimiento de las políticas públicas a partir del Estado, gobierno y la sociedad. Finalmente, se presentan las conclusiones que determinaron la importancia de la aplicación de los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas en Guatemala.

Capítulo I

1. Abordaje metodológico y Abordaje Teórico aplicados en la investigación

El siguiente capítulo describe cada uno de los elementos metodológicos y teóricos que inciden en la investigación.

1.1. Abordaje metodológico

El presente apartado expone la metodología utilizada en el estudio de los lineamientos del ciclo de la política pública en Guatemala desde la perspectiva de las Ciencias Políticas.

1.1.1. Justificación

Las ciencias sociales son un conjunto de áreas de estudio que se enfoca en la investigación, y comprensión de la sociedad en los ámbitos culturales, de funcionamiento, organización y comportamientos ante las diversas situaciones o acontecimientos a los que se expone. La necesidad de las ciencias sociales se fundamenta en la comprensión de cómo actúan las personas en las diversas sociedades, a su vez, en la forma cómo interactúan entre sí y cómo se relacionan en sus respectivos entornos. Hoy en día, son necesarias debido a que por sus aportes tecnológicos, sociales y culturales desarrollan una diversidad de disciplinas que contribuyen a la comprensión de la sociedad y el ser humano.

Las ciencias políticas son una disciplina de las ciencias sociales en donde su estudio se centra en cómo las sociedades funcionan sobre un conjunto de bases políticas que orientan y direccionan los rumbos a tomar. Es decir, se centra en el estudio del “ejercicio, distribución y organización del poder en una sociedad” (Romero, 2006). Esta disciplina continúa en desarrollo, pero durante el paso del tiempo ha podido incorporar elementos de tipo descriptivo y explicativo para el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política, cuyos elementos son semejantes a los utilizados por la economía y la sociología. Su crecimiento ha permitido dar origen a diversas subdisciplinas y campos de acción. Siendo, las políticas públicas, una subdisciplina que desde sus inicios su objetivo principal es mejorar los procesos administrativos y las acciones gubernamentales del Estado.

Como complemento para el cumplimiento eficiente de las políticas públicas, su relación con la Administración y Gestión Pública es esencial, debido a que esta, a través del gobierno, se encarga de las actividades prácticas y directas que “realiza el Estado para cuidar los intereses y proveer los servicios públicos necesarios, mismos procesos que se concretan en la formulación y ejecución de políticas públicas” (Jiménez y Ramirez, 2010).

Por lo tanto, cabe resaltar la importancia de la Administración Pública dentro del ciclo de las políticas públicas como el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales. Su función principal se define a través del trabajo del Estado en cual, a través de mecanismos, estrategias y políticas, regulan y controlan la creación y producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades, promoviendo el desarrollo integral de sus habitantes. Asimismo, se ocupa de la implementación de políticas públicas, la asignación de recursos, la supervisión de programas y proyectos, así como la prestación de servicios y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado hacia la sociedad (INAP, 2022).

El estudio de las políticas públicas tiene como objetivo procesar la toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos, pero que a través del gobierno son todo lo que decide o no hacer. Lo que convierte a las políticas públicas en instrumentos que conducen a la sociedad y que permite tomar acción dentro de un periodo de gobierno los objetivos a alcanzar, teniendo en cuenta la disposición de recursos para el bienestar de los ciudadanos.

La investigación comprende en el ámbito social y político la importancia de las políticas públicas y su implementación en la sociedad guatemalteca con el fin de dar solución o mitigar los problemas públicos. Las acciones del Estado y Gobierno deben tomar en cuenta la necesidad de trabajar con políticas públicas eficientes para lograr un alto bienestar en la sociedad, pero en Guatemala, las políticas públicas carecen de lineamientos esenciales que contribuyen a que las acciones, planes, programas o proyectos ante alguna problemática social no pueda ser alcanzada en su totalidad, provocando que el problema se vuelva más

grande o que involucre otras situaciones de carácter mayor a la que se había presentado con anterioridad.

Es por esto que la investigación se centró en dar a conocer la necesidad de las políticas públicas y el cumplimiento de su ciclo acorde a los lineamientos planteados por los diferentes autores especializados para la obtención de favorables resultados y mejoras en la sociedad. Asimismo, se reconoció la necesidad como estudiante de las Ciencias políticas en implementar los conocimientos adquiridos durante la formación académica, para la elaboración de herramientas esenciales para el buen desarrollo del ciclo de las políticas públicas en Guatemala, que puede contribuir en el trabajo del Estado, Gobierno y las instituciones públicas a formular y/o reestructurar las políticas públicas.

1.1.2. Planteamiento del problema

Las políticas públicas son una subdisciplina de las ciencias políticas que junto con la Administración Pública “tienen como principal objeto de estudio el conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una “cuestión” que coincida en atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad civil”. (Oszalack y O’Donnell, 1990, p. 101).

El Estado de Guatemala, a través de la Constitución de la República, determina la protección a la persona y a la familia donde su fin supremo es el bien común; su deber es garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Por lo tanto, las políticas públicas constituyen el instrumento estratégico del Estado que orienta las acciones para propiciar el bienestar de la sociedad. (CPRG, 2005)

La perspectiva de las políticas públicas se centra en los procesos por los que el Estado, en su interacción con actores, produce decisiones públicas. Su estudio trata de proporcionar las herramientas para enfrentar cualquier decisión pública, así como entender y posiblemente poder explicar:

Cómo y por qué determinadas situaciones sociales consideradas problemáticas son clasificadas como públicos y a otros se les niega tal condición; cuál es la lógica de conformación de una agenda pública y agenda de gobierno; cómo y por qué se eligen ciertas estrategias para solucionar las problemáticas en comparación con otras; cómo y por qué algunas implementaciones de política fracasan mientras que otras logran su cumplimiento o cómo identificar los criterios importantes o indicadores con los que se evaluarán las políticas. (Navarro, 2008)

La formulación de políticas públicas en Guatemala ha sido marcada por tres momentos históricos, las cuales han sido: 1) la transición a la democracia (1985); 2) la negociación y la firma de los Acuerdos de Paz (1996) y; 3) la aprobación de leyes de participación ciudadana siendo estas: Ley de Descentralización -Decreto 14-2002-; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -Decreto 11-2002-; y el Código Municipal -Decreto 12-2002.

Durante estos períodos, la construcción de políticas públicas en Guatemala se basaba en aspectos económicos, en donde a través del Consejo Nacional de Planificación Económica (1954) su objetivo era orientar, proyectar y coordinar el desarrollo económico nacional, así como también conocer y coordinar los planes, programas y proyectos elaborados por diversos ministerios y las instituciones estatales. Cuatro años más tarde, el conflicto armado interno en Guatemala, no permitió establecer parámetros correspondientes a cómo elaborar una política pública, por lo tanto, las políticas creadas antes del año 2000 carecen de elementos básicos.

Fue hasta el año de 1997, después de la firma de los Acuerdos de Paz, que el Consejo Nacional de Planificación Económica se transformó a lo que hoy se conoce como Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la cual a través del Decreto 114-97, se establece como órgano de planificación del Estado, teniendo entre sus mandatos, orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales y facilitar el desarrollo nacional, a través del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública.

A partir del año 2000, a nivel internacional se establecieron los Objetivos del Milenio (ODM), en donde Guatemala formó parte de esta agenda internacional con el fin de solucionar los problemas sociales más relevantes de la época, el cual tenía un alcance de tiempo hasta 2015. Durante el año 2012 se plantea en el Estado de Guatemala, a través del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, formular un plan de largo alcance para la solución de las problemáticas sociales guatemalteca, dando como resultado para el año 2014 la creación del Plan Nacional de Desarrollo: Nuestra Guatemala K'atún 2032, instrumento estratégico que presenta planes, programas, estrategias de solución para temas sociales, como: educación, salud, seguridad, políticas y ambientales. Para el año 2015, se replantearon los ODM pasando a ser los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la cual, Guatemala sigue siendo miembro para el cumplimiento de esta agenda internacional para el año 2030.

A pesar de la creación del Plan K'atún 2032, alineada a los ODM que fueron sustituidos por los ODS, Guatemala no contaba con herramientas que permitieran establecer los lineamientos estratégicos para la construcción de eficientes políticas públicas, sino fue hasta el año 2017 que, a través de SEGEPLAN, se dispuso de una guía para orientar a los ministerios e instituciones del Estado a elaborar una política pública acorde a su ciclo, misma que fue actualizada en el año 2022.

A pesar de contar con una guía para la formulación de políticas públicas, la mayor parte de las políticas públicas vigentes carecen de elementos generales, como: plan y/o líneas de acción, plan de seguimiento y evaluación, entre otras; que contribuyen a continuar con el ciclo de la misma y su cumplimiento en la sociedad guatemalteca, especial y esencialmente en la fase de seguimiento y evaluación, la cual, forma parte primordial del ciclo porque en ella se miden los resultados obtenidos, al igual que el replanteo de acciones para el cumplimiento de la política pública afectando así el alcance de los ODS para el año 2030, del mismo modo, del cumplimiento del Plan K'atún 2032.

Es importante establecer y determinar lineamientos necesarios para que los rectores de las políticas públicas puedan reformar o formular políticas públicas eficientes para la solución o reducción de los problemas sociales en Guatemala, siendo también una de las

prioridades que los partidos políticos tengan una guía complementaria para sus planes de gobierno, debido a que el partido político ganador debe relacionar sus propuestas con las políticas existentes para que estas puedan continuar con su desarrollo y así cumplirse junto con lo planteado en los planes de gobierno; y tener un avance en los programas o planes durante el período de gobierno, y que estos puedan continuar de manera efectiva con los siguientes mandatos presidenciales. Es decir, que los partidos políticos también deben de obtener herramientas que contribuyan a la elaboración de planes de gobierno adaptados al seguimiento de las políticas públicas acorde a los períodos de gobierno.

Por lo anterior, es relevante tomar acción como cientista social a través de esta investigación dar a conocer y proponer herramientas que mejoren las condiciones de las políticas públicas existentes en Guatemala con el fin de lograr un mayor desarrollo y solución a los problemas públicos que acontecen a la sociedad guatemalteca. Lo cual permite enfocar la investigación en: ¿Cuáles son los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas en Guatemala que no se cumplen afectando su formulación y modificación?

1.1.3. Preguntas Generadoras

¿Qué elementos legislativos se establecen en Guatemala para la modificación y formulación de las políticas públicas?

¿Cuáles son los lineamientos que debe contener el ciclo de las políticas públicas para que puedan cumplir su papel dentro de la sociedad?

¿Cómo perjudica al desempeño de las políticas públicas en Guatemala al no cumplirse los lineamientos esenciales de su ciclo?

1.1.4. Objetivos de Investigación

A continuación, se presentan los objetivos de la investigación.

1.1.4.1. Objetivo General

Analizar los lineamientos generales del ciclo de políticas públicas en Guatemala que carecen de cumplimiento afectando su formulación y replanteamiento.

1.1.4.2. Objetivos Específicos

- Caracterizar los elementos legislativos que se establecen en Guatemala para la modificación y formulación de las políticas públicas.
- Establecer cuáles son los lineamientos que debe contener el ciclo de las políticas públicas para que puedan cumplir su papel dentro de la sociedad.
- Determinar y explicar cómo perjudica al desempeño de las políticas públicas en Guatemala al no cumplirse los lineamientos esenciales de su ciclo.

1.1.5. Delimitación del problema

A fin de especificar espacio, tiempo y unidad de análisis.

1.1.5.1. Unidad temporal

Período correspondiente del año 1996 a 2023.

1.1.5.2. Unidad de análisis

Políticas Públicas Nacionales.

1.1.5.3. Unidad Geográfico

Guatemala.

1.1.6. Tipo de investigación

Documental tipo descriptiva y exploratoria.

1.1.6.1. Metodología

Para esta investigación se utilizaron dos tipos de investigación documental que contribuyeron al desarrollo de la misma, siendo estas:

1.1.6.1.1. Investigación Documental descriptivo

Se investigó de manera bibliográfica documentos elaborados por especialistas de las ciencias políticas y políticas públicas las cuales plantearon los elementos básicos e indispensables para la elaboración y replanteo de eficientes políticas públicas, así como, las estructuras necesarias para seguir el paso a paso en cada fase del ciclo y su contribución a la sociedad. Este tipo de investigación se efectuó para describir las deficiencias que carecen las políticas públicas en Guatemala, así como también las herramientas que requiere aplicarse durante el ciclo, con el objetivo de analizar la situación y caracterizar el objeto de estudio señalando las características esenciales y sus propiedades.

1.1.6.1.2. Investigación Documental Exploratoria

De igual manera se utilizó la investigación documental exploratoria con el propósito de dar a conocer las eficiencias y deficiencias de las políticas públicas en Guatemala, así como desarrollar soluciones para mejorar el sistema del ciclo de las mismas.

1.1.6.2. Método

La investigación se llevó a cabo de forma cualitativa con el método investigación-acción práctica, la cual permitió obtener un estudio más amplio de la problemática de la ineficiencia del ciclo de políticas públicas en Guatemala. Este método tuvo como finalidad: 1) la detección y diagnóstico de la problemática de la investigación; 2) elaboración de planes para solucionar el problema o introducir cambios; 3) implementación del plan y evaluación de resultados; y, por último, 4) realimentación, la cual condujo a un nuevo diagnóstico y a una nueva espiral de reflexión y acción sobre este trabajo de investigación. Como complemento se utilizó el método de análisis para obtener un amplio desarrollo de la problemática.

1.1.6.3. Técnicas

La recolección de la información se basó en la técnica de análisis documental que permitió recopilar información efectiva para la obtención de resultados satisfactorios acorde al análisis de políticas públicas en Guatemala, de igual manera, se utilizó la técnica de análisis de contenido sobre las políticas públicas analizadas, siendo estas un pilar de los lineamientos generales a contener en una política pública y que esta pueda dar su cumplimiento acorde a lo establecido y en el tiempo correspondiente.

Del mismo modo, se utilizó la técnica de análisis comparativo entre las diferentes etapas de la formulación de las políticas públicas en Guatemala, con el propósito de comparar qué lineamientos comparten las políticas y cuáles son los que carecen. Finalmente, estas técnicas contribuyeron a la formulación de elementos didácticos actualizados para la construcción y replanteo de las políticas públicas en Guatemala.

Las fuentes utilizadas para la recolección de información en esta investigación fueron principalmente de manera bibliográfica, respectivamente de autores especializados en el área de políticas públicas, así como: Harold Lasswell (1902-1978), Herbert Simon (1916-2001), Charles E. Lindblom (1917-2018) y, Yehezkel Dror (1928-). Del mismo modo, se dispuso de material bibliográfico de actores latinoamericanos que han contribuido al mejoramiento de las políticas públicas en sus países, como: Eugenio Lahera Parada (1948-2012, Chile), André Noel Roth (1961, Colombia), Luis Aguilar Villanueva, entre otros.

- Observación

Se utilizó la técnica de la observación durante toda la investigación, debido que fue una medida primordial para el análisis de las políticas públicas y sus resultados.

- Lectura y subrayado

Se empleó esta técnica antes y durante la realización de la investigación con el propósito de recopilar información documental.

- **Redacción**

Se implementó la redacción durante toda la investigación, aplicando las técnicas de descripción, narración, argumentación, exposición y resumen, manteniendo coherencia y cohesión textual para el entendimiento de la investigación.

1.1.6.4. Instrumentos

Para el uso correcto de la información adquirida se utilizaron una serie de instrumentos que permitieron alcanzar los objetivos planteados, siendo en primera instancia el uso de guías de observación personalizadas con el propósito de mantener un orden de la información recopilada. De la misma manera, el uso de guías de análisis de documentos, que contribuyeron al orden de los temas e información necesaria a utilizar.

1.2. Abordaje Teórico

En el siguiente apartado se expone el marco teórico que sustenta el enfoque de la investigación; clarificando así la forma en que serán abordados los temas. Su importancia radica en los lineamientos generales para la construcción o adaptación de eficientes políticas públicas en Guatemala.

1.2.1. Estado, Gobierno y Administración Pública

Primero, es necesario aclarar cómo se desarrolla una política pública, para ello, es indispensable mencionar que, sin el establecimiento de un Estado, políticamente definido, sus demás componentes no podrían hacer valer la importancia de la administración y gestión pública. Por tanto, el Estado es definido como: “la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado” (Rosi, 2012). Este se compone por: Gobierno, Territorio. Población y soberanía.

Las políticas públicas son transversales, es decir, su curso de acción sobrepasa gobiernos, por lo tanto, es importante aclarar que el Gobierno es toda organización política de la población, a un sistema de toma de decisiones y de su implementación a través de diferentes entidades conocidas como Sector Público, integrado por el Organismo Ejecutivo, sus instituciones autónomas y descentralizadas y las municipalidades. Al gobierno se le confiere la autoridad que le permite ejercer la soberanía del Estado en el territorio.

La administración pública, es la estructura orgánica del Estado, es decir, es el conjunto de organizaciones -ministerios, instituciones públicas, escuelas, hospitales, etc.- en donde se combinan recursos -humanos, financieros, tecnológicos, normativos-, mismos que pueden transformarse en políticas públicas, programas, servicios, proyectos con la finalidad de atender los problemas que perjudican a la sociedad. De igual manera, se logra organizar, coordinar y controlar los recursos y acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y el correcto funcionamiento de la administración, permitiendo implementar las políticas públicas.

En el Estado y Gobierno de Guatemala, las acciones son analizadas bajo el marco jurídico y político del país, principalmente por: a) la Constitución Política de la República de Guatemala; b) la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97); c) el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032; y, d) los instrumentos de planificación del país; lo que permite que en Guatemala se gestionen políticas públicas para la solución de problemas y/o demandas sociales.

1.2.2. Politics, Polity y Policy

Para abordar el estudio de las políticas públicas es preciso recurrir a la distinción existentes entre los vocablos *politics*, *polity* y *policy*:

Politics (hacer política) hace referencia al juego cotidiano de actores por espacio de poder de influencia.

Polity (institucionalidad) se refiere al ámbito de gobierno, y a la distribución de poder en la sociedad.

Policy (políticas públicas) son los procesos, las acciones, decisiones u omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

El perfil de las políticas públicas (*policy*) depende del tipo de Estado (*polity*) en las que se aplique, y se determinará el juego de la política (*politics*), teniendo su propia especificidad. Mientras que el estudio de lo político mantiene una relación lógica de consecución y mantenimiento de poder, permitiendo que el enfoque de las Políticas Públicas posea una racionalidad técnico-científica y política que se orienta a determinar los problemas de carácter público y encontrarles soluciones eficientes.

Toda decisión política requiere estar en un contexto de poder (*polity*) que asuma su cumplimiento y la política (*policy*) es un proceso de decisiones, que no deben confundirse.

1.2.3. Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son “las acciones de Gobierno que busca dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad” (Chandler, 1998). Estas representan la materialización de

la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía, es decir, las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos para la solución a las demandas sociales.

Pierre Mulle (2000) define a las políticas públicas como “dispositivos político-administrativo coordinados en principio alrededor de objetivos específicos”, por lo tanto, su formulación es una orientación de cómo llevar a cabo las acciones del gobierno para resolver alguna problemática, siempre y cuando se tenga un punto de partida y final. Es decir, que al no tener una planificación de a lo que se quiere llegar a alcanzar con las políticas públicas dentro de la sociedad, no se pueden obtener metas a alcanzar para darle solución a alguna situación.

Asimismo, existen diferentes autores que definen las políticas públicas como un medio que utilizan los Estados y el gobierno para dar respuesta a las demandas sociales, pero las políticas van más allá de ser un instrumento útil.

Roth (2002) lo especifica en su definición como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Esta definición permite considerar a las políticas públicas como un fenómeno empírico que puede ser estudiado, sin importar el nivel -local o nacional- del que se quiera ocupar.

La sociedad y su entorno están en constante transformación, lo que implica que los acontecimientos sociales no sean estáticos, atribuyendo a la concepción de las políticas públicas, es decir, que las políticas públicas son profundamente dinámicas, al igual que lo son los problemas sociales.

Mojone (1989) establece que para entender las dinámicas de cambio de política pública se debe comprender cuál es la esencia (núcleo) de la política pública y el entorno en la cual se aplica (periferia). El núcleo es la parte estable de la política pública, la cual se compone de elementos meta-política como los valores, ideas, objetivos y programas; mientras que la periferia son aquellos programas y acciones que son flexibles a cambios sin que estos afecten la esencia de la política pública.

La formulación de una política pública plantea una estructura que ordena la acción del Estado, y debe verse reflejada en un ordenamiento conjunto de acciones agregadas en distintos niveles de complejidad. A través del esquema de Fernández-Ballesteros (1996), una política pública puede componerse de cuatro niveles:

- Estratégico.
- Planeación
- Programación
- Acciones de política (proyecto y acciones).

En el contexto guatemalteco, la Constitución Política es el principal aparato legal que define las garantías que otorga el Estado para el bienestar del ciudadano. A través de ella, las políticas públicas son el instrumento que dirige los objetivos constitucionales permitiendo el desarrollo, el crecimiento y competitividad nacional e internacional. Por tal manera, cada Gobierno define la política general que orienta y sirve de referencia para los Ministerios y Secretarías del Estado, quienes son los que formulan, implementan y ejecutan las políticas sectoriales, transversales e institucionales, que deben tener coherencia y articulación con las políticas territoriales y municipales. Es trabajo de la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) brindar asesorías para las funciones de seguimiento y evaluación de dichas políticas y apoyar los sistemas de coordinación de manera que cada sector contenga coherencia con la política general de Gobierno.

1.2.4. Análisis de las políticas públicas y Teoría del Estado

El análisis de políticas públicas ha sido y es un campo multidisciplinario, el cual consiste en “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény

& Thoenig, 1972). Widavsky detalla (1979:15) que “el análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisar a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar”.

Dentro de esta teoría, se clasifican tres modelos: primero, desde una perspectiva de carácter pluralista que concibe al Estado como una especie de “ventanilla” en que se atenderán toda suerte de demandas sociales. Por lo que, las políticas públicas pueden ser respuestas a las demandas sociales que deberían analizarse desde una lógica de optimización de decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de funcionarios. Esta concepción atribuye a que, si existe ausencia de política pública ante una demanda social, no habría problema que resolver. La ausencia de política pública tanto de la falta de caracterización del problema público como de las acciones corporativas o privadas para que se tome en cuenta en el sector de interés no permitirá que el Estado accione ante cualquier situación que lo amerite.

El segundo modelo interpreta las ideas del Estado como instrumento al servicio de una clase social o grupos específicos. Su análisis de acción de los poderes públicos permite evidenciar la escasa autonomía del Estado respecto a los intereses del capitalismo y frente a los actores de organizaciones no públicas. Es decir, si la política pública beneficia a las elites capitalistas, esta no estaría cumpliendo su función.

El tercer modelo enfatiza en la distribución de fracciones de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones. (Subirats, Laure, Knoepfel, y Varone, 2012, p. 19-21)

1.2.5. Teoría del funcionamiento de la acción de los poderes públicos

Esta teoría permite, a través del análisis de las políticas públicas, la comprensión del funcionamiento del Estado y, de manera más amplia, de los ámbitos de convivencia colectiva. El poder público estatal se distribuye entre distintos poderes u órganos por dos razones: en primer lugar, el poder público se divide para que se puedan administrar de mejor manera los asuntos públicos; a través de la división de poderes, más conocidos como “Poder”: Ejecutivo,

Judicial y Legislativo. La segunda razón se centra en la importancia de la sanción, que en materia administrativa solo en auténticas excepciones se puede comprender la privación de la libertad. (UNAM, 2016)

En resumen, esta teoría comprende las dificultades de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis. A través del Estado y sus gobiernos, es indispensable que las decisiones públicas beneficien a la sociedad, de no ser así, el objetivo principal de las políticas públicas no se estaría llevando a cabo.

1.2.6. Modelo Institucional y la creación de políticas públicas

El modelo institucional, dentro del análisis de las políticas públicas, se centra en la política como un resultado del gobierno de una máxima autoridad en la toma de decisiones. Este modelo enfatiza en las disposiciones constitucionales, decisiones judiciales y obligaciones de derecho consuetudinario. Es decir, es un proceso de política que no se convierte en una política pública hasta que se adopte, implemente y sea aplicado por alguna institución gubernamental. Mismas instituciones son cruciales porque permiten adaptar oficialmente una política, donde el gobierno otorga legitimidad a dichas políticas.

En resumen, este modelo se enfoca en cómo se toman las decisiones de política pública entre el gobierno y las instituciones gubernamentales. Estos deben sugerir que la política pública deba ser principalmente una continuación de actividades gubernamentales pasadas con cambios incrementales. Los grupos a quienes beneficia la política pública apoyan la continuación del *statu quo*, y los políticos generalmente aceptan la legitimidad de los programas establecidos y disponen a continuarlos porque en algunas ocasiones crear nuevos programas o actividades, acorde a la situación, no sería factible o fácil de predecir. (Salgado, 2022)

Es por esto que este modelo es criticado por no establecer objetivos claros, donde los programas establecidos anteriormente puedan ejercer sus funciones acordes a lo planteado. Sin embargo, este modelo se defiende acorde a la toma de decisiones de los políticos para afrontar el problema. Algunas políticas públicas en Guatemala aún mantienen este modelo, ya que fueron creadas en momentos de toma de decisiones exhaustivas por la presión

nacional e internacional de las situaciones acontecidas en el contexto nacional. Por lo tanto, perjudica el desarrollo y solución al problema social.

1.2.7. Teoría de Evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas

Explica los resultados de la acción pública y efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o en sus efectos indirectos o no previstos. Evaluar una política pública no había sido considerada tan importante como lo es ahora, por lo tanto, examinar cada acción pública para resolver un problema requiere una planificación previa que permitirá medir los resultados obtenidos. Al no ser tomada en cuenta como un aspecto relevante desde sus inicios, la evaluación distingue dos preocupaciones:

En primer lugar, al no contar con el desarrollo de una metodología y de un sistema de herramientas que permita que la concentración de trabajo del sector público pueda mantener una secuencia de los avances alcanzados hacia las demandas sociales. Es fundamental la creación de métodos de evaluación porque establecen fundamentos de las problemáticas sociales a estudiar al disponer de un sistema estadístico cuantitativo, el análisis multivariable, la comparación experimental, el análisis coste-beneficio, entre otros.

La segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación y en su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Es importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas no es una práctica común en la administración pública, lo que ocasiona un desequilibrio al cumplimiento del ciclo de las políticas públicas, especialmente en países latinoamericanos que poseen una débil administración pública lo que suscita un desarrollo menor en la solución de los problemas sociales. Paradójicamente, cada vez con mayor frecuencia la evaluación es objeto de investigaciones científicas realizadas por politólogos.

Un aspecto importante que debe considerarse dentro de una efectiva evaluación de políticas públicas, se centra en la creación de adaptables modelos de evaluación para los diferentes tipos de políticas públicas existentes dentro de un país, esto también depende de la importancia de la administración pública que se maneja en cada Estado, lo que contribuye a los efectos y resultados de las políticas aplicadas en la sociedad.

1.2.8. Ley y política pública

Las políticas públicas representan la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía, es decir, que las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos.

El gobierno, dentro del marco normativo en Guatemala, establece tres tipos de instrumentos para aprobar una política pública: leyes, acuerdos y decretos, que tienden a ser confundidos con lo que constituye una política pública. Esta confusión se presenta alrededor de las leyes, pero estas tienen como objetivo formalizar la decisión de una política pública.

Las leyes son un componente formal de una política pública, no la política pública en sí. Son comúnmente empleadas para acuñar un acuerdo alrededor de un asunto de política. La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública. La ley permite facilitar la coordinación de los actores a través de la concreción de patrones de conducta que se forman por el carácter obligatorio del cumplimiento de la norma, que llevan a que los actores tengan que cooperar para la realización de la política.

A pesar de que las políticas públicas son decisión, y/o acciones establecidas por el gobierno, la ley contiene elementos esenciales que forman las bases a una idea de política pública. En la política pública, el gobierno diseña toda estrategia de gestión para lograr los objetivos que la misma ley dicta. La ley por sí sola no garantiza el cumplimiento de los objetivos de la política pública, por eso el gobierno requiere de una estrategia adecuada que gestione su implementación. (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 60)

1.2.9. Problemas Públicos o Demandas Sociales

El papel primordial de las políticas públicas dentro de una sociedad implica legitimación con el Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; sino que también son apuestas socio-políticas

para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad.

Se entiende por problemas de la política como “las construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad” (Aguilar, 2003). Esta definición explica que frente a una situación problemática pueden existir múltiples problemas, que van agrandando su magnitud, involucrando otras situaciones que lo convierten en un asunto público al cual las autoridades políticas deben atender.

Un problema social, según una definición clásica lo determina como “una condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente y que según se cree debe corregirse mediante la acción social colectiva” (Horton & Gerald, 1955). Los problemas públicos son la base para la participación de los actores sociales, ya que la definición del problema requiere de la acción política para llamar tanto la atención de la sociedad como del gobierno.

Los acontecimientos o asuntos sociales son constantes, por lo tanto, se ven modificados en el tiempo, haciendo que estos evolucionen o se reduzcan, dependerá de la magnitud de la situación y al total de afectados.

Como afirma Oszlak y O'Donnell (2002):

Ninguna sociedad posee ni la capacidad ni los recursos para entender omnímodamente todas las necesidades y demandas de sus integrantes... solo algunas son problematizadas, en el sentido que ciertas fracciones de clases, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas sociales vigentes.

Por lo anterior, se resume que para que exista una política pública se requiere definir y determinar el problema público, el cual debe afectar a una considerable proporción de personas para que pueda ser considerada como una problemática social a la cual se requiere darle una solución adecuada para solventar las necesidades de la sociedad.

1.2.10. Herramientas para el análisis de Políticas Públicas

Conforme al paso del desarrollo de las políticas públicas, su análisis, como menciona Roth (2002) ha obligado a los investigadores a desarrollar nuevos instrumentos que se ha convertido en una especie de caja de herramientas que encuentra conceptos y modelos asociados a las distintas posturas teóricas, que ayudan a descomponer y a clasificar las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles.

Estos instrumentos permiten recolectar, organizar y clasificar datos específicos a los objetos de análisis de las políticas públicas. Proponiendo una simplificación de la realidad por medio de la selección, la disposición y la articulación de varias categorías observables o conceptuales. Son herramientas exclusivamente para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre las políticas públicas, permitiendo observar la realidad a través de filtros conceptuales con el fin de facilitar su organización y entendimiento. Estas herramientas se encuentran a disposición de los politólogos y otros estudiosos, variando su uso siendo estas: las tipologías, las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado, los programas de políticas públicas y, finalmente, la herramienta más conocida, el ciclo de política o *policy cycle*.

Las Tipologías

Las tipologías buscan organizar las acciones públicas para facilitar su análisis y su comparación nacional e internacional. Por lo general, tratan de encontrar los puntos comunes de las diferentes políticas en momentos o temas distintos. Dentro de esta herramienta, clasificar las políticas públicas es primordial para su distinción a partir de uno o varios objetivos. Esta tipología fue propuesta por Lowi (1964, 1972), la cual fue modelo para la clasificación de políticas públicas de otros autores.

Las políticas públicas, según Lowi (1964), pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados en su formación, siendo estas:

- Regulatoria

- Distributivas
- Redistributivas
- Políticas Constituyentes

Las políticas regulatorias dictan normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos en general. Las políticas distributivas son la acción del poder público que consiste en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población.

En cambio, las políticas redistributivas son aquellas en las que la probabilidad de coerción es inmediata pero que esa coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual, es decir, que son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Las políticas redistributivas son las más tensas y conflictivas de todas por cuanto en ellas son abordados asuntos altamente sensibles como las relaciones de propiedad, poder y prestigio social.

Por último, las políticas constituyentes, es la más abstracta de todas, porque son aquellas en donde la coerción se ejerce sobre la conducta, es decir, que hace referencia a la acción pública por medio de la cual son definidas las normas o las reglas del poder, por ejemplo, la Constitución de la República de Guatemala, que concierne a la autoridad pública y representa una importante manera de intervenir en los asuntos políticos en cuestión. (Alza, 2019)

Acorde a el marco normativo nacional guatemalteco, las políticas públicas se dividen en tres niveles:

- a. Proyección Temporal
- b. Nivel de Coordinación
- c. Ámbito Territorial

Las políticas de proyección temporal abarcan las políticas de Estado y de Gobierno, las cuales se caracterizan por reconocer las necesidades de los ciudadanos, sobrepasan tendencias políticas o períodos gubernamentales, requieren del consenso amplio de actores

políticos e incluso de la sociedad civil; las políticas a nivel de coordinación gestionan las políticas sectoriales, institucionales y transversales, que habitualmente son representados por los ministerios u otras entidades públicas, buscan disminuir problemas puntuales o responder a coyunturas específicas que afectan a una mayoría y refuerzan valores en la administración pública. Por último, las políticas de ámbito territorial, centra su poder, instrumentos y destinatarios ubicados en el nivel según tipo de política y deben garantizar la sinergia y complemento con otras políticas existentes.

Los Instrumentos de Intervención del Estado

El Estado es el encargado del diseño de las políticas públicas decidiendo sobre el uso de uno, otro o varios elementos de implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad. Estos instrumentos se distinguen de la siguiente manera:

- *Instrumentos prescriptivos*: son aquellos que buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización.
- *Instrumentos incentivos*: induce a una conducta mediante la recompensa. La naturaleza de la sanción no es jurídica, sino que puede ser moral, económica o, de hecho.
- *Instrumentos de coordinación*: la planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos a disposición del Estado para esta función.
- *Instrumentos de organización y de procedimiento*: los instrumentos de organización definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política públicas. Los instrumentos de procedimiento complementan los instrumentos de organización y definen el proceso formal de decisión y de administración.
- *Instrumentos materiales*: el Estado tiene la posibilidad de proporcionar directamente los bienes y servicios, como la educación o la salud.
- *Instrumentos de delegación a socios*: en la lógica neoliberal, el Estado tiende a considerar que las instituciones públicas deben colaborar con organizaciones

privadas, paraestatales o con organizaciones no gubernamentales (ONG) en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas, particularmente en su implementación. (Roth, 2002)

Programas de políticas públicas, programas políticos y complejidad social

Como componente esencial de una política pública, los programas hacen referencia a un instrumento que tiene ambición de coordinar e integrar una política determinada en un nivel macro político. De modo que se entiende por programa de política pública al conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a un problema en particular. Por lo tanto, estos programas comprenden la definición de las metas, estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos, la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación. (Roth, 2002)

Para que una política pública pueda tener una mayor eficiencia durante su implementación, se deben plantear los siguientes componentes:

- a. Estrategia: se refiere al conjunto de principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso de alcanzar los objetivos a los que desea alcanzar.
- b. Plan: es un planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que utilizarán para llegar a los fines deseados.
- c. Programa: conjunto organizado y objetivo de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, la cual siempre debe estar a cargo de una unidad responsable. Este puede dividirse en un subprograma que está destinado a una población o zona en específico.
- d. Proyecto: conjunto de intervenciones que una institución o sector establece generalmente por situaciones particulares y que generalmente responden a circunstancias o necesidades específicas.
- e. Acciones: ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados

comportamientos de los actores con el fin de que se hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan.

Ciclo de Políticas Públicas (Policy Cycle)

El ciclo de políticas públicas corresponde a un conjunto de operaciones necesarias para la construcción de una política pública, siendo esta, una secuencia de etapas distintas, que corresponde a momentos temporales diferentes, cuyo objetivo es la solución a un problema público.

Esta herramienta metodológica analiza las políticas públicas, y su objetivo es elaborar un modelo del funcionamiento de la acción pública para aplicar a la misma. Asimismo, propone una descripción de la realidad y un mecanismo para la acción pública, que se relaciona directamente con la resolución de problemas. Las fases del ciclo de una política pública son interdependientes, por lo que el replanteamiento de una fase afecta a las demás. (SNP, 2022)

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

- 1) Identificación del problema.
- 2) Identificación de soluciones.
- 3) Toma de decisiones.
- 4) Implementación
- 5) Seguimiento y evaluación.

Identificación de problemas. En esta fase se incluyen las actividades de detección y selección de la situación problemática, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas. Al identificar el problema dependerá del gobierno si se prioriza o no para darle solución e ingresarla en la agenda, porque no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública.

Dentro de este contexto se distinguen tres tipos de agendas:

- **Agenda pública:** en este llegan, exponen y discuten los problemas públicos y se decide si pueden dar lugar a un curso de acción por parte del gobierno.

- **Agenda política:** se da prioridad a las problemáticas sociales por medio de un debate político y la acción de los actores que intervienen en esta etapa.
- **Agenda de gobierno:** se establece y planifica la acción gubernamental ante el problema público para resolverlo, no todo lo que es un problema entra en la agenda, por lo que se da prioridad a las problemáticas que irrumpen en el Estado de Bienestar de la población.

Identificación de Soluciones. Una vez definido el problema público, hay que analizar sus posibles soluciones. Teniendo en cuenta que la política está conformada por un conjunto de acciones destinadas a resolver las causas del problema. Asimismo, debe analizarse en función de los recursos que requiere y los beneficios que aportaría, porque los recursos públicos son limitados y es indispensable priorizar, pues las políticas son concebidas como soluciones a los problemas públicos.

La factibilidad en las políticas públicas conlleva “analizar con cuidado y detenimiento, más que el problema en específico el entorno y los aspectos políticos, ideológicos, y valóricos que sirven como marco de un sistema político” (Barra Ranni), y una propuesta es factible cuando tiene posibilidad de ser útil en las circunstancias del entorno.

Corzo (2013) muestra en su planteamiento, los tipos de análisis de factibilidad que existen en las políticas públicas:

- *Factibilidad presupuestal:* determina con qué recursos se cuenta para la implementación de la política pública.
- *Factibilidad socioeconómica:* es la valoración económica y social de los costos y los beneficios de la política pública.
- *Factibilidad legal:* permite verificar si las soluciones propuestas contravienen a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normativa o reglamento específico.
- *Factibilidad política:* permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones, es decir, las relaciones de poder.
- *Factibilidad ambiental:* evalúa el impacto que las propuestas de política pública generarán en el medio ambiente.

- *Factibilidad administrativa*: permite valorar los recursos, organizaciones y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que opera. (López , 2022)

Toma de decisiones. Esta fase está en manos de uno o varios actores encargados de la política pública. Estos actores son denominados como “Rectores”.

- **Establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.** Los objetivos dan sentido de propósito y de dirección a las políticas públicas. Constituyendo un elemento central en la acción pública, con el fin de iniciar la búsqueda de alternativas (instrumentos y procesos), que debe pasar por examinar todas las soluciones posibles para el logro de las metas planteadas.
- **La focalización y generación de alternativas** que permitan alcanzar los objetivos, siendo tan precisas como sea posible.

Con las diferentes alternativas planteadas, el siguiente paso sería compararlas con los objetivos y metas que permite elegir la solución cuyos resultados proporcionan un mayor alcance y mayores beneficios.

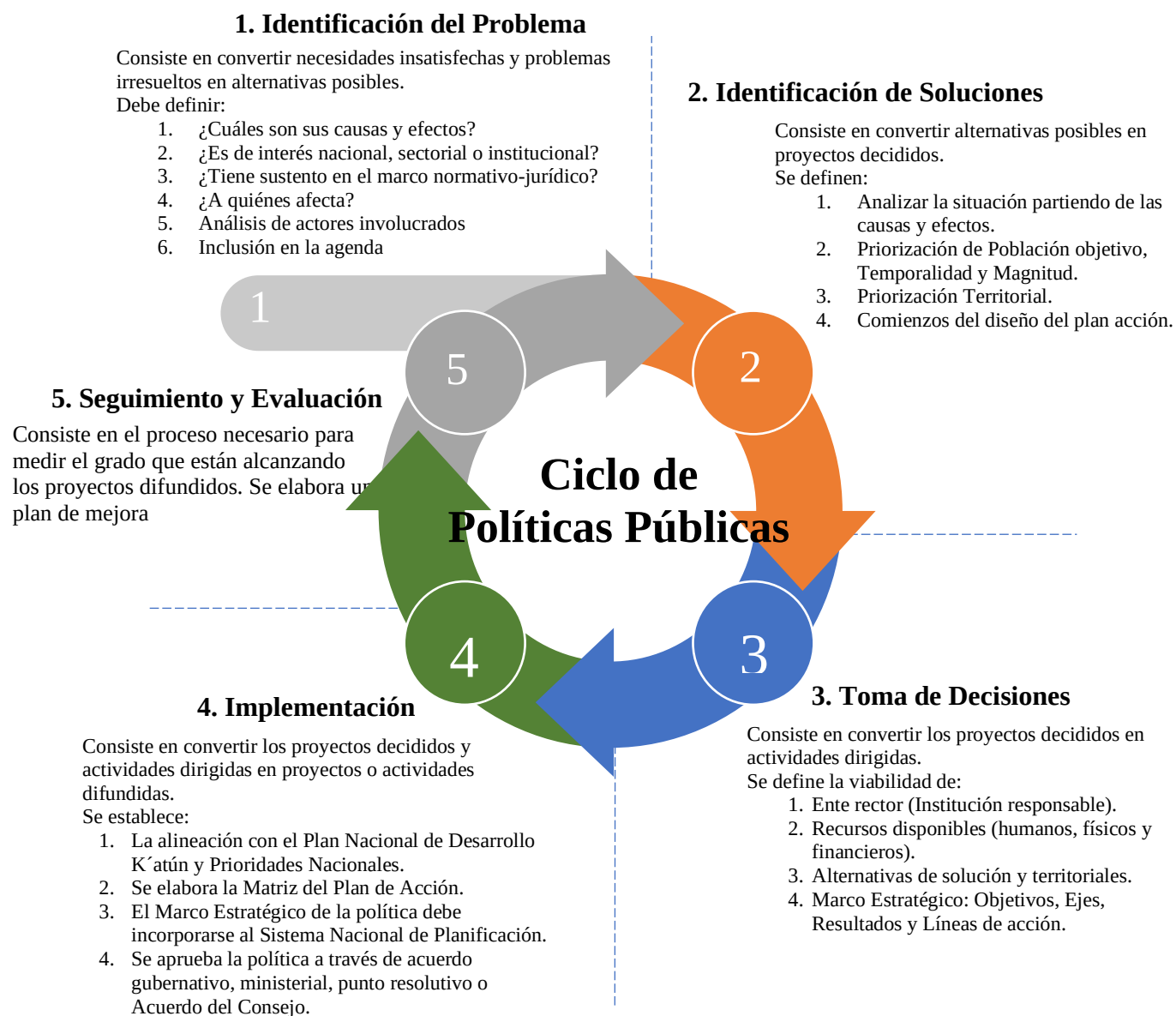
Implementación. Esta fase inicia cuando se ejecutan las alternativas o soluciones seleccionadas en la etapa anterior; comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en desarrollo. La implementación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores dirigidos a producir con unos medios específicos los resultados esperados.

Seguimiento y evaluación. El seguimiento es un proceso continuo de medición de avances de las metas programadas en todos los eslabones de la cadena de resultados, durante el proceso de ejecución de los programas. La evaluación constituye la parte fundamental del ciclo, pues funciona como retroalimentación del proceso debido a que la intervención pública no concluye con la evaluación de sus resultados, sino que esta puede dar lugar a una nueva definición del problema que originó el ciclo. Existen tres tipos de evaluación, siendo estas:

- **Evaluación ex – ante:** instrumento prospectivo que contribuye en pronosticar los impactos futuros causados por un proyecto, basándose en varias técnicas de análisis: costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia, pertinencia y coherencia.
- **Evaluación concomitante:** controla el buen desarrollo de los procesos previstos y detecta problemas para realizar ajustes que sean necesarios en el tiempo preciso. Pueden ser de carácter continuo o periódico y determina el avance de la política con las metas propuestas.
- **Evaluación ex - post:** busca analizar los efectos de una política una vez se ha completado la implementación. Se obtiene información, conocimientos, aprendizajes para decisiones futuras.

El ciclo de políticas públicas permite que su planificación se adapte a las necesidades de la sociedad y pueda solventar problemas públicos. Cada fase del ciclo se trabajan diferentes factores y actores para que sea posible alcanzar los objetivos que se plantean al inicio de la política.

Mismos lineamientos que se detallaron en esta investigación con el fin de dar a conocer las herramientas indispensables para que una política pública sea eficiente, asimismo, se realizó un análisis comparativo de las políticas vigentes en Guatemala para determinar los aspectos deficientes que poseen. En la figura 1, se expone el ciclo de las políticas públicas acorde al sistema de planificación de Guatemala.

Figura 1.*Ciclo de las políticas públicas en Guatemala*

Nota: Adaptado de la Guía para Formulación de Políticas Públicas, Segeplan 2022.

Capítulo II

2. Antecedentes históricos

Las políticas públicas son una subdisciplina de las ciencias sociales que sus estudios han sido recientes, es por esto, que a continuación se presenta un breve resumen del surgimiento de las políticas públicas.

2.1. Surgimiento del estudio de las políticas públicas

Las políticas públicas, como una rama del estudio de las ciencias sociales, su origen se remonta en Estados Unidos, iniciando con la determinación de una adaptable administración pública dentro del gobierno. Durante el mandato del presidente Woodrow Wilson quien, en el siglo XIX, sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración, que permitiera separar la “decisión política” de la “ejecución burocrática”, con el objetivo de que “el estudio administrativo descubra, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o esfuerzo” (Wilson, 1887).

Wilson (1887) define a la administración como “el gobierno de acción”, donde consideró a la ley como el principal motivo de administración dentro del gobierno, argumentando “cómo debería la ley ser administrada: con sabiduría, equidad, rapidez y sin fricción”. Con el avance de la sociedad, la organización de los gobiernos ha ido evolucionando, pasando de tener pocos jefes a conformarlos por múltiples de ellos, por ello, Wilson (1887) reconoce que debe haber una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con escrupulosidad.

Los trabajos sobre políticas públicas adquirieron un gran impulso a partir de la segunda guerra mundial, donde aparecieron los estudios que buscaban aplicar una racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales, desarrollando un neoconductismo que consistía en describir y aprobar leyes de conducta aplicables a todos los contextos de esa época (Hernández, 1998).

Harold Lasswell, es considerado como el padre fundador de las ciencias políticas, quien en la década del 50', introdujo una diferencia fundamental para el desarrollo de la disciplina, entre la "ciencia política" (aquella que se ocupa del estudio del poder, en la toma de decisiones) y las "ciencias de la política" (las que estudian el proceso de la política, las consecuencias de su estudio y otras variantes, enfatizando en la teoría de la elección).

Laswell (1951) acuñó el término *policy* en su proyecto: "La Orientación hacia las Políticas", donde planteó dos dimensiones. El primero se centra en el "*policy process*", que se refiere al estudio del desarrollo de un conocimiento científico que permite explicar la formación, formulación y ejecución de las políticas públicas utilizando los métodos y saberes de todas las ciencias sociales y psicología. La segunda dimensión, se centra en la necesidad de inteligencia para cumplir el proceso de la política, con el propósito de incorporar y utilizar esos conocimientos para mejorar la calidad y cantidad de la información disponible y proveer mejores modelos causales a los responsables de tomar las decisiones sobre políticas públicas.

Estas dimensiones permitieron a Lasswell la atribución sobre el inicio del estudio de las políticas públicas con la publicación en 1951 de "*The Policy Science: Recent Develpements in Scope and Method*", que aborda la temática sobre la generación de ideas y del uso de información estadística para la elaboración y ejecución de mejores acciones de gobierno. Permitiendo ese mismo año que un grupo de científicos sociales se reunieran en la Universidad de Stanford, con el objetivo de discutir el tema: "*policy sciences*", dando paso al desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas.

La propuesta de Lasswell (1956) identificaba tres preguntas importantes "a) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?; b) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?; y, c) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?".

De igual manera, Laswell consideraba esencial la utilización de modelos, cuya elaboración permite al investigador tratar con situaciones institucionales complejas. Con la elaboración del "Nuevo Trato" de Roosevelt, que permitió superar la crisis económica de la década de los años treinta, utilizando los aportes de Hansen y Keynes, quienes demandaron

la intervención del gobierno para eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado. Es así, como Laswell (1956) aporta la importancia de las nociones del tiempo y espacio para la determinación de las políticas, asimismo, señala que una de las tareas de las ciencias políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos, concluyendo que las ciencias políticas reconocen que no sólo los científicos sociales son los únicos que pueden contribuir en la formulación de políticas.

Su trabajo abordó las políticas públicas en su proceso y ciclo, pero produjo un énfasis excesivo en el estudio del momento preparatorio y en la dimensión económica de los costos y beneficios de la decisión, lo que terminó por sesgar el estudio del proceso de gobierno. En la década de los 60, Laswell manifiesta su preocupación cuando se incluyen a analistas y académicos para encargarse de la formulación y control de la eficiencia de programas de políticas públicas. A comienzos de la década de 1980, una nueva visión de las políticas públicas como un producto (*output*) supuso a partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de estas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema.

Este enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político. Ashford (1989) señala que esta nueva visión constituyó una “saludable depuración de los apriorismos ideológicos” y en cierto grado de consenso entre las distintas corrientes. Esto pudo centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas.

De esta manera, el estudio de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración pública, que desde una perspectiva legal y legítima permite que la actuación pública abra paso a la obtención de resultados y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorar aspectos sociales. Asimismo, este enfoque político-administrativo ofrece instrumental teórico, que busca la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas (González Tachiquín, 2005).

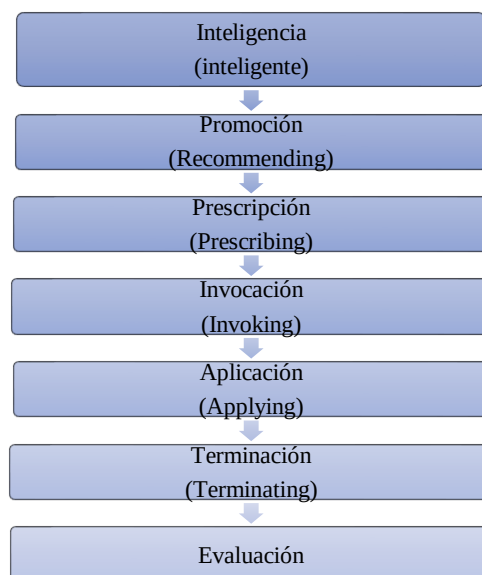
2.1.1. Evolución de los modelos del ciclo de la política pública

En la década de los sesenta del siglo XX, Lerner y Lasswell en *The Policy Orientation* mencionaban que “la ciencia de las políticas públicas incluye: a) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, b) los resultados del estudio de las políticas públicas y c) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo”.

Lasswell (1956) resaltó en lo que llamó “*el conocimiento del proceso de las políticas*” y “*el conocimiento en el proceso de las políticas*”, de los cuales, el primero es de tipo procesal (ej. ¿de qué modo interviene públicamente una organización política democrática para una situación social?) y, el segundo es más sustantivo (ej. ¿cuál y cómo afecta es el problema social?). Asimismo, Lasswell (1956) concibió un “mapa conceptual el cual demuestra una cercanía a una guía, que permite obtener una imagen general de las fases principales de cualquier acto colectivo, este atribuyó a la formulación de siete “etapas” de lo que posteriormente denominó “el proceso de decisión”:

Figura 2

Mapa conceptual de las políticas públicas de Laswell



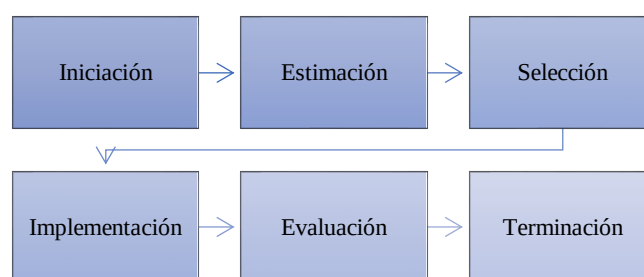
Nota: Tomado del Modelo del ciclo de política pública de Laswell, 1962.

Estos pasos dieron origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las Políticas, es decir, el proceso mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada.

Garry D. Brewer (1983), uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso una lista derivada que ha dado forma, a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública en las últimas dos décadas, siendo esta:

Figura 3.

Lista de la política pública de Brewer



Fuente: Modelo del ciclo de política pública de Brewer, 1974.

Modelo Secuencial (MS)

El modelo secuencial, propuesto inicialmente por Lasswell (1956), posteriormente por Jones (1970), se ha establecido como uno de los modelos más influyentes en el estudio de las políticas públicas proyectándose de manera racional, toda vez que la política se componga en etapas lineales producto de una “secuencia lógica” que incluye etapas y subprocesos: la definición del problema y su inclusión en la agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y por último, la evaluación.

Charles Jones (1970), en su libro *“An introduction to the study of Public Policy”*, propone los supuestos de su enfoque:

Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política (policy) debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre (framework) dentro del cual usted pueda analizar como la política es hecha. Luego de haber hecho esto

usted estará en una mejor posición de determinar cómo las cosas deben funcionar (p. 130).

Con este argumento, Jones (1970) analiza de forma parcial la descripción, comprensión y explicación de las políticas públicas. Pero el análisis del MS contiene supuestos que Jones propone:

1. Los hechos en una sociedad son interpretados en forma diferente por diferentes personas y en diferentes momentos.
2. Muchos problemas pueden resultar del mismo hecho.
3. Las personas tienen diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno.
4. No todos los problemas privados son tenidos en cuenta por el gobierno.
5. Muchos problemas privados son tenidos en cuenta por el gobierno.
6. No todos los problemas son resueltos por el gobierno si bien muchos son tenidos en cuenta.
7. Los hacedores de políticas no se enfrentan con un problema determinado.
8. Una buena parte de la decisión está basada en pequeñas transformaciones y en comunicaciones pobres.
9. Los problemas y las demandas son constantemente definidos y redefinidos en el proceso de las políticas públicas.
10. Los hacedores de políticas, algunas veces, definen los problemas de gente que no ha definido por sí misma sus problemas
11. Muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que les preocupa.
12. Todo sistema político tiene sesgo.
13. No existe un sistema político ideal independiente de las preferencias del arquitecto de dicho sistema.

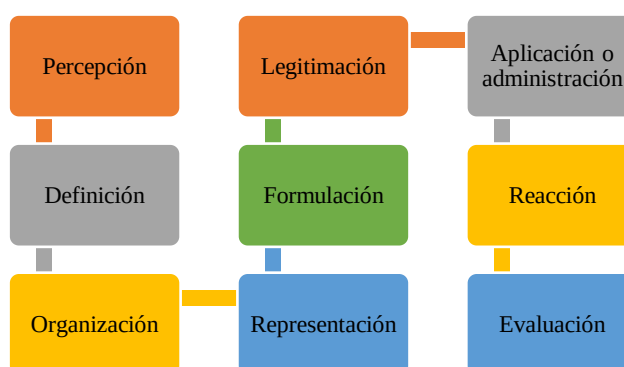
Aunque el sistema no es estático, tiene una dinámica que le es propia, y Jones (1970) la expresa de la siguiente manera.

Los problemas públicos que existen en una sociedad son el resultado de lo que la gente percibe como necesario. Algunas personas tienen problemas en común y se organizan y formulan demandas, y las demandas llegan a los que buscan representar al pueblo. Las demandas son percibidas y juzgadas por aquellos que tienen la autoridad para tomar decisiones, las decisiones son llevadas a la práctica, y los problemas públicos son afectados por estas decisiones, la gente reacciona a estas decisiones, alguna gente tiene reacciones comunes, las demandas vuelven a emerger, y así sucesivamente...

Dentro de este proceso, Jones (1970) identifica diferentes etapas o actividades que reflejan otra manera para formular políticas públicas, siendo reflejada en la figura 4:

Figura 4.

Etapas para formular políticas públicas de Jones

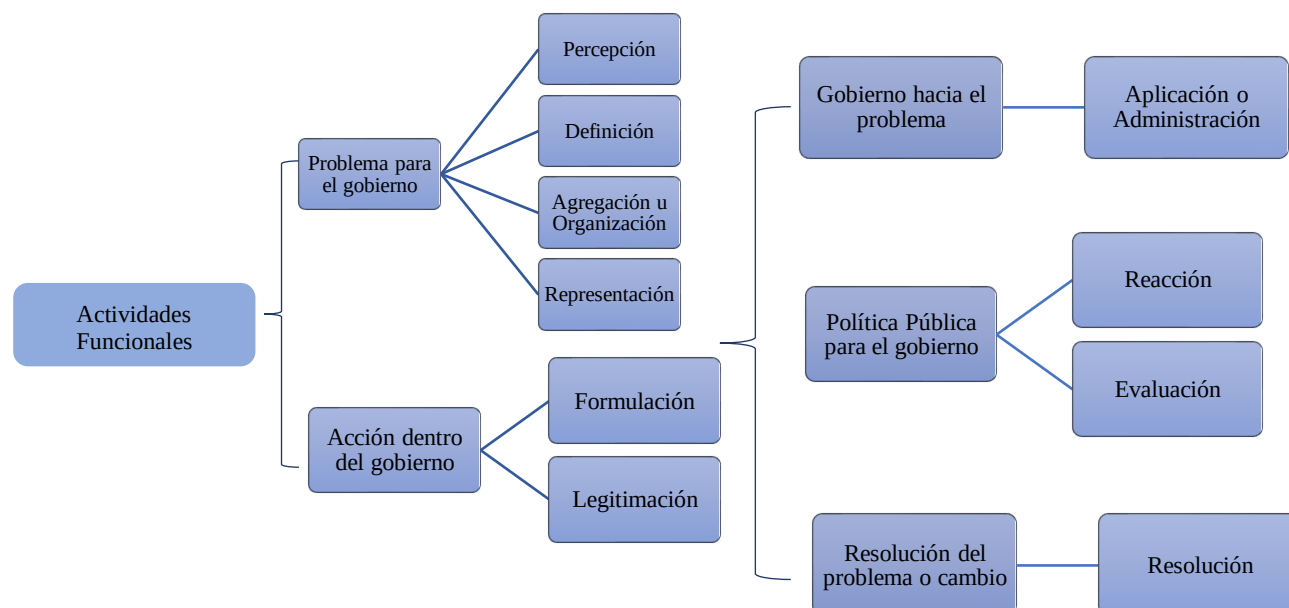


Fuente: Modelo de formulación de política pública de Jones, 1970.

Estas etapas o actividades fueron desarrolladas basándose en ciertos patrones observados, y representan actividades funcionales. Estas actividades funcionales pueden ser agrupadas en relación con la decisión pública adoptada para solucionar esos problemas y en virtud de ellos se obtiene la figura 5:

Figura 5.

Actividades funcionales de las políticas públicas según Jones



Nota: Tomado del Modelo de políticas públicas de las actividades funcionales de Jones, 1970.

Dentro del análisis de cómo formular políticas públicas de Jones, es necesario diferenciar entre el “sistema” y el “proceso”. Un sistema consiste en un conjunto de elementos interrelacionados entre sí para lograr un mismo objetivo. El sistema representa una idea estática. Por el contrario, el proceso es una secuencia de tareas que se realizan de forma concatenada, es decir, de forma seguida una detrás de la otra para alcanzar un objetivo a un fin concreto. El proceso representa una idea dinámica y un sistema en acción. Una de las influencias del Modelo Secuencial es la teoría sistémica, cada sistema tiene su correspondiente producto (output), entonces:

Tabla 1.

Modelo Secuencial según la teoría sistémica de la Política Pública

Sistema	Producto
Identificación del problema	La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema.
Formulación	El curso de acción para resolver dicho problema.

Legitimación	La política pública (curso de acción gubernamental y legitimado)
Aplicación	Implementación, o puesta en obra de la política pública.
Evaluación	Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública.

Nota: Tomado del *Modelo Secuencial*.

Jones (1970), a través del Modelo Secuencial y no simplificado, propuso el siguiente proceso:

Tabla 2

Modelo Secuencial de Jones

Actividades Funcionales	Categorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	El problema para el Gobierno	Identificación del problema	Demandas
Formulación	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementación o puesta en obra
Reacción o evaluación	La Política Pública para el Gobierno	Evaluación	Recomendaciones.
Resolución o conclusión	Problema resuelto o cambiado		

Nota: Tomado del *Modelo Secuencial de Jones, 1970*.

Dentro de este modelo, Jones (1970) realizó un análisis estático (las actividades funcionales, el sistema) y, al mismo tiempo, dinámico (el proceso de políticas públicas). A pesar de que el modelo original de Jones es complejo, en razón de su utilización reiterada y extendida, se transformó y simplificó para dar como resultado la siguiente versión:

- Identificación del problema
- Discusión o formulación
- Decisión
- Implementación
- Evaluación

Este modelo fue de innovación dado que cada una de las fases de la política se asoció a actividades concretas de los actores gubernamentales. Asimismo, supuso un proceso de las políticas en sentido flexible, en tanto que la evaluación de las políticas podía desprenderse un nuevo problema y, por ende, la proyección de un nuevo proceso de política pública. El resultado final del modelo de Jones, se representa de la siguiente manera:

Tabla 3.

Modelo de Secuencia final de Jones

Fase I. Identificación del problema	Fase II. Formulación de una solución o de una acción	Fase III. Toma de decisión	Fase IV. Aplicación de la acción o (implementación)	Fase V. Evaluación
Apreciación de los acontecimientos.	Elaboración de respuestas.	Creación de una coalición.	Ejecución	Reacciones a la acción.
Definición de un problema.	Estudio de soluciones.	Legitimación de la política elegida.	Gestión y administración.	Juicio sobre los efectos.
Agregados de intereses.	Adecuación de los criterios.		Producción de efectos.	Expresión.
Organización de las demandas.				
Representación y acceso ante las autoridades pública.				
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste
	Resolución de un problema o final de una política pública.			

Nota: Tomado del *Policy cycle* según Jones, 1970.

Otro autor que popularizó el Modelo Secuencial fue James Anderson (1975), quien adoptó una visión más simplificada que la de Jones, en relación a los supuestos de su esquema argumentó lo siguiente.

Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los

individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las cuestiones (issues) de las políticas públicas. La fabricación de políticas públicas (policymaking) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno... no es nada, sino política (Anderson, 1975, 1984).

En su análisis, Anderson (1984) reconoce de tipo positivo el proceso de las políticas públicas y su secuencia, que es el comúnmente conocido como Modelo Secuencial de Políticas Públicas. (véase anexo 1, tabla A1).

Anderson argumenta que las etapas del Modelo Secuencial son construcciones teóricas, y que, en la realidad, se pueden encontrar superposiciones entre las etapas. Por ejemplo, las etapas de formulación y adopción pueden funcionar juntas. Asimismo, reconoce que su esquema puede estar refinado agregándole otras etapas y que la aplicación no representa límites culturales o regionales para su utilización. (Estevez)

Entre otros autores, Meny y Thoenig (1992) destacaron el modelo secuencial en aspectos más flexibles puesto que *“el proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción”*. Por lo tanto, el proceso de elaboración e implementación de la política pública no requiere necesariamente de todas sus fases, pues, al contrario, éstas pueden *“suponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también... no aparecer nunca a lo largo del proceso”*. (véase anexo 2, tabla A2).

La mayor parte de los autores determinaron que el proceso de políticas públicas puede intervenir diferentes circunstancias que causen que algunas fases se omitan o que su secuencia lógica se vea desvirtuada. Como afirma Muller (1990), *“la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginar a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”*.

2.2. Implementación de las políticas públicas en América Latina

Durante la década de los noventa los Estados latinoamericanos experimentaron cambios en los aspectos económicos, político y social. Cambios que fueron producidos por la aplicación de las políticas del llamado “Consenso de Washington”. Cada una de ellas abogaban por una transformación de los vínculos establecidos entre el Estado, el mercado y la sociedad.

América Latina, que había tenido durante el auge de las ciencias sociales, una creciente producción sobre el Estado tanto desde la sociología política, el neomarxismo como de la economía de la teoría de la dependencia, tuvo un alivio al reconocer que el régimen político también apuntaba por el andamiaje conceptual sobre los problemas del Estado. Haciendo presente la necesidad de estudiar la ciencia de las políticas públicas, empezando con las traducciones de obras importantes de esta disciplina, así como la creación de obras en la perspectiva de actores hispanohablantes, entre ellos Luis Aguilar Villanueva en México, quien publicó la obra *“Antologías de políticas públicas”*. Esta obra introduciría en América Latina los trabajos de Lasswell, Lindblom, Lowi, Dror, Kingdon, Allison, Etzioni o Majone, por mencionar algunos, convirtiéndose en referencias obligadas para todos los cursos de grado de políticas públicas.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, da inicio en Latinoamérica la privatización de empresas públicas, desregulación del mercado de capitales, ajustes estructurales, con el propósito de hacer competitiva la economía y de esta manera solucionar los problemas sociales.

Desde el inicio de las reformas expusieron a la mayor parte de los países en desarrollo a “riesgos” en sus gestiones públicas. En primera instancia, impulsando la privatización y fortalecimiento del sector privado, dando poca importancia al mejoramiento del sector público. Durante el segundo proceso de reformas denominadas de segunda generación, las medidas implementadas estaban orientadas a promover la gobernabilidad y modernización del aparato burocrático de las principales instituciones gubernamentales, tales como: el ejecutivo, legislativo, judicial, entre otras. Estas reformas en sus inicios no eran equilibradas,

dando mayor importancia a la lucha contra la inflación y descuidaron la lucha contra el desempleo, la desigualdad y la pobreza (FLACSO, 2010).

Durante los años 90, cobra especial relevancia el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), el cual se fundó en el año 1972 a iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, y de la Asamblea General de la Naciones Unidas. La finalidad de esta asociación fue de beneficio para los representantes de los organismos encargados de la modernización de la función pública de los países de América Latina para acordar y coordinar políticas de reforma sobre el Estado a partir de dos hechos: el primer momento, durante la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1993, se dio respaldo a los programas de modernización administrativa y del Estado; y, en segundo momento, se basó en la estructuración del documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, donde se propuso dialogar desde la región con los organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial, proponiendo las “reformas de segunda generación”, intentando superar a la primera.

Entre la década de los años 90 y 2000 comienza a consolidarse el campo de las políticas públicas en América Latina, en condiciones “dependientes” de las teorías del centro. Progresivamente se va generando un proceso de institucionalización con la creación de programas de posgrado y las traducciones de obras de otros países centrales al castellano y al portugués. En este periodo van surgiendo las primeras revistas científicas de la región, en las cuales la revista *CLAD*, publica el tema *Reforma y Democracia* que permitió la discusión sobre las políticas públicas.

A partir de las primeras dos décadas del siglo XXI se contempla una nueva etapa en la consolidación de las políticas públicas en los países latinoamericanos, acorde a su sistema político y su administración pública. Debe tomarse en cuenta que en esta fase influyen los cambios globales que tienen las formas de producción del conocimiento en sus facetas de internacionalización, estandarización, intensificación y evaluación de la producción. Por la importancia que cada país latinoamericano le atribuye a las políticas públicas, han permitido la producción de contenido académico indispensable para difundir los conocimientos sobre el trabajo de las políticas públicas, sin embargo, el tema de políticas públicas es poco

conocido en varios países de América Latina, lo que perjudica a estas naciones poder exponer sus debilidades y fortalezas hacia la ejecución de las políticas públicas, afectando de igual manera, obtener una ayuda de aquellas naciones que han pasado por lo mismo y han obtenido las herramientas para mejorar sus condiciones precarias (Cardozo, Canto, y Roth, 2021)

2.3. Políticas Públicas en Guatemala

El fin primordial de las políticas públicas es buscar soluciones a problemas y demandas sociales, las cuales han ido perfeccionándose con el paso del tiempo y han ido formándose como un medio indispensable en todo el mundo a través de los sistemas políticos de cada país. En Guatemala, el aumento significativo de las demandas sociales debido a los enormes flujos migratorios a las ciudades, impulsados por el precario desempeño de las fuerzas productivas del campo, promovieron la búsqueda mecanismos para solventar las necesidades de la sociedad.

Fue en 1954, por factores económicos, políticos y sociales que enfrentaba el país, contribuyeron a la formación del Consejo Nacional de Planificación Económica (CNPE), (Decreto No. 132), durante el mandato del General Carlos Castillo Armas, donde la labor principal fue programar actividades del sector público, principalmente las del gobierno central. A través del Decreto 157, se definió la función principal del CNPE y su respectiva Secretaría General, que tenía la función de: “orientar, proyectar y coordinar en la mejor forma posible el desarrollo económico nacional, teniendo como normas fundamentales el aprovechamiento integral de los recursos del país y el mantenimiento de condiciones de estabilidad, evitando interferencias y duplicaciones de esfuerzo perjudiciales”. El cual, constituyó como el primer antecedente para la formación de la actual Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

La década de las setenta marca los primeros esfuerzos en planificación gubernamental, periodo en el que se realizan los primeros ejercicios técnicos hacia una visión de mediano y largo plazo. A principios de los ochenta, durante el apogeo del conflicto armado interno, no se formularon ni impulsaron procesos de planificación institucional para el desarrollo, porque la visión contrainsurgente que privaba en el Estado se orientaba hacia lo

que se denominó como “doctrina de seguridad nacional”, que buscaba detener acciones contrarias a los Gobiernos de esas épocas.

Posteriormente, con la emisión de la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, que aún se encuentra vigente, supuso el punto de inflexión para propósitos de incidencia ciudadana retomando el auge de la agenda social. Asimismo, en la necesidad de impulsar la “racionalidad” de las políticas públicas para cumplir con los procesos de reforma estructural que demandaba el “Consenso de Washington”, fue promovido en América Latina un modelo de Estado más disciplinado en el manejo de cuentas nacionales, así como una economía más abierta y orientada a obtener mejores resultados de inversión y comercio internacional.

Con la transición a la democracia (1986-1990) se logran sentar bases tanto para democracia del país como para una nueva institucionalidad orientada al bien común, es decir, a un modelo de Estado y Gobierno que reconocía la decisión ciudadana como una fuente de legitimidad y un enfoque de Estado hacia agendas sociales que enfrentara la reducción de riesgos en Guatemala. A inicios de la década de los noventa, se formula una visión gubernamental mediante estrategias de planificación bajo el modelo denominado “Plan de Desarrollo Social 1992-2000”. Fue puesta en marcha durante el periodo de Gobierno 1996-2000, que enfatizó compromisos de los Acuerdos de Paz de 1996, alcanzando el protagonismo en la agenda política e hizo énfasis en planes orientados a ciertas regiones del país. A pesar de que las dinámicas del desarrollo social no fueron ejecutadas, estas permitieron sentar marcos y lineamientos para procesos posteriores.

En 2002, se marcaron las bases para la normativa de planificación a nivel nacional con la conformación de una trilogía de leyes, compuesta por la Ley de Sistema de Consejos de Desarrollo, la Ley de Descentralización y el nuevo Código Municipal. La trilogía estableció acciones de política gubernamental y procesos de planificación que han fortalecido la visión y la focalización territorial. Durante el mismo año, los compromisos nacionales se sumaron con las acciones de gobierno vinculadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En 2003, en el marco del seguimiento a los Acuerdos de Paz, se elaboraron estrategias de reducción de la pobreza (ERP), que conllevaron a lo que fue catalogado como el primer ejercicio de planificación participativa y descentralizada realizado en los 22 departamentos por medio de los consejos departamentales (CODEDE); en 2005, Segeplan promovió el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET), que contribuyó a facilitar el desarrollo territorial por medio de procesos sistemáticos que ordenaron y orientaron la gestión del desarrollo y la búsqueda de soluciones, considerando los potenciales humanos, económicos y naturales existentes. Con ello se respaldó el diálogo para concebir un Sistema Nacional de Planificación (SNP) con la creación de planes de desarrollo municipal.

En 2009, se tomó la decisión de crear formalmente el SNP, basado en un enfoque sistémico que articula los procesos de planificación con una visión territorial multinivel, en los ámbitos comunitario, municipal, departamental, regional, nacional, y se dirigió a la planificación institucional y sectorial. La experiencia acumulada en el proceso de planificación territorial fue considerada para el diseño y formulación del Plan K'atún 2032, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) mediante el punto resolutivo 3-2014 (Segeplan, 2022).

En 2014, se emitió el “Instructivo general de directrices para la formulación del plan de presupuesto anual 2015 y multianual 2015-2017”, así mismo se presentó el Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032 (PND), que fue implementado por todas las instancias del Ejecutivo, las entidades descentralizadas y autónomas. En 2015, se retomó la propuesta de las Naciones Unidas vinculada con la agenda de Objetivos de Desarrollo Social (ODS), adquiriendo relevancia la planificación para el desarrollo como instrumento esencial para la gestión gubernamental.

Durante el año 2016, se puso a disposición el Plan K'atún con los ODS, el CONADUR junto con Segeplan impulsaron la coordinación de ambas agendas cuyo resultado fue la estrategia de articulación que identificó las Prioridades Nacionales de Desarrollo (PND) a ser alcanzadas en 2032. En 2017, se formalizó la estrategia de implementación con un análisis más preciso de las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED).

En 2019, se efectuó el marco del proceso de reestructura institucional de Segeplan, donde quedaron definidas las competencias sustantivas para el que hacer de la institución en tres macroprocesos estratégicos que orientan la planificación del desarrollo del país: análisis estratégico del desarrollo, planificación del desarrollo, y programación del desarrollo.

De 2020 a la fecha, destaca la actualización de los procesos de planificación territorial con la formulación de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial (PDM.OT), con lo cual se ha logrado, en la mayoría de municipios, su alineación con las PND.

Desde el año 1996 a 2023, Guatemala dispone de 71 políticas públicas que abarcan los siguientes temas: sociales, salud, educación, cultura, economía, recursos naturales, derechos humanos, poblaciones vulneradas y excluidas, seguridad, relaciones internacionales y prevención y gestión de riesgos; mismas que han carecido de resultados satisfactorios para medir el grado en que se trabajan, es decir, que al no cumplirse el ciclo de la política pública esta no puede generar resultados que indiquen el nivel de cumplimiento ante la sociedad, mitigando la función de las políticas públicas en el país. En consecuencia, la investigación responde a las necesidades básicas que carecen las políticas públicas en Guatemala y la necesidad de estructurar bases para su correcta reformulación y construcción.

2.4. Marco Político/Normativo guatemalteco

Dentro de sistema político guatemalteco, la formulación de políticas públicas mantiene un marco político y normativo que les permite su existencia, de igual manera su gestión dentro de la administración pública, siendo las siguientes con mayor relevancia para su cumplimiento.

2.4.1. Constitución Política de la República de Guatemala

En Guatemala, el papel del Estado en términos de su gestión mediante políticas públicas, se empieza a concebir en la Constitución Política de la República, en los siguientes artículos:

- Artículo 2. “El Estado tiene como fin supremo la realización del bien común y es su deber garantizar a los habitantes el desarrollo integral”.

- Artículo 134, inciso a. “Los municipios y todas las entidades descentralizadas y autónomas deben coordinar su política con la política general del Estado, y en su caso, con la especial del ramo a que correspondan”.
- Artículo 183, inciso m. “Instituye que es función del Organismo Ejecutivo, mediante la figura de presidencia de la República, el coordinar a través del Consejo de ministros la política de desarrollo de la nación”.
- Artículo 225. “El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial”. (Acuerdo Legislativo 18-93, 1985)

2.4.2. Ley del Organismo Ejecutivo

La Ley del Organismo Ejecutivo reitera y establece roles específicos en materia de la gestión del Estado por políticas públicas, definido en los siguientes artículos:

- Artículo 2. “El Organismo Ejecutivo le compete la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, con las cuales deben *coordinarse* las entidades que forman parte de la administración descentralizada”.
- Artículo 23 y 27 inciso c. “Los ministros son los **rectores** de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada ministerio y que es atribución general de dichos funcionarios planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general de gobierno, salvaguardando los intereses del Estado”.
- Artículo 18. Señala que, para fines de diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un ministerio, podrán funcionar gabinetes específicos. (Decreto 114-97)

2.4.3. Ley del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural

El Sistema de Consejos de Desarrollo está regido por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, haciendo efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisiones

en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo. Detallándose su trabajo en relación a las políticas en los siguientes artículos:

- Artículo 3. El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.
- Artículo 6. Inciso e) formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación. Inciso f) dar seguimiento y evaluación a las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y de ser oportuno, proponer medidas correctivas a la presidencia.
- Artículo 8. Consejos regionales. Inciso d) formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamental.
- Artículo 10. Consejos departamentales. Inciso d) formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios. (Decreto 11-2002)

2.4.4. Código Municipal (Decreto 12-2002)

Dentro de la administración pública guatemalteca, se establece tras el compromiso de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera la emisión de una legislación municipal, que dentro de este código establece relación con las políticas públicas, en los siguientes artículos:

- Artículo 3. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.
- Artículo 9. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Consejo Municipal.

- Artículo 17. Inciso f) Los vecinos tienen derecho y obligación de participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- Artículo 35. Competencias generales del Consejo Municipal. Inciso c) convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales. Inciso f) la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales. (D. 12-2002)

2.4.5. *Ley de Descentralización (Decreto 14-2002)*

Esta ley se concentra en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas emitiendo la descentralización para una eficiente administración, equidad de la distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad.

Permitiendo, a través de la descentralización, el traslado del poder de decisión política y administrativas del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades.

- Artículo 6. El organismo Ejecutivo en coordinación con las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente se traslada gradualmente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes.
- Artículo 13. Los ministerios, secretarías, instituciones públicas y demás Dependencias del Organismo Ejecutivo, ejecutarán las políticas y programas aprobadas para desarrollar el proceso de descentralización. (Dt. 14-2002)

2.4.6. *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

A nivel internacional, los primeros esfuerzos en fomento al desarrollo sostenible se materializaron en la Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la cual, comenzó a gestarse desde los años 90, y estableció rutas de solución a los problemas de la humanidad, no obstante, las metas que se plantearon no se consolidaron dejando en riesgo a millones de personas.

Las limitaciones de los ODM dieron paso a los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, que fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

La Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible es un compromiso internacional que Guatemala adoptó en 2015 junto con 192 países alrededor del mundo, se consolidó el compromiso con la firma de la Declaración «*Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*».

Está conformado por 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores que reconocen que la acción en un área afectará los resultados en otras áreas y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Los países se han comprometido a priorizar el progreso de los más rezagados (PNUD, 2024). Siendo los siguientes ODS:

- | | |
|--|--|
| 1. Fin de la pobreza | 9. Industria, innovación e infraestructura |
| 2. Hambre cero | 10. Reducción de las desigualdades |
| 3. Salud y bienestar | 11. Ciudades y comunidades sostenibles |
| 4. Educación de calidad | 12. Producción y consumo responsables |
| 5. Igualdad de género | 13. Acción por el clima |
| 6. Agua limpia y saneamiento | 14. Vida submarina |
| 7. Energía asequible y no contaminante | 15. Vida de ecosistemas terrestres |
| 8. Trabajo decente y crecimiento económico | |

16. Paz, justicia e instituciones sólidas

17. Alianzas para lograr los objetivos

Los ODS se basan en realidades, recursos, capacidades y desarrollo de cada uno de sus 110 Estados miembros para solventar las problemáticas sociales, económicas y ambientales globales. Su finalidad es la resolución progresiva de las diversas problemáticas haciendo realidad la visión de desarrollo sostenible para todos y todas. Las áreas que abarca la agenda son ambiciosas en comparación con su agenda anterior: consolidación de la paz, resiliencia ante el clima y desastres naturales, por mencionar algunas. El logro de la agenda requiere coordinar esfuerzos no exclusivamente del Estado sino también de actores privados, organizaciones civiles, organismos internacionales, así como de los ciudadanos.

Con el Plan Nacional de Desarrollo K'atún Nuestra Guatemala 2032 (PND), y la Política General de Gobierno (PGG), la Agenda 2030 se alinea con el PND, lo cual dio como resultado las diez prioridades Nacionales de Desarrollo adoptadas por el Gobierno (ONU, 2020).

2.4.7. Plan Nacional de Desarrollo K'atún: nuestra Guatemala 2032

Uno de los esfuerzos fundamentales de Guatemala en materia de desarrollo se consolida en el Plan Nacional de Desarrollo K'atún, Nuestra Guatemala 2032, aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), el 12 de agosto de 2014 mediante Punto Resolutivo No. 03-2014, es el instrumento estratégico de planificación de largo plazo, vigente hasta el año 2032. Tiene como objetivo esencial instruir a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), para formular políticas públicas basado en dicho Plan y generar los *lineamientos* para su implementación en el corto, mediano y largo plazo, la cual pasará a ser la Política Nacional de Desarrollo.

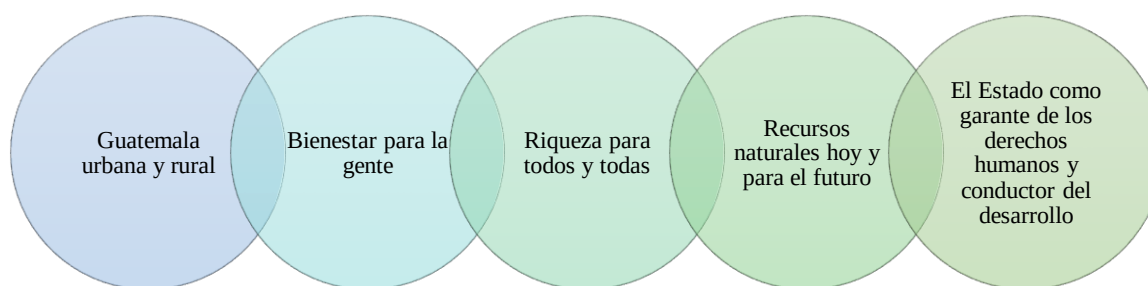
Dentro de las funciones de este plan es institucionalizar las acciones y procesos para el desarrollo, con una visión de largo plazo que permitirá el seguimiento, así como la evaluación de las acciones y los impactos de manera periódica para reorientarlas, según sea la calidad de su ejecución.

Su trabajo es orientar las intervenciones del sector público, el sector privado, otros organismos de la sociedad civil y la cooperación internacional, con el propósito de contribuir al desarrollo del país, donde se plantea el marco de resultados estratégicos del desarrollo.

El Plan K'atún es la que orienta la ruta por la que se conduce la consolidación del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y necesita el respaldo del compromiso de todos los actores para reorientar los resultados estratégicos de desarrollo, así como sistemas de seguimiento y evaluación que permitan medir el proceso. Consta para su operatividad de cinco ejes, los cuales son:

Figura 6.

Ejes del Plan Nacional de Desarrollo: K'atún, Nuestra Guatemala 2032



Nota: Plan Nacional de Desarrollo K'atún 2032.

La implementación del Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032 que contiene 5 ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos con la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, que a su vez contiene un total de 17 objetivos, 169 metas y 241 indicadores, esperándose alcanzar al año 2030. (SEGEPLAN, 2022)

2.4.8. Prioridades nacionales de desarrollo (PND)

El 10 de febrero de 2017, mediante el Punto Resolutivo 08-2017, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural aprueba las 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo y sus dieciséis metas estratégicas de desarrollo, las cuales fueron articuladas tanto al Plan Nacional de Desarrollo como a los ODS.

Las Prioridades Nacionales de Desarrollo son una visión y ruta de acción nacional que propone contribuir a la transformación de las condiciones que vulneran el desarrollo humano, para ello toma en consideración las características propias del país. Las prioridades por las que se rige el país son: 1. Protección social y reducción de pobreza, 2. Acceso a servicios de salud, 3. Acceso al agua y gestión de recursos naturales, 4. Empleo e inversión,

5. Educación, 6. Valor económico de los recursos naturales, 7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia, 8. Seguridad alimentaria y nutricional, 9. Reforma fiscal integral y 10. Ordenamiento territorial.

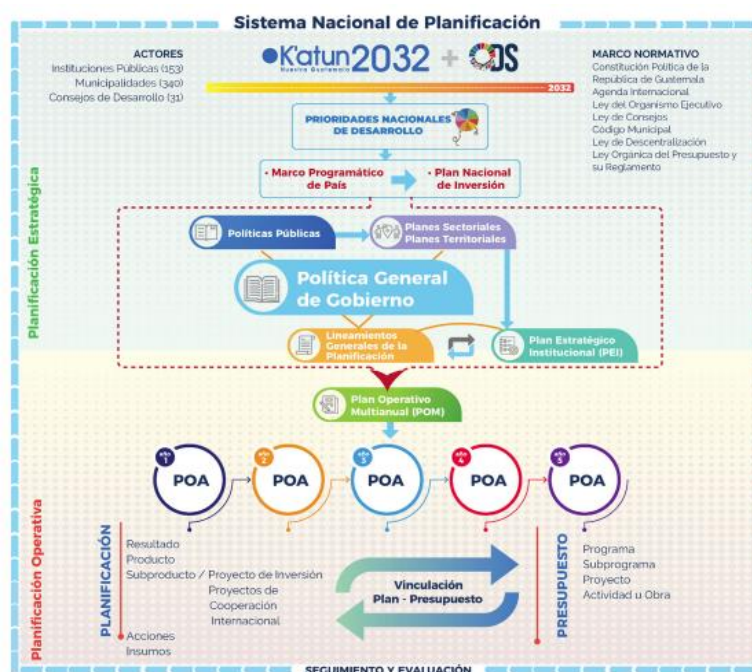
La articulación de las prioridades consolida puntos clave a tratar por parte de la institucionalidad del Estado para que progresivamente se organicen, coordinen y articulen las acciones, focalizándolas en la visión prioritaria de país a largo plazo.

2.4.9. Sistema Nacional de Planificación (SNP)

El Sistema Nacional de Planificación es el conjunto de procesos institucionales articulados a los ciclos de políticas públicas, de planificación en cada uno de sus ámbitos y niveles, de programación multianual y anual, de inversión para el desarrollo, de la cooperación nacional e internacional, del presupuesto y del seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, para alcanzar las metas nacionales de desarrollo en Guatemala.

El SNP guatemalteco se compone de la siguiente manera:

Figura 7.
Sistema Nacional de Planificación



Nota: Segeplan 2022.

Planificación Estratégica. La Planificación Estratégica facilita la construcción de la visión, misión institucional y la elaboración de los objetivos estratégicos. Asimismo, exige a la organización precisar lo que quiere “ser” y “hacer” en un largo o mediano plazo.

Planificación Estratégica Institucional (PEI). La Planificación Estratégica Institucional es aquel instrumento estratégico y operativo, tiene importancia en la planificación operativa ya que orienta el quehacer administrativo a nivel institucional y municipal, en un periodo no menor a diez años. Esta define la visión de cambio que la institución espera en las condiciones de vida de la población objetivo de la intervención.

El fin del PEI se basa en el análisis de la problemática, sus causas y efectos, define la visión, misión, principios de la intervención, resultados esperados, población objetivo, focalización territorial, así como los servicios estratégicos que la institución tiene previsto entregar para asegurar la obtención de resultados.

Como instrumento de planificación a nivel municipal, define la visión del cambio esperado en las condiciones de vida de la población, las estrategias e intervenciones en respuesta a la priorización de resultados y productos estratégicos. El proceso metodológico de preparación del PEI está estructurado en cuatro etapas que se interrelacionan, siendo estas:

1. Diagnóstico o análisis de situación.
2. Diseño.
3. Marco estratégico.
4. Mecanismos de seguimiento y evaluación.

Planificación Operativa. La Planificación Operativa establece con claridad las actividades y metas que se deben alcanzar en el corto plazo para garantizar el alcance de los objetivos. Se manifiesta en el momento en que ocurre la programación de proyectos, identificación de responsables y corresponsables, la estimación cuantitativa de los recursos para realizar las acciones.

Planificación Operativa Multianual (POM). El Plan Operativo Multianual es un instrumento de planificación que ayuda a orientar el quehacer institucional en un periodo no

menor a cinco años, en la cual se presentan las metas de los resultados esperados en función de la producción. Esta producción se habrá calculado con base a necesidades, capacidad de producción y entrega y estimaciones presupuestarias y de ejecución de proyectos, de acuerdo a la elaboración de escenarios.

La gestión del plan operativo multianual funciona como un elemento que permite vincular el marco estratégico del Plan Estratégico Institucional (PEI) con la Planificación Operativa Anual de la Institución (POA), que permite la materialización de los programas estratégicos de gobierno.

Su elaboración se basa en cinco pasos elementales:

1. Validación del marco estratégico y de resultados.
2. Identificación de productos (bienes y servicios) y metas para el logro de resultados.
3. Costeo, programación y presupuestación de los bienes y servicios a entregar dentro del marco del presupuesto multianual.
4. La red de producción.
5. Diseño del sistema de seguimiento a nivel de producto, efecto y resultado (cadena de resultados).

El sistema de seguimiento a nivel del POM, se construye con un número limitado de indicadores que se focalizan en la parte media de la cadena causal, cubriendo la medición de productos, los resultados, efecto e impacto.

Planificación Operativa Anual (POA). Instrumento que refleja la programación de los productos (bienes y servicios) y subproductos institucionales para operativizar con su pertinencia al plan nacional, las políticas y otros planes, correspondiente a un año; y responde a lo establecido en el PEI y el POM.

El POA deviene del POM y constituye el medio orientador de período anual para que las instituciones desarrollen la programación de los bienes y servicios que se entregarán a la población. La programación y presupuestación se hacen cuatrimestralmente con criterios distintos según la naturaleza de la institución y los bienes y servicios que presta; los que se conectan con el presupuesto en las categorías presupuestarias.

Explica los resultados estratégicos en un plan de acción institucional a corto plazo, en el seguimiento del POA se requiere de indicadores anuales que se basan en la cadena causal insumo-producto que cubren la medición de insumos y productos institucionales. Además, debe programar evaluaciones de impacto respecto al diseño de sus metas institucionales. El proceso de formulación del POA, consta de 4 pasos:

1. Validar el marco estratégico y resultados identificados en el POM.
2. Revisión y programación anual de productos (bienes y servicios), actividades y metas.
3. Programación cuatrimestral de costos de bienes y servicios.
4. Identificar indicadores anuales (insumos, productos).

2.4.10. Política Nacional de Desarrollo

La política nacional de desarrollo es el instrumento estratégico vigente que, en el largo plazo, a respaldo político institucional a la ejecución del Plan K'atún, institucionaliza acciones y procesos para el desarrollo colocando a las personas como el centro y proponiendo un modelo de desarrollo humano y sostenible con una visión de seguimiento que permite evaluar las acciones e impactos de las políticas públicas. Busca reorientar procesos, dar respuesta al cómo, quién y con qué se implementan las acciones, permitiendo establecer el vínculo entre el resto de políticas vigentes en el país para redireccionar la visión del desarrollo, incorporando los lineamientos del Plan K'atún a la programación presupuestaria y a los planes estratégicos y operativos, en función del PND.

2.4.11. Política General de Gobierno (PGG)

Se construye a partir del Plan K'atún como instrumento de mediano plazo que orienta la planificación, programación y asignación presupuestaria para la conducción de la gestión durante un periodo de gobierno. A través de este documento se instaure la ruta a seguir por las instituciones del sector público con base en las PND y las directrices de la administración de turno, con el objetivo de alcanzar los resultados estratégicos de desarrollo a través del enfoque de Gestión por Resultados (GpR).

Durante los cuatro años de un periodo gubernamental, la PGG busca articular las acciones a la visión de largo plazo que se define como producto de la sinergia del plan K'atún y la Agenda 2030. A mediano plazo, su implementación impulsa el SNP con la finalidad de alinear las necesidades de la población con el marco de las *políticas públicas* y los planes de desarrollo en sus diferentes niveles (locales, municipales, departamentales, regionales y nacional), buscando construir el referente que oriente el proceso de formulación presupuestaria, incluyendo los recursos provenientes de la cooperación internacional, con miras de alcanzar los objetivos de desarrollo planteados.

Capítulo III.

3. Análisis de los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas en Guatemala

En el siguiente capítulo se expone la situación del problema, abordando las deficiencias que poseen las políticas públicas nacionales en Guatemala.

3.1. ¿Guatemala se rige por políticas públicas?

Entre las funciones de un Estado dentro de un sistema político está definir sus políticas, las cuales son formadas dependiendo de su división de poderes. En un sistema político democrático el organismo o poder Ejecutivo es el encargado de formular políticas públicas, que contribuyen a dar respuesta a las problemáticas de la sociedad.

El estudio de las políticas públicas es una disciplina científica que permite entender el ejercicio del gobierno y su comportamiento político. Por lo tanto, su importancia radica en: qué es una política pública, cómo surge, cómo se elabora e implementa, cómo darles seguimiento y evaluación acorde a los resultados obtenidos al ser aplicadas en la sociedad objetivo. Entonces, entender cuál es la atribución de las políticas públicas para comprender al gobierno y su comportamiento político requiere de un análisis concreto sobre cómo el Estado se relaciona con las políticas para su intervención en la solución de los problemas públicos.

Dentro de los conocimientos que se tienen de lo que es un Estado, es el que maneja un proceso en el cual se desarrolla una estructura de gobierno centralizada, donde su estructura se compone por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; por órganos de control, de organización, entre otros. Con la atribución de la división de los poderes del Estado se forman las políticas públicas, las cuales están sujetas a la política que el gobierno emita, es decir, a una política de gobierno.

Por lo anterior, se debe entender que las políticas públicas (*policy*) y la política (*politic*) son términos diferentes, pero que en la práctica son parecidas. Cuando se habla de política se refiere a los temas relacionados con el poder y el sistema político; mientras que las políticas públicas se refieren a la dimensión técnica de la toma de decisiones, las cuales

se requiere establecer objetivos y la forma para que estos se cumplan dentro de una sociedad. Por tanto, una política pública descriptiva e institucionalmente hablando, es el proceso por el cual una autoridad formal emite y opera un curso de acción. La política y las políticas públicas no pueden renunciar una de la otra.

Con la función de la política, las políticas públicas no solo toman decisiones que parten del gobierno, sino que también son un proceso de construcción junto con otros actores que dan relevancia a su formulación. En el Estado, las políticas públicas parten de una política general que es elaborada para orientar, adaptar, implementar y dar seguimiento a otras políticas, mismas que velan por la sociedad dependiendo del sector que se quiere dar solución, es decir, a sectores o temas, como: salud, educación, seguridad, empleo, entre otras.

Según Aguilar (1992), “la política se juega en torno de las políticas”, pero a la hora de gobernar, menciona que lo público es diverso de los individuos, pero no adverso a ellos. En el ámbito público, los individuos interactúan e interpelan, y de esas actividades, ellos mismos son los voceros de sus organizaciones, es decir, que depende de los individuos que el Estado realice política y de ella se elaboren políticas para su beneficio. Al incluir el sentido público del Estado, Aguilar (1992) afirma que “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”, es por eso que el análisis y el diseño de las políticas públicas es una acción relacionada entre el gobierno y sociedad.

Por tanto, al gobernar por políticas públicas y gobernar en sentido público, no significa que deba existir cualquier política gubernamental, sino como lo explica Aguilar (1992): “gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitaria”, se requiere de una planificación que tome en cuenta aspectos necesarios para que una política pueda ser implementada de manera correcta, como por ejemplo: la medición del problema, el alcance, el modo de financiamiento, los encargados de implementarla, qué resultados se esperan alcanzar, entre otros.

Asimismo, Aguilar (1992) menciona que “los gobernantes elegidos democráticamente, el apego y respeto a la ley, la incorporación de la opinión pública y de la

participación ciudadana, el principio del libre acceso, la transparencia y apertura a las decisiones de gobierno y el ejercicio responsable y eficiente de los recursos políticos”, son necesarios para gobernar por políticas públicas.

Por lo anterior, radica la importancia del sistema político democrático, porque al estar bajo este sistema, los ciudadanos durante las elecciones políticas, sobre todo en las elecciones presidenciales, deben elegir a aquellos que sean capaces de buscar soluciones para mitigar las problemáticas sociales durante su período de gobierno. De igual manera, Aguilar (2009) argumenta que “solo las decisiones democráticas, en tanto decisiones sustancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la función de la inteligencia”. Es por esto que también es importante la participación ciudadana, porque son los responsables de elegir a los gobernantes encargados electos que ocuparán un puesto en el Estado, dependiendo de la división de poder a la cual ingresen, donde crearán y darán seguimiento a las políticas para el beneficio de la sociedad.

Otro aspecto importante que debe prevalecer para que gobernar con políticas públicas sea eficiente, es la de priorizar el estudio de las ciencias políticas, porque como menciona Harold Lasswell (1956): “las ciencias políticas se consideran como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”. Asimismo, este autor destaca la importancia que tienen los politólogos frente a la creación de políticas públicas, así como también, de la importancia del trabajo en conjunto con los sociólogos para la comprensión de las problemáticas sociales.

El Estado de Guatemala, está estructurado y organizado, según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 140, bajo un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Sus políticas públicas son formuladas e implementadas por sus respectivos rectores. La Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) tiene bajo su estructura la Subsecretaría de Políticas Públicas, que es la encargada de brindar la asesoría técnica y metodológica a los procesos que se desarrollan en cada etapa que conforma el ciclo de las políticas públicas, esta asesoría es brindada a todo

aquel que cumpla con una función dentro de las políticas públicas, especialmente a los ministros que son los rectores de las mismas. Por esta razón, se determina que el Estado de Guatemala a través del organismo Ejecutivo y su administración pública, deben buscar métodos y técnicas que permitan identificar el problema social, tomar decisiones, y si las soluciones son viables se implementa a través de las instituciones públicas y privadas, si la política lo amerita, para luego llevar un seguimiento y evaluación.

En resumen, al referirse que el Estado gobierna por políticas públicas dependerá del sistema político que se maneje, este tipo de gobierno se da bajo un sistema político democrático, donde las políticas gubernamentales serán creadas por la administración del organismo Ejecutivo, que es el poder del Estado encargado de generar estas políticas que tienen como fin primordial velar por el bienestar de la sociedad. Es importante que el sistema político sea de carácter democrático porque la formulación de las políticas públicas requiere también de la participación de la sociedad, ya que ellos son los beneficiados, por lo tanto, a través de ellos se logra identificar con mayor precisión el problema a resolver. También es importante que el nuevo jefe de Estado (presidente) formule su plan de gobierno acorde a las políticas públicas existentes, para que estas cumplan su papel transversal y puedan desarrollarse adecuadamente.

Por lo tanto, Guatemala a pesar de ser un Estado democrático, gobierna de forma inexperta en relación a las políticas públicas, porque actualmente existe una brecha muy corta de relación entre el gobierno y la sociedad, ya que, con el paso del tiempo, los gobiernos anteriores han dejado marcas de desconfianza que perjudican esta interacción, haciendo que las políticas públicas no puedan ejercer su función de manera eficiente dentro del país. Asimismo, provoca que la administración pública dentro del país presente deficiencias, perjudicando la gestión de las actividades, por lo tanto, también la función que debe cumplir el Estado frente a los ciudadanos.

3.2. Formulación de Políticas Públicas a partir del período de 1996 a 2012

Guatemala se ha caracterizado por ser un país con una diversidad cultural, étnica y lingüística, de igual manera, su historia la ha marcado diferenciándola parcialmente del

contexto latinoamericano. Desde sus principios, la larga trayectoria colonial hasta la declaración de su independencia imposibilitó la oportunidad de desarrollarse como un país libre y soberano. A partir de este contexto, las crecientes problemáticas sociales se hacían notar por las desigualdades entre invasores/colonizadores y descendientes nativos. Estas desigualdades, que aún prevalecen y que se presenta en todo el mundo fueron evolucionando, pero manteniendo su esencia, siendo el principal motivo de la generación de problemas públicos.

Tras el paso de los años y las distintas etapas políticas que se presentaron en Guatemala, durante el conflicto armado interno, mismas décadas en las que la disciplina de las políticas públicas dio inicio, fomentó en Guatemala buscar solo su creciente económico más no la solución de los problemas que se presentaban en esa época. Y que por las circunstancias vividas durante la guerra interna se obtuvieron consecuencias negativas, entre las que se refieren a la debilidad profunda y conceptualización del Estado, la desconfianza y la división social nacional, la acumulación de los factores productivos, la generación de redes informales de poder, retención a los avances lógicos de modernización nacional, la ausencia de mecanismos de fortalecimiento y educación, un retroceso en materia social e inclusión igualitaria, entre otros.

Los eventos internacionales también afectaron en gran parte a toda Latinoamérica, así como lo fue la Guerra Fría, la cual, dividió en dos partes a la sociedad mundial, generando enfrentamientos indirectos entre las grandes potencias (Estados Unidos y Rusia), afectando a terceros países, entre ellos Guatemala. Parte de la historia, menciona la participación de países como Estados Unidos, Israel y Argentina que contribuyeron al Estado de Guatemala con armamento al ejército durante la guerra interna. Pasado 36 años, en 1996, se concluyen las negociaciones para acabar con la guerra y proclamar la paz entre el Estado de Guatemala y la sociedad.

Es importante mencionar que la guerra interna en Guatemala, marcó un retroceso social y político desarrollando nuevos problemas públicos, que hasta el día de hoy afectan a la población por no contener bases primordiales que contribuyen al mejoramiento de la sociedad, por ejemplo, en tema de educación muchas personas residentes en las áreas rurales

no poseen un nivel de educación digno, haciendo que el desarrollo de la sociedad en general del país contenga un lento proceso de mejora. No esta demás mencionar que la sociedad que más carencias posee son aquellas que habitan en las áreas rurales, especialmente aquellas que reconocen sus orígenes mayas.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, como extracto del consenso entre las partes para poner punto final a la etapa del uso de la violencia, se establece a través de la agenda de la consolidación de la paz bases para solventar todos los problemas ocasionados por la guerra. Mismas que ahora son formuladas como leyes, Decretos, Acuerdos y políticas, que posteriormente son trabajados bajo la función de las políticas públicas como uno de los trabajos administrativos del poder Ejecutivo.

Desde la firma referida, sucedida durante el Gobierno del presidente Arzú (1996-2000), se dieron seis administraciones, siendo: 2000-2004 (presidente Alfonso Portillo), 2004-2008 (presidente Óscar Berger), 2008-2012 (presidente Álvaro Colom), 2012-2016 (presidente Otto Pérez Molina), 2016-2020 (presidente Jimmy Morales) y 2020-2024 (presidente Alejandro Giammattei). Entre las primeras tres administraciones, las políticas públicas, bajo el quehacer público tuvieron la oportunidad de relacionarse en primera instancia con temas de carácter prioritario a nivel internacional, lo cual permitió resultados meramente cuantitativos, contribuyendo a la evaluación de resultados desde una perspectiva técnica.

Durante el período de gobierno de 1996 a 2000 se formularon 6 políticas, de las cuales 2 están vigentes; en el período de 2000 a 2004 se formularon 11 políticas, de las cuales 2 están vigentes; asimismo, en el período de 2004 a 2008 se formularon 36 políticas, de las cuales 7 están vigentes. Por consiguiente, en el período 2008 a 2012 se formularon 19 políticas, de las cuales 12 están vigentes. Dentro de esta investigación se realizó un análisis de las políticas formuladas y vigentes durante el período 1996-2012 (véase anexo 3, Tabla A3), que determinó diferentes carencias a cumplir acorde al ciclo de las políticas públicas.

A partir del análisis de las políticas públicas formuladas antes de la creación del Plan Nacional de Desarrollo: Nuestra Guatemala K'atún 2032, asimismo, de las guías para la

formulación de las mismas elaboradas por SEGEPLAN, se observa que la mayor parte de las políticas no dispone de ejes estratégicos, indicadores, líneas de acción y, por lo tanto, de un plan de acción que permita a las políticas ser implementadas de manera correcta en la sociedad. Estos elementos son esenciales, ya que contribuyen a tener bases técnicas tanto cuantitativas como cualitativas para cumplir con la última fase del ciclo de las políticas públicas.

Para que una política pública pueda establecer lineamientos, parámetros, herramientas, entre otros; necesita establecer objetivos claros y concisos, porque la formulación de los objetivos, permite determinar los ejes estratégicos a trabajar, que son perspectivas sobre las líneas de acción/base que poseen la característica de tener un largo alcance. Normalmente los objetivos no varían con el tiempo y están orientados a grupos de interés clave.

Con la determinación de los ejes estratégicos facilita tener presente la necesidad de una dirección equilibrada por parte de las organizaciones encargadas de implementar, monitorear y evaluar la política pública, porque pone en el centro las necesidades y las expectativas de todos los grupos de interés y beneficiados. Los ejes estratégicos definen los propósitos finales hacia los que dirigen la política, estos también permiten orientar a la política de gobierno acorde a los trabajos a realizar, es por esto, que debe tomarse muy en cuenta que, durante las campañas políticas, los partidos políticos adapten su plan de gobierno a las políticas públicas y al Plan Nacional de Desarrollo K'atún 2032.

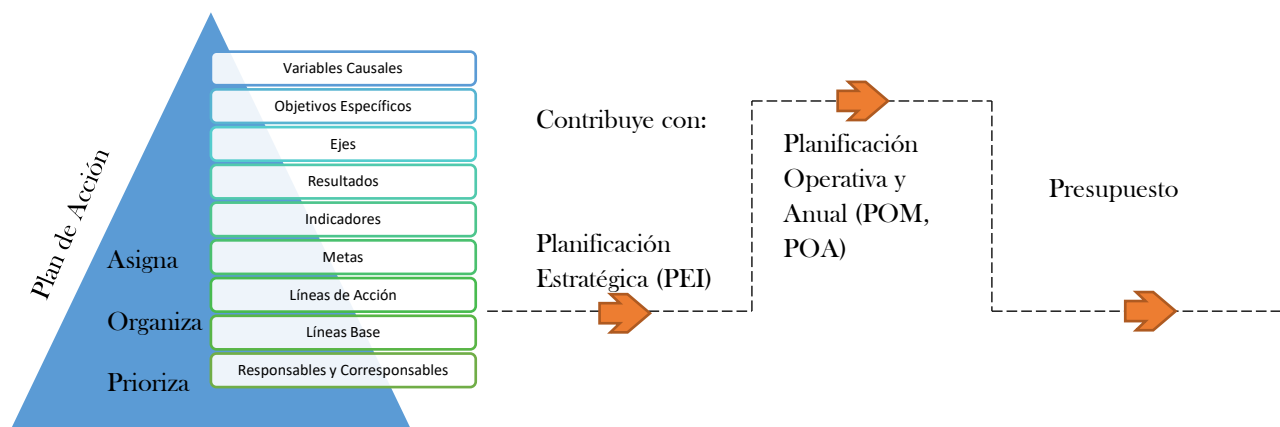
Con los ejes estratégicos establecidos, permitirá definir las líneas de acción/base, que son las dimensiones temáticas que componen los diferentes ejes y ayudan a definir los objetivos estratégicos por área temática. La línea de base o de acción es una herramienta que permite la medición del estado inicial de una situación, problema o población a intervenir antes de realizar alguna acción. De igual manera, contribuye a las condiciones iniciales de la unidad de análisis de la política pública con base en los objetivos planteados. La definición de las líneas de base permite aclarar conceptualmente en los sistemas de seguimiento y evaluación al establecer de forma medible, comparable y sintética una noción sobre la

situación problemática a la que se interviene mediante la política, los planes, programas y proyectos.

La línea base está conformada por un conjunto de indicadores pensados para el ejercicio de la política pública. Los indicadores de la línea base son informativos en todo el ciclo de la política pública, desde el diagnóstico y el diseño hasta la evaluación, siendo un insumo de la planeación y estándar de comparación en los procesos de evaluación y seguimiento (véase anexo 4).

Con base en la definición de los ejes estratégicos, la línea base y los indicadores, hace más factible la creación de la matriz del plan de acción, la cual es una herramienta administrativa que establece el camino para conseguir las metas y/o resultados de las políticas públicas, fijando la ruta con una planificación exhaustiva por medio de un listado de actividades con los tiempos y responsables; además, marca el progreso en cada acción.

El plan de acción es necesario que deba quedar inserto en el documento de la Política Públicas; de no contar con una matriz de plan de acción, esta puede ser elaborada una vez que se concluya con el proceso de formulación y aprobación de la política. Dependerá del tipo de política, si es sectorial, institucional o transversal. Por esta razón muchas de las políticas públicas vigentes en Guatemala no disponen de una, y hasta el momento la mayoría de ellas no la contienen, afectando el ciclo de la misma y su eficacia en la implementación de la sociedad.

Figura 8.*Construcción de la Matriz del Plan de Acción*

Nota: Elaboración propia con base en la guía de formulación de políticas públicas Segeplan, 2022.

La importancia de definir una matriz del plan de acción, contribuye a que la planificación tanto estratégica, operativa y anual puedan ejecutarse para el beneficio del cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, así como, de la asignación de un presupuesto para que estas puedan ser implementadas y evaluadas.

La fase de seguimiento y evaluación de políticas públicas es de suma importancia porque con ella se verifica la viabilidad y eficiencia de las políticas al llevarlas a cabo en la práctica. La administración pública del Estado de Guatemala no posee bases tanto legales como normativas para que las políticas públicas tengan un peso mayor dentro de la sociedad, esto afecta su planificación y financiamiento con las instituciones rectoras, porque al final de la aprobación de las políticas públicas para los rectores y afectados, el documento final solo sirve de referencia como el instrumento esencial para formular herramientas, programas, acciones o planes para hacerla cumplir. Afectando la función de lo que es una política pública y su esencia al implementarla en la sociedad.

En el tema relacionado a la educación, se observa que es la política que no cuenta con la mayor parte de los lineamientos esenciales para verificar si la política fue formulada correctamente, esta política fue elaborada en momentos de crisis, la cual fue aprobada porque formular políticas públicas en este tipo de acontecimientos es viable, pero desde el año 2010

no se han presentado modificaciones para que esta política cumpla con todo lo establecido según el ciclo de las políticas públicas. Lo que ocasiona que el problema público no tome relevancia para el Estado y gobierno de Guatemala.

En resumen, estas políticas deben ser evaluadas para que puedan ser reformuladas aplicando los lineamientos faltantes y que esto pueda generar la viabilidad, eficiencia y eficacia al momento de implementarlas en la sociedad guatemalteca, porque al final, solo serán documentos que servirán de referencia para otras acciones y no solucionarán ningún problema público. Es parte del compromiso de los nuevos gobiernos, velar por el cumplimiento de las mismas, así como también de la población afectada.

A través de los estudios realizados por el Consejo Económico y Social de Guatemala, entre los años 2000 a 2012, el proceso de formulación y diseño de políticas públicas en Guatemala ha presentado los siguientes aspectos:

- a. Guatemala gobierna por políticas públicas, como mecanismo de racionalización creciente de la gestión pública.
- b. La noción de las políticas públicas está presente en tantos liderazgos nacionales, ocasionando que las mismas se hayan elaborado en sectores específicos y no nacionales o regionales, haciendo que su ejecución no continúe de manera eficiente.
- c. Se ha determinado desde el lugar de desarrollo, pero no desde el origen, a través del Estado, una serie de negociaciones a temas difíciles, orientación de acciones y recursos, la definición de prioridades y formas de operar ciertos ámbitos priorizados de trabajo, entre otros aspectos, que provocaron la formulación creciente de políticas públicas. Es decir, se priorizaron tantos problemas, que la creación de políticas públicas fue mayor a las necesarias a implementar.

Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas formuladas en el periodo 1996 a 2012 determinaron que la administración pública de los gobiernos fue ineficiente y precaria para formular políticas públicas, lo que afectó a la correcta definición de los lineamientos de su ciclo, perjudicando en gran parte a la ejecución y evaluación de los programas, proyectos,

actividades, entre otros. Al no determinar eficientemente los objetivos de las políticas, trae como consecuencia que estos lineamientos se vean afectados.

3.3. Formulación de Políticas Públicas a partir del período de 2012-2024

Durante el período de 2012 a 2016 se formularon 32 políticas, de las cuales 29 están vigentes. Con la creación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala K'atún 2032 (PND), durante el período 2016 a 2020 se formularon 16 políticas y, por último, entre 2020 a 2024 se formularon 3 políticas públicas. Dentro de esta investigación se realizó un análisis de las políticas formuladas y vigentes durante el período 2012-2024 (véase anexo 4, Tabla A4), que determinó diferentes carencias a cumplir acorde al ciclo de las políticas públicas.

A partir del análisis realizado a las políticas públicas que fueron formuladas durante y post de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo: Nuestra Guatemala K'atún 2032 (PND), y de la guía de Formulación de Políticas Públicas proporcionada por la administración de SEGEPLAN, se observa una considerable diferencia al tratar de solucionar los problemas según los cinco ejes que plantea el PND con las políticas públicas vigentes. Es claro observar que la mayoría de las políticas han tratado de cumplir con todos los lineamientos establecidos según el ciclo de la misma, haciendo que éstas sean más fáciles de aplicar a la sociedad y así trabajar en conjunto con los rectores y actores responsables de que la política se implemente y se cumpla.

Dentro de este análisis se reconoce que el Sistema de Nacional de Planificación, es vital para que las políticas públicas cumplan su papel dentro de la sociedad guatemalteca. En este sistema se implementa la planificación de corto, mediana y largo plazo a través de la planificación estratégica, multianual y operativa, en la cual, también se establecen parámetros para que las políticas públicas puedan ser ejecutadas en conjunto con las demás acciones de las instituciones rectoras. Cabe resaltar que uno de los problemas que continúa prevaleciendo dentro de la eficiente implementación de las políticas públicas, es que estas no poseen bases legales que obliga al Estado de Guatemala darle mayor importancia al cumplimiento de las

políticas públicas en el país. Esto afecta también, la financiación requerida para hacer cumplir el fin de lo que es una política pública.

Como se puede observar, el impedimento de garantizar directamente una financiación a las políticas públicas, así como la obligación de hacerlas cumplir, provoca que éstas no se les proporcione un seguimiento y evaluación, lo que contribuye a que no se pueda determinar la viabilidad y efectividad de la política dentro de la sociedad. Lo cual, impide hacer valer el fin de lo que una política pública garantiza ante los problemas públicos.

Asimismo, se analiza que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la institución que más políticas públicas tiene a su cargo, lo que puede provocar una alta demanda de las acciones, programas, planes o proyectos a desarrollar, que puede impedir que cada política cumpla con lo establecido en ella. Para estos casos se debe determinar viables estrategias de planificación y coordinación con los diferentes actores responsables de la misma, lo que aminoraría el peso de las actividades por realizar y mejoraría la gestión de esta institución ante las políticas públicas que tiene a su cargo. De igual manera, se requiere del compromiso y trabajo arduo de todo actor vinculado al cumplimiento de la política pública.

Un aspecto importante que puede confundir, es que SEGEPLAN solo es una institución que da orientaciones sobre el ciclo de políticas públicas, más no es la encargada de velar por que se cumplan las políticas públicas, sino que es deber de los Gobiernos junto con los rectores de que las políticas estén siendo implementadas, por tanto, que también generen resultados.

El ciclo de la política pública contribuye a la recaudación de los elementos esenciales que permitirán formar y diseñar de manera didáctica un documento esencial tanto para el rector o encargado de la política como para aquellos que también forman parte esencial para la implementación de la misma. Por lo tanto, el ciclo de la política pública no establece bases de cómo esta información y elementos se plasmarán en dicho documento, dependerá de cada Estado forjar bases que permitan mantener una secuencia de las fases para que pueda ser comprendida por todo aquel interesado y encargado de llevar a cabo las políticas.

En Guatemala, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es la encargada de orientar y desarrollar las bases para que las políticas en el país puedan ser plasmadas y comprendidas por todo actor responsable e individuos interesados. Es por esto que, en el año 2017 se desarrolló una guía para formular políticas públicas, misma que fue modificada en el año 2022 de manera más simple y detallada, la cual es útil para poder diseñar y plasmar en documentos finales la información y elementos necesarios. Esta guía plantea que los elementos mínimos que debería contener el informe final de la política pública, son los siguientes:

Tabla 4.

Elementos requeridos para el informe de políticas públicas en Guatemala

Contenido principal	Descripción	Fases / pasos que se vinculan
Carátula	Debe contener el título de la política, especificando el tema, área geográfica de influencia, quién la presenta (ente rector/sector/municipalidades/etc.), período que comprende su vigencia. Fecha de aprobación	Fase I: Identificación del problema
Tabla de contenido o índice	Presenta el contenido del documento de política pública.	
Siglas y acrónimos	Listar las siglas y acrónimos utilizados a lo largo del documento.	
Introducción	Presentar de manera breve los antecedentes que originan o promueven la actualización de la política, contextualizándola con el marco legal y de políticas públicas del país y destacando su vinculación con el PND. En esta sección deben incluirse, a manera de síntesis analítica, datos cuantitativos que destaquen la importancia del problema y tema a abordar según el modelo elegido para analizarlo. Debe incluirse información disponible, cifras relacionadas con el problema a abordar en la política, desagregada según sexo, edad, etnia, pueblos, territorio, como mínimo. Describir brevemente el objetivo general y el o los objetivos específicos. También debe incluir el órgano o instancia colegiada que presenta la política pública e indicar cómo se estructura el documento.	Todas las fases del ciclo
Marco jurídico y político	Describir el marco jurídico y político que el país y el sector tienen para fundamentar la formulación de la política de esa	Fase I: Identificación del problema.

	naturaleza. Debe incluir el marco legal del ente rector y de los corresponsables de la implementación de la política.	
Marco conceptual e internacional.	Este aspecto no se menciona en la guía, pero es necesario mencionarlo para definir conceptos sobre la política pública para que queden claros los componentes que requieren de una descripción. Así mismo, debería ser esencial mencionar a los ODS y su vinculación con la política pública, y otras leyes, normativos internacionales que contribuyan con el cumplimiento de las mismas.	Fase I: Identificación del problema
Justificación	Esta debe indicar claramente por qué el problema se considera de naturaleza pública y por qué se propone su abordaje a través de la formulación de una política pública. Debe indicar la magnitud del problema y los beneficios que puede tener la población afectada al abordarlo a través de una política pública, así como su contribución para la población y su desarrollo integral y sostenible.	Fase I: Identificación del problema. Fase II: Toma de soluciones. Fase III: Toma de Decisión.
Análisis de la situación	Describe y analiza el problema central, sus causas, efectos y los principales medios de verificación (incluir los principales indicadores o variables que hacen relevante el problema). Se sugiere utilizar gráficas, cuadros, mapas, esquemas, recuadros, o cualquier otro medio gráfico para presentar la información estadística relacionada con los indicadores de interés y relevantes al tema/problema que se aborda. Especial énfasis debe darse a la desagregación sobre cómo el problema afecta a hombres y mujeres, las diferentes etnias o pueblos, las personas con discapacidad, los adultos, entre otros. Este inciso se elabora de manera participativa con todos los actores identificados relevantes para la temática.	Fase I: Identificación del problema.
Marco Estratégico		
Objetivo General	Parte esencial de la política pública. Los objetivos deben colocarse en un orden jerárquico y lógico: generales y específicos. Solo puede ser un objetivo general; este presenta la respuesta al problema planteado y contiene el cambio esperado.	Fase III y IV: Toma de decisión e implementación
Objetivos específicos	Se sugiere no más de tres, ya que deben ser monitorearles. Su redacción debe dejar claro cómo se atenderá el problema, su temporalidad, que su medición sea factible, y debe contener líneas estratégicas , así como estar en congruencia con las intervenciones/actividades/acciones que darán vida a su implementación a través de los planes operativos de los sectores responsables de hacerlo. Deberán	Fase III y IV: Toma de decisión e implementación

	estar en sintonía con los indicadores que a nivel estratégico u operativo se hayan definido para su medición.	
Ejes	Los ejes temáticos deben contar con conceptos claramente definidos para saber qué aspectos serán cubiertos en cada uno de ellos y cómo las acciones de uno pueden complementarse con las de otro u otros. Los ejes o grandes temas de política deben tener coherencia lógica entre sí, y se plantean para resolver el problema de interés público.	Fase III. Toma de decisión.
Resultados	Los resultados son los cambios deseables en las condiciones o características de un grupo poblacional , en una magnitud y período específicos, es decir, deben ser verificables y medibles . Estos serán definidos a partir de los caminos causales críticos determinados en el análisis de situación o diagnóstico. En el caso de una política pública, los resultados son los cambios que se generan a partir del abordaje del problema o tema de interés público , que se traduce en bienestar y desarrollo para la población afectada; en este sentido, es importante explicar los cambios/beneficios/oportunidades que se lograrán mediante el abordaje de poblaciones específicas derivadas del análisis de causalidad .	Fase III y IV: Toma de decisión e implementación
Lineamientos / Líneas de acción	Para cada objetivo específico identificado se deberá incluir el o los lineamientos estratégicos a través de los cuales se desarrollará cada objetivo. Una línea de acción se refiere a categorías de intervención/acción que marcan de manera estratégica la ruta sobre la cual deberá trabajarse para el abordaje de un tema o problema. Los lineamientos que se definan para la política deben estar en sintonía con los lineamientos contenidos en la política nacional de desarrollo y en los cinco ejes de el Plan Nacional de Desarrollo K'atún 2032. La temporalidad deberá considerarse en el corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (20 años).	Fase III y IV: Toma de decisión e implementación Anexo: Alineación de la política pública con el Plan Nacional de Desarrollo.
Marco de seguimiento y evaluación		
Seguimiento y evaluación	Se debe incluir en este apartado, de una manera específica, cómo se ha concebido el seguimiento y la evaluación de la política. El rol de la evaluación recae en el ente rector de esta. Dentro del contenido de la política se puede hacer una evaluación del diseño, de la implementación y de los impactos o cambios de la población objetivo y el territorio. En este sentido, en el documento de política debe quedar establecido un plan de evaluación.	Fase V: Seguimiento y evaluación.
Plan de acción		

Matriz de plan de acción	Incluir una matriz de plan de acción que incluya las variables causales identificadas, el o los objetivos específicos por variable; ejes; resultados; indicadores; metas; lineamientos; responsables y corresponsables de la implementación de los ejes; mecanismo de coordinación; presupuesto.	
Matriz de seguimiento al plan de acción.	La fase de seguimiento permite sentar bases para realizar una evaluación final con datos cuantitativos que permitirán verificar la eficiencia y eficacia de la política pública. Por esto mismo, debe implementarse un seguimiento al plan de acción, la cual permite tener una ruta de acción para la implementación de la política pública y el cumplimiento de sus objetivos.	
Plan de mejora	El plan de acción es recomendable realizarlo luego del primer seguimiento y evaluación de la política. Esta permitirá forjar bases para mejorar la veracidad de la política pública.	
Anexos	Incluir en esta sección cualquier información documental que apoye todo el proceso de formulación de la política, especialmente en lo que respecta a metodologías de análisis o resultados e información que ayude a tener mayor detalle sobre algunos elementos que no se incluyeron en las secciones anteriores, pero que pueden brindar una mayor claridad a las personas interesadas o servidores públicos responsables de formular la política, para entender de mejor manera la naturaleza pública del problema que se aborda.	
Referencias bibliográficas	Incluya una lista de la bibliografía consultada para todo el proceso de formulación del documento de la política. Utilice el formato clásico donde se presentan los documentos según autor o autores, en orden alfabético creciente.	

Nota: Tomado de la Guía de Formulación de Políticas Públicas, Segeplan 2022.

Los elementos que se proponen para mejorar el informe final de la política pública en Guatemala son:

- a) *Marco conceptual e internacional:* a pesar de que en algunas políticas públicas el marco conceptual está presente, es un elemento importante porque en él se describen aspectos que en su mayoría se desconoce o que puede servir de base para la formulación de los ejes temáticos. Asimismo, el marco internacional, debe estar presente, porque Guatemala al estar vinculado con la agenda internacional de los ODS, debe aclarar en esta parte a qué objetivo de desarrollo sostenible contribuye su

formulación, esto permitirá a que el gobierno pueda presentar resultados satisfactorios para el cumplimiento de los ODS al año 2030.

- b) *Matriz de seguimiento al plan de acción:* conforme a los aspectos establecidos en el plan de acción, esta debe recibir un monitoreo de las acciones llevadas a cabo para conocer su influencia en el cumplimiento de la política (véase anexo 6).
- c) *Plan de mejora:* Como resultado de la información obtenida del seguimiento al plan de acción y, si esta no contribuye con el cumplimiento de los objetivos planteados de la política, se debe emplear un plan de mejora que permita verificar periódicamente la implementación de los programas, proyectos y/o programas.

Un plan de mejora es entendido como el conjunto de medidas de cambio que se toman para mejorar el funcionamiento de las acciones implementadas para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. (Saiz, 2018)

Un plan de mejora debe fijar objetivos, implementar acciones, nombrar responsables de cada actividad y/o acciones, disponer de recursos para llevar a efecto la medida, prever un procedimiento o método de trabajo, establecer un calendario y, tener previsto un sistema para comprobar si se ha cumplido cada objetivo, es decir, debe establecer los lineamientos que no fueron implementados con anterioridad para desarrollar la política pública. (véase anexo 7 y 8).

El plan de mejora permite:

- Identificar las causas que provocan las debilidades detectadas.
- Identificar las acciones de mejora de aplicar.
- Analizar su viabilidad.
- Establecer prioridades en las líneas de acción.
- Disponer de un plan de las acciones a desarrollar en un futuro y de un sistema de seguimiento y control de estas.
- Negociar las estrategias a seguir.
- Incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión.

Cada elemento que atribuye a la eficiente formulación de la política pública, acorde a lo que plantea el ciclo, compromete a los rectores de las políticas a llevar a cabo todo lo formulado desde el diseño de la misma. Al cumplir con cada lineamiento de las políticas, aseguraría en el Estado de Guatemala, así como en los gobiernos, presentar avances que demuestren cómo el problema social ha ido evolucionando de manera eficaz o precaria, lo que también permitirá reconocer qué tanto ha avanzado el Estado con el cumplimiento de las políticas públicas y del mismo modo a asegurar el desarrollo de la sociedad. Recalcando que esto puede lograrse si existe participación ciudadana, compromiso del Estado y un incremento de profesionales de la administración pública que permita mejorar las políticas públicas.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, presentado por el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), determina que para que haya un mejor y mayor alcance del desarrollo humano se requiere de cuatro principios básicos, siendo estos: 1. Equidad, 2. Eficiencia y productividad, 3. Participación y empoderamiento; y, 4. Sostenibilidad. Las cuales, se atribuyen cuando las finalidades del Estado y la promoción del bienestar social son un compromiso directo.

Para que exista un alto desarrollo humano, que contribuye a la implementación de eficientes políticas públicas, se requiere que el Estado cumpla las siguientes funciones: a) función de mantenimiento del orden público como una forma de organización política que asegura la sobrevivencia pacífica de la sociedad, de acuerdo con la ley; b) función de cohesión e integración social que facilitan la integración estructural y simbólica del ciudadano a la sociedad y al mercado, mediante el empleo, la educación, la salud, provisión de vivienda, cuidado del medio ambiente, que a la misma vez son temas que atribuyen a la formulación de las políticas públicas cuando estas no velan por el bienestar de la sociedad; c) función de establecer la legalidad. Para la organización y mantenimiento del orden político se requiere un cuerpo normativo que comprende la Constitución, las leyes ordinarias y reglamentos y las diversas instancias del ejercicio legislativo, derechos/obligaciones del ciudadano, control y transparencia de la administración estatal.

Seguidamente, la función de fiscalidad, que se traduce en la búsqueda de recursos financieros para el funcionamiento del Estado, utilizando la soberanía fiscal (monopolio del

cobro de impuestos); e) función de promoción del desarrollo, del bienestar y la equidad (políticas económicas, regulación/fortalecimiento del mercado) y de las instancias o mecanismos para asegurar el crecimiento. Y, por último, la función de representación internacional y defensa de la soberanía, comprende el manejo de las relaciones internacionales y las relaciones con otros Estados.

Cabe recalcar, que las funciones del Estado antes mencionadas, que garantizan el bienestar de la sociedad y, por lo tanto, de la eficiente formulación de políticas públicas, requiere del compromiso tanto del Estado como la sociedad. Porque las políticas públicas son procesos en constantes cambio y con múltiples variables intervinientes y no estáticas y sin movimiento, a las que se les puede aislar

Capítulo IV

4. Prospectiva analítica de los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas en Guatemala

En base al análisis de los lineamientos generales del ciclo de las políticas públicas vigentes en Guatemala, se realizó un análisis crítico de las fallas que se presentan en la formulación de las políticas públicas y cómo afectan al cumplimiento de las demás fases de su ciclo.

4.1. Deficiencias en las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas (*policy sciences*), como bien se ha mencionado en el capítulo II, surgió en la segunda mitad del siglo XX, en un país donde se enfocaron principalmente en mejorar los aspectos administrativos del Estado, aspecto relevante para que la formulación de las políticas públicas, con el paso del tiempo fuese mejorando. A pesar de esto, no se descarta que en sus inicios estas presentaron deficiencias que harían que para los años 80 se pasara de la *policy science* a la *policy análisis* o *policy studies*, que más tarde cobraría orientación al análisis de las *policy failures*.

Como menciona Bovens y 'tHart (2016) “el análisis de las deficiencias en las políticas es una tarea escasa de neutralidad”, es decir, que dependerá de los interesados velar por la política y hacerla funcionar dentro de la sociedad, porque si el Gobierno u otro responsable no presenta arreglos y tampoco los afectados, ésta mantendrá una parcialidad y/o dependencia hasta que alguien se haga responsable. Mismo aspecto relevante que sucede en Guatemala respecto a la fase V del ciclo de las políticas públicas vigentes, especialmente en aquellas que fueron planteadas antes de la creación del PND.

Dentro de la determinación de una deficiencia en la política pública intervienen diferentes interpretaciones que implican aspectos como: narrativas, planificación, organización, responsabilidad, entre otros. Con respecto a los cuatro aspectos mencionados, es evidente que, dentro del Estado de Guatemala, con el paso de los diferentes gobiernos, ninguno ha contemplado forjar bases, tanto legales como administrativas para darle importancia a la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. A pesar

de contar con una agenda política, gubernamental e internacional por solventar los problemas sociales, al no tener un respaldo del seguimiento y evaluación de las políticas, están no presentarán avances en sus metas y el cumplimiento de sus objetivos será nula.

En el *policy analysis* no existe una explicación clara y generalmente aceptada para concretar qué son y por qué ocurren las deficiencias, simplemente ocurren sin tener métodos viables que contribuyan a verificar el por qué y cómo arreglar esas carencias. Normalmente, entre algunos analistas, han determinado que las deficiencias ocurren en su mayoría en la fase de seguimiento y evaluación, mismo caso que ocurre en las políticas vigentes en Guatemala.

Esto puede deberse a que las políticas han estado vigentes por mucho tiempo, dependiendo de su importancia, se han ido reformando haciendo que se transfiguren de tal manera que sus objetivos pierdan certeza, asimismo, que sus instrumentos no tengan coherencia y sus resultados no sean los esperados. Otro aspecto que en Guatemala no sucede porque muchas de estas políticas no han sido evaluadas desde su formulación, por lo tanto, no han presentado reformas, una acción que también afecta el cumplimiento de la política, porque se altera u olvida cuál era el objetivo a desarrollar, haciendo que sus instrumentos sean deficientes y no demuestre resultados satisfactorios.

No obstante, también se presentan casos donde la política fue elaborada de manera concreta, detallada y específica en sus componentes, cuyo nivel de viabilidad y factibilidad se observa intersubjetivamente, pero que esta carece de apoyo para su implementación afectando el cumplimiento de sus objetivos.

El autor McDonnell (1990) hace referencia a que las deficiencias relacionadas a las políticas públicas pueden ocurrir en al menos tres ámbitos de la gestión pública: durante el proceso a formular la política, en los programas e instrumentos que componen y que dan viabilidad a la misma en la práctica y, al implementarla. La falla de la política se determina cuando esta no logra alcanzar o superar alguna de las fases del ciclo de la política pública. McDonnell (1990) menciona que estas fallas pueden observarse bajo cuatro criterios: el primero, durante la perseverancia de los gobiernos al llevar a cabo sus objetivos e

instrumentos; segundo, el gobierno no logra obtener la aprobación requerida para poner en marcha la política; tercero, la política no cuenta con el apoyo sostenible para su ejecución y, por último, cuando los rectores de la política no logran coordinar el apoyo entre las demás instituciones relacionadas.

Bajo el criterio de McDonnell (1990) sobre las deficiencias de las políticas públicas, se determina que uno de los factores causales se debe al sobrecargo de las agendas gubernamentales que complican el desarrollo de las políticas públicas, por ejemplo: en Guatemala el Plan General de Gobierno (PGG) es considerado la agenda gubernamental, la cual está definida bajo el plan de trabajo que el partido político utilizó durante las campañas electorales, junto con el plan del anterior gobierno, las políticas públicas, programas, proyectos y políticas que permiten desarrollar todas las acciones posibles para solventar problemáticas que se presentan en el país. La PGG debe ir relacionada, de igual manera, con los ODS (agenda internacional), la cual también debe estar vinculada con el Plan K'atún 2032, misma que es base de relación con las políticas públicas. Descriptivamente se observa que no son muchos elementos para hacer cumplir las políticas públicas, pero en la práctica realizar estas acciones se complica porque en muchas ocasiones los objetivos planteados son diferentes entre ellos, haciendo que el trabajo a realizar lleve más tiempo o simplemente ya no se hace mucho al respecto.

En las deficiencias de los instrumentos de las políticas públicas, hace referencia a los elementos que erróneamente fueron o que no fueron aplicados durante su diseño y en la puesta en práctica presentaron anomalías que complicaron el desarrollo de la misma. Esto se observa cuando los resultados a corto y mediano plazo no coinciden con los objetivos planteados. La eficiencia y efectividad permiten observar si se implementa lo establecido del diseño y la medida en que el programa logra o no los resultados buscados; si ha favorecido o no a la población destinada; si los beneficios son mayores al costo en el que incurre la intervención; y si se ha logrado o no atraer apoyo para realizar la política; es por esta razón que existe la evaluación de políticas según su diseño, la cual se basa en la evaluación ex ante (se realiza durante la formulación del diseño), evaluación concomitante (se realiza durante la implementación); y, la evaluación ex post (al concluir su implementación). La causa de estas

deficiencias coincide con la dificultad de relacionar los objetivos con los instrumentos elegidos durante su diseño.

La deficiencia de los instrumentos no requiere de la comparación de los resultados de la política con expectativas sino respecto a la lógica que esta obtuvo desde su formulación. Es decir, que se trata de comparar los resultados obtenidos con los resultados esperados por los rectores de la política.

Esta deficiencias, según Elazar (1994) puede ser catalogada como “objetivista” para su análisis, efectivamente no se puede esperar que los objetivos planteados por el gobierno hacia las políticas públicas se cumplan linealmente, pero tampoco se puede ignorar cuando otra institución pública o privada establezca parámetros o planes para enfrentar el problema público, ya que este puede utilizar o reducir recursos públicos, generar normativas, movilizar a actores y, por último puede dar solución al problema o crear uno nuevo. Este último aspecto se trata de producir o evitar, pero dependiendo de la situación, que una política pública pueda surgir en base a otra política, es decir, por ejemplo, la política de cambio climático establece parámetros para restar la problemática, pero de esta surgen otros problemas por las cuales se creó la política de educación ambiental que contribuye a que la primera política tenga un mayor alcance.

Finalmente, otra de las deficiencias de una política pública se presenta cuando en el ámbito político no es tema primordial para las autoridades ni para los beneficiarios, es decir, que no cuentan con el apoyo y respaldo para ser implementadas en la sociedad, por tanto, en algunas ocasiones la población repudia los actos de los gobernantes haciendo que esta capte la atención del público haciendo evidente la ineficiencia del trabajo de la administración de los encargados (Manosalvas, 2021).

A continuación, se presenta de manera detallada un resumen de los factores mencionados sobre las deficiencias de las políticas públicas:

Tabla 5.

Características, ítems observables y factores causales de la deficiencia en las políticas públicas

Ámbito de la deficiencia	Características de la deficiencia	Ítems para la observación empírica	Posibles factores causales
Deficiencias relacionadas al proceso de las políticas	El Gobierno no logra producir las políticas públicas que considera necesarias, o no logra preservar los objetivos e instrumentos de las políticas producidas.	• Si el gobierno logra o no obtener la aprobación requerida para poner en marcha la política. • Si alrededor de la política pública se logra o no construir una coalición de apoyo que sea sostenible. • Si la política logra o no atraer apoyo suficiente para continuar el proceso.	- La definición de agendas gubernamentales está sobrecargada. - Formulación errónea o incoherente con los objetivos de distintos actores relevantes. - Toma de decisiones inconsistente con los objetivos del proceso. - Recursos insuficientes para mantener la implementación durante el tiempo previsto hasta producir los resultados buscados. - Evaluaciones no sistemáticas que impiden mostrar evidencias que contrarresten la oposición.
Deficiencia a nivel de los instrumentos / programas	Los resultados se muestran sustancialmente distintos o incluso contrarios a los objetivos iniciales.	• Si los instrumentos de la política son coherentes o no con los objetivos buscados (relación medios-fines). • Si la intervención favorece o no a los grupos a los que se pretendía beneficiar con el programa. • Si se cumple o no con los criterios considerados valiosos para la intervención. • Si mediante la intervención se logra o no atraer apoyos	- Dificultades para emparejar los instrumentos con los fines de la política. - Falta de convergencia y congruencia. - Falta de coherencia interna y externa. - Falta de consistencia interna y externa.

		para el programa u otros instrumentos de la política. • Si mediante los instrumentos se alcanza o no los resultados y los objetivos planteados por los rectores de la política pública. • Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos mantiene o no una relación eficiente con sus resultados.	
Falta de nivel de política (<i>politics</i>)	La política pública carece de apoyo incluso de los grupos beneficiarios finales, la política pública genera oposición importante y que amenaza la legitimidad de las autoridades a cargo, y por este motivo atrae la atención de los medios.	• Si la <i>policy</i> en cuestión logra o no mejorar la reputación y las perspectivas electorales del gobierno. • Si la política pública resta capacidad o no para manejar la agenda y los principales asuntos de gobierno. • Si la política coadyuva a promover la trayectoria que el gobierno busca. • Si la política provee o no beneficios para el gobierno en términos políticos.	Ciertos efectos controversiales de la política pública que pueden generar la propagación generalizada de juicios que critican o ponen en duda las competencias y sus capacidades de liderazgo del gobierno a cargo de la política.

Nota: Tomado de la *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (junio 2018) con base en McDonnell (2015) y Howlett (2012)

Observando la tabla, se determina que dependiendo de cómo se diseñe la política pública ésta presentará deficiencias, las cuales debe ser un aspecto importante de la administración y gestión pública del país para garantizar el cumplimiento de todo el ciclo de las políticas públicas. En el Estado de Guatemala, se presentan otras deficiencias, las cuales son:

- *Falta de definición específica por parte de las leyes vigentes que no facilita la coherencia entre políticas:* la Ley del Organismo Ejecutivo establece que las políticas sectoriales deben formularse en coordinación con la política general, la cual, se representa como la Constitución Política de la República de Guatemala, misma que establece que el presidente de la República debe coordinar. A través del trabajo tanto del presidente como del vicepresidente, deben establecer junto con los ministros relación con otras leyes para que la política pública pueda implementarse, entre ellas la ley de presupuesto, pero que esta solo garantiza el financiamiento a las políticas de desarrollo. Esto ocasiona que las demás políticas se queden estáticas y no pueda generar ningún beneficio. Dependerá del presupuesto que cada ministro asigne para implementar la política, más no es requerido porque no existen normas o leyes que garanticen realizar esta acción.
- *Falta de coherencia de las políticas internacionales y nacionales con las políticas de gobierno, entidades descentralizadas y autónomas:* Guatemala está comprometida a implementar y dar seguimiento y evaluación a los ODS, también a las leyes y políticas internacionales que garanticen el bien común. Actualmente la mayor parte de las políticas públicas vigentes carecen de relación con el cumplimiento de las políticas internacionales, haciendo que su productividad tanto internacional como nacional obtengan niveles bajos de satisfacción de cumplimiento.
- *Falta de carrera administrativa dentro de los órganos de planificación de políticas públicas:* dentro de la formulación y diseño de una política pública se requiere de expertos o académicos conocedores de cómo la administración pública contribuye a tener un mejor control de la forma de planificación, coherencia y relación con el entorno, la sociedad y la necesidad de la elaboración de un eficiente diseño de

políticas públicas. El Estado de Guatemala, mantiene un bajo nivel de profesionales especializados en la administración y gestión pública, esto debido a varios factores, entre ellos, que esta profesión es poco conocida en el país; muchos no están interesados; el gobierno no capacita a sus empleados respecto a este tema. Es relevante tomar este aspecto importante, porque como se menciona al principio de este documento, la administración pública es parte primordial para el desarrollo de las políticas públicas y su eficiencia en la sociedad.

4.2. Deficiencias de los lineamientos del ciclo de las políticas públicas en Guatemala

El análisis realizado a las 71 políticas públicas vigentes en Guatemala, determinó que el ciclo de la política pública no se cumple desde sus inicios, porque éstas se ven reflejadas al momento de la fase de seguimiento y evaluación, donde se observó que la mayoría no dispone de estrategias, métodos o técnicas que contribuyan al cumplimiento de esta fase, la cual debe ser estipulada desde sus inicios.

Dentro de las deficiencias del ciclo de políticas públicas se determinan 3, las cuales son:

Falta de diagnóstico adecuado.

Esta se presenta en la fase I y II, donde se determinan las causas y consecuencias de la problemática. Debe existir una investigación profunda tanto documental como de campo para identificar los factores internos y externos de la situación, que permitirán desarrollar en mejores condiciones cuál es el problema y qué soluciones permitirán dar respuesta de manera efectiva a la problemática. Es preciso mencionar, que Guatemala posee muchos problemas sociales, pero los cuales no siempre entran como una prioridad para el Estado y/o gobierno en velar por una solución, prevalecerán los que mayor relevancia tengan.

En cada política pública analizada, se observó que la identificación del problema no abarcaba a los actores que influyen en el reconocimiento de la misma, y es importante aclarar que la participación de los actores políticos y sociales es vital para determinar la problemática y fijar a la población afectada.

Los actores forman parte del análisis del proceso de políticas públicas, los cuales se definen como todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública. En Guatemala, los actores formales se representan a través del presidente de la República, Consejo de ministros, Secretarías de la Presidencia, Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. Los actores informales se presentan a través del sector privado y las organizaciones sociales. Con la determinación de los actores y la identificación y definición del problema, toda política pública da inicio cuando el asunto se vuelve de interés para el Estado o Gobierno y lo establece en la Agenda.

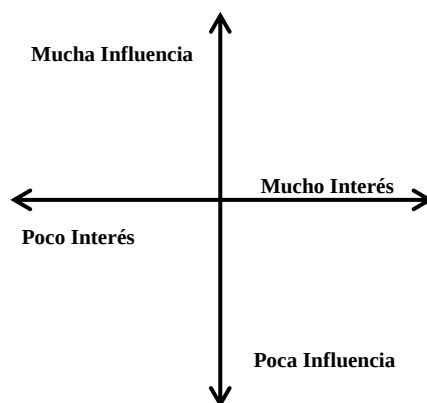
Aguilar (1992) afirma que “el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”, por tanto, identificar quiénes son los actores responsables de realizar la política y aquellos que contribuyen a su formación debe ser precisa y certera.

Durante la formulación de la política pública, el gobierno debe interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados. Porque la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que conlleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. (Pagani, 2020)

El análisis de los actores es fundamental para el proceso de incidencia política, sin embargo, las y los actores de aspecto estatal y no estatales están en constante movimiento, ya sea por la dinámica de los cambios de grupos políticos o por circunstancias coyunturales que modifican el tablero político. Es por ello, que se requiere de herramientas que contribuyan a definir la participación de los actores.

El mapeo de influencia de actores es una herramienta útil, que sirve para identificar a todos aquellos actores involucrados desde la identificación del problema público hasta su formulación, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública, ya sea de manera directa o indirectamente.

Figura 9.
Mapa de Actores



Nota: Elaboración propia en base al marco de análisis de actores.

Esta herramienta busca mapear “quién es quién” y “en qué contexto de la política pública estará involucrado” los posibles actores para poder analizar cómo pueden influir en el proceso, determinar su grado de influencia y eventualmente pensar o decidir cómo trabajar entre ellos. Esto permite identificar distintos momentos dentro de la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública, en la cual los actores se involucrarán.

En resumen, un factor importante para definir el problema y no obtener un ineficiente diagnóstico requiere de la participación de actores expertos en el tema, porque estos brindan las soluciones adecuadas a implementar, por el motivo que se relacionan con la sociedad afectada, teniendo un mejor panorama de la problemática a solucionar.

Insuficiente participación ciudadana

Determinar la causa principal del por qué la sociedad no participa en situaciones políticas que en el largo plazo beneficiaría a la sociedad, se podría mencionar que, por los altos niveles de corrupción en Guatemala, la ciudadanía no confía en los procesos políticos. Un aspecto que ha venido formando parte de la historia del país, provocando que alcanzar el bien colectivo sea muy lejano.

Desde esta perspectiva es difícil impulsar a la sociedad a que se involucren, solo aquellos que están interesados lo harían, lo cual es un problema que complica la eficiencia de las políticas públicas, y que su solución podría o no darse con el tiempo. Como profesionales de las ciencias políticas, es un desafío promulgar confianza en los procesos políticos cuando se ha tenido una trayectoria desagradable con respecto a la confianza entre el Estado y la sociedad.

Asimismo, también se identifica que la escasa participación ciudadana se debe a la cantidad de tiempo y recursos económicos que muchas personas no poseen, es decir, la sobrevivencia humana es vital, por lo que, no toda la población tiene disponibilidad para participar en eventos políticos.

Falta de seguimiento y control, y escasa evaluación de resultados

Dentro del análisis realizado, se determinó que la fase V del ciclo de las políticas públicas no es el punto fuerte en la administración pública en Guatemala. Porque no posee parámetros obligatorios para que el monitoreo y evaluación sea un trabajo constante de los rectores de las políticas. Se requiere de un mejor sistema de seguimiento y evaluación dentro de la administración del Estado, que vele por el cumplimiento de esta fase, porque si se aplicaran los tres tipos de evaluaciones que existen se determinarían las fallas desde la primera fase del diseño de la política pública.

Actualmente, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), en 2019 apertura la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Planes (DASP) bajo el Acuerdo Gubernativo número 20-2019. Es la encargada de asesorar técnicamente a las instituciones estatales, gobiernos locales y consejos de desarrollo, para el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, planes de desarrollo institucionales y sectoriales por medio de la aplicación metodológica y los instrumentos que se estimen necesarios.

Las funciones de dicha Dirección son:

- a) Analizar los procesos de políticas, planes y programación para establecer la coherencia y pertinencia de estos procesos alineados al PND y las prioridades y la PGG en el marco del SNP;
- b) Analizar la información proveniente de los procesos de las direcciones que tienen la función de orientar políticas, planes y programación para darle coherencia e integralidad;
- c) Establecer los mecanismos técnicos para mantener un sistema permanente de altivos sobre procesos de políticas, planes y programación para reorientar o replantear los procesos que las direcciones de esta subsecretaría conducen;
- d) Coordinar con la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo la aplicación de metodologías, para el análisis y seguimiento de las políticas públicas, planes y programas y su contribución a las prioridades nacionales del desarrollo;
- e) Coordinar con las Direcciones de Planificación Sectorial, de Planificación Territorial, de Programación Sectorial y Territorial, de Inversión para el Desarrollo y la de Gestión, Negociación y Contratación de la Cooperación para el Desarrollo; el seguimiento y evaluación de la Política General de Gobierno con base en las políticas públicas y su plan de acción.
- f) Asesorar técnicamente a las instituciones estatales, gobiernos locales y Sistemas de Consejos de Desarrollo en los procesos de evaluación de políticas públicas orientados a las prioridades de la Política Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo para generar cultura de políticas de Estado; entre otras (Segeplan, 2019).

Es preciso recordar, que Segeplan solo es la institución que orienta y coordina a otras instituciones para que las políticas públicas puedan ser diseñadas acorde a lo planteado por el ciclo de la misma. Esta institución no obliga a los rectores de las políticas a que sean implementadas o evaluadas, dependerá del compromiso y trabajo de los mismos.

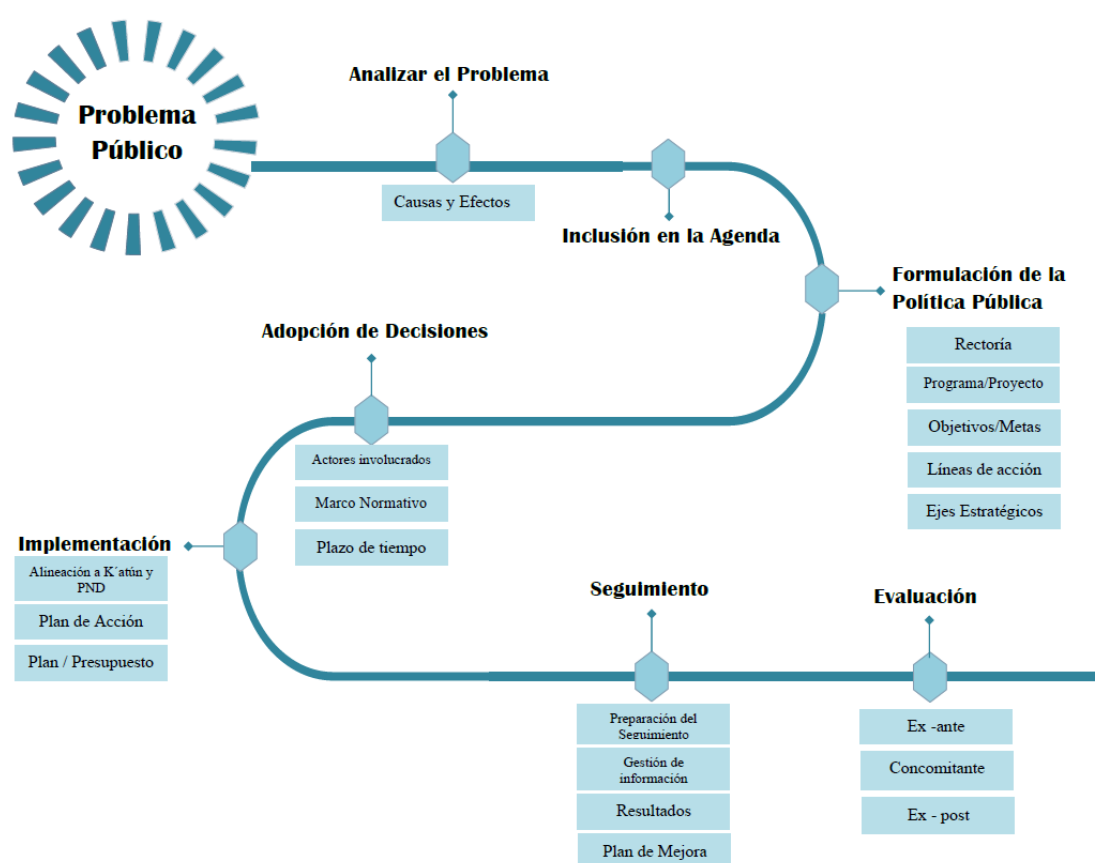
Si el Estado de Guatemala, aprobara una ley que permitiera que las políticas públicas fueran planificadas, diseñadas, implementadas y evaluadas de manera obligatoria, así como,

la asignación de un presupuesto viable, haría que las políticas tuvieran mayor relevancia en la administración y gestión pública del Estado como con la sociedad.

A continuación, se expone en la figura 10, el desarrollo de la formulación de una política pública en Guatemala a manera de que esta pueda ser entendida de forma dinámica.

Figura 10.

Proceso de diseño de una política pública



Nota: Elaboración propia en base a la Guía de Formulación de Políticas Públicas, Segeplan 2022 y la Universidad de Bogotá.

4.3. ¿Guatemala necesita mejorar sus políticas públicas?

Actualmente Guatemala cuenta con 71 políticas públicas vigentes, que se dividen en 12 temas que integran lo social, salud, educación, cultura, economía, recursos naturales,

derechos humanos, poblaciones vulnerables y excluidas, seguridad, relaciones internacionales, prevención y gestión de riesgos, por último, la política que integra todos los temas antes mencionados, porque esta forma parte de lo que se conoce como agenda pública. Esta política orienta al Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala K'atún 2032, para su implementación y contribución a la renovación o creación de políticas públicas. Por tanto, cada política pública vigente debe cumplir su función de solventar el problema público por el cual fueron formuladas. Pero, ¿realmente las políticas públicas actuales cumplen su función de solucionar los problemas que la población presenta?

Para que las políticas públicas sean creadas, analizadas y aprobadas se necesita reconocer que el problema es de carácter público, es decir, que afecta a una proporción mayor de la población, y que el Estado está dispuesto a dar solución a tales problemáticas. Es importante recurrir a la política, porque las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones que el gobierno dispone ante cualquier situación que se presente en el país, por lo tanto, la política puede ser caracterizada, en el ámbito administrativo, como la responsable de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. Una parte fundamental de la política se basa en que se ejecuta bajo el mandato gubernamental, y el gobierno es su quehacer en la práctica, caracterizándolo como una parte esencial del diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Pero si las políticas aplicadas en un gobierno no son las adecuadas, ¿cómo las políticas públicas cumplirán sus funciones? Si la política, siendo esta las normas o lineamientos escritos o no, en que los gobiernos, organizaciones e instituciones, comunidades e individuos utilizan cuando responden a los asuntos o situaciones, no son correspondidas para formular una política pública, lo adecuado es cambiar la manera en cómo se está aplicando la política.

Por lo anterior, surge la interrogante de ¿cómo se puede aplicar o cambiar la política? La iniciativa de dialogo por Guatemala, propone siete principios que pueden funcionar para cambiar la forma de hacer política en Guatemala, siendo las siguientes:

- La accesibilidad y cercanía a la ciudadanía. El cual consiste en que el gobierno se mantenga al servicio de los ciudadanos, donde así los electores puedan conocer a sus representantes en donde se pueden ir resolviendo las demandas.
- Ética de servicio. Honradez, tolerancia, empatía y servicio son los valores que mejor se adaptarían para tener mejores políticas.
- Transparencia y rendición de cuentas. Se necesitaría de mecanismos que permitan a la ciudadanía monitorear, fiscalizar y contar con los controles requeridos.
- Capacidad y mérito. Para tener una buena organización en el gobierno, se debe formar con personal capacitado, con experiencia para que este pueda ser evaluado y recompensado por su desempeño en cualquier cargo al cual fuera establecido. Se necesita de los mejores ciudadanos al servicio público.
- Participativa, plural y diversa. Los ciudadanos son el centro de la política, la cual está al servicio de toda la población.
- Deliberativa y mediadora. La comunicación es muy importante para conocer la situación de la población, en donde no debe existir distinción racional ni social por parte de los políticos. Ya que estos deben buscar acuerdos y respetar las diferencias de forma democrática para implementar soluciones a los problemas.
- Prevalencia del bien común sobre el interés particular. Toda institución debe funcionar para el beneficio de la sociedad. (CIEN, 2019)

Tomando de base estos principios, si puede existir un cambio en la política y con esto se obtendría un desarrollo de alto alcance, porque mejoraría la administración pública del país, por lo tanto, también repercutiría en la formulación de mejoradas, detalladas y adaptadas políticas públicas que cumplan su función ante los problemas sociales.

Se debe tomar en cuenta que existen diferentes tipos de políticas públicas en Guatemala, como lo son: las políticas de Estado, políticas de Gobierno y las políticas en el ámbito regional, departamental y municipal, que ayudan a establecer cómo se dará solución a la problemática de la sociedad en los diferentes espacios. Dentro de este análisis, surge la interrogante sobre ¿Guatemala necesita mejorar sus políticas públicas?, ¿cómo se pueden

mejorar?, ¿Dónde iniciar para que la formulación de las políticas públicas sea eficiente al implementarla?

Guatemala al estar bajo un sistema político democrático, permite gobernar y/o trabajar por políticas públicas. Es necesario que las políticas públicas sean reformuladas y que contengan todos los lineamientos que en este documento se presentaron, para que puedan ejercer un cambio en la sociedad ante la problemática por la cual fueron creadas. Esto se puede mejorar a través de la sociedad y su compromiso por querer una mejor administración del Estado, también se requiere que aspectos como la corrupción sean tema de discusión e importancia para todos, porque es uno de los factores más grandes que impide que todo aspecto político en Guatemala mejore.

El inicio para que las políticas públicas mejoren forma parte de la sociedad y el gobierno. Informarse y conocer son aspectos vitales para ir mejorando como sociedad y país, la educación es vital y, por lo tanto, conocer qué son y para qué sirven las políticas públicas debe ser tema a estudiar. Asimismo, se necesita que el Estado sea digno pueda modernizarse en su conjunto, y asumirse como el Estado posible en el marco de lo que es necesario, que vaya más allá de los cambios administrativos o derivados de compromisos y, sobre todo, resultado del debate público, de la coincidencia puntual de los más diversos intereses que existen en la sociedad.

4.4. Escenarios del análisis de las políticas públicas en Guatemala

Los beneficios que otorgan las políticas públicas dentro de una sociedad determinan: mejorar el bienestar social, promoción de la equidad, el fortalecimiento del crecimiento económico, protección del medio ambiente y propiciar la seguridad y el orden público. Dentro del análisis se presentaron tres escenarios, siendo estos:

Escenario posible

Las posibilidades que se manifiestan en la implementación de las políticas públicas en Guatemala de manera eficiente, representan un mayor avance en el desarrollo de los aspectos políticos, sociales, ambientales y económicos, pero al no contar con el compromiso tanto del gobierno como de la sociedad para el cumplimiento de las políticas, los avances no

se verán reflejados perjudicando que la solución a los problemas públicos no se presente y genere nuevos problemas a tratar. Además, toda política pública que cumpla con los lineamientos establecidos durante su ciclo, posibilitará que éstos puedan ejercerse de manera transversal y pueda alcanzar sus objetivos; al no contener elementos como indicadores o un plan de acción, debilitará el trabajo a realizar y los objetivos planteados.

El proceso de formulación de políticas públicas en Guatemala, aunque ha mostrado avances significativos, enfrenta desafíos críticos en la ejecución eficiente y la priorización de problemas. Es fundamental reevaluar estas prácticas para garantizar la efectividad y la focalización en áreas esenciales para el desarrollo del país.

Escenario probable

Toda política pública tiene la función de hacer un cambio en el lugar donde se está implementando, pero en el caso de Guatemala, por el desconocimiento de estos instrumentos políticos no se aplica o se le da la importancia que merecen. De continuar de esta manera, existe la probabilidad que la situación continúe de la misma manera y la sociedad no reciba beneficio alguno. Si la aplicación de las políticas públicas en Guatemala no se les otorga el compromiso de la Administración pública, para su correcta formulación, así como de mantener la responsabilidad por parte de los rectores y actores de gestionarla; toda acción que parte de las políticas públicas no generará resultados que satisfagan la necesidad de la sociedad.

El análisis de las políticas públicas formuladas durante y después de la creación del PND revela la necesidad apremiante de fortalecer las bases legales y la financiación de las políticas públicas en Guatemala para garantizar su efectiva implementación y evaluación. Es fundamental establecer una mayor coordinación entre las instituciones responsables y generar una estrategia sólida para abordar la alta demanda de acciones y proyectos. Además, es esencial que tanto el gobierno como los actores clave se comprometan a asegurar que estas políticas generen resultados tangibles. Solo con estos cambios, las políticas públicas podrán cumplir su promesa de abordar los problemas públicos de manera efectiva en beneficio de la sociedad guatemalteca.

Escenario deseable

Las políticas públicas, tanto en su formulación como en su implementación, tienden a presentar deficiencias que obstaculizan su efectividad. Esta problemática no solo afecta a la sociedad en general, sino que también impide el cumplimiento de los objetivos planteados por parte del actor responsable de formular la política. Estas fallas pueden surgir por diversos motivos, como la falta de seguimiento y evaluación, la inadecuación de los instrumentos utilizados o la ausencia de apoyo político y social. Es fundamental reconocer estas deficiencias y buscar soluciones para mejorar la planificación, aplicación y evaluación de las políticas públicas, con el fin de garantizar su éxito y su impacto positivo en la sociedad

Asimismo, el cumplimiento del ciclo de las políticas públicas en Guatemala para su diseño sea el adecuado, es deseable que la administración pública de los nuevos gobiernos se centre en darle seguimiento y evaluación a las políticas públicas, con esta acción se determinaría qué y cuáles políticas deben ser reformadas o reformuladas para su correcta implementación en la sociedad. También, esto requiere del fomento de los profesionales especialistas en las ciencias sociales, ya que contribuyen a la construcción de nuevos mecanismos de análisis y de soluciones a través de las políticas.

Para que el gobierno de políticas públicas en Guatemala sea eficiente, es crucial priorizar el estudio de las ciencias políticas y fomentar la participación ciudadana en la formulación y ejecución de dichas políticas. En un sistema democrático, la interacción estrecha entre el gobierno y la sociedad es esencial para identificar con precisión los problemas sociales y garantizar que las políticas públicas cumplan su papel transversal. Además, el gobierno debe trabajar para reconstruir la confianza perdida con la sociedad para asegurar la eficacia de las políticas públicas.

Conclusiones

El análisis de los lineamientos generales del ciclo de la política pública que se implementan en Guatemala, demostró que:

- Las políticas públicas representan un elemento crucial en la función del Estado y su relación con la sociedad. En un sistema político democrático, el poder ejecutivo es responsable de la formulación de estas políticas que buscan abordar las necesidades sociales. Es esencial entender que las políticas públicas no solo surgen del gobierno, sino que también requieren la participación activa de la sociedad para identificar con precisión los problemas a resolver. En un estado democrático como Guatemala, la interacción efectiva entre el gobierno y la sociedad es vital para el éxito de las políticas públicas. La clave radica en la transparencia, participación ciudadana y la planificación cuidadosa, lo que ofrecerá un camino hacia un gobierno más efectivo y una sociedad más próspera y justa.

Por tanto, los lineamientos que carecen la mayoría de las políticas públicas vigentes en Guatemala son referentes a ejes estratégicos, líneas de base/acción, la determinación de resultados esperados a corto, mediano y largo plazo; indicadores cuantitativos y cualitativos; y, un sistema de seguimiento y evaluación que permita, de manera eficiente comprobar si la política es viable, efectiva y eficiente al implementarla en la sociedad guatemalteca.

- El Estado de Guatemala dispone de una serie de normas, leyes y reglamentos que permiten el desempeño de las políticas públicas dentro de la sociedad, refiriéndose a aspectos de quiénes son los encargados de formular políticas públicas, cómo se desarrollan y su contribución en la sociedad, siendo la principal de estas, la Constitución Política de la República que establece garantizar el bienestar social a todos los ciudadanos, seguidamente de la Ley del Organismo Ejecutivo, que permite a través de la administración pública, formular políticas públicas para el beneficio de la sociedad.
- La formulación de objetivos y la determinación de ejes estratégicos son fundamentales para orientar la implementación, monitoreo y evaluación de políticas

públicas. Estos elementos permiten una dirección equilibrada, centrada en las necesidades de los grupos de interés. Además, la definición de líneas de acción/base y la creación de un plan de acción exhaustivo son esenciales para el éxito de las políticas. Es crucial que las políticas públicas incluyan un plan de acción para garantizar su efectividad en la implementación y el impacto en la sociedad.

- Las deficiencias presentadas en las políticas públicas inician desde su identificación, lo que perjudica a las demás fases de su ciclo, lo que provoca determinar de manera ineficiente el problema público, y que durante la formulación de la política no presente los lineamientos importantes para la implementación de la misma. Lo que también ocasiona que su efectividad no se vea reflejada en la sociedad y, por lo tanto, la política solo se convierta en un documento descriptivo de la problemática sin indagar. Por esta situación, es importante la participación de actores tanto formales como informales con el propósito de contribuir a la identificación del problema y, así mismo, la recaudación de información no solo sea de carácter documental, sino también de campo.

Referencias

- Acuerdo Legislativo 18-93. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf
- Aguilar. (2003). *Problemas Públicos*. México.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Guía de estudio*. México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (s.f.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua.
- Alza, C. (12 de junio de 2019). *Tipos de Políticas Públicas*. Plataforma de Derecho y Ciencias Sociales: <https://leyderecho.org/tipos-de-politicas-publicas/>
- Anderson, J. (1975, 1984). *Public Policy-Making*. USA: Holt Reinhart and Winston.
- Barra Ranni, M. (s.f.). *El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas*.
- Chandler. (1998). *En la obra de Alcántara Manuel*. Obtenido de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/16/16_0554.pdf
- D. 12-2002. (s.f.). *Código Municipal*. Obtenido de CRG: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6698.pdf>
- Decreto 11-2002. (s.f.). *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Obtenido de Contraloría General de Cuentas: https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/LEY%20DE%20LOS%20CONSEJOS%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20Y%20RURAL.pdf
- Decreto 114-97. (s.f.). *Ley del Organismo Ejecutivo*. Obtenido de Congreso de la República de Guatemala: https://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/12._Ley_del_Organismo_Ejecutivo_Decreto_114_97.pdf
- Dt. 14-2002. (s.f.). *Ley de Descentralización*. Obtenido de Congreso de la República de Guatemala: http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res68.pdf
- Estevez, A. (s.f.). *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*. Obtenido de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>
- García Muñoz, C. (mayo de 2021). *Protocolo No. 3 "Para el Seguimiento y evaluación de la política pública"*. Obtenido de Pereire Gobierno de la Ciudad .
- González Tachiquín, M. (17 de noviembre de 2005). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Obtenido de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>
- Hernández, V. (1998). *Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas*. . Ecuador: Quito: Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador.

- Jiménez, W., & Ramirez, C. (29 de septiembre de 2010). *Gobierno y Políticas Públicas*. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>
- López, T. (28 de enero de 2022). *Políticas públicas y el Estado de Bienestar como divisa del Gobierno Actual*. Obtenido de Derecho & Opinión Ciudadana: https://iip.congresosinaloa.gob.mx/Rev_IIP/rev/010/002.pdf
- Manosalvas, M. (16 de junio de 2021). *Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559213006/357559213006.pdf>
- Mény, Y., & Thoenig, J. (1972). *Politiques Publiques, coll.* Thémis Science Politique, PUF.
- Navarro, C. (2008). *El Estudio de las políticas públicas*. Obtenido de <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/download/6100/6562/>
- ONU. (diciembre de 2020). *Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de https://guatemala.un.org/sites/default/files/2021-01/Marco%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20ONU%20Guatemala_0.pdf
- Pagani, L. (3 de abril de 2020). *Las políticas públicas: actores y etapas*. Obtenido de Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/92760/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Romero. (2006). *Ciencia Política, Derecho político y Derecho Constitucional*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/729/72917905015.pdf>
- Roth, A. (septiembre de 2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Obtenido de Ediciones Aurora: https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Saiz, M. (28 de agosto de 2018). *Gestión de calidad: Elaboración de Planes de Mejora en Calidad de Servicios*. Obtenido de Universidad de Burgos: https://riubu.ubu.es/bitstream/handle/10259/4888/Tema_2_elaboraci%C3%B3n_de_plan_es_de_mejora.pdf;jsessionid=4FDC7C665CD00A96A6C193ABAE5FE86B?sequence=7
- SEGEPLAN. (2022). *Marco Normativo, Conceptual y Metodológico del SNP*. Obtenido de portal.segeplan.gob.gt/segeplan/wp-content/uploads/2023/02/Marco-Normativo-Conceptual-y-Metodologico-del-SNP-1-1.pdf

Anexos

Anexo 1.

Terminología de la política	Etapas 1: La agenda.	Etapas 2: La formulación de la política	Etapas 3: Adopción de la política	Etapas 4: Implementación de la política	Etapas 5: evaluación de la política
Definición	Aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos.	Desarrollo de propuestas de curso de acción aceptables y pertinentes para tratar con el problema.	Elección y legitimación de un curso de acción para tratar con el problema.	Aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal.	Esfuerzos gubernamentales para determinar cuando la política pública ha sido efectiva o no.
Sentido común	Llevando al gobierno a considerar actuar sobre un problema	Aquello que es propuesto para ser hecho respecto del problema.	Llevando al gobierno a aceptar una solución particular al problema.	Aplicando la política del gobierno al problema.	¿funcionó la política pública?

Tabla A1. Modelo Secuencial de Políticas Públicas, James Anderson (1975)

Anexo 2.

Secuencia	Fase I	Fase II.	Fase III.	Fase IV.	Fase V.
Terminología	Surgimiento de los problemas	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación de la política
Contenido	Surgimiento de un problema Percepción del problema Definición del problema e identificación de sus causas posibles. Representación del problema. Demanda de acción pública.	Selección (filtro) de los problemas emergente Esquema de formulación del modelo causal. Respuestas de los poderes públicos a los problemas que se reconoce que han de ser objeto de una política.	Definición del “modelo causal”. Definición de la o las soluciones ideales y los medios disponibles. Selección de los instrumentos de acción.	Aplicación de las soluciones seleccionadas. Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación.	Determinación de los posibles efectos de la política. Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia de lo realizado respecto al problema inicial.
Principales cuestionamientos de analista	¿Cómo se ha tomado conciencia del problema?	¿Cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?	¿Cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿Qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?	¿Se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?	¿Cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Tabla A2. Secuencia de una política pública, Meny y Thoenig (1989) adaptado de Jones (1970)

Anexo 3.

Período	Política Pública	Rector	Fase I. Problema		Fase II. Identificación de soluciones			Fase III. Toma de decisiones			Fase IV. Implementación			Fase V. Seguimiento y Evaluación			Carencia de lineamientos generales Odel ciclo
			Análisis del problema	Mapeo de actores	Análisis de Soluciones	Población objetivo	Priorización territorial	Objetivos	Ejes estratégicos	Indicadores	Líneas de acción/base	Diseño de Planificación	Matriz de Plan de acción	Según su momento (exante, durante)	Evaluación post	Resultados/ Impacto	
1996-2000	Política Forestal de Guatemala	Instituto Nacional de Bosques	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	No ha sido evaluada desde el año 2011. El plan de acción utilizado fue elaborado en 1992, no ha habido actualizaciones.
	Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Área Protegidas	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	La determinación de actores solo prevalece acorde al trabajo que se realiza. El plan de acción utilizado es el plan de acción forestal maya. No ha sido evaluada desde su creación en 1999.
2000-2004	Política Marco de Gestión Ambiental	MARN	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	A partir de la formulación de los ejes, la política solo menciona métodos a emplear, más no cómo hacerlo. No ha sido evaluada desde su formulación en 2003.

	Política de Desarrollo Social y Población	Segeplan	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	Menciona indicadores, pero abordados desde otras políticas. El plan de acción no está incluido en el documento final de la política. Fue formulada en 2002 y su primera y última evaluación se realizó en 2014.
2004-2008	Política Nacional de Humedades	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	No dispone de ejes ni indicadores, pero sí de líneas de acción. No ha sido evaluada desde su formulación en 2005.
	Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, pequeñas y Medianas Empresas.	Ministerio de Economía	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	Carece de una matriz plan de acción. No ha sido evaluada desde su creación en 2004. Menciona la evaluación de impacto, pero no plantea metodologías.
	Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo.	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	No está enfocada en una población sino en un organismo del Estado. Carece de métodos de seguimiento y evaluación. No ha sido evaluada desde su creación en 2006.
	Política Pública Respecto a las Infecciones de Transmisión Sexual -ITS- y a la respuesta a la Epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA-	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Fue creada en 2005 y su única y última evaluación se realizó en 2012. El Plan Estratégico Nacional de ITS/VIH/SIDA es el principal instrumento de evaluación que debía ser evaluado los primeros 3 y 5 años. La última actualización de este plan es del año 2006-2010.

	Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	No cuenta con una matriz de plan de acción, haciendo que se complique la función de las líneas estratégicas. A pesar que no ha sido evaluada desde su formulación en 2005, cuenta con métodos para evaluar la política.
	Política Nacional del Patrimonio Cultural Intangible.	Ministerio de Cultura y Deportes	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	No cuenta con ejes ni líneas de acción que haga eficiente los ejes planteados. No ha sido evaluada desde su formulación en 2007, la encargada de dar seguimiento y evaluar la política es la Unidad de Patrimonio Inmaterial del MICUDE.
	Política Nacional en Discapacidad	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	No ha sido evaluada desde su formulación en 2007 a pesar que su monitoreo y evaluación es descentralizada y desconcentrada según las leyes de participación ciudadana.
2008-2012	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Gabinete de Desarrollo Rural	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Carece de ejes, indicadores, líneas de acción que a la vez afecta a que no exista un plan de acción para medir la eficiencia de la política. No ha sido evaluada desde su formulación en 2009 y no plantea métodos de seguimiento y evaluación.

	Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Carece de ejes e indicadores que puede afectar el cumplimiento de las líneas de acción, de igual manera, el plan de acción que no dispone. No ha sido evaluada desde su formulación en 2011, asimismo, no menciona los métodos adecuados para poder realizar una evaluación o monitoreo.
	Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.	Secretaría Ejecutiva Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	Se maneja bajo los indicadores del Plan Nacional Antidrogas de 1999-2003, por lo tanto, no posee indicadores propios. No ha sido evaluada desde su formulación en 2009, pero establece métodos y técnicas para poder ser monitoreada y evaluada.
	Política Nacional de Diversidad Biológica	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Carece de una matriz plan de acción, solo hace mención de la necesidad de este y que tiene un alcance de 10 años. No ha sido evaluada desde su formulación en 2011, y no posee métodos o técnicas para evaluarla.
	Política Nacional de Cambio Climático.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Carece de elementos importantes para validar la eficacia de la política. No ha sido evaluada desde su formulación en 2009, asimismo, está bajo el reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, más no tiene un método definido.

	Políticas Educativas	Ministerio de Educación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	No ha sido evaluada desde su formulación en 2010. Es una de las políticas públicas más incompletas que posee Guatemala.
	Políticas de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin Discapacidad.	Ministerio de Educación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Carece de ejes e indicadores, por lo tanto, también de un plan de acción viable para su implementación. No ha sido evaluada desde su formulación en 2008, pero menciona que el rector de la política debe agilizar métodos y herramientas para que pueda ser evaluada.
	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia.	Secretaría de Bienestar Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	Maneja un plan de acción que fue formulada en 2004 y 2008. No ha sido evaluada desde su formulación en 2010, pero menciona que su evaluación se realiza de manera interna y externa.
	Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala.	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	No plantea una matriz de plan de acción como tal, pero forja bases para la formulación de la misma. No ha sido evaluada desde su formulación en 2011, pero junto con los ejes, líneas de acción y el plan maneja métodos para la evaluación.
	Política Nacional para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	No ha sido evaluada desde su formulación en 2009 y no menciona su forma de proceso de seguimiento y evaluación.

	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres PNDIM 2008-2023	Secretaría Presidencial de la Mujer	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Fue formulada en 2009, no tuvo evaluación y su temporalidad fue planteada par el año 2023. Es la única política que cumple con los lineamientos esenciales según el ciclo de las políticas públicas.
	Política Nacional de Producción más limpia	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO

Tabla A3. Políticas Públicas vigentes en Guatemala período 1996-2012

Anexo 4.

Período	Política Públicas	Rector	Fase I. Identificación del problema		Fase II. Identificación de soluciones		Fase III. Toma de decisiones			Fase IV. Implementación			Fase V. Seguimiento y evaluación			Carencia de lineamientos generales del ciclo
			Análisis del problema	Mapeo de actores	Población objetivo	Priorización territorial	objetivos	Ejes estratégicos	indicadores	Resultados	Líneas de acción/base	Matriz del plan de acción	Seguimiento	Evaluación ex, conco, post	Eva. Resultado e impacto	
2012-2016	Política Nacional de Emprendimiento “GUATEMALA EMPRENDE”.	Ministerio de Economía	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Fue formulada en el año 2015, contiene de forma práctica los elementos importantes hasta la fase III, al momento de implementar la política, esta no posee bases que generen resultados a los objetivos esperados. El encargado de la evaluación es el viceministerio de Desarrollo de la MIPYME, no del rector, hasta el momento no se ha dado seguimiento ni evaluación a la misma.
	Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y desechos sólidos.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2015, carece de ejes estratégicos y del plan de acción debilitando la implementación de la política. Establece como objetivo intermedio monitorear y evaluar las acciones e impactos, pero no establece métodos o técnicas de evaluación, por tanto, no ha sido evaluada desde su creación.

	Política Ambiental de Género	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2015, dispone de los elementos importantes de implementación. A pesar de no contar con métodos o técnicas de seguimiento y evaluación, mantienen su dirección en base a los indicadores, objetivos y ejes planteados, aunque no se han presentado evaluaciones respecto a sus resultados.
	Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala	Ministerio Público	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2015, carece de ejes estratégicos, así como líneas base y lo referente al seguimiento y evaluación.
	Políticas Culturales, Deportivas y Recreativas 2015-2034	Ministerio de Cultura y Deporte	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2015, dentro de los elementos básicos para la implementación, solo dispone de líneas base, no dispone de ningún sistema de seguimiento y evaluación.
	Política de Estado en Materia de Cursos de Aguas Internacionales	Ministerio de Relaciones Exteriores	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2012, no plantea elementos esenciales más que solo de los lineamientos. No dispone del apartado de cómo se dará su seguimiento o evaluación, esta política se sostiene por otras políticas, como la política nacional de gestión integrada de recursos hídricos.
	Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024	Ministerio de Gobernación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2015, es una de las más completas, pero carece de un plan de acción para la eficiencia en la implementación. Establece que el monitoreo y la evaluación debía hacerse en los primeros tres, cinco y próximos 10 años. La cual, las primeras dos no se han realizado, y la próxima se llevaría a cabo en el año 2025.

	Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala: Maya, Garífuna, Xinca y Mestizo.	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2015, no dispone de indicadores, más solo los menciona como parte del ejercicio con los ejes y resultados. Carece de líneas base y un plan de acción para su correcta implementación, a pesar, que en ella se establece que el plan de acción debe ser orientado por Segeplan en un plazo de 270 días. Plantea que el seguimiento se debe hacer de manera anual y la evaluación debían realizarse a los 5 años y a los próximos 10 años (2025).
	Política Nacional de Desarrollo	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2015 como complementa al Plan Nacional K'atún 2032, la cual, es la base para que las políticas públicas puedan tener una guía de solución ante los problemas sociales.
	Política de Seguridad Marítima	Ministerio de Defensa	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	Formulada en el año 2015, carece de indicadores que como se ha mencionado, son esenciales para el cumplimiento de la política. Respecto a la evaluación y monitoreo, solo establece la necesidad de ellos, más no los responsables y métodos a utilizar.
	Política Ganadera Bovina Nacional	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2014, al ser una política enfocada en la alimentación, carece de elementos importantes, porque este tipo de políticas pueden ser funcionales si se les da solución a temas como pobreza, racismo entre otros, porque hay personas que no pueden consumir estos productos por falta de recursos. Respecto al monitoreo y evaluación, no cuenta con ninguna explicación o recomendación para realizarla, solo menciona a los actores responsables.

	Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2013, no cuenta en su diseño con los lineamientos necesarios para que puedan ser tomados como base para su implementación, monitoreo y evaluación. Plantea que durante su seguimiento y evaluación se establecerán las líneas base, indicadores y mecanismos de operación y reportes
	Política Nacional de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Hidroeléctrica Chixoy, cuyos Derechos Humanos fueron Vulnerados.	Comisión Presidencial de Derechos Humanos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	Formulada en el año 2014, como respuesta a una acción de trabajo que afectó a muchas personas, pero que no se analizó la situación desde la perspectiva social, sino solo económica-política. La cual no dispone de generalidades como indicadores, resultados esperados, un plan de acción y la metodología a utilizar para darle seguimiento a la política.
	Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013-2023	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	Formulada en el año 2014, como un medio de contribuir con la biodiversidad, este tipo de políticas merecen un análisis exhaustivo que implemente ejes, indicadores y un plan de acción adecuado para mitigar la problemática. De igual manera, un sistema de monitoreo y evaluación continua.
	Política Cultural en el Marco General de la Política Exterior de Guatemala 2012-2016	Ministerio de Relaciones Exteriores	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2012, con el propósito de ser un instrumento orientador para solucionar la problemática, pero que carece de elementos como indicadores, líneas base, plan de acción y lo más importante, de un sistema de seguimiento y evaluación.

	Política de Fortalecimiento de las Municipalidades	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2013, establece su propio plan de acción, denominado PLANAFOM. Para poder realizar el seguimiento y evaluación se debe crear una mesa técnica para el fortalecimiento de las municipalidades. Segeplan en la rectora de dar seguimiento a esta política y se utiliza actualmente un Ranking para el análisis de los datos.
	Política Nacional de Empleo “Generación de Empleo Seguro, decente y de calidad” 2012-2021	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	Formulada en el año 2012, establece bases prioritarias para su implementación, carece de un sistema de monitoreo, pero dispone de método de evaluación interna y externa, aunque desde su creación no se han evaluado sus avances.
	Política Nacional de Juventud 2012-2020	Consejo Nacional de la Juventud	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2012 con una temporalidad para el año 2020, la cual no presenta resultados de evaluación para la sociedad.
	Política de Promoción del Riego	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2013, carece de ejes y plan de acción. Su monitoreo está a cargo del Maga junto con Segeplan, bajo indicadores de desempeño, efecto e impacto. Su evaluación debe ser anuales, pero desde su creación no se ha evaluado.

	Política Energética 2013-2027	Ministerio de Energía y Minas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2013, dispone de una serie larga de ejes estratégicos para poner en marcha durante la implementación, pero carece de otros elementos viables para poder hacer cumplir los ejes. Plantea la necesidad de un plan de trabajo para la temporalidad de la política, pero, así como el monitoreo y evaluación, no dispone de herramientas para llevarla a cabo. Menciona la necesidad de monitoreo y evaluación periódica, aunque esta no se ha realizado.
	Política de Defensa de la Nación	Ministerio de Defensa	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	Formulada en el año 2013, pero carece de medidas para el monitoreo y evaluación. Su plan de acción es denominada plan de métricas
	Política de Cooperación Internacional No Reembolsable	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2013, a través de las acciones y metas (ejes) establece indicadores, correspondientes a la situación. Esta política contiene una segunda edición, donde plantea el plan de acción que para su implementación tiene una temporalidad de seguimiento y evaluación de cuatro años, pero que actualmente no se ha evaluado.
	Política pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2014, contiene acciones y metas dentro de los ejes a ejecutar, a pesar de no contar con indicadores, líneas base, plan de acción, dentro de su monitoreo y evaluación se plantea un manejo técnico de los objetivos y ejes con efecto de corto y largo plazo, donde se operativizan el costo de la misma.

	Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas	Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2014, ante una problemática que afecta a la sociedad. En ella se maneja de forma concisa los lineamientos, ejes, acciones y metas a alcanzar. Su plan de acción mantiene relación con el monitoreo, la cual se realiza de forma continua utilizando la secuencia de captación de datos, comparación, decisión e implementación. Su evaluación debe ser de manera interna o externa, pero no se ha llevado a cabo.
	Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica	Ministerio de Gobernación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2014, posee una gran cantidad de actores para que contribuyan a la implementación de la política, donde cada uno cumple una función diferente, tanto de implementación, como de monitoreo y evaluación. Su compromiso es darles seguimiento y evaluación a los indicadores planteados durante el diseño de esta política, pero que actualmente no se ha presentado ninguna evaluación de la misma.
	Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022	Instituto Guatemalteco de Turismo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2012, con una temporalidad hasta el año 2022. De manera externa posee un plan estratégico creado en el año 2020, con un alcance hasta 2030, donde plantea medidas para impulsar el turismo acorde a lo establecido en la política pública.

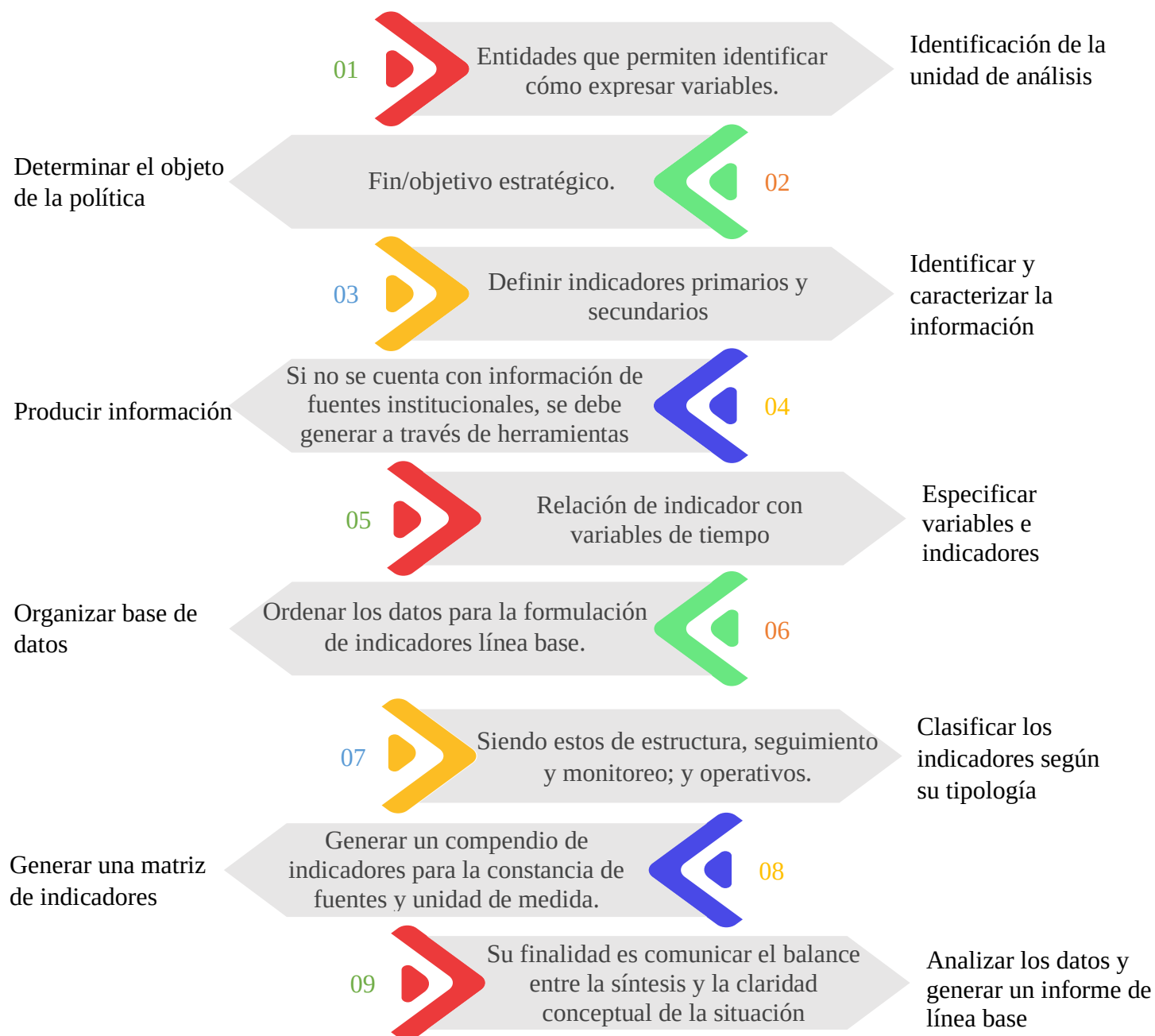
	Política Agraria	Secretaría de Asuntos Agrarios	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2014, como una de las primeras políticas creadas luego de la implementación del PND, resalta la importancia de este tema para la sociedad rural. A pesar que no cuenta con indicadores, plan de acción y los resultados a alcanzar, dispone de medidas para su implementación eficaz, la cual, también determina un sistema de monitoreo y evaluación sobre las acciones a llevar a cabo. Pero, aun así, la política no ha sido evaluada desde su creación.
	Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2013, donde se presentan líneas de acción, indicadores, pero no herramientas técnicas como el plan de acción, al igual que la forma en cómo será monitoreada y evaluada. Desde su creación no ha sido evaluada.
2016-2020	Política Nacional de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores en Guatemala Período 2018-2032	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	Formulada en el año 2018, plantea hacer la evaluación en tres periodos: 2020-2021, la cual no fue ejecutada; año 2026 y al año 2032.
	Política Pública contra la Violencia Sexual en Guatemala 2019-2029	Ministerio de Gobernación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2019, plantea bases y métodos de evaluación, para este año el año 2024 se debe presentar la primera evaluación de la política.
	Política Nacional de Datos Abiertos	Ministerio de Gobernación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2018 con una temporalidad para el año 2022, misma que no fue evaluada durante este periodo. Utilización del tercer plan de acción del año 2016.

	Política Nacional de Competitividad 2018-2032	Ministerio de Economía	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2018 sienta bases y métodos para todo el ciclo de la política, pero en cuestión de evaluación, la primera tuvo que haber tomado lugar en el año 2021, la cual no se realizó, la siguiente es para el año 2026 y la última para el año 2032.
	Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032	Ministerio de Energía y Minas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2018, implementada en el año 2019. No plantea métodos de evaluación ni su temporalidad.
	Política Nacional de prevención y combate de la defraudación y el contrabando aduaneros y acuerdo gubernativo	Ministerio de Gobernación	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2018, primera política que establece un plan de seguimiento y la importancia sobre el presupuesto.
	Política Nacional de Seguridad	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	Formulada en el año 2017, utiliza el plan de acción Integral del Ministerio de Defensa 2016-2020, no posee uno propio. No menciona temporalidad de evaluación.
	Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2017, sienta bases de implementación base ejes, líneas de acción, indicadores, pero no establece métodos de seguimiento y evaluación.
	Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 2015-2032	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2015, no establece líneas de acción, por lo tanto, también de un plan de acción. Con el seguimiento y evaluación no establece temporalidad ni métodos para cumplir esta fase.

	Política Nacional para la gestión de desechos radiactivos en Guatemala	Ministerio de Energía y Minas	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2016, plantea un plan de acción conforme la recaudación de datos a 5 años, pero no posee las bases para el plan. Establece que la política se evaluará cada dos años, la cual lleva sin realizarse 3 veces.
	Política Pública de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	Formulada en el año 2017, trabaja un plan de acción creado en el año 2004. Sienta bases y métodos de evaluación, en la cual establece que la primera evaluación tuvo que haberse realizado en los primeros 5 años de implementación, es decir, en el año 2022. La siguiente en el año 2027 y la última en el año 2032.
	Política Nacional de Educación Ambiental de Guatemala	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	Formulada en el año 2017, carece de un plan de acción, al igual que no posee métodos de seguimiento y evaluación.
2020-2024	Política Nacional de Eficiencia Energética 2023-2050.	Ministerio de Energía y Minas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	Fue formulada en el año 2021, teniendo una temporalidad hasta el año 2050. Establece bases primordiales hacia la obtención de datos, pero no referente a los resultados.
	Política de Preinversión.	Segeplan	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Elaborada en el año 2021, con una temporalidad hasta el año 2032. Contiene un amplio repertorio de estrategias, herramientas y métodos para implementar a la política pública.
	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria CONASAN, SESAN	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Formulada en el año 2022 con una temporalidad hasta el año 2037. Esta es una actualización de la política creada en 2005.

Tabla A4. Políticas Públicas vigentes en Guatemala período 2012-2024

Anexo 5. Pasos para la elaboración de una línea base



Nota: Elaboración propia con base en Sistema de Gestión y Control Integrados de Santiago de Cali.

Anexo 6. Matriz de seguimiento al plan de acción.

A manera de ejemplo, se presenta una matriz de seguimiento al plan de acción, misma que contribuye con la recaudación de información correspondiente para verificar el avance de la política.

Objetivo General:														
Variable Causal:														
Objetivo Específico:														
Eje Estratégico:														
Lineamiento estratégico	Indicador	Unidad de medida	Actividades	Línea de base				Medio de verificación	Meta	Avance				Resultados e impactos
				2020	2021	2022	2023			2020	2021	2022	2023	
Corresponde a lo establecido en la política.	Definir el tipo de indicador a utilizar.	Referencia convencional que permite asignar una cantidad determinada a cada indicador, estas deben coincidir con la línea base y la meta.	Establecer actividades acordes al lineamiento estratégico y el indicador definidos.	Constituye la primera medición de los indicadores. Es el valor correspondiente al periodo en el cual empieza la ventana temporal del indicador.				Estos medios deben estar relacionados con el indicador	Expresión concreta y cuantificable de los logros que se esperan alcanzar en un determinado periodo para el objetivo planteado.	Definir el alcance logrado acorde a las actividades y metas establecidas.				

Anexo 7. Pasos para elaborar un plan de mejora.

1. Identificar el área o las áreas de mejora.	• Una vez adquiridos los resultados, se reconocen las principales fortalezas y debilidades con relación al entorno que la envuelve.
2. Identificar las principales causas del problema.	• Se deben conocer las causas que originan el problema. Implementando herramientas metodológicas para su identificación, siendo estas: el diagrama de ishikawa, diagrama de pareto, entre otros.
3. Formulación de objetivos en función de las áreas de mejora y problemas detectadas.	• Los objetivos tienen que ser: concretos, claros, medibles, realistas, flexibles (susceptibles de modificación ante contingencias no previstas sin apartarse del enfoque inicial); comprensibles, acotados en tiempo y grado de cumplimiento y; obligatorios, donde exista voluntad de alcanzarlos.
4. Seleccionar las acciones de mejora.	• Se debe estudiar las posibles alternativas para la mejora, para que puedan ser analizadas pro y contra de las mismas, para luego ser elegidas las que se van a poner en marcha.
5. Realizar una planificación.	• Se debe analizar la viabilidad de las posibilidades para llevar a cabo las acciones, a través de un plan con los siguientes aspectos: 1. Dificultad de implantación y; 2. plazo de implantación.
6. Impacto en la organización de la rectoría y coordinación.	• Análisis del resultado de las acciones a implantar desde el análisis del grado conseguido y también del impacto que afecta la medida con relación a otros servicios o a la propia coordinación.
7. Seguimiento al Plan de mejora.	• Definir la temporalidad en el seguimiento al plan. El cronograma ordenará los plazos establecidos para la consecución de las acciones de mejora.

Nota: Elaboración propia en base a lo establecido por la Universidad de Burgos

Anexo 8. Matriz de plan de mejora

La política al disponer de un plan de acción, dependiendo de los avances y resultados obtenidos durante su seguimiento se verifica si la forma de trabajo del mismo cumple con los objetivos planteados. De no ser así, se propone a manera de ejemplo una matriz de plan de mejora y la estructura de cómo presentar el informe de seguimiento al concluir con estas acciones.

Objetivo General:									
Objetivo Específico:									
Lineamiento Estratégico:									
Aspecto a mejorar	Plan de acción	Actividad del plan de acción	Indicador/es	Unidad de medida	Meta / Resultado	Línea de base	Medio de verificación (evidencia)	Recursos	Responsables
Corresponde a las debilidades de cada criterio de los resultados previamente realizadas.	Renovación del plan de acción que se dispone, de no ser así, corresponde a la elaboración de un plan específico que apunte a mejorar una debilidad en su totalidad o parcialmente, dependiendo si existen más planes de acción asociados a una misma debilidad. Responde a las preguntas: ¿Qué se debe hacer...?, ¿Para qué se va hacer...?, ¿Cómo se va a hacer/realizar...?, ¿Cuándo se realizará...?, ¿Quién será el responsable de hacer ...?, ¿Con qué recursos...?	Todas aquellas tareas o eventos destinados al cumplimiento del plan de acción. La función de estas actividades determina los pasos lógicos o el camino que se debe seguir para contribuir al logro de las metas. Responde a las preguntas: ¿qué se debe hacer? Y ¿cómo se debe hacer?	Son parámetros de medida que permita determinar el logro de la meta y, por consiguiente, el cumplimiento del plan de acción. Deben ser medibles en cantidad y/o tiempo.	Caracterización de los aspectos medir acorde a los indicadores	Corresponde al compromiso de cumplimiento de la actividad. Establecer metas debe asegurar que sean cuantificables y que están directamente relacionadas con el plan de acción y las actividades.	Medición de los indicadores acorde a los años a darle seguimiento y evaluación, así como continuidad.	Son las evidencias que permite comprobar que la actividad del plan de acción se llevó a cabo.	Son los recursos (físicos, financieros y humanos) necesarios para el logro de una actividad. Deben ser concretos.	Cargo que desempeñará el responsable de que se cumpla la actividad establecida.

Presentación de informe de Seguimiento

Una vez obtenida toda la información para el seguimiento de la política pública, el ente rector deberá proceder, junto con los miembros coordinadores, con la discusión y aprobación para presentar por medio un informe los resultados obtenidos, la cual tendrá los siguientes aspectos:

a. Introducción

Se describe de manera breve el objetivo del seguimiento, su vigencia y el contenido del documento.

b. Metodología

Se describe los métodos operativos y técnicos que disponga la política para su seguimiento.

c. Generalidades y estructura de la política pública.

Debe exponerse una síntesis o resumen de la política, identificando sus generalidades, tales como: antecedentes de la política pública, marco normativo, jurídico y/o político, marco conceptual si es necesario agregarlo; marco estratégico (si dispone) y; el enfoque de la política. Igualmente se expone la finalidad de la política. Esta información debe ser redactada como una síntesis del documento original de la política, no debe contener elementos nuevos que formen parte del documento técnico incluido según lo aprobado por los distintos Acuerdos.

Por último, se debe incluir los aspectos que estructure la política, siendo estos: objetivos (general y específicos), su línea base, indicadores, líneas estratégicas, acciones, responsables, entre otros.

d. Seguimiento de la temporalidad de la política pública.

Si la política a la que se está dando seguimiento, ya dispone de anteriores seguimientos, debe incluirse el alcance según lo obtenido en la temporalidad establecida para su seguimiento.

e. Seguimiento estratégico y operativo de la Política Pública.

Se debe exponer la información recopilada del avance del Plan de acción, solo si la política lo dispone, de lo contrario sólo deberá exponer la información recopilada acorde a lo establecido en las matrices de seguimiento y plan de mejora.

Asimismo, se debe mostrar los resultados obtenidos del análisis de la información, según lo establecido en el plan de acción, solo si de esta los disponga.

f. Plan mejora

De no presentar resultados satisfactorios que permitan evaluar la política pública para su continua implementación, se debe realizar un plan de mejora, según lo planteado en la metodología de seguimiento planteada.

g. Conclusiones y recomendaciones.

Se presenta a manera de conclusión, un resumen del estado actual de la política, en cuanto a su ejecución y cumplimiento de metas, destacando los aspectos que constituyan fortalezas y debilidades u obstáculos para su cumplimiento y eficacia. Finalmente se plantean a modo de recomendaciones, aquellos aspectos relevantes a lo articulado en el plan de mejora, para que orienten y fortalezcan el cumplimiento de la política pública.

h. Anexos

Se describen los elementos importantes que contribuyen a la obtención de información u otros elementos que se consideren importantes de exponer en el informe de seguimiento.