



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN
GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE
DESARROLLO**

Licda. Anabella Osorio Escobar

Guatemala, abril 2013

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A:

Primero: Haber tenido a la vista el acta de examen de graduación que copiada literalmente dice: -----

"En la ciudad de Guatemala siendo las diez horas con cinco minutos del día viernes veintiséis de abril del año dos mil trece, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Examinador; Docente Asesor de Tesis Licda. Gina Ivonne Serrano Castellanos; Examinadores Especialistas Ing. Norman Leonel Sigüí Fajardo, Gerente de -INAP-, y; el Lic. Jaime Rafael Muñoz Flores; el Director de Estudio de Postgrado Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez para practicar el examen de la estudiante Anabella Osorio Escobar sobre la investigación que realizó titulada: Gestión de la Planificación en el Sector Público en Guatemala 1996-2011 y sus Repercusiones en la Agenda de Desarrollo. PRIMERO: Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación. SEGUNDO: Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue aprobada por unanimidad de votos. TERCERO: El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba con correcciones menores. CUARTO: El Secretario del Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. QUINTO: No habiendo más que hacer constar y siendo las once horas con cinco minutos se da por concluida la presente, en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron".-----





Instituto Nacional
de Administración Pública

Y para los usos legales que a la interesada **Anabella Osorio Escobar** convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los doce días del mes de junio de dos mil trece.

Vo. Bo.


Dr. Luis Alfonso Beleta Vasquez

Director de Estudios de Postgrado



INDICE GENERAL

I.INTRODUCCION	7
----------------------	---

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN TORNO A LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

1. El Problema.....	9
1.1 Planteamiento del problema.....	9
1.2 Delimitación del problema	9
2. Objetivos de la investigación	11
2.1 Objetivo general	11
2.2 Objetivos específicos.....	11
3. Relevancia	11
4. Hipótesis de la investigación	11
5. Metodología.....	13

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

1. Fundamentos conceptuales sobre Estado y Gobierno.....	14
1.1 Tipos de Estado.....	15
1.2 Elementos que conforman el Estado.....	17
1.3 Características del Estado.....	18
2. Gobierno	18
2.1 Formas de gobierno	18
3. Teorías de la organización	19
4. Administración Pública	
21	
4.1 Principios de la Administración Pública	22
4.2 Características de los organismos públicos	23
5. Liberalismo y Neoliberalismo.....	24
5.1 Liberalismo.....	24

5.2 Neoliberalismo.....	25
5.3 Diferencia entre liberalismo y neoliberalismo.....	26
5.4 Liberalismo en la Administración Pública	27
6. Influencia del Consenso de Washington y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en el desarrollo económico mundial.....	27
7. El nuevo manejo público	30
8. Las políticas públicas y las políticas de Estado.....	31
9. Fundamentos epistemológicos de la planificación	32
10. La planificación para el desarrollo	34
11. Teorías del Desarrollo	35
11.1 Teorías clásicas del desarrollo.....	35
11.2 Teorías ortodoxas del desarrollo: Teoría de la Modernización.....	36
11.3 Teorías heterodoxas del desarrollo: Teoría de la Dependencia.....	36
12. Teorías del Subdesarrollo	38
12.1 Teorías Sociales: Históricas	38
12.2 Teorías capitalistas.....	38
12.3 Teorías de la transferencia de tecnología.....	39
12.4 Teoría de la dependencia (la escuela estructuralista.....	39

CAPITULO III

CONTEXTO HISTORICO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA

1. La planificación en el período de la Revolución 1944-1954	41
2. La planificación en el período de la Contrarrevolución 1954-1985.....	43
3. La planificación en el período de la Transición Democrática 1985 - 2011	50

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION EN TORNO A LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

1. Plan de Gobierno 1996- 2000, Administración Alvaro Arzú.....	58
1.1 Firma de los Acuerdos de Paz y su implementación	60
1.2 Giro en el abordaje de la planificación para el desarrollo 1996-2004. Nuevo contexto funcional.....	62
2. Plan de Gobierno 2000-2004, Administración Alfonso Portillo	64

3. Fortalecimiento del sistema financiero del país:.....	69
4. Nuevo sustento jurídico de la gestión de la planificación para el desarrollo.....	70
4.1 Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.	71
4.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.....	72
4.3 Código Municipal, Decreto 12-2002	72
4.4 Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97.....	73
5. Plan de Gobierno 2004-2008, Administración Oscar Berger.....	73
6. Agenda Nacional de Competitividad	75
7. Plan de Gobierno 2008-2012 Álvaro Colom	77
8.Unidades de Planificación en las Instituciones Públicas	79
9.La planificación en la administración pública de Guatemala, bajo un modelo de desarrollo neoliberal.	84
9.1 Vinculación plan- presupuesto	87
10. La Agenda de Desarrollo en Guatemala	94
CONCLUSIONES.....	97
CAPITULO V	
PROPUESTA DE GESTIÓN AGENDA INDICATIVA PARA EL ABORDAJE EFECTIVO DE LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO EN EL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA 2012 -2015	
• Medidas para fortalecer la planificación para el Desarrollo desde la administración pública en Guatemala	98
BIBLIOGRAFIA	103
ANEXOS	109

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Factores, efectos y consecuencias en la planificación del desarrollo en el sector público de Guatemala período 1996- 2011.....	10
Cuadro 2: Operacionalización de la hipótesis de la investigación Guatemala 2011	12
Cuadro 3: Componentes del plan de Gobierno 1996-2000 administración Álvaro Arzú Irigoyen.....	59
Cuadro 4: Índice de Desarrollo Humano para Guatemala y comparación con la media en América Latina y el Caribe.....	96

INDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1: Formas de gobierno, clasificación clásica y moderna.....	19
Esquema 2: Planificar en función de políticas públicas.....	100

INDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1: Organización administrativa del sector público de la República de Guatemala, Guatemala 2011.....	20
Gráfica 2: Guatemala: Explotación de minas y canteras, década de los años setenta.....	40
Gráfica 3: Inventario unidades de planificación en instituciones públicas 2010.....	80
Gráfica 4: Permanencia del recurso humano de las unidades de planificación	82
Gráfica 5: Número de empleados con que cuentan las unidades de Planificación.....	82
Gráfica 6: Unidades de planificación: Disponibilidad de presupuesto específico anual	82
Gráfica 7: Relaciones internas de las unidades de planificación en instituciones públicas, Guatemala 2011	83
Gráfica 8: Proceso de planificación- presupuestación.....	88
Gráfica 9 : Índice de Desarrollo Humano para Guatemala y comparación con la media en América Latina y el Caribe.....	96

I. INTRODUCCION

El presente documento contiene los resultados de la investigación titulada “Gestión de la planificación en el sector público en Guatemala 1996-2011 y sus Repercusiones en la agenda de desarrollo”; la misma responde a las metodologías y técnicas de investigación sugeridas en el Programa de Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de San Carlos de Guatemala, cohorte 2010-2012, impartida en la ciudad de Guatemala.

El documento se integra de cinco capítulos; el primero de ellos hace referencia al problema investigado, los objetivos del estudio, la relevancia de la misma, sus limitaciones. Se parte de la hipótesis que las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas en la administración pública incidieron en la planificación para el desarrollo en Guatemala durante el período 1996-2011.

Analizar este conjunto de cambios resultó interesante ya que permitió determinar los posibles escenarios para hacer resurgir la planificación para el desarrollo en un contexto que exige la máxima eficiencia y eficacia en la gestión pública. En este capítulo se expone así mismo, la metodología empleada para realizar la investigación.

En el segundo capítulo titulado “Marco teórico-conceptual en torno a la Planificación en el Sector Público en Guatemala y sus repercusiones en la agenda de desarrollo”, se presenta información sobre las principales teorías, conceptos y , definiciones de temas relacionados, entre otros figuran: el Estado, la administración pública, la planificación, las políticas públicas.

Se aborda la institucionalidad en la gestión de la planificación considerando elementos como la organización, recursos humanos, financieros, tecnológicos, aspectos administrativos, legales y normativos, además de los relacionamientos técnicos y políticos que conlleva la gestión pública.

El tercer capítulo fue dedicado al Contexto Histórico de la Planificación en el sector público en Guatemala, este se subdivide en períodos iniciando con el de la Revolución 1944-1954, el período de la Contrarrevolución 1954-1985 y el período de Transición democrática 1985 -2011.

La presentación de los resultados derivados de la investigación bibliográfica y de campo esta última realizada a través de la aplicación de instrumentos como la encuesta y la entrevista, se efectúa en el capítulo IV. También se desarrolla con mayor profundidad el tema de la institucionalidad de

las instancias de planificación incluyendo al ente rector de la Planificación del Estado. El capítulo cinco presenta la Propuesta de gestión.

Como parte final del informe se incluye el apartado que corresponde a las conclusiones, así como la bibliografía consultada. Como anexos se presentan los instrumentos utilizados en la recolección de información de fuentes primarias, siendo estos el modelo de cuestionario y el modelo de entrevista estructurada.

Se espera que esta tesis contribuya a la formación de futuros administradores públicos en temas relacionados con la planificación para el desarrollo y su presupuestación efectiva y eficiente.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA EN TORNO A LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

1. El Problema

1.1 Planteamiento del problema

¿Incidieron las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas introducidas en la administración pública en la planificación para el desarrollo en Guatemala durante el período 1996-2011?

1.2 Delimitación del problema

El estudio se enmarcó en la gestión de la planificación para el desarrollo analizando su carácter técnico-instrumental para la acción-cambio y sus objetivos.

En este orden de ideas se analizaron elementos de la institucionalidad pública en sus dimensiones políticas, administrativas, técnicas, normativas y jurídicas, en 17 instituciones públicas, con sede en la ciudad de Guatemala.

El estudio se limitó a indagar lo sucedido en el período 1996- 2011, enfatizando en el período 1996-2004 pues en estos años se aceleraron y profundizaron las transformaciones que han limitado la efectividad de la planificación del desarrollo.

Cuadro 1
Factores, efectos y consecuencias en la planificación del desarrollo
en el sector público de Guatemala
Período 1996-2011

Factores	Efectos	Consecuencias
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de disposiciones derivados del llamado Consenso de Washington. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo económico del país se deja a las fuerzas del mercado y el Estado se limita a la atención de los temas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento de la planificación económica. • Pérdida de importancia de la planificación como función pública. • Estado como facilitador. • Mercado como protagonista y orientador.
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de una nueva gerencia pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del Estado en un contexto de globalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento del Estado Nación. • Nuevas formas de relacionamiento e interacción internacional. • Modificaciones sustanciales en su gestión pública encaminada a facilitar el libre mercado.
<ul style="list-style-type: none"> • Emisión de base jurídica para el funcionamiento institucional: - Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97. - Ley de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, - Ley de Descentralización. Decreto 14-2002, - Código Municipal Decreto 12-2002. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se define implícitamente una nueva forma de gestionar la planificación para el desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Queda sin efecto el Consejo de Planificación Económica, su secretaría técnica, Segeplan se constituye en la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, y los ministerios adquieren la rectoría sectorial. • Se establece legalmente la posibilidad de gestionar la planificación desde los territorios a través del Sistema de Consejos y las Municipalidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Se debilita la función de planificación en las instituciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de importancia a la función de planificación para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Las unidades de planificación sectorial pierden importancia, en algunos casos desaparece la figura de la estructura organizacional en algunos ministerios, mientras que en otros son suprimidas
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión gerencial, buscando la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las instituciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • La visión de la planificación para el desarrollo es sustituida por una visión gerencial. • Cambio de orientación, procedimientos y metodologías.

Fuente: Elaboración propia Investigación gestión de la planificación en el sector público en Guatemala 1996-2011 y sus repercusiones en la agenda de desarrollo

2. Objetivos de la investigación

2.1 Objetivo General

Establecer si las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas introducidas en la administración pública en Guatemala, incidieron en la planificación para el desarrollo en el período 1996 al 2011.

2.2 Objetivos Específicos

- 2.2.1 Analizar los fundamentos de la ideología neoliberal, su aplicación en la Administración Pública, y sus efectos en la gestión de la planificación para el desarrollo.
- 2.2.2 Identificar sistemáticamente los principales factores que marcaron el cambio de paradigma en la gestión de la planificación para el desarrollo durante el período 1996-2011.
- 2.2.3 Identificar elementos que posibiliten el reposicionamiento de la planificación para el desarrollo en el sector público guatemalteco.

3. Relevancia

La gestión gubernamental partiendo de un proceso de planificación de corto y mediano plazo incide sustancialmente en el cumplimiento de la agenda de trabajo propuesta por un gobernante a la ciudadanía y posibilita una mejor atención a los problemas públicos existentes, haciendo un mejor uso de los recursos disponibles. La planificación del desarrollo permite a una sociedad tener una visión de largo plazo, así como la posibilidad de organizar de sus diversas formas de intervención.

La investigación efectuada permitió ampliar los conocimientos de la dinámica de la gestión de la planificación durante la administración de gobiernos de corte neoliberal, facilitando comprender la situación actual de la planificación, sus causas y tendencias y brindando un andamiaje que permite definir propuestas de acciones para su reposicionamiento en las instituciones públicas, propiciar su reconocimiento y ejecución efectiva.

4. Hipótesis de la Investigación

Las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas en la administración pública incidieron en la planificación para el desarrollo en Guatemala durante el período 1996-2011.

Cuadro 2
Operacionalización de la hipótesis de la investigación
Guatemala 2011

Variable Independiente: Las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas en la administración pública.			
Variable Dependiente: Cambio sustantivo en la gestión de la planificación para el desarrollo desde las unidades de planificación en los ministerios.			
Indicador		Preguntas	Instrumentos
Independiente	Dependiente		
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios sustantivos, cualitativos y cuantitativos en el abordaje de la planificación para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de planificación aplicados 	<ul style="list-style-type: none"> • Como pueden identificarse y caracterizarse los tipos de planificación observados en el período en estudio 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista estructurada dirigida a informantes claves.
	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de la Segeplan e impacto de su gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál fue la gestión de la Segeplan en el periodo analizado 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Número de planes presentados • Principales enfoques de los planes 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué planes fueron elaborados?, ¿Qué proceso se observó en la elaboración de los planes? • ¿Qué nivel de cumplimiento tuvieron los planes? 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Principales indicadores de desarrollo económico y social en Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> • Batería de los principales indicadores económicos y sociales del país 1996-2004. Información estadística oficiales. INE y Banguat 	
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del Conceso de Washington 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas económicas y sociales aplicadas 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las manifestaciones de estas aplicaciones? 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista estructurada
<ul style="list-style-type: none"> • Efectos en la institucionalidad de la planificación para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de marcos legales y normativos emitidos y reformados 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué leyes fueron reformadas o emitidas? • Ley del Organismo Ejecutivo • Ley de Descentralización • Ley del Sistema de Consejos • Ley Orgánica del Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de funciones de por lo menos 5 unidades de planificación ministeriales 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál fue su estructura organizacional. Que funciones les fueron asignadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario
	<ul style="list-style-type: none"> • Monto de recursos asignados al funcionamiento de las unidades de planificación en estudio 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta al a base de datos del presupuesto por institución en DTP-MINFIN. • Estudio de puestos y salarios en ONSEC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de contenido
	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologías de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos metodológicos emitidos por el ente rector de la planificación para los ejercicios de planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta estructurada
	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos de gestión aplicados 		<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista estructurada

Fuente: Elaboración propia Investigación gestión de la planificación en el sector público en Guatemala 1996-2011 y sus repercusiones en la agenda de desarrollo

5. Metodología

- 5.1 Tipo de investigación: Para el desarrollo del presente estudio se utilizó la investigación cualitativa con técnica de la entrevista individual a personas con experiencia laboral en las unidades de planificación en instituciones del sector público en Guatemala.

La investigación también fue de tipo descriptiva explicativa ya que en su desarrollo fue necesario describir las características fundamentales de hechos y fenómenos observados, explicarlos y establecer las relaciones causales existentes o, al menos, las condiciones en que ellos se producen. Para el análisis de la información se utilizaron métodos estadísticos, y se ordenó la información en matrices elaboradas en hojas Excel.

- 5.2 Método Inductivo: Para llevar a cabo la presente investigación se utilizó el método inductivo a través del cual se analizó el comportamiento de la gestión de la planificación para el desarrollo derivado de los hechos y la experiencia, así como las modificaciones legales y organizacionales en el sector público. Se derivaron aspectos particulares de los cambios observados durante el período de estudio.
- 5.3 Técnicas de Investigación: Documental: Investigación en fuentes secundarias, libros de texto, folletos, archivos, leyes, páginas web etc.
- 5.4 Instrumentos: Se realizaron entrevistas a informantes considerados como claves, por su experiencia en planificación, su formación académica y experiencia en el sector público y una encuesta a profesionales que se desempeñan como servidores públicos en las unidades de planificación en las instituciones; se diseñó la guía para esta entrevista y el formulario para la encuesta; este último constó de dos secciones, la primera de ellas diseñada para captar información personal del entrevistado y la segunda sección con datos específicos en torno al problema objeto de estudio (ver instrumentos empleados, en anexos de este documento).

El universo estuvo constituido por las unidades de planificación de 84 instituciones públicas, de este universo se seleccionó una muestra no probabilística intencional, conformada por unidades de planificación de 17 instituciones públicas representando el 20%. Se tomó como unidades de análisis a estas unidades de planificación y a las personas con experiencia laboral en las instancias de planificación de las instituciones públicas.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

Existe diversidad de información relacionada con el objeto de estudio; la consulta bibliográfica realizada permitió determinar que éste ha sido abordado por diversos estudiosos de la materia, desde diferentes perspectiva sin agotar su discusión, es por ello que se considera que el presente trabajo de investigación aportará valor agregado a este conocimiento, con la aplicación e interpretación de diferentes posiciones teóricas a la experiencia de planificación para el desarrollo en Guatemala.

Según Tamayo y Tamayo (Tamayo, 1999) la investigación generalmente parte del conocimiento disponible para generar nuevos conocimientos frente a un problema. La revisión del estado del arte es el primer elemento indispensable para formular un proyecto de investigación científica, puesto que permite “ir tras las huellas” del tema a investigar, el abordaje del que ha sido objeto, su evolución, tendencias y situación actual.

1. Fundamentos conceptuales sobre Estado y Gobierno

Considerando que la planificación para el desarrollo y su gestión en el sector público está ligada intrínsecamente a la razón de ser del Estado, es menester iniciar indicando que el vocablo estado significa literalmente posición o quietud, un estar de las cosas que entraña estabilidad, pero también el ser de esas mismas cosas, su fluir, idea de la que nació el concepto de Estado de la República.

Bajo una perspectiva histórica, el Estado es una forma particular de organización del poder político y de la vida social, estrechamente asociada al desarrollo de la economía capitalista. Se sintetizan en el Estado la dimensión política como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación; y la dimensión técnico-operativa a la que usualmente se denomina administración pública o gestión pública.

Según Engels, el Estado se origina cuando una multitud de hombres convienen y pactan entre sí, que a un cierto hombre o asamblea de hombres les es otorgado por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos. El Estado posee una institución de una fuerza pública y de contribuciones por parte de los ciudadanos para funcionar.¹

¹ El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado de Federico Engels, (Cap. IX)

Por su parte, Hobbes indica que el Estado posee derechos omnipotentes en el ejercicio del poder soberano, entre ellos: representar la persona de todos los súbditos, pleno poder de prescribir normas y leyes, capacidad de elegir todos los consejeros, ministros, magistrados y funcionarios. Las leyes civiles significan para la libertad de los súbditos las cadenas artificiales, creadas por el Estado conforme a leyes preestablecidas, los hombres tienen la libertad de hacer lo que su propia razón les sugiera para mayor provecho de sí mismos. Los súbditos pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe.

Para Maquiavelo, el Estado es una organización política de los grupos sociales, regida por el derecho el cual aparece en formas rudimentarias, obligaciones sociales de carácter religioso o místico. Para Tocqueville los grupos o formaciones gregarias forman un Estado en la medida en que se van uniendo con otros grupos, conformando así las fratrías, tribus y por último las naciones, es decir se va formando una unidad social y se organizan políticamente bajo la autoridad de un rey.

1.1 Tipos de Estado

La Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos abren paso a nuevas ideas y al nacimiento del constitucionalismo moderno. Entre las nuevas ideas estaban los derechos fundamentales, la limitación del poder real y el acceso de la burguesía al poder. Estos procesos dieron paso al Estado Liberal, que se caracterizó por ser:

- Estado gendarme: aquél cuyas funciones fueron mantener la paz pública, asegurar las fronteras y asumir aquellas funciones que no eran encaradas por la actividad privada. Se trató de un Estado no interventor regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer.
- Estado de propietarios: sólo pueden ejercer derechos políticos, es decir elegir y ser elegidos, aquellas personas poseedoras de propiedades y una renta mínima anual.
- Estado censitario: no reconocía derechos políticos a las mujeres, a los no propietarios, a los esclavos, a los americanos no blancos (orientales) y a los indígenas.

La primera respuesta a la Gran Depresión originada luego de la Primera Guerra Mundial fue el surgimiento del Estado Benefactor, representado por el New Deal de Roosevelt²; la segunda respuesta fue el Estado Totalitario, surgido

² New Deal : «Nuevo trato» es el nombre dado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt a su política intervencionista puesta en marcha para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos. Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y redinamizar una economía estadounidense herida desde el Crac del 29 por el desempleo y las quiebras en cadena. http://es.wikipedia.org/wiki/New_Deal.

en Italia con Mussolini (1922) y Alemania con Hitler (1933). En Italia tenía contenido nacional y en Alemania contenido racial.

En la década de los años treinta surge el Estado providencia, cuya primera fase de desarrollo lo constituyó el Estado benefactor que se generaliza luego de la Segunda Guerra Mundial, con responsabilidades de proveer bienes públicos básicos, como la educación, la salud, la vivienda y algunos otros. Su reto fue ampliar la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios. En esa época la administración pública seguía siendo capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental. Los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia eran los ejes observados. Toda interferencia política en la administración pública se consideraba como una intromisión.

En la segunda mitad del siglo XX el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno cada vez más complejo, es el momento en el que la intervención estatal se amplía hacia los diversos sectores de actividad. La realidad se mueve flexiblemente dependiendo de los consensos políticos que los actores de turno consideren estratégicos para el desarrollo económico o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Surge así el llamado Estado omnipresente.

La estructura gubernamental se incrementa, surgen nuevas dependencias públicas y crecen las existentes a tal punto que la lógica de la acción gubernamental se vuelve difusa y confusa. La lógica estatal se fragmenta y diversifica en varias lógicas, las dependencias estatales se bifurcan, se contraponen, y se disputan los espacios y los recursos, los cuales son cada vez más escasos. En medio de este proceso de fragmentación los grupos organizados de la sociedad empiezan a introducirse a la administración pública.

Es en este momento cuando la administración pública tradicional ya no puede ayudarnos a entender el acontecer del gobierno en acción. No es casual que a finales de la década de los años cincuenta y durante la década de los años sesenta surja la escuela de las políticas públicas como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública, surge como un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública.

En la década de los años ochenta, con la crisis del Estado omnipresente, surge el Estado modesto o Estado regulador como parte de la Revolución Neoliberal, que se caracterizó por sus políticas de desregulación, privatización,

flexibilización. Todo ello da paso al surgimiento de la democracia liberal, caracterizada por el liberalismo económico y la democracia política.

En este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original en un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de la cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes. Las dependencias públicas asumen un comportamiento semiautónomo para obtener sus logros y su propia sobrevivencia. La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales.

Los principios sobre los que yacían las antiguas formas de administrar las organizaciones públicas, como la preeminencia de la idea de lo público, el rol de la política, la ética del bienestar, el modelo burocrático de organización, entre los más relevantes, cedieron lugar a formas notoriamente diferentes, para algunos más flexibles y dinámicas, similares a las técnicas empleadas por el mercado y la empresa privada en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. Cobró fuerza una suerte de paradigma que propuso, frente a los eternos problemas de la burocracia, soluciones basadas en la introducción, en el sector público, de aquellos mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. La eficiencia económica, la competencia, lo privado; las relaciones de intercambio pasaron a ser las determinantes (Guerrero, 2003).

1.2 Elementos que conforman el Estado

Puesto que el Estado es una estructura político – jurídico, en su integración concurren una serie de elementos cuantitativos y cualitativos que le dan forma y característica propia, siendo estos:

- Población: Grupo de personas que habitan en un territorio determinado.
- Territorio: Constituido por el suelo, subsuelo, espacio aéreo y las aguas, en que se lleva a cabo la actividad estatal y donde el Estado ejerce sus potestades. Es el lugar geográfico en el que habita una población determinada; es el soporte físico de la Nación y del Estado.
- Gobierno: Es la estructura organizada asumida por cada país para el ejercicio del poder del Estado.
- Soberanía: poder de decisión, de dar leyes sin recibirlas de otro. Es el ejercicio de la autoridad suprema que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo a su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños.

1.3 Características del Estado

- Coactividad: Capacidad de imponerse aún contra la voluntad de aquél a quien está destinado el mando. Ejercicio legítimo de la fuerza, del cual el Estado tiene el monopolio. El Poder del Estado es el único dominante.
- Legitimidad: Cualidad que se exige a todo poder. Esta característica se concatena con los conceptos de legalidad y consenso.
- Legalidad: Implica el sometimiento del poder estatal a la ley. El poder del Estado es legal en la misma medida en que es legítimo.
- Consenso: Opinión mayoritaria y uniforme de la comunidad en relación a la obediencia al poder.
- Soberanía: El poder del Estado es soberano, independiente del poder de otros estados en cuanto a los asuntos internos.

2. Gobierno

Bonnin citado por Guerrero (1990) creía que el gobierno es la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. El gobierno es el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta. La administración pública tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste es la cabeza, y la administración los brazos.

Según Rousseau, la razón del gobierno es la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad civil y política.

Los gobiernos son un conjunto de organizaciones, ministerios, empresas públicas, órganos jurídicos y otros, que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos y los transforman en política, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas, y en definitiva lograr impactos sociales, políticos y económicos. (Pons, 2006)

2.1 Formas de Gobierno

El gobierno es un elemento del Estado cuyos fines son guardar el orden, promoverlo para que ese orden social sea factible en la comunidad. Las formas de gobierno pueden ser:

Esquema 1
Formas de gobierno, clasificación clásica y moderna

Clasificación clásica	Aristóteles	<p><i>Puras:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monarquía • Aristocracia • Democracia (pura, representativa, mixta) <p><i>Impuras:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiranía: defensa de un interés propio • Oligarquía: grupos que gobiernan para sí • Demagogia: tutela sólo en interés de un núcleo de la población
	Rousseau	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia • Aristocracia • Monarquía.
	Kant	<ul style="list-style-type: none"> • Autocracia • Aristocracia • Democracia
Clasificación moderna	Jellinek	<p>Monarquía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absoluta: <ul style="list-style-type: none"> ○ Hereditaria ○ Electiva ○ Por conquista militar • Limitada: <ul style="list-style-type: none"> ○ De clases ○ Constitucional ○ Parlamentaria. <p><i>República:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aristocrática • Oligárquica • Democrática: Antigua y moderna, Directa o indirecta.
	Lowenstein	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autocracia 2. Democracia: <ul style="list-style-type: none"> ○ Directa: o clásica, o pura; ○ Indirecta: o representativa, ○ Semi directa

Fuente: Elaboración propia en base a Santaella Carla, (2012), Funciones del Estado

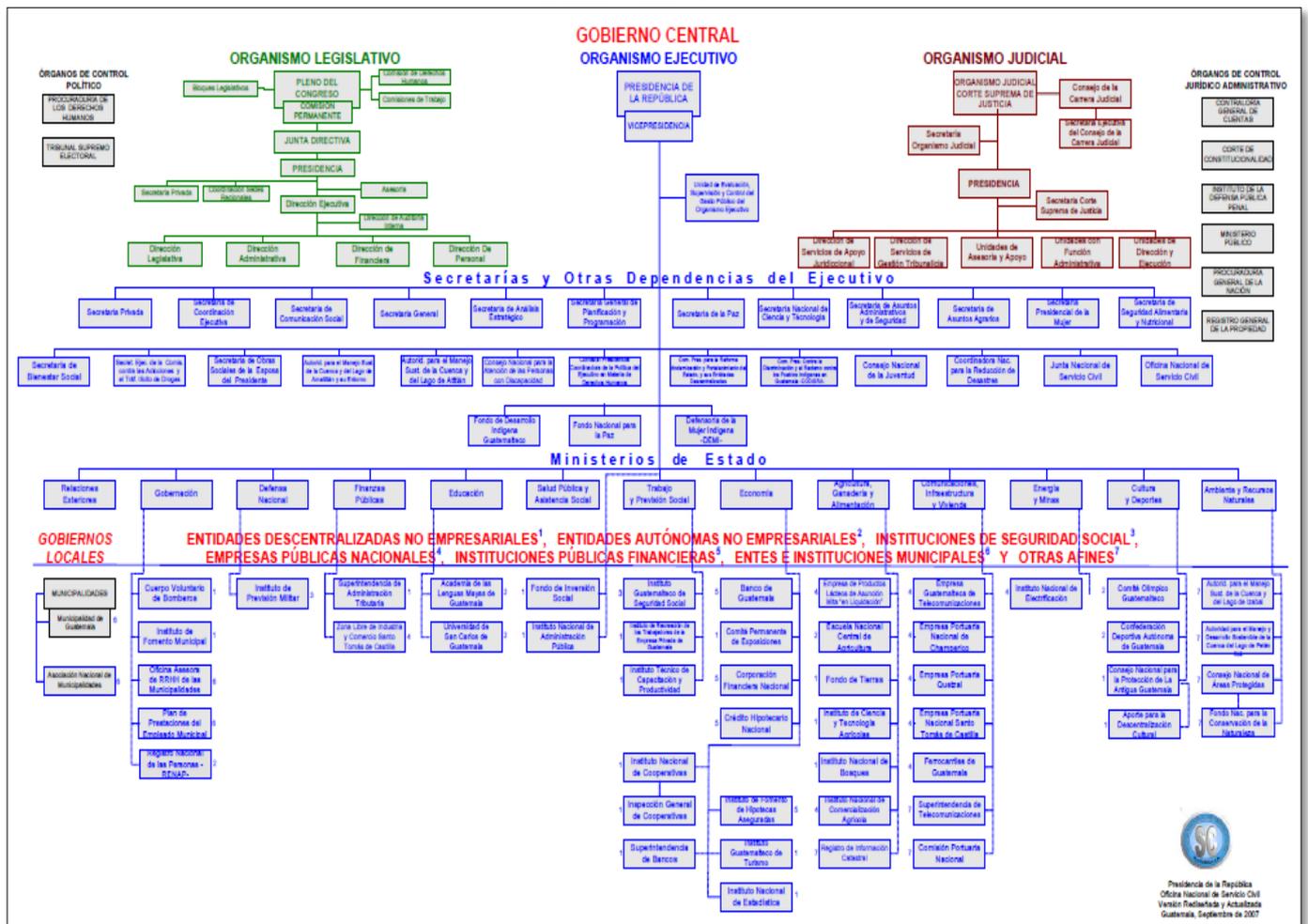
3. Teorías de la Organización

Una organización suele definirse como un conjunto de personas que se instituyen para obtener un fin común, ello conlleva a efectuar una conjugación de recursos, la observancia de múltiples y variadas relaciones e interacciones, la

definición de una estructura organizativa que les permita una mayor sinergia y entendimiento entre las partes que la conforman.

Según Ramió (1999), las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Una estructura organizativa se define como el esquema formal de relaciones, comunicaciones, procesos de decisión, procedimientos y sistemas dentro de un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones, con vistas a la consecución de los objetivos. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

Gráfica 1
Organización Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala
Guatemala 2011



Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil

Según la Teoría General de Sistemas las organizaciones deben analizarse de manera integral sin dejar de lado, ninguna de sus dimensiones fundamentales: entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales, procesos administrativos.

Existen diferentes tipos de organización, entre ellas: La organización lineo-funcional en la cual se combinan los tipos de organización lineal y funcional, aprovechando las ventajas y evitando las desventajas inherentes a cada una, conservándose de la funcional, la especialización de cada actividad en una función, y de la lineal la autoridad y responsabilidad que se transmite a través de un solo jefe por cada función en especial.

La organización burocrática: Es un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Los cargos están ordenados jerárquicamente, cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior.

Según Selznick citado por Ramió (1999), las organizaciones tienen una dimensión formal que las perfilan como estables y perdurables y una dimensión informal y de entorno social que las configuran como variables y dinámicas.

Una nueva línea de desarrollo de la Teoría de la Organización contemporánea es la que surge del ámbito de los estudios económicos y que tiene su fundamento más claro y directo en los trabajos de Williamson sobre los costes de transacción. El también llamado modelo de la economía institucional sirve de base a una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costos que éstas implican, adoptando como principio rector, de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costos de transacción.

4. Administración Pública

Según Guerrero (1990), la administración pública es una institución social antigua, su primera formulación conceptual se realizó a través de un vocablo diverso: *policía*, cuya configuración alcanzó el rango de primera disciplina acerca de la administración pública.

La Administración Pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, justamente cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada.

La Administración Pública es el sistema de gobierno como totalidad, de modo que constituye el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, y cómo se atienden los intereses públicos.

La administración pública y la implementación de sus programas es un proceso complejo que frecuentemente produce discrepancias y conflictos, como un juego de interacción que genera mecanismos de transacción entre una variedad de participantes: entraña un proceso de implementación inevitablemente, repetido, en el que se funda la continuidad de la vida política, de modo que mientras las elecciones representan un episodio periódico, la vida administrativa se personifica en planes y programas cronológicamente estables y secuenciados.

Se dice también que la administración pública es una mega organización conformada por instancias de diferente magnitud que van desde un ministerio, secretaría, una institución descentralizada o una empresa pública, a un departamento o unidad ejecutora, a través de las que lleva a cabo la gestión que se le ha conferido por diversos mandatos legales para satisfacer los intereses generales de la ciudadanía. Es una organización compleja por su diversidad funcional y estructural, los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí pero utilizan un mismo modelo administrativo, su orientación normativa es distinto del de la administración privada dada la relevancia de valores propios del entorno público como por ejemplo, la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en orientación normativa distinta.

El rechazo a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a discriminar de manera general al conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales provenientes del sector privado. Pero sólo de manera general, ya que en ciertos momentos y ámbitos organizativos pueden ser aplicables a las organizaciones de naturaleza pública.

4.1 Principios de la Administración Pública

La administración pública a lo largo de los diferentes procesos que lleva a cabo, observa varios principios entre ellos:

- a. Principio de legalidad: por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución Política de la República, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares.
- b. Principio de funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados: el funcionamiento de los órganos y entes de la administración pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromiso de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así

como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

- c. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos: la asignación de recursos a los órganos y entes de la administración pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos.
- d. Principio de suficiencia racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales: el tamaño y la estructura organizativa de los órganos y entes de la administración pública serán proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la administración pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización nacional de los recursos del Estado.
- e. Principio de simplicidad, transparencia y cercanía organizativa a los particulares: la organización de la administración pública perseguirá la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interinstitucionales.
- f. Principio de coordinación: las actividades que desarrollen los órganos y entes de la administración pública estarán orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, para lo cual coordinarán su actuación bajo el principio de unidad orgánica.
- g. Principio de cooperación: la administración pública nacional, la de los departamentos, la de los distritos metropolitanos y la de los municipios colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado.
- h. Principio de jerarquía: los órganos de la administración pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la administración pública con competencia en la materia respectiva.

4.2 Características de los organismos públicos

Según Allison citado por Guerrero (1990) en los gobiernos, los gerentes públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo

breve tiempo en atención a las necesidades y el calendario político. Continúa indicando Allison, que el gerente público es situado en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, el manejo gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto.

Según Subirats citado por Ramió (1999), los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente.

Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas, son vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a mediano o largo plazo. La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural. Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas.

El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, por lo que ello implica problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado. Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía. Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.

El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

La gestión de los recursos humanos está condicionada, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores. También la gestión de los recursos financieros es poco flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

5. Liberalismo y Neoliberalismo

5.1 Liberalismo:

Las ideas esenciales del liberalismo fueron elaboradas por John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790) y John Stuart Mill (1806-1873), entre otros.

El liberalismo surgió de la lucha contra el absolutismo, inspirando en parte en la organización de un Estado de derecho con poderes limitados que idealmente tendría que reducir las funciones del gobierno a seguridad, justicia y obras públicas— y sometido a una constitución, lo que permitió el surgimiento de la democracia liberal durante el siglo XVIII. Al promover la libertad económica, el liberalismo despojó de las regulaciones económicas del absolutismo a las sociedades donde pudo aplicarse, permitiendo el desarrollo natural de la economía de mercado y el ascenso progresivo del capitalismo.

El liberalismo es un sistema filosófico, económico y político que promueve las libertades civiles y se opone a cualquier forma de opresión; se fundamenta en el Estado de derecho, como la democracia representativa y la división de poderes.

La autoridad gubernamental necesita dictar la ley, aplicarla y ejecutarla, para ello requiere del poder Legislativo, Judicial y del Ejecutivo. Cada una de estas funciones es un rasgo primordial diferente, propio de cada una de las ramas del poder público, interdependiente entre si y en perfecto equilibrio. Ninguno de los tres poderes se limita estrictamente a su función primordial específica; cada uno desempeña, a su vez las otras dos funciones, sin perder, por eso su particularidad distintiva.

Según Goodwin (1997) el liberalismo tiene ingredientes esenciales como la libre competencia, la mínima regulación, libertad de empresa, libertad de expresión, de pensamiento y de culto, meritocracia, maximización de ganancias o beneficios individuales, entre otras.

El liberalismo iguala formalmente a los individuos, aunque los individuos reales tengan diferentes niveles de riqueza, competencia e inteligencia. El gobierno no debe invadir todas las áreas de la vida social. En la esfera privada un individuo puede actuar sin interferencias. Lo público es un ámbito para el interés y la satisfacción de los individuos.

5.2 Neoliberalismo:

El origen histórico de lo que hoy se conoce como neoliberalismo económico se remonta a los desarrollos teóricos clásicos franceses e ingleses del siglo XVIII. Con Adam Smith se da inicio a una reflexión autónoma de la sociedad basada en la explicación de la existencia y funcionamiento del mercado. A su vez, es con el trabajo de dicho teórico clásico que se imponen el atomismo, el automatismo y el utilitarismo, que caracterizan hoy al análisis neoliberal.

La revolución neoliberal se personaliza en los nuevos líderes de los EE.UU. e Inglaterra. Ronald Reagan y Margaret Thatcher, se convierten en los principales impulsores del pensamiento neoliberal en el ámbito internacional y propulsores de

programas de gobierno que tiendan a corregir los "despilfarros" de treinta años de "Estatismo de Bienestar".

El Neoliberalismo defiende un mercado altamente competitivo, el mercado aparece así como el más riguroso y eficiente distribuidor de tareas entre los integrantes de esa sociedad y el orientador de los recursos existentes. A su vez, la competencia se muestra como el mecanismo regulador. Aceptan la intervención del Estado en la economía, como árbitro o promovedor de la libre competencia, pero lo restringe hasta despojarlo de la posibilidad de garantizar los bienes comunes mínimos que se merece todo ciudadano. Se opone al acaparamiento y a la especulación, a la fijación compulsiva de salarios por el Estado; así mismo rechaza la regulación de precios por el Estado, ya que deben fijarse en base a la relación oferta / demanda.

Promueve la privatización de empresas bajo la premisa de que la administración privada es mejor que la pública. Defienden el libre comercio internacional, abriendo las fronteras para mercancías, capitales y flujos financieros y deja sin suficiente protección a los pequeños productores.

En su conjunto, las características del neoliberalismo provocan una concentración mayor de la riqueza y del poder económico en las manos de unos cuantos y dejan sin protección a la mayoría de la población.

5.3 Diferencia entre liberalismo y neoliberalismo

La diferencia principal que se le atribuye con respecto al liberalismo clásico es que en este el mercado es considerado el motor del progreso humano. En el liberalismo económico se entiende que el libre comercio y las leyes del mercado deben ser resguardados para que la mano invisible pueda gobernar en interés de todos.

El neoliberalismo, en cambio, va más allá. Las leyes de los países deben plegarse al mercado y no al revés. El poder político no debe, según ellos, tener influencia alguna en los movimientos de capital y los negocios de las multinacionales, aunque ello vaya en detrimento del propio país que lo permite. Así pues, a diferencia del liberalismo el neoliberalismo rechaza de plano cualquier política intervencionista y social que regule en lo más mínimo a las transacciones internacionales. Se opone a cualquier medida proteccionista y exige la privatización de las empresas públicas como único camino ya que el neoliberalismo presupone que los hechos han demostrado la invalidez de las medidas intervencionistas y propugna que el interés particular de cada individuo y su competición con sus vecinos hará que la sociedad se mueva sola hacia el interés común de esta.

Se defiende la no intervención del Estado en la economía, desmontando el Estado del bienestar y las políticas de protección social. Se pretende evitar que el estado fije precios y subsidios. Esto debe estar regulado por las propias leyes del mercado.

5.4 Liberalismo en la Administración Pública

El siglo XIX fue una época en la cual se dejó sentir la influencia del liberalismo en una diversidad de disciplinas, Colmeiro citado por Guerrero (1990) indica que la administración pública es una ciencia que es auxiliada por el derecho político que le señala su fuente, la jurisprudencia civil que traza sus límites, la economía política le comunica sus principios y la estadística le sugiere datos y noticias. Fue uno de los primeros pensadores que militó en la filosofía del liberalismo y lo introdujo en el seno de la ciencia de la administración pública. Colmeiro indica que el gobierno no debe sustituir a los particulares en aquellos negocios en los cuales estos puedan desenvolverse, ni limitar los derechos y las garantías que aseguran la vida del hombre; no debe coartar la iniciativa y la libertad del individuo. Cruzado sugiere un justo medio entre la acción administrativa y la libertad individual, pues un gobierno es más liberal cuanto menos interviene en la persona del individuo, y el individuo es más libre por cuanto tiene menos relación con los funcionarios del Estado.

6. Influencia del Consenso de Washington y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en el desarrollo económico mundial.

Durante la década de los años noventa, el Consenso de Washington cuya primera formulación se debe a John Williamson; para encontrar soluciones útiles sobre la forma de afrontar la crisis de la deuda externa, y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica. Sustentó las principales reformas económicas en países en desarrollo, especialmente en Latinoamérica, en las antiguas economías socialistas de Europa y, en menor medida, en África. La estabilidad macroeconómica, la privatización y la liberalización de los mercados, orientó las acciones de política económica en las regiones mencionadas; sin embargo, en muchos casos, las políticas adoptadas fueron mucho más radicales que la propuesta original plasmada en el Consenso.

Las diez medidas en que se fundamentó el Consenso son las siguientes:

1. Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit)
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público (el gasto público debe concentrarse donde sea más rentable)
3. Reforma Impositiva (ampliar las bases de los impuestos y reducir los más altos)
4. Liberalización de los tipos de interés
5. Un tipo de cambio de la moneda competitivo

6. Liberalización del comercio internacional. Disminución de barreras aduaneras.
7. Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas
8. Privatización venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales
9. Desregulación de los mercados
10. Protección de la propiedad privada

Se propugnaba un sector público eficiente y un gobierno de menor tamaño, y el establecimiento de un sector privado eficiente, competitivo y en expansión, con el consecuente incremento del mercado internacional.

En muchos casos, las políticas adoptadas fueron mucho más radicales que la propuesta original plasmada en el Consenso de Washington, lo que indujo a muchos críticos a aducir que dicho consenso era una receta ideológica para imponer a los países en desarrollo un esquema neoliberal.

Para el Fondo Monetario Internacional el problema del bajo crecimiento, especialmente en Latinoamérica, no se debió al mal diseño de las reformas, sino a que éstas no fueran implementadas con la debida profundidad. En muchos países sólo se implementaron las reformas iniciales y no se les apuntaló a través de un debido fortalecimiento de las instituciones.

La evidente necesidad de dar una mayor preponderancia a las instituciones para que el Consenso de Washington fuese más eficaz dio origen a lo que se conoce como “Reformas de Segunda Generación” o “Consenso de Washington Aumentado”. Las reformas económicas por sí mismas eran incapaces de generar crecimiento sostenido si no estaban respaldadas por instituciones sólidas.

El punto de cambio respecto a la noción neoliberal del Estado ocurre a partir del agotamiento o abandono de las estrategias que éste promovió. Para algunos, este ajuste se ha definido como el paso del Consenso de Washington al Consenso OCDE³.

La idea de que los Estados se enfrentan a la posibilidad de tener que asumir una orientación mixta, compuesta por elementos del viejo Estado del bienestar y definiciones de la etapa neoliberal, bien puede caracterizarse como un paradigma emergente del neo-bienestar.

³ La OCDE es la sucesora de la OECE, resultado del Plan Marshall y de la Conferencia de Cooperación Económica Europea, Conferencia de los Dieciséis, que existió entre 1948 y 1960. Su objetivo era el establecimiento de una organización permanente encargada, en primer lugar, de garantizar la puesta en marcha de un programa de recuperación conjunta (el Plan Marshall) y de supervisar la distribución de la ayuda. Agrupa a los países más avanzados y desarrollados del planeta, que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial.

La OCDE se ha constituido en uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analiza y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente.

El principal requisito para ser país miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios. Los países miembros se comprometen a aplicar los principios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. Sus principales objetivos son:

- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico.
- Favorecer la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.
- Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

El objetivo para mejorar la eficiencia a través de la mejora de las regulaciones resulta amplio; las políticas o programas de reforma de las regulaciones se implementaron con fuerza en la década de los años noventa. Su implantación está relacionada con la mayor o menor calidad del proceso político democrático vigente en cada país.

La OCDE ha establecido tres fases en la construcción histórica de las capacidades reguladoras. La primera de ellas es la de desregulación y desburocratización que persiguió tres objetivos:

- Eliminar todas las barreras a la libre competencia impuestas por las regulaciones existentes que no estuvieran justificadas por la preservación de intereses o bienes públicos;
- Eliminar los costes y cargas de cumplimiento de las obligaciones impuestas por regulación cuando no estuvieran estrictamente justificados;
- Combatir la inflación y confusión normativa mediante la codificación, simplificación y transparencia de las regulaciones vigentes. En esta primera fase el trabajo se orientó, pues, a revisar las regulaciones producidas en el pasado. Se trataba, pues, de una fase reactiva, en la que el concepto de calidad reguladora fue limitado o inexistente.

En esta lógica, tras considerar las mejores prácticas internacionalmente utilizadas, el Consejo de la OCDE, en 1995, adoptó el primer estándar internacional sobre calidad de las regulaciones, que se concretó en una lista de chequeo para la adopción de decisiones reguladoras, que incluía diez preguntas básicas, siendo estas:

1. ¿Ha sido correctamente identificado el problema, su naturaleza, su génesis y los actores e intereses implicados?;
2. ¿Se encuentra justificada la acción del gobierno dada la naturaleza del problema, los costes y beneficios de la acción realísticamente estimados y los mecanismos alternativos existentes para enfrentar el problema?;
3. ¿Constituye la regulación la mejor forma de acción o existen instrumentos alternativos más convenientes en términos de coste-beneficio, impactos redistributivos o requerimientos administrativos?;
4. ¿Respete la regulación propuesta, en su contenido y procedimiento de elaboración, las exigencias del estado de derecho?;
5. ¿Se adopta la regulación al nivel de gobierno más apropiado? Y cuando varios niveles gubernamentales están implicados ¿se han previsto los niveles de coordinación necesarios?;
6. ¿Los beneficios esperados explícitamente de la regulación justifican sus costes de acuerdo con un análisis y estimación realistas?;
7. ¿Se ha determinado previamente y hecho transparente la distribución de costes y beneficios que la regulación producirá entre los diversos intereses y grupos sociales?;
8. ¿Resulta la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios?;
9. ¿Han tenido todos los grupos interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista y han estado efectivamente considerados?;
10. ¿Cómo se conseguirá el cumplimiento efectivo de la regulación?

7. El nuevo manejo público

Según Guerrero (1990) desde hace unos cuantos años, ha irrumpido el nuevo manejo público (New Public Management), un modelo de gerencia emparentado con el paradigma reseñado por Donald Kettl y Barry Bozeman.

Esa globalización significó la conjunción universal de los problemas administrativos cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal, dentro del cual se han subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es un modelo estándar para la administración pública de todos los países, que de tal modo asumen el mismo patrón de organización y funcionamiento.

Cada administración pública individual quedaría uniformada bajo una pauta universal integrada por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración transfigurada como antinomia entre policy y management.

El nuevo manejo público es producto del neoliberalismo, y en consonancia con su paternal ideólogo, se propone anteponer la economía neoclásica al tema político, y sustituir a una agonizante administración pública burocrática, por un modelo neogerencial moderno basado en la organización de la firma privada.

Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación institucionales, porque opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno, la rutina es una sierva del control, cuando más bien debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y construir una más flexible y adaptable.

Continua expresando Guerrero (1990) que la ventaja del modelo empresarial privado sobre la organización burocrática del Estado, se debe a que cuenta con estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como con la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales; ese manejo pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se antepone esos resultados a los procedimientos, y gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias.

8. Las políticas públicas y las políticas de Estado

Es importante destacar que desde finales de la década de los años noventa, se ha venido desarrollando un marcado impulso por la formulación de políticas públicas que obliguen al Estado a procesos de más largo plazo y con mayor profanidad de aquellas políticas que tiendan a recuperar rezagos sociales como la política social.

Es importante destacar que la gestión formal de política pública en Guatemala se desarrolla mediante procesos anuales sujeta al modelo de programación financiera del Presupuesto de ingresos y egresos del Estado. Este modelo no responde a procesos de largo plazo que permitan impactos graduales y sostenibles. No todas las políticas son políticas públicas. Los sectores privados también diseñan y gestionan políticas, las empresas o las organizaciones no

gubernamentales diseñan y gestionan sus proyectos y actividades, con o sin fines de lucro, respectivamente. Las empresas tienen sus políticas de recursos humanos o de marketing, las universidades tienen sus políticas de investigaciones y publicaciones, etc. Pero no son políticas públicas. Son políticas empresariales o políticas asociativas.

Todas las políticas públicas son políticas estatales porque no hay políticas públicas que no sean de un Estado, o sea, de un gobierno y una administración que las diseña y gestiona por sí o a través de terceros. La privatización de obras o servicios públicos también es una política estatal, porque la diseña y gestiona un gobierno y una administración a través del sector empresarial o asociativo. Ahora bien, si bien todas las políticas públicas son políticas estatales, no todas las políticas estatales son políticas de Estado.

9. Fundamentos epistemológicos de la planificación

La planificación es un proceso, es decir es un conjunto de actividades, eventos que se realizan en etapas sucesivas que inician desde el diagnóstico del tema o problema en el cual se desea intervenir, auxiliándose de la investigación científica.

La planificación se organiza en sistemas de ideas, esto es en conjuntos ordenados de proposiciones (teorías). Los enunciados fácticos se obtienen con ayuda de teorías y son a su vez la materia prima de la elaboración de situaciones que se orientan a la intervención, así como por medio del razonamiento a priori que establece la prevención. La planificación al enfocarse a la solución de problemas sociales se constituye en un medio para la determinación de los objetivos y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento en cuanto conocimiento que precede y que preside las acciones.

Según los positivistas debe existir una neutralidad de la práctica científica, separar el objeto del sujeto, sin embargo la planificación no responde a este enunciado, ya que a través de su práctica, la planificación puede cambiar el futuro, y todo lo que provoca cambios e impactos, no es neutral.

Según la epistemología de la complejidad, Morín 2001, Teoría del Conocimiento del Relativismo, éste está en función de los valores que cada uno posea. La planificación es valorativa, porque es una actividad humana y, por lo tanto, impregnada de valores, intereses y compromisos. Eso significa que la planificación debe ser un proceso intensivo de negociación para definir los valores éticos y estéticos que deben prevalecer desde la concepción de cualquier plan hasta su implementación y evaluación.

La planificación para el desarrollo permite la implementación de políticas públicas, según Tamayo (1997), es decir un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritarios. Las políticas públicas se implementan a través de planes, programas y proyectos. Toda gestión que se deriva de la implementación de las políticas públicas, responde a un relacionamiento institucional basado en normas dictadas por leyes, acuerdos, reglamentos.

Algunos autores establecen claramente la diferencia entre plan, planeación y planificación. El plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La planeación implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la planificación representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. Según Miklos, citado por Caldera (2004) la planificación ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social y/o económica.

Los propósitos de la planificación en el conjunto de organizaciones gubernamentales que realizan la función administrativa del Estado, es el aumento de la eficacia de sus actividades de producción y prestación de servicios a la sociedad, así como lograr un ordenamiento de las mismas en el cumplimiento de los requerimientos del desarrollo.

La planificación permite implementar políticas públicas a través de programas y proyectos. Se entiende por políticas públicas al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritarios.

La Planificación para el desarrollo se realiza dentro de una institucionalidad pública, entendida esta como el conjunto de instituciones, relacionamientos, procesos, procedimientos, metodologías, aspectos legales y normativas.

La institucionalización, se definen como el conjunto de principios reguladores "que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizativas definidas, desde el punto de vista de alguno de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social organizada. La mayoría de los autores destacan que en toda institución hay, al menos, tres aspectos importantes.

En primer lugar, las instituciones regulan unas pautas de conducta que se refieren a cuestiones y problemas fundamentales y permanentes de la parte de la

sociedad que se institucionaliza. En segundo, las instituciones regulan la conducta de los individuos de esa sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas; y, finalmente, dichas pautas conllevan una ordenación y regulación mediante normas definidas.

10. La planificación para el desarrollo

Hablar de la planificación para el desarrollo requiere explicar el significado de la misma. Para ello se iniciará abordando el término “planificación”. La planificación aplicada en la administración pública favorece la gestión encaminada a ser viable una agenda de desarrollo. El desarrollo es entendido como una evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida y la gestión es entendida como la acción y efecto de administrar.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la planificación se define como la acción y efecto de planificar. La planificación se refiere a un plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria etc.

Martínez (2009) presenta un marco conceptual en el que se define y caracteriza la planificación, reflexiona sobre el impacto de la planificación en la gestión pública a partir de la descripción de sus funciones básicas y presenta una aproximación al proceso político de la planificación a través de la definición de los procesos de prospectiva o la planificación del largo plazo.

Según Lira (2006) si la planificación se define como el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones en contextos democráticos, este conocimiento puede estar referido a un sector de actividad económica a un territorio a un grupo social a un ámbito de acción o simplemente al desarrollo y desde este punto de vista las posibilidades de planificar son tan diversas y amplias como el fenómeno y el cuerpo asociado de conocimientos técnicos al que se aplica la planificación.

La planificación estratégica tiene su origen tanto en la administración del desarrollo como en las escuelas de negocios. Las dos escuelas de planificación estratégica, a las que se debe la mayor formación de recursos humanos y que registran la mayor cantidad de producción bibliográfica, son la escuela de diseño y la escuela de planificación. La escuela de diseño es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas en su entorno (VFOA), usualmente conocido en América Latina como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

La planificación prospectiva postula que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro. Ello porque, según sus seguidores, el pasado pertenece a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la voluntad y a la imaginación. Según Mollinari, citado por Lira (2006), la prospectiva se relaciona directamente con una forma de pensamiento, el pensamiento estratégico que es “un pensamiento que supera al pensamiento científico, no excluyéndolo, sino integrándolo.

El pensamiento estratégico tiene como objetivo buscar la capacidad de anticipación de los acontecimientos, visualizar un destino y construirlo, y alcanzar el futuro que se considera más conveniente para una persona, sociedad, empresa o Nación, Es por ello que es intuitivo y está muy ligado al arte.

Según varios teóricos, no existe una definición de **desarrollo**, con la que todos concuerden, ya que la misma es relativa cuando se cuestiona sobre desarrollo en que, para que, para quien, como, cuando, donde. Una agenda de desarrollo en implementación debe responder a las necesidades sentidas por una población y las capacidades reales de ejecutarse.

Para dimensionar el alcance de la planificación para el desarrollo, es menester referirnos al desarrollo y a su antítesis el subdesarrollo, las diferentes teorías que han sido planteadas para explicar una y otra categoría.

11. Teorías del Desarrollo

11.1 Teorías clásicas del Desarrollo:

Estas teorías se dirigieron hacia el problema del crecimiento económico. El modelo fue elaborado por Adam Smith⁴ y desarrollado por Malthus⁵, tenía un substrato esencialmente agrarista. EL crecimiento estuvo determinado por la disponibilidad de tierras libres a las cuales la humanidad podía acceder. El exceso de población, cuando se producía, tenía una vía de escape en la emigración y en la roturación de nuevas tierras. Todos los individuos podían así obtener con su trabajo el producto suficiente para su subsistencia y para el mantenimiento de su familia. Al ser ocupadas todas las tierras fértiles el proceso

⁴ Filósofo y economista escocés considerado el más importante exponente de la teoría económica clásica. Su principal obra es La riqueza de las naciones su principal aportación teórica es el análisis del mecanismo mediante el cual el libre juego de mercado (tanto escala interna como en las relaciones comerciales con otros países) entre los diversos sectores de la economía genera el máximo beneficio económico del conjunto. Como consecuencia, se mostró siempre contrario a cualquier intervención o regulación de la actividad económica, reduciendo el papel del Estado al de garante de las reglas del juego. http://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/smith_adam.htm

⁵ Thomas Robert Malthus, Está considerado como uno de los primeros demógrafos; sostenía que el crecimiento demográfico es mayor que el de los medios de subsistencia, afectados por la ley de rendimientos decrecientes. Así, mientras la población crece en progresión geométrica, la producción de alimentos lo hace en progresión aritmética.

de crecimiento empezó a mostrar sus limitaciones; cuando la tierra se convirtió en un factor limitativo, la ley de los rendimientos decrecientes empezó a actuar y la productividad del trabajo a disminuir.

El evidente crecimiento industrial que se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII requería una explicación diferente. El modelo elaborado por Ricardo y Marx incluyó por tanto el capital como el principal factor del crecimiento económico. Pese a ello, presentaba muchas similitudes con el de sus predecesores y conducía a conclusiones igualmente pesimistas. El número de trabajadores es el que actúa aquí como factor limitante.

La acumulación del capital hace que aumente la cantidad de capital existente por trabajador. La escasez creciente de trabajadores hace que aumente el salario real que perciben y que disminuya la productividad del capital. La tasa de beneficios disminuye de forma continua hasta que se hace nula y se detiene la acumulación. Se llega así de nuevo a un estado estacionario.

11.2 Teorías ortodoxas del desarrollo: Teoría de la Modernización

La teoría de la modernización establece que las sociedades modernas son más productivas, los niños están mejor educados, y los necesitados reciben más beneficios.

Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas, siendo estas: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondición para el despegue; (iii) el proceso de despegue; (iv) el camino hacia la madurez; y (v) una sociedad de alto consumo masivo.

La teoría de la modernización indica que la modernización es un proceso homogeneizador, la modernización genera tendencia hacia la convergencia entre sociedades, según Coleman los sistemas políticos modernizados tienen una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución.

11.3 Teorías heterodoxas del desarrollo: Teoría de la Dependencia

La teoría de la dependencia explica las dificultades que encuentran algunos países para el despegue y el desarrollo económico. Surgieron en los años sesenta impulsadas por el economista argentino Raúl Prebisch y la CEPAL. Inicialmente se dirigieron al entorno latinoamericano aunque posteriormente

fueron generalizadas por economistas neo marxistas entre los que destacó Samir Amin, asociándolo al concepto de desarrollo desigual y combinado.

La dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y efectos coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas. El modelo "centro-periferia" describe la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera, y las economías periféricas, aisladas entre sí, débiles y poco competitivas.

Como consecuencia de estas ideas, los países latinoamericanos aplicaron una estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo comercial y la sustitución de las importaciones. Los bancos centrales de la región se esforzaron por sobrevalorar sus propias monedas para abaratar sus importaciones de tecnología.

La estrategia funcionó satisfactoriamente durante la década de los setenta en la que se produjo un crecimiento generalizado del precio de las materias primas en los mercados internacionales que influyó negativamente en las economías "centrales". La contracción de la demanda internacional y el aumento de los tipos de interés desembocó en la década de los ochenta en la crisis de la deuda externa lo que exigió profundas modificaciones en la estrategia de desarrollo.

En el año 1987 a través del Informe Brundtland titulado "Nuestro futuro común" la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo proclamó la necesidad de trabajar en el desarrollo sostenible, entendido este como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo. Es un intento de afrontar de manera integrada: por un lado, la situación de pobreza en que vive una gran mayoría de la población; por otro, los retos planteados por los problemas medioambientales.

A través de este modelo de desarrollo se busca satisfacer las necesidades humanas básicas enfocándose directamente hacia lo alimentario, para evitar el hambre y la desnutrición, lograr un crecimiento económico constante y mejorar su calidad. Se persigue que la economía brinde una cantidad de bienes y servicios para atender a una creciente población y un acceso equitativo a los recursos naturales y al beneficio del crecimiento, en términos de mejor distribución de la renta, beneficios sociales, protección del ambiente o su incremento.

Reducir las altas tasas de crecimiento poblacional hacia uno mesurado que permita aumentar la disponibilidad de recursos, aprovechamiento para todos y

evitar la concentración poblacional; seleccionar opciones tecnológicas adecuadas y aprovechar, conservar y restaurar los recursos naturales.

11.4 Teoría de los Sistemas Mundiales:

Los principales supuestos de la teoría de los sistemas mundiales establecen que hay un fuerte nexo entre las ciencias sociales, especialmente entre la sociología y las disciplinas económicas y políticas. Reconoce que generalmente se da una mayor atención al desarrollo individual de cada una de estas disciplinas que a la interacción entre ellas, y cómo éstas interacciones afectan en términos reales las condiciones nacionales de una sociedad.

11.5 Teoría de la Globalización:

Se centra y enfatiza en aspectos culturales, económicos y de comunicación a escala mundial. Argumenta que los principales elementos modernos para interpretar los procesos de desarrollo son los vínculos culturales entre los países, además de los vínculos económicos, financieros y políticos. En esta comunicación cultural, uno de los factores más importantes es la creciente flexibilidad de la tecnología para conectar a la gente alrededor del mundo. Esta teoría reconoce que los sistemas de comunicaciones globales ganan cada vez más importancia, y a través de este proceso los países interactúan más frecuentemente y con mayor flexibilidad, no sólo a nivel gubernamental sino también a nivel de la población; Los sistemas de comunicación modernos implican modificaciones estructurales importantes en los patrones económicos, sociales y culturales de los países.

12. Teorías del Subdesarrollo

Para Galeano (1999) el subdesarrollo es la otra cara de la moneda, existen países subdesarrollados porque hay países desarrollados, es decir que la historia del desarrollo es la historia del subdesarrollo. En relación a las teorías que explican el subdesarrollo figuran:

12.1 Teorías Sociales: Teoría Histórica

El sociólogo Marx Weber y el Historiador R. H. Tawney; sugieren que la causa real del rápido desarrollo del mundo occidental se debió al cambio de actitud hacia el trabajo y la capacidad empresarial que se produjo después de la reforma en Europa occidental.

12.2 Teorías capitalistas:

Explican el subdesarrollo como consecuencia de la carencia de sistemas educativos suficientes, de sistemas de control de la natalidad, baja productividad

agrícola, desplazamiento de la mano de obra de la agricultura campo ciudad. El no contar con sistemas estatales eficientes para la gestión del desarrollo, tener una tasa de inflación elevada.

12.3 Teoría de la Transferencia de tecnología

Considera que paralelamente al proceso de formación de Capital se incrementa la difusión de conocimientos sobre tecnología y que los usuarios y clientes se tendrán que adaptar a esta tecnología que al final facilitara las cosas mejorando sus condiciones de vida.

12.4 Teoría de la dependencia (escuela estructuralista)

Esta teoría surgió en América Latina en los años sesenta y setenta, liderada por Raúl Prebisch y sus asociados (Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Claudio Veliz, Aldo Ferrer, Celso Furtado, Leopoldo Solís, Víctor Urquidí y otros), y la CEPAL, sostiene que el desarrollo de América Latina se debe a deficiencias estructurales del sistema capitalista. Afirman que las economías latinoamericanas muestran una gran rigidez estructural, debido a factores diversos como: la concentración del poder económico en manos de las élites y la distribución ineficiente de los ingresos.

Esta teoría identifica distintas etapas en la historia de América Latina en términos de las relaciones de producción dominantes en las sociedades y la producción de la pobreza. Por ejemplo, Cardoso y Faletto citados por Spiker y otros (2007) identifican las plantaciones y la minería con la semiservidumbre o la esclavitud.

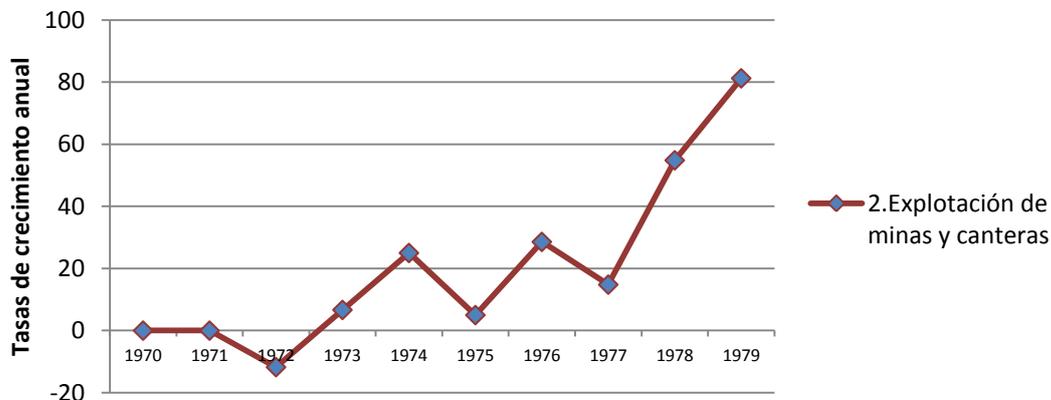
La presencia aún dominante del capital estadounidense en áreas estratégicas, como agroindustrias, energéticos y minería en la mayoría de los países, demuestran que el continente se ve sometido a una masiva salida de excedentes y recursos que alcanza una magnitud que empequeñece lo realizado en la época en que predominaban los principios mercantilistas. Según la Teoría de la Dependencia, los mecanismos mediante los que el comercio internacional agrava la pobreza de los países periféricos son los siguientes:

- a) La especialización internacional asigna a las economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas y productos agrícolas y consumidores-importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados.
- b) La monopolización de las economías centrales permite que los desarrollos tecnológicos se traduzcan en aumentos salariales y de precios mientras que en la periferia se traducen en disminuciones de los mismos.

- c) La expansión económica tiene efectos diferentes sobre la demanda de productos industriales y la de productos agrícolas ya que su elasticidad respecto a las rentas es diferente.

En Guatemala, el análisis de las tasas de crecimiento anual del Producto Interno Bruto -PIB- por rama de producción en la década de los setentas, muestra la tendencia hacia el alza de la explotación de minas y canteras. Lo que indica que la teoría de la dependencia incidió en el desarrollo económico. En 1975 se publicó el Decreto Gubernamental 96-75 “Ley de Régimen Petrolero de la Nación”, cambiándose la modalidad de concesiones a contratos de exploración y explotación. También en este año se anuncia la formación de la Comisión Nacional Petrolera para controlar las operaciones petroleras guatemaltecas. Desde ese año más de 40 pozos fueron perforados en Guatemala y se adquirieron más de 12,600 Km. de registros sísmicos. En 1978 se inicia la construcción del oleoducto Rubelsanto - Santo Tomas, con el objetivo de transportar la producción de petróleo para su exportación iniciando las operaciones en enero de 1980.⁶

Gráfica 2
Guatemala : Explotación de minas y canteras en la década de los años setenta - tasas de crecimiento



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas BANGUAT

⁶ Jorge Alfonso Sapón Velásquez, Tratamiento y Utilización de Gas natural, Para la Generación de energía eléctrica en un campo de producción de petróleo. USAC 2007

CAPITULO III

CONTEXTO HISTORICO DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA

De Souza, 2004 indica que cada época histórica es determinada por un sistema compuesto de ideas, técnicas, reglas de juego para interpretar la realidad, actuar sobre ella y transformarla, modificando las relaciones de producción y de poder, cuando ello sucede se está frente a un cambio de época, con nuevos sistemas.

Guatemala, al igual que otros países de la región no ha quedado excluida de las diferentes etapas y momentos por los que ha pasado la planificación, desde un proceso centralizado, uno indicativo y uno estratégico. En el primer momento, se contaba con planes de desarrollo a nivel nacional que eran elaborados centralizadamente por la Secretaria de Planificación Económica, con alguna participación de los sectores involucrados; posteriormente en la planificación indicativa cada sector desarrollaba su planificación y la unión de las mismas se convertía en una planificación nacional, para esta época tomo auge las unidades sectoriales de planificación, cada ministerio rector de un sector contaba con una unidad de este tipo.

1. La planificación en el Período de la Revolución 1944-1954

El informe de Desarrollo Económico de la misión Britnell 1950- 1951 es el primer antecedente de importancia de la planificación para el desarrollo en el país sus principales recomendaciones en el marco de lograr el desarrollo económico del país mediante la creación de la infraestructura necesaria, fueron la construcción de la carretera al Atlántico y el Puerto Santo Tomás de Castilla.

El Período de la Revolución observó dos gobiernos; el gobierno del Doctor Juan José Arévalo 1945-1951 y el del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán 1951-1954. El legado de Arévalo y Arbenz fue sobre todo de orden político: respetar, alentar y garantizar los derechos de la inmensa mayoría campesina, obrera e indígena del país, así como la institución de los procesos electorales.

El gobierno de Arévalo le asignó un papel dinámico a la Administración Pública para ejecutar y hacer efectivas las reformas estructurales que aseguraran un crecimiento sostenido de la economía nacional y permitieran vencer las asimetrías y carencias sociales. La autonomía de los tres poderes del Estado, la autonomía de las municipalidades, la del Ejército Nacional datan de esta época.

Arévalo, promulgó e implementó una política agraria con instrumentos de política como la creación de un Instituto de Reforma Agraria, programas de

colonización agraria, creación de la Empresa Agropecuaria denominada 20 de Octubre. Ley de arrendamiento forzoso Decreto 712.

La historia registra una primera propuesta de política económica y social elaborada por el Ministro de Economía y Trabajo la cual estuvo orientada, en un primer momento, a la creación del cuerpo legal que asegurara el desarrollo ordenado de la economía del país, favoreciendo al desarrollo industrial a través de la Ley de fomento. Se atribuye a este gobierno el haber sentado las bases institucionales de la modernización: la nueva legislación monetaria y bancaria la Ley de Fomento Industrial de ese momento, la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Código de Trabajo.

En cuanto al desarrollo industrial se emitió la Ley de Fomento Industrial, Decreto 459 de 1947, que tuvo como fin la refundación de la República, presentaba un acento desarrollista y nacionalista. Se llevó a cabo un censo industrial. Se creó el Instituto de Fomento de la Producción –INFOP-, que perseguía incrementar, diversificar y racionalizar la producción económica del país y el fomento ordenado de la producción en todos sus aspectos.

Por su parte, Jacobo Arbenz, con la ejecución de su plan de gobierno se propuso sentar las bases del desarrollo económico de Guatemala, pretendiendo un país económicamente independiente; convertir a Guatemala en un país moderno y capitalista. Con una visión de un desarrollo incluyente concebía la política económica como un medio para realizar la política social.

Ejecutó unas recomendaciones emanadas del informe Britnell,⁷ entre ellas la construcción de la Carretera al Atlántico, la de Puerto Barrios, y la hidroeléctrica Jurum Marinalá que cuadruplicara la capacidad de generación de que se disponía para entonces. A través de la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900, puso en práctica una redistribución de tierras de cultivo entre los campesino.

Durante este período se observó una planificación imperativa o normativa con la definición de indicaciones y normas obligatorias a cumplir a través de planes quinquenales dirigidos fundamentalmente a las actividades del sector público y al ámbito económico. Por el tipo de modalidad de planificación aplicada, y los intereses perseguidos de lograr el desarrollo del país a través de su interacción especialmente económica con países de centro América, los

⁷ En 1950 a solicitud del gobierno de Guatemala, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) organizó una misión técnica bajo la dirección del Dr. George E. Britnell, profesor de ciencias económicas y políticas de la universidad de Saskatchewan, Canadá. Esta misión realizó un estudio comprensivo de las potencialidades económicas del país y recomendó un programa equilibrado de inversiones y otras medidas convenientes para promover el desarrollo económico en la forma más rápida y eficiente posible. Su informe titulado "El Desarrollo Económico de Guatemala" que contiene 77 recomendaciones específicas, fue entregado en junio de 1950.

proyectos de inversión planteados tuvieron una continuidad de gobierno a gobierno.

2. La Planificación en el período de la Contrarrevolución 1954-1985

En 1954, bajo el gobierno de Carlos Castillo Armas, mediante el Decreto número 132 se creó el Consejo Nacional de Planificación, con dependencia directa del Presidente de la República. Este Consejo se integró por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Salud Pública y Asistencia Social, el presidente de los Bancos de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción y tres delegados de la Presidencia. Para su funcionamiento contó de un secretario general, asesores y personal técnicos.

Este Decreto preveía la conformación de una secretaría general del Consejo Nacional de Planificación Económica, como su órgano técnico, encargada de realizar estudios y la preparación de documentos para las deliberaciones del Consejo, y la elaboración del proyecto anual de su presupuesto. Esta Secretaría General de Planificación –Segeplan- se estructuró por un despacho superior y varias secciones, entre ellas las de orden técnico como la sección de análisis de proyectos, la financiera, económica, la sección de planificación, la oficina de documentación; la sección administrativa y la sección de divulgación y publicidad.

Según el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Planificación Económica, emitido en diciembre de 1954, su objetivo es orientar, proyectar y coordinar 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 esfuerzos perjudiciales para el cumplimiento adecuado de sus finalidades.

Como funciones, según el Decreto número 157 Regulaciones para el funcionamiento del CNPE, el Consejo debía preparar un plan básico de desarrollo económico para un período de cinco años y los demás planes que por su naturaleza debieran considerarse a plazos mayores.

Es a partir de este año en que se iniciaron en forma sistemática y organizada las labores de planificación del Desarrollo económico y social de Guatemala, y con ello la elaboración de planes quinquenales. La función de la Segeplan fue programar las actividades del sector público principalmente las correspondientes al gobierno central. El esfuerzo se orientó a racionalizar el gasto público principalmente de la inversión pública, formulando asimismo los principios esenciales de política económica, fiscal y administrativa para asegurar la consecución de los objetivos contemplados en los planes de desarrollo

económico formulados. Era el responsable de examinar en relación a los planes básicos de desarrollo económico, el anteproyecto anual del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación y emitir los juicios y recomendaciones correspondientes.

Examinar y coordinar los programas y proyectos de los diversos ministerios de Estado para asegurar que los mismos estuvieran relacionados con los planes de desarrollo económico. Brindó asesoría a los ministerios de Estado en actividades que coadyuvaran a facilitar la ejecución de los planes formulados. Practicaba un seguimiento periódico de la ejecución de los planes, emitiendo informes sobre los niveles de avance observados.

En la contrarrevolución, con la llegada de Castillo Armas al poder (1954-1957), se abrió un período de profundos cambios de orientación política del Gobierno de Guatemala, cambios que podrían calificarse como de revolución conservadora.

Entró en vigencia una nueva Carta Constitucional. Se concluyó la construcción de la Ruta al Atlántico, la Ley de Reforma Agraria tuvo continuidad pero bajo diferente concepción; también se habilitó el Puerto de Santo Tomás de Castilla. Se ejecutó el programa de gobierno cuyo lema fue una **Vida Mejor**, que contempló importantes trabajos de urbanización ciudadana; la dotación en gran escala de vivienda a los trabajadores, y la atención de diversas necesidades sociales.

La finalidad primordial del Gobierno de Castillo Armas, fue instaurar un régimen político que continuara la modernización del país en el marco de un nuevo sistema de relaciones sociales que privilegiara los intereses de los sectores empresariales, la posición de los militares se hizo más fuerte.

Las instituciones más importantes creadas durante el período revolucionario fueron conservadas. Se aplicó la Ley de Fomento Industrial emitida por el Gobierno de Arévalo. Otro cambio trascendental fue el introducido en las relaciones del Gobierno y la Iglesia, que durante ochenta años se habían encuadrado en el esquema laico del liberalismo.

Dentro de sus principales legados figuran la emisión del Código de Petróleo, reformas al Código de Trabajo, política de desarrollo económico-social a base de cooperación entre capital y trabajo, el Estatuto Agrario. El programa de inversión se contemplaba continuar la construcción de importantes tramos viales, entre ellos, la Carretera al Atlántico, la Carretera del Pacífico y la Carretera Interamericana, además de construir la carretera que conduce de Quetzaltenango a Retalhuleu. La creación del Consejo de la Iniciativa Privada y el Centro Guatemalteco para el Desarrollo Industrial.

De 1955 -1960 se ejecutó el primer plan quinquenal en el país, siendo el primer esfuerzo del sector público para racionalizar su acción de impulsar y orientar la economía nacional. Su meta fu alcanzar un crecimiento del Producto Nacional Bruto del 5% anual mediante la realización de una inversión pública de Q250.7 millones y una inversión privada aproximada a Q300.0 millones en el quinquenio. Las acciones ejecutadas en el marco de este plan impulsaron el crecimiento de la economía a una tasa promedio superior al 5.9% anual.⁸

El Segundo plan quinquenal 1961-1964, planteado por el gobierno del General e Ingeniero Miguel Ydígoras Fuentes 1958 - 1963, coincidió con el inicio del desfallecimiento de la planificación en Guatemala. Este plan continuó la ejecución de obras iniciadas en gobiernos anteriores. Confirió especial atención a las inversiones en materia de transporte, agricultura y ganadería, energía eléctrica, salud pública y asistencia social.

Los resultados de planificación económica de este plan fueron positivos obteniendo tasas de crecimiento superiores al 6%. El país participó más activamente en el Mercado Común Centro Americano. Entre sus mayores preocupaciones estuvo el dar vivienda a la clase media, planificando colonias con el lema de "*esfuerzo propio, ayuda mutua*".

La planificación, con una visión desarrollista, bajo la óptica de la Alianza para el Progreso⁹ fue impuesta por el Banco Mundial –BM-, con apoyo de Ayuda Internacional para el desarrollo de Estados Unidos –USAID-. Este fue uno de los esfuerzos técnicos más completos que en esta materia recoge la historia de la planificación en Guatemala, El mismo contempló un diagnóstico de la economía nacional de 1950-1962 y se obtuvieron las bases suficientes para elaborar las líneas de acción del Gobierno.

Según Furtado (Furtado, 1971), en 1961, los gobiernos latinoamericanos, a través de la Carta de Punta del Este, reconocieron que la planificación era el instrumento básico de la política de desarrollo a seguir en la región. Se veía la planificación como un medio para disciplinar la acción de los gobiernos y de hacer explícita la necesidad de ciertas reformas, particularmente de tipo fiscal que aparecían como indispensables al desarrollo en razón de las crecientes responsabilidades asumidas por los gobiernos.

⁸ Primer Plan Quinquenal de Guatemala

⁹ La Alianza para el Progreso fue un programa para el desarrollo socioeconómico de Latinoamérica que preveía un plan de carácter decenal, fue aprobado por la Organización de Estados Americanos (excepto Cuba) en 1961, en la conferencia de Punta del Este. Este programa pretendía fundamentalmente evitar la extensión de los principios políticos que pudiera aportar al resto de Latinoamérica la triunfante Revolución Cubana liderada por Fidel Castro; buscaba la cooperación y ayuda mutua de los estados firmantes, el refuerzo de sus comportamientos democráticos y la redistribución justa de la riqueza obtenida con la inyección económica que procuraría la inversión de los 20.000 millones de dólares previstos. Jhon F. Kenedy en América Latina; http://www.portalplanetasedna.com.ar/el_mundo07.htm

Se consideró a la planificación como un instrumento que permitió hacer un uso más racional de los recursos del país, enfatizando el estímulo a las inversiones, la promoción de un marco jurídico institucional estable, la disposición de infraestructura para el desarrollo y la dinamización de los sectores productivos.

La planificación indicativa es practicada para orientar el gasto público e incentivar la inversión privada, basada en proyecciones del comportamiento de sectores estratégicos como la energía, infraestructura vial, educación, agricultura, con metas preestablecidas.

Las experiencias de la planificación de post-guerra, sirvieron para probar la capacidad de los gobiernos de la región como agentes organizadores de los procesos económicos y promotores del desarrollo. Los mecanismos de planificación creados tuvieron experiencias muy variadas en cuanto a calidad, el tipo de profundidad de las tareas que realizaban, en algunos casos se elaboraron planes demasiado formalistas, sin suficiente contenido operativo.

Este proceso de planificación observado permitió el esclarecimiento de los problemas fundamentales del desarrollo con que enfrentaba el país en ese momento y la determinación de orientaciones y medidas de política. Aportó elementos y enfoques nuevos al debate sobre los problemas y objetivos del desarrollo.

La creación en 1962, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), por iniciativa de la CEPAL, permitió una mayor sistematización de los estudios sobre planificación y la publicación de una serie de obras que refleja su orientación.

A partir de los años sesentas surge el modelo desarrollista¹⁰ también conocido como industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI). Bajo la concepción de este modelo el Estado asume funciones para promover el desarrollo y el bienestar público.

La política social del Estado Desarrollista o Estado de Bienestar se caracterizó por la administración de servicios sociales personales, salud, educación, empleo, seguridad social y habitación, a través del establecimiento de

¹⁰ Este pensamiento se nutre de una parte del enfoque keynesiano sobre las relaciones económicas internacionales y sus efectos en el crecimiento económico, y de otra parte, de la teoría ortodoxa del comercio internacional. Con ello se sustenta la concepción sobre el proceso de industrialización, basado en un modelo de "desarrollo hacia adentro" como el motor del desarrollo.

mecanismos como el seguro social para prevenir la pobreza, promover la solidaridad social y la ciudadanía social.¹¹

El tercer plan 1965-1969, programó la colonización agraria masiva en tierras nacionales, promoción de núcleos industriales para descentralizar la economía, la reestructuración del sector agrícola con la creación de centros regionales para coordinar el desarrollo rural y fortalecer la balanza de pagos mediante la diversificación de las exportaciones, sustitución de importaciones y fomento del turismo.

Este plan fue ejecutado en dos períodos de gobierno, el primero a cargo del coronel Enrique Peralta Azurdia, 1963 – 1966, período en el cual se dio atención prioritaria al problema educativo del país, construyéndose numerosos edificios escolares, muchas veces en plan tripartito y se inició la ejecución del programa Operación Escuela.

Una Asamblea Constituyente promulgó la nueva constitución del país en 1965, en la cual se redujo el período presidencial de seis a cuatro años. Se reconoció el aguinaldo a los trabajadores. En su gobierno se emitió el Código Civil, el Código Procesal Civil y Mercantil, la Ley de Emisión del Pensamiento y la Ley del Orden Público, entre otros.

En 1965, durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdia, el Consejo Nacional de Planificación Económica fue presidido por el Ministro de Economía. Se incorpora los programas sociales a los procesos de planificación para armonizarlos con las posibilidades de desarrollo del país. Por su parte el Licenciado Julio César Méndez Montenegro 1966–1970, propició el incremento de la educación superior del país por medio del sector privado.

La crisis de los años setentas, provocada por la misma transformación del capitalismo, repercutió en la crisis del Estado Benefactor y en la modificación de la concepción del bienestar. Según Hirsch citado por Vargas (1999) el Estado-seguridad orientado hacia el desarrollo económico y social coherente dentro de las fronteras nacionales dio lugar a un nuevo tipo de Estado capitalista que se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas neoliberales.

¹¹ El término de ciudadanía social implica, entre otros, el derecho a los bienes sociales. Lo que significa que la ciudadanía social comparte el derecho a una parte del producto social, no como asistencia o protección, sino por razón de pertenencia a esa sociedad. Pertenencia que debe garantizar un estatus como miembro social con derechos plenos. La idea de ciudadanía expresa el conjunto de derechos y deberes que van unidos y configuran la pertenencia plena a una sociedad. Ekintza Zuzena, número 19. zenbakia. El Ingreso Social, herramienta para la afirmación de la Ciudadanía Social <http://www.nodo50.org/ekintza/article> 263.

El movimiento ideológico denominado como la Nueva Derecha¹² trata de demostrar mediante el análisis económico, los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto, al señalar que daña la iniciativa y el espíritu emprendedor de los individuos. El mercado es la única institución que motiva a las personas para ejercitar iniciativa y empresa.

Se gestaron innumerables cambios en la sociedad y en la economía debido a múltiples factores, tales como los avances científicos y tecnológicos (revolución científico-tecnológica), desarrollo de las telecomunicaciones, los medios de comunicación masiva y el uso de sistemas de información (revolución electrónica), la modificación de los sistemas de producción con base en una nueva distribución espacial de la industria y los mercados, los cambios de valores en la vida social, formas familiares, reconocimiento y aceptación de las diferencias individuales de género, raza, etc. Todos estos cambios modificaron el estudio académico de la política social y la administración pública.

Los problemas económicos y sociales por los que atravesaba el “Estado de Bienestar” determinaron como respuesta inmediata aplicaciones limitadas de la política y de la administración por crisis a través de prácticas excluyentes de beneficios y servicios sociales a la ciudadanía social.

Nuevas formas de desigualdades empezaron a emerger, las cuales deben de ser consideradas en las discusiones de los objetivos de la política social. La política del pleno empleo degeneró en un desempleo masivo y en falta de oportunidades de trabajo, la pobreza nunca quedó eliminada y más bien cedió el lugar a nuevas formas de exclusión social y económica en razón de status sexual, etnicidad, membrecía a grupos minoritarios, etc.

La planificación está influenciada por los cambios que Souza (2004) prioriza en tres epicentros los cuales se traducen en tres revoluciones:

- Revolución tecnológica: Enfoque cibernético, prioridad en la información, avances en la biotecnología, nanotecnología y tecnología de la información, en relación a este última, su lógica digital está penetrando y transformando todos los medios y formas de comunicación.
- Revolución económica: Enfoque mercadológico, prioridad en la oferta y demanda, se observan fenómenos como la liberalización, desregulación,

¹² La Nueva Derecha nació en 1968 como una escuela de pensamiento, propuso una reflexión profunda acerca de la política, la técnica y la ciencia; y una crítica global a la cultura occidental y la modernidad, al cristianismo y sus versiones seculares: el marxismo y el liberalismo. <http://foster.20megsfree.com>

privatización, ajuste económico o estructural, fondos competitivos.

- Revolución sociocultural: Enfoque contextual, feminismo, ambientalismo derechos humanos, justicia étnica, exclusión social, participación de la sociedad civil, equidad, etc.

En el contexto de la “globalización”, que integra el actual cambio de época, tres paradigmas están emergiendo para influenciar los “futuros” posibles para la planificación:

- a) Neo-racionalista influenciado por una visión cibernética de mundo,
- b) Neo-evolucionista derivado de una visión mercadológica de mundo
- c) Constructivista-crítico generado a partir de una visión contextual de mundo.

Si a cada modo de planificación corresponde un modo de interpretación y un modo de intervención que reflejan una cierta concepción de mundo, en el momento actual la práctica de la planificación está ante por lo menos tres caminos diferentes, eventualmente complementarios, pero no siempre compatibles, hacia la construcción del futuro de la humanidad y del planeta.

En este contexto, se llevó a cabo la ejecución del cuarto plan de desarrollo en Guatemala. 1971-1975. Este plan anticipaba que el crecimiento de las exportaciones del país sufrirían una drástica pérdida de dinamismo respecto a los años anteriores, por lo que era necesario implementar una activa política de inversión del sector público a fin de compensar esa baja con un uso más intensivo del ahorro interno y ahorro externo, pues también se hacía evidente la pérdida de la capacidad fiscal para hacer frente a una labor de tal dimensión.

Su meta fue alcanzar una tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto –PGB- del 7.9%. El gobierno de turno, correspondiente al general Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), continuó con los trabajos de Xayá – Pixcayá, construyó el Puente del Incienso, la autopista a Amatitlán, la carretera a Cobán y parte del Anillo Periférico. Adquirió para Guatemala las acciones de la Empresa Eléctrica.

Por primera vez se incluye consideraciones demográficas en la planificación del desarrollo, tales como: el esfuerzo continuado para mejorar la salud y la vitalidad de la población, ampliación y mejoramiento de la educación, desarrollo de una política de empleo, disminución del desempleo y oportunidades para la mujer, políticas de desarrollo regional, mejoramiento de los recursos humanos.

Un Quinto Plan se ejecutó entre 1975-1979; este se planteó como una continuación de los esfuerzos del plan anterior. Su ejecución se vio afectada por

el terremoto de 1976, así como por presiones inflacionarias mundiales que afectaron la economía guatemalteca¹³. Los esfuerzos se orientaron a racionalizar la inversión pública y a impulsar programas de desarrollo social. El presidente General Kjell Eugenio Laugerud García (1974-1978), prestó especial atención al rescate y conservación de los bienes culturales de la nación.

Se crearon polos de desarrollo para evitar migraciones estacionales y mejorar el nivel de ingresos de los campesinos. Se insistió en consolidar el Sistema Nacional de Planificación bajo una concepción centralista.

El sexto plan 1979 – 1982, contempló acciones de trascendencia en la estratégica económica del desarrollo a largo plazo del país considerando acciones en el campo social a través del Plan de Acción Social – PASO-, el desarrollo integral de varios territorios como la Franja Transversal del Norte, entre otros.

La ejecución de este plan se llevó en medio de una crisis económica y política; la intensificación de la guerra civil y el aislamiento internacional del país tornaron cada vez más inoperante las concepciones tradicionales de la planificación. Siendo el último plan quinquenal implementado en Guatemala.

A principios de los años ochenta, en el período más álgido del enfrentamiento armado interno en Guatemala, no se promovieron los procesos de planificación para el desarrollo, ya que 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, a mediados de esta misma década ante la necesidad de impulsar la racionalidad de las políticas públicas para cumplir con los procesos de reforma estructural que demandaba el “Consenso de Washington”, se dio el tránsito hacia un modelo de Estado disciplinado en el manejo de las cuentas nacionales, así como hacia una economía más abierta y orientada a obtener un mejor clima de inversión y comercio internacional.

3. La planificación en el período de la Transición Democrática 1985 - 2011

Según García D’Acuña citado por Ilpes 2006, en la década de los años ochenta prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe. Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos planes-libro en desmedro de un enfoque estratégico y las

¹³ Los países que conforman la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP- reajustaron el precio del petróleo crudo en más de 300%.

dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como en el aparato de la administración pública.

El séptimo plan, 1982 -1987 no fue implementado como consecuencia del golpe de estado de 1982, debilitando aún más el proceso de planificación. En 1986 se presenta ante el Gabinete de Gobierno un siguiente plan 1986 -1990, sin embargo este no llegó a implementarse debido a que la atención del nuevo gobierno se centraba en atender la coyuntura con una visión cortoplacista.

Luego de la crisis de la planificación se plantea la necesidad de estudiar y formular nuevos estilos de gestión del Estado, introduciéndose los siguientes cambios: Revalorización de la planificación de las inversiones públicas, a fin de asegurar su eficiencia y medir su incidencia en los presupuestos futuros ello implicaba el contar con proyectos debidamente formulados para aprovechar el financiamiento interno y externo; revisión de los enfoques tradicionales de planificación, llegando a concluir que las diversas técnicas de planificación por sofisticada que fueran ni podían garantizar soluciones óptimas que fueran política y socialmente aceptadas, por lo que se concluyó que el diálogo y la participación de la población eran esenciales para la obtención de consensos. Otro cambio fue el reconocimiento que la disponibilidad de información era clave para llevar a cabo el proceso de planificación.

Con el primer Gobierno de la transición democrática (1986-1990), se sientan las bases para el inicio de un proceso democratizador, y se empieza a perfilar un modelo de Estado y Gobierno que reconocía la decisión ciudadana como fuente de legitimidad y un enfoque de Estado hacia agendas sociales que enfrentará la reducción de rezagos para situar a Guatemala en contextos de mayor competitividad.

En 1989 en el llamado Consenso de Washington, se identificaron diez aspectos que sirvieron de base para definir las reformas de política económica que los países deudores debían tener como objetivo.

El neoliberalismo como programa de gobierno implicó: a) Reformulación de las funciones del aparato estatal hacia una función subsidiaria y la ejecución de tareas que económicamente no eran rentables para el sector privado; b) Desregulación financiera y comercial para asegurar la correcta asignación de recursos por parte del mercado; c) Políticas sociales compensatorias y focalizadas. En Guatemala, el máximo exponente del liberalismo fue Manuel Ayau, *The Wall Street Journal*, Mary Anastasia O'Grady, llegó a describirlo como "el abanderado de la libertad más influyente de América Latina en la segunda mitad del siglo XX"¹⁴.

¹⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Manuel_Ayau#cite_note-15; Manuel Ayau

A inicios de la década de los noventa se formula una visión gubernamental que estructura mediante una estrategia de planificación el modelo denominado, "Plan de Desarrollo Social 1992-2000". La cual es puesta en ejecución plenamente en el período de Gobierno 1996-2000, incorporó compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y sirvió de marco para finalizar el siglo XX. Aunque las dinámicas del desarrollo social fueron finalmente obviadas, quedaron los marcos y lineamientos para procesos posteriores.

En esa etapa de Gobierno se introducen reformas caracterizadas por la transformación de la gestión pública, limitaciones fiscales y la creación de fondos sociales, por lo que se canalizaron recursos hacia la ampliación de coberturas y acceso de servicios públicos, principalmente en infraestructura vial, educación y salud.

Al inicio de la década de los años noventa se comienza a aceptar en forma explícita que el crecimiento económico por sí sólo no alcanza para asegurar que se derrame bienestar en toda la población. Se revaloriza nuevamente el papel del sector público en relación a diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la incorporación de los sectores sociales a los beneficios del crecimiento económico aunque sin sustituir el rol central del sector privado como eje dinámico del crecimiento económico.

Este nuevo rol del Estado lleva a revalorizar la herramienta de la planificación pero en un enfoque diferente al de los años 60, porque incorpora la preocupación fiscal a nivel macroeconómico, los instrumentos del NPM (gestión por productos o gestión por resultados) e insiste en la visión centrada en el servicio al ciudadano.

A principios de la década de los años noventa surgen los Fondos Sociales a partir de una visión crítica respecto de esas organizaciones tradicionales del Estado, regularmente acusadas de ineficientes. El objetivo de los Fondos Sociales es aliviar el impacto negativo de los ajustes estructurales en los pobres. Se trata de prevenir un mayor deterioro en las condiciones de vida de ciertos grupos vulnerables.

La mayoría de los Fondos Sociales contó desde el inicio de su funcionamiento con un alto nivel de autonomía institucional y administrativa. Fueron organismos poco integrados al orden burocrático establecido, por lo que actuaban como entidades independientes, paralelas a las instituciones públicas. Contaron con recursos de origen externo de diferentes organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

En 1991, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 408-91 se creó el Fondo Nacional para la Paz, con la función específica de orientar, supervisar y coordinar los proyectos públicos y privados destinados a atender a las poblaciones afectadas por el conflicto armado interno incluyendo a la población desplazada, repatriada y refugiada. Este fondo fue organizado como un fideicomiso con una dependencia directa de la Presidencia de la República, para servir de mecanismo ágil para iniciar las negociaciones sobre la temática de la paz a nivel local.

El Fondo de Inversión Social (FIS), fue creado por el Congreso de la República mediante el Decreto No. 13-93. Inició sus actividades en junio de 1993 con financiamiento del Banco Mundial y del gobierno de Alemania través de KFW, con una contrapartida del gobierno de Guatemala. El principal objetivo del FIS consistió en mejorar el nivel de vida de las personas en situación de pobreza del área rural de Guatemala, contribuyendo a satisfacer las necesidades más apremiantes de las comunidades y grupos de guatemaltecos pobres y extremadamente pobres del área rural.

Durante 1992 y 1993, fueron creados siete fondos más, siendo estos:

- Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC)
- Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, (FODIGUA)
- Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, (FONCYT)
- Fondo Nacional de Conservación Natural (FONACON)
- Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente (FOGUAMA)
- Fondo de Desarrollo de la Telefonía Rural (FONDETEL)
- Fondo Vial del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

En 1999 se había asignado un 10.3% del total del presupuesto de egresos del gobierno central a once fondos que en algunos casos se denominaron “fondos sociales”.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz Firme en 1996, tanto el discurso político gubernamental como las expresiones colectivas de la sociedad nacional, fueron cada vez más contundentes en demandas hacia la construcción de políticas de Estado basadas en los compromisos de paz. De esa primera época se reconocen esfuerzos importantes, como las instancias de diálogo y comisiones paritarias, que abrieron camino hacia la construcción de las políticas públicas hoy vigentes en Guatemala.

Como resultado de la suscripción del Acuerdo de Paz, los fondos cobraron mayor importancia, fueron considerados como los instrumentos más idóneos para ampliar la cobertura de los programas de inversión social.

En esta década los gobiernos conservadores disminuyeron las funciones del Estado para eliminar las desigualdades sociales, apoyando al mercado como la institución reguladora que garantiza la seguridad social, bajo la consigna de la filosofía de que "lo privado es lo mejor". La privatización de los medios y satisfactores sociales modificó la vida social dando una mayor importancia a la posesión de bienes de consumo.

En Guatemala como en muchos países se elabora y aplica el Programa de Ajuste Estructural (PAE)¹⁵; el diseño de este Programa estuvo a cargo de la Secretaria General de Planificación Económica. Se trató de asegurar una estabilización de las variables macroeconómicas, a través de un complejo conjunto de acciones coordinadas de estabilización y desregulación macroeconómica. Situación que, de acuerdo a la más clásica teoría neoliberal, "derramaría" en los más empobrecidos.

Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES (1993), el nuevo contexto mundial surgido con el neoliberalismo, evidenció la necesidad de replantear la concepción y las prácticas institucionales de la planificación. Por una parte la planificación normativa era incapaz de responder eficazmente a los nuevos desafíos y, por otra, la sociedad de mercado¹⁶, que supone en sus versiones más radicales la eliminación de la planificación, es insuficiente para lograr un grado cada vez mayor de competitividad internacional, para consolidar las condiciones de la libre empresa, y para enfrentar los problemas del subdesarrollo y velar por la equidad; siendo necesario algún tipo de apoyo específico de planificación y de intervención del Estado.

El modelo de la globalización desvincula la economía de la acción del Estado, sustentando el crecimiento económico en principios de libre comercio y flujo abierto de los circuitos financieros y una mayor interdependencia económica entre las naciones. Se aboga por la reducción del tamaño del Estado, mientras que la sociedad civil reclama más transferencia de poder.

¹⁵ Ajuste estructural es, como su nombre lo indica, ajustar la estructura productiva de un país para que su economía sea más eficiente, produzca más con los factores productivos disponibles, vuelque su producción hacia el mercado exterior y sea capaz de enfrentar con éxito los problemas de la balanza de pagos causados por la deuda externa y las oscilaciones de los términos de intercambio (Guardia Jorge, Estilo y Componentes de un futuro Programa de Ajuste Estructural III, Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica, San José, Costa Rica, 1990.)

¹⁶ El concepto de "sociedad de mercado" fue definido por el antropólogo Karl Polanyi como un estado social en el que las demás grandes funciones del intercambio social -los vínculos políticos, familiares y simbólicos en particular- son subordinados o absorbidos por la economía mercantil. Sociedad plural Pluralidad de fines legítimos Philippe Merlant, Jacques Robin y Patrick Viveret <http://www.inisoc.org/tsc65.htm>

De allí que se haya considerado necesario revalorizar la planificación y, por ende, el rol de la previsión, como un instrumento que permite racionalizar la acción del Estado y encauzar la fuerza del mercado a condición, claro está, de ponerse en práctica bajo nuevas ópticas y formas de relación entre los agentes del desarrollo.

Según el CLAD¹⁷ 1998, la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano.

Según Zárata (2008) durante la década del '90 se modificó bruscamente las condiciones del entorno inmediato de todas las instituciones públicas y se promovieron cambios profundos enfatizando la dimensión económica y considerando como subordinadas las variables como la política, la sociedad o la cultura, en un contexto de cambios estructurales que transformó las relaciones entre Estado y Sociedad.

Los modelos que se impulsaron no incluyeron aspectos como la diversidad regional o territorial. Se establecieron enfoques, métodos y políticas de forma central que en general no tomaron en cuenta las interacciones concretas que cada organismo público establece con la complejidad socio-política en cada territorio. Los resultados observados en muchas de estas iniciativas permiten plantear que han estado en contradicción con la naturaleza política de las organizaciones públicas y el carácter de "institución social" que el Estado tiene.

La mayor parte de las propuestas de cambio se encaminaron a redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficits, controlar el gasto público, eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregar los servicios como la privatización.

El cambio de condiciones y de contextos en el país, hacen que la planificación para el desarrollo bajo la coordinación del Estado y la participación

¹⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

de los diversos actores y sectores de la sociedad, tenga que adaptarse con cambios sustanciales de gestión y ejecución.

A finales de esa década, surge la Estrategia de Reducción de la Pobreza promovido por el G7¹⁸ para que los países en vías de desarrollo pudieran hacer frente de mejor forma a los efectos de los ajustes estructurales impulsados con anterioridad. Este enfoque de reducción de la pobreza impulsado por el FMI y el Banco Mundial en 1999, reconociendo la importancia de que los países se identifiquen con los programas y de la necesidad de prestar una mayor atención a la reducción de la pobreza. Esta estrategia buscó establecer el vínculo esencial entre las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, el respaldo de los donantes y los resultados en materia de desarrollo necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

Surge la Nueva Gerencia Pública (NGP), bajo cuya filosofía la administración pública debe ser manejada como cualquier otro negocio, persiguiendo la satisfacción del ciudadano-cliente. En la Nueva Gestión Pública a los hombres y mujeres, con plenos derechos vigentes, se les considera clientes, persona que pagan –a través de sus impuestos, tasas y contribuciones- por recibir servicios estatales de óptima calidad.

El papel del Estado es regular, inspeccionar y proporcionar los bienes y servicios que no son de interés del sector privado proveer por su poca o nula rentabilidad. El Estado ejerce un mayor control sobre los intereses competitivos y en muchos de los casos dispersos de las diferentes instancias creadas mediante procesos de privatización, desregulación y contratación para proveer bienes y servicios.

Los fundamentos de la NGP contrastan marcadamente con los principios de la administración pública tradicional, la cual expresó el evolutivo desarrollo del período conocido como “administración pública progresiva” iniciado a principios del siglo XX y la emergencia en la década de los 60s de la “Nueva Administración Pública”, la cual agregó el valor de la equidad social a los tradicionales de economía, eficiencia y efectividad.

El Estado tiene ahora la tarea de ejercer un mayor control sobre los intereses competitivos y en muchos de los casos dispersos de las diferentes agencias encargadas de proveer los servicios, creadas mediante procesos de privatización, desregulación, contratación, etc. Surge así la ideológica del “Estado Nacional Competitivo” (neoliberal). En ese escenario, poco se esperaba del Estado; fundamentalmente: establecer reglas claras para que el mercado pudiera

¹⁸ El G7 o grupo de los siete, es un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. El G7 está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

funcionar óptimamente, quedándole a éste (el Estado) prácticamente sólo la responsabilidad sobre la seguridad, la justicia y la función de regulación social en general.

Durante el Gobierno del ingeniero Jorge Serrano Elías 1991-1993 la SEGEPLAN plantea la necesidad de estudiar y formular nuevos estilos de la gestión del Estado. Entre los cambios propuestos figuraron:

- Revalorización de la planificación de las inversiones públicas,
- Vincular estrechamente la planificación económica y social con la planificación presupuestaria,
- Revisión del enfoque tradicional de la planificación
- la crisis de la planificación destacó la importancia de contar con una base de información que le de consistencia a los planes y programas de desarrollo económico y social.

El estilo de planificación que se pretendió llevar a cabo preveía una mayor coordinación en la formulación de las políticas sectoriales y su articulación a los programas de inversión y el presupuesto público. En el marco de la planificación regional se orientaba a cuatro áreas básicas:

- 1) Definir las prioridades regionales de los sectores sociales y demandas del sector productivo;
- 2) Sensibilizar a las instancias de decisión política sobre la necesidad de incorporar criterios de desarrollo regional,
- 3) Proteger el medio ambiente y dar seguimiento a las políticas sectoriales a nivel regional.
- 4) Se promovió la descentralización del sistema de planificación que parte del fortalecimiento de la capacidad técnica y la responsabilidad política de las unidades sectoriales de planificación.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION EN TORNO A LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO EN GUATEMALA 1996-2011 Y SUS REPERCUSIONES EN LA AGENDA DE DESARROLLO

1. Plan de Gobierno 1996- 2000, Administración Arzú

“Juntos tenemos la oportunidad de transformar Guatemala“

En el período de 1996 al 2000, Guatemala observó la aplicación de una política económica de corte neoliberal, el gobierno de Álvaro Arzú marcó su administración bajo la concepción del mercado y a favor de los intereses de los grupos con mayor poder económico y político del país, entre ellos la oligarquía terrateniente, grandes comerciantes y banqueros.

Se promovieron nuevas formas de lograr el desarrollo del país, viendo a la administración pública bajo el contexto de nuevas ideas administrativas, la reingeniería en términos de modernización institucional, agilizar y simplificar trámites, mejorar capacidades técnicas y capacitar al recurso humano, la calidad total, la aplicación de sistemas gerenciales en busca de eficiencia y eficacia.

Se introdujo una clara visión neoliberal en el abordaje de la planificación para el desarrollo, lo que se refleja en la reorganización de las instituciones públicas, varias de ellas pasan de ser ejecutoras a convertirse en facilitadoras y reguladoras de procesos. Este cambio integral incluyó los procesos de renovación del marco jurídico, de desconcentración y descentralización de funciones, así como de desincorporación de las empresas del sector público, imponiendo dinámicas particulares a la institucionalidad pública de la planificación para el desarrollo en Guatemala.

El plan de gobierno priorizó acciones encaminadas a la reconversión del Estado hacia un Estado subsidiario, desconcentrado y descentralizado. Dio prioridad a la conclusión de las negociaciones de paz. Los Acuerdos de Paz incluyeron entre otros, temas relacionados con las políticas fiscal, presupuestaria y tributaria, un programa de obra pública, inversiones en el área social, la privatización de las empresas estatales y la promoción de las exportaciones no tradicionales.

El Plan de gobierno “Juntos tenemos la oportunidad de transformar Guatemala“, se estructuró en tres grandes compromisos de los cuales emanaban una serie de acciones que debían realizarse para cumplir con el objetivo planteado; el pivote del plan estuvo representado por la declaración “Desarrollo Integral, sostenible y sustentable, basado en la económica social de mercado”. La

elaboración de este plan bajo la Coordinación de la Secretaria General de Planificación Económica, parte de la oferta electoral presentada por el Partido de Avanzada Nacional (PAN) durante la contienda electoral de 1995.

El plan fue presentado como una guía de orientación al nuevo modelo de desarrollo social, y pretendió sentar bases más firmes para alcanzar el desarrollo económico y social más justo y equitativo para todos sus habitantes; promovió la utilización óptima de los escasos recursos disponibles.

Una característica de este plan es el uso constante de mensajes hacia la población que pretendió despertar su compromiso ciudadano para con el país.

Son momentos de grandes cambios y transformaciones en los que no debemos ser espectadores sino actores. Como Presidente represento la unidad de la Nación. Pero el horizonte de este gran esfuerzo, no puede ser solamente del gobierno, ni mucho menos el Presidente, el único responsable de todo lo que necesita hacerse. TODOS SOMOS RESPONSABLES

Álvaro Arzú.

El esquema de acción presentado por este plan gubernamental, bajo el eslogan “Guatemala es de todos, Juntos tenemos la oportunidad de transformar al país” se dividió en tres compromisos:

Cuadro 3
Componentes del Plan de Gobierno 1996-2000
Administración Álvaro Arzú Irigoyen



COMPROMISO POLÍTICO	COMPROMISO SOCIAL	COMPROMISO ECONÓMICO
Con la libertad para construir la Paz, la democracia y la justicia	Con el desarrollo humano integral	Con la Inversión Productiva
Convivencia democrática	Educación y Cultura para el trabajo, la conveniencia y la paz	Reglas generales, positivas, claras y estables
Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. Solo un Estado de derecho garantizará el desarrollo económico, político y social.	Población Sana	Inversión para producir y vivir mejor
Unidad de diversidad cultural	Promoción y mejora del medio ambiente	Infraestructura nacional y desarrollo local
Modernización, descentralización y desconcentración del sector público	País de propietarios	Derechos del consumidor, competencia y competitividad
Desarrollo Integral, sostenible y sustentable, basado en la económica social de mercado		

Fuente: Elaboración propia con información del plan de gobierno Álvaro Arzú

Cada uno de estos compromisos asumidos por el gobierno se desarrollan definiendo políticas y lineamientos de acción, por ejemplo en el compromiso político, se planteó:

- Política de impacto rápido: minimizar los índices de delincuencia.
- Establecer un sistema gerencial que permita eficiencia y eficacia en el tratamiento delincencial.
- Políticas de transformación del sistema de seguridad pública. Política anticorrupción , política de la modernización, política contra la impunidad
- Política de desarrollo humano, política de recursos humanos y profesionalización
- Política contra el narcotráfico, contra el crimen organizado, de información pública, de relaciones comunitarias

1.1 Firma de los Acuerdos de Paz y su implementación

Los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 (13 acuerdos y más de 300 compromisos) establecen una serie de objetivos y políticas a seguir en las áreas como el desarrollo humano, económico y social, la reforma del sector público, la justicia y los derechos humanos, la seguridad y la reconciliación nacional.

Estos acuerdos son asumidos por el Estado de Guatemala como políticas a largo plazo, se establece un sin número de expectativas sociales por profundizar la democracia, y se precisa de un pacto político entre diferentes actores y sectores de la sociedad que permitiera entre otros, un encuentro entre Estado y mercado.

En 1999 se llevó a cabo una consulta popular para someter a la consideración de los ciudadanos, decisiones políticas de especial trascendencia que ratificaran ciertos contenidos de los acuerdos de paz. Según Zepeda (1999), la consulta popular se desarrolló en el marco de un debate que se centró en argumentos de orden jurídico, político, técnicos y de procedimiento.

Los temas principales de la consulta fueron:

- a) El tema étnico-nacional: definición de Nación y Estado; unidad en la diversidad socio cultural; identidad de los pueblos y reconocimiento de idiomas indígenas. Respecto a los servicios y políticas sociales, se incluía la gratuidad de los servicios de salud y la indemnización del trabajador del sector público y sobre el Ejército, se incluía la libertad ciudadana para elegir entre el servicio militar o el servicio social.

- b) Tema electoral y de partidos políticos: Modificación de los distritos electorales y la representación en el Congreso; del incremento del número de funcionarios susceptibles de interpelación; y de la supervisión del Congreso a los cuerpos de inteligencia del Estado. Asimismo, sobre la necesidad de mayoría calificada en el Congreso para realizar convocatoria a consulta popular y sobre la divulgación de proyectos de ley para facilitar el conocimiento de la ciudadanía.
- c) Sobre el Ejército: Se propuso el carácter civil de los servicios de seguridad del Presidente de la República y la redefinición de sus funciones, asignando a la Policía Nacional Civil las funciones de seguridad interna. Se agrega la prohibición de grupos armados no regulados por la ley; la prohibición a que sus miembros desempeñen cargos públicos y la regulación de la participación del mismo en situaciones de emergencia.

Dos cuestiones ajenas al tema anterior que complicaban la posibilidad de voto del ciudadano fueron las siguientes: La prohibición al Presidente para la exoneración de multas a personas morosas, y el establecimiento del Sistema de los Consejos de Desarrollo.

- d) Tema étnico: El reconocimiento de la diversidad sociocultural por el sistema de justicia; el reconocimiento al derecho consuetudinario indígena y acceso a la justicia en el propio idioma. El desarrollo del sistema jurídico, la oralidad de los procesos judiciales; el establecimiento de la carrera judicial y estabilidad en el cargo de jueces y magistrados. El Ejército, el reconocimiento del fuero militar exclusivamente para las faltas de carácter militar.

Sin duda, la administración pública juega un papel preponderante como aparato a través del cual se implementan las políticas del Estado. Es en el gobierno de Álvaro Arzú donde se empieza a utilizar la llamada “institucionalidad de la paz”, para referirse al conjunto organizado de instituciones sociales, políticas y de gobierno relacionadas con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Como producto de la introducción de las políticas de ajuste estructural a la concepción del Estado contemporáneo se llevó a cabo una política de privatizaciones de servicios públicos como la energía eléctrica, la telefonía, el correo, así como la construcción de infraestructura vial, entre otros servicios. Estos procesos fueron generados desde el propio gobierno durante los primeros años de implementación de los Acuerdos, provocando que la agenda de la paz estuviera relegada por una agenda de corte neoliberal.

Después de los Acuerdos de Paz, los gobiernos inician un proceso de reformas jurídicas que daban lugar a nuevos espacios de participación, cuyas

iniciativas se orientaban a promover una mayor participación de la sociedad en la planificación del desarrollo a nivel local, en particular de los grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres, los pueblos indígenas y los pequeños empresarios rurales¹⁹. Sin embargo, quedaba pendiente definir y validar el instrumento de planificación participativa.

De igual manera, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer fue un principio de incorporación de la equidad de género en el desarrollo, donde las políticas públicas deberían estar acorde con este principio. Con estas medidas se ampliaba el contexto jurídico de participación de los ciudadanos, se promovía una mayor aproximación de la oferta del Estado hacia las demandas de los ciudadanos en los territorios y se procuraba que las inversiones y la intervención pública fuese más eficiente y eficaz en el cumplimiento de metas y logros en el desarrollo.

1.2 Giro en el abordaje de la planificación para el desarrollo 1996-2004. Nuevo contexto funcional.

Segeplan, de Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Planificación Económica a Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.

El debilitamiento de Segeplan como ente de planificación del Estado se acentuó en 1997 con la aprobación del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo. Esta Ley según su artículo 14 disuelve el Consejo de Planificación Económica, que desde mucho tiempo atrás era inoperante, y su Secretaria técnica ejercida por Segeplan se refuncionaliza como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, cambiando sustantivamente su naturaleza; por un lado le confiere autonomía funcional como Secretaria para que desarrollara sus funciones al margen de cualquier Consejo y por otro lado le reduce su capacidad de acción real.

Segeplan se vuelve un ministerio más en el Gabinete de Gobierno, sin capacidad ni herramientas reales para direccionar y coordinar efectivamente la acción ministerial hacia el objetivo común de desarrollo; la concepción de su función rectora se circunscribe en facilitar, mediante capacitación y asistencia técnica procesos de planificación operativa en las instituciones públicas, emisión de dictámenes y otros trámites interministeriales, especialmente con el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.²⁰

¹⁹ Octavo informe MINUGUA, párrafo 64

²⁰ Discurso de la Secretaria de SEGEPLAN, Dra. Karin Slowing, durante el Seminarios Retos de la Planificación en el Siglo XXI, realizado en la ciudad de Guatemala, abril 2011.

Este reacomodo implicó una modernización institucional que combinó la institucionalización de estructuras permanentes con mecanismos operativos de trabajo para la coordinación interna y la realización de tareas ad-hoc. La nueva organización reflejaba la esencia del proceso de programación de inversiones públicas, así como la vinculación entre la planificación, presupuesto y las negociaciones de la cooperación internacional.

Bajo su nuevo funcionamiento la Segeplan asume responsabilidades como el de coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución; el diseño, coordinación, monitoreo y evaluación del Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Preinversión –Sinafip-²¹. La Integración y armonización de los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regional y departamental.

El centro de la transformación institucional es la conceptualización, diseño e implementación del nuevo modelo de planificación, orientado por un lado, a democratizar el acceso a información relevante que apoya la descentralización de la gerencia pública proporcionando a las unidades sectoriales y regionales las herramientas necesarias que les permitan mejorar la capacidad de generación y ejecución de proyectos, políticas sociales y sectoriales del gobierno y por el otro, de revalorizar de esta forma la capacidad de toma de decisiones y asignar recursos de conformidad con el artículo 224 de la Constitución Política de la República, el cual manifiesta que la administración será descentralizada.

Se elabora un plan marco de carácter cualitativo para el período de gobierno, así como un programa de inversiones públicas con un horizonte de tres años que contiene la programación financiera, los criterios globales sectoriales y territoriales de priorización de proyectos, los programas y proyectos prioritarios de cada sector.

La organización de la Segeplan se conformó por la Secretaria General, la Subsecretaria de Planificación e Inversión Pública y la Subsecretaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 7 direcciones de ejecución y 5 unidades de apoyo.

Se elaboró el plan focalizado de combate a la pobreza en comunidades más pobres del país, revisión de las metodologías para la elaboración de planes operativos anuales –Poas-, capacitación a unidades ejecutoras para la elaboración de POAS, participación en Gabinetes públicos de gobierno en varios departamentos del país. Programa de Reconstrucción por los daños causados

²¹ Ley del Organismo Ejecutivo DECRETO Numero 114-97 del Congreso de la República de Guatemala

por el Mitch. Cartera de proyectos con 3,753 proyectos, Sistema de Información Integral (SII)-²² , el programa de inversiones publica Rural. Énfasis en el seguimiento de la inversión pública, asesoría y capacitación en la formulación de proyectos.

Diseño metodológico para la formulación de planes de desarrollo descentralizados, capacitación para la elaboración de los planes de desarrollo sostenibles en los municipios, se elaboraron en municipios piloto. Caracterizaciones departamentales para que los consejos conozcan la realidad socioeconómica de su departamento.

Reclasificación de 229 plazas, capacitación a empleados de la Segeplan sobre el liderazgo de organizaciones de futuro, modernización de software, modernización de Hardware. Préstamo del BID de Q8.0 millones para financiar estudios de preinversión.

El cambio de condiciones y de contextos en el país, hacen que la planificación para el desarrollo bajo la coordinación del Estado y la participación de los diversos actores y sectores de la sociedad, tenga que adaptarse a cambios sustanciales de gestión y ejecución. Se observa una planificación situacional/estratégica pública, combinaciones Estado–mercado. La Intervención del Estado se amplía en relación con las áreas, pero se concentra en ciertos aspectos de la actividad económica y social. Alianzas Público- Privadas para la producción de bienes públicos.

2. Plan de Gobierno 2000-2004, Administración Alfonso Portillo

“Sentando las bases para el tránsito hacia una sociedad más democrática, una economía más eficiente y competitiva y un sistema social más justo y equitativo”.²³

El Frente Republicano Guatemalteco, tras elecciones democráticas lleva al poder al Licenciado Alfonso Portillo.



El plan de gobierno de este período se ubica en la etapa post conflicto que vive el pueblo de Guatemala y en el reconocimiento del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. La estrategia central que plantea se orienta a fortalecer la vía de resolución de los problemas a través del

²² EL SII fue una herramienta para coleccionar información fiable y congruente de los proyectos de desarrollo en una base de datos consolidada que permitiera consultas en línea y tiempo real así como presentar información para su análisis e interpretación.

²³ Plan de Gobierno Administración Portillo

diálogo y la búsqueda de consensos que, a partir de la convocatoria al Foro Nacional de Reconciliación y Solidaridad, pretendía la suscripción de un Pacto de Gobernabilidad. Se sustentaba en tres valores fundamentales: Seguridad, bienestar y justicia, y en los Acuerdos de Paz. En él se plantean los contenidos mínimos para el gobierno durante el período 2000-2004.

El propósito del plan es sentar las bases que posibilite acelerar el tránsito hacia una sociedad más democrática, una economía más eficiente y competitiva y un sistema social más justo y equitativo que permita lograr un auténtico desarrollo humano mediante la tolerancia, el bienestar y la solidaridad.

El Gobierno de Alfonso Portillo, propuso a la sociedad guatemalteca un Pacto de Gobernabilidad fundamentado en los Acuerdos de Paz. Este pacto incluyó temas de seguridad ciudadana, justicia, desmilitarización y derechos humanos, fortalecimiento del sistema judicial y establecimiento de políticas de derechos humanos, descentralización, el desarrollo rural y medioambiental, así como la modernización y fortalecimiento del Estado, la educación, la participación ciudadana y la reforma política, el tema desarrollo humano integral, poniendo énfasis en la niñez, la juventud y la mujer y el establecimiento de un Pacto Fiscal.

El Plan de Gobierno tuvo como principios fundamentales: Un auténtico desarrollo humano mediante la tolerancia, el bienestar y la solidaridad, la participación ciudadana como fuente sólida de legitimidad. Reconoce y plantea el respeto a la identidad de los derechos políticos, económicos y culturales de los pueblos indígenas, desarrollo sostenible, compatibilizar el desarrollo del país con el mantenimiento del equilibrio ecológico.

Planteó la visión de un Estado fuerte, entendido como un Estado ágil, solidario, promotor de la justicia, capaz de ser rector en el ámbito económico, financieramente solvente para dar respuesta a las crecientes demandas sociales y constructor de la armonía y convivencia pacífica dentro de la sociedad. El programa de Gobierno fue un referente más, con énfasis en la planificación sectorial.

En el año 2000, el país inicia un proceso de reforma política y del Estado de cara a un mayor grado de conciencia social y política, y a una creciente fiscalización y propuesta ciudadana sobre los asuntos públicos. Esto se refuerza con el surgimiento de una nueva cultura de gestión pública orientada a establecer los principios de la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la impunidad. Muchos de los desafíos para reducir la pobreza, la desigualdad y la discriminación, cumplir con las Metas del Milenio, fortalecer y democratizar el Estado guatemalteco, coinciden con las acciones aún pendientes de la Agenda de la Paz.

Es así como el sistema de planificación e inversión pública tradicional inicia un proceso de transformación desde un sistema burocrático, desprendido de las políticas y sujeto a fuertes presiones clientelares y corporativistas, hacia un sistema transparente y moderno, que vincula las políticas a las asignaciones presupuestarias, para el logro de los impactos esperados en el desarrollo nacional.

El tránsito del autoritarismo a la democracia y a la participación, pretendió rescatar el sistema de justicia y seguridad ciudadana, revertir la crisis económica y garantizar el acceso de la población a los servicios sociales básicos como la salud y educación. Consideró importantes reformas legales y su implementación que incidía en la función de planificación del Estado, entre ellas la promoción de una iniciativa de ley de aguas, la creación del Instituto Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales, reformas al Código Penal para tipificar el delito de discriminación. Varias de ellas quedaron en simples propuestas.

En el ámbito jurídico se logró la aprobación de la Ley de Promoción Educativa Contra la Discriminación, Decreto 81-2002, la creación de la Secretaria Presidencial de la Mujer, Acuerdo Gubernativo 200-2000, promovió que las principales acciones establecidas en la política de género se reflejaran en las demás políticas públicas. Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia Decreto 27-2003, y su Comisión Nacional, siendo ésta la encargada de efectuar el seguimiento y evaluación a la política pública en beneficio de ese grupo poblacional; en este marco se aprobó la política pública de protección integral a la niñez y la adolescencia acompañada de su plan de acción, ambos constituyen un instrumento político y de planificación social estratégico de mediano y largo plazo.

Fortalecimiento institucional y modernización de los cuerpos de seguridad del Estado, incremento de los presupuestos del Organismo Judicial y el Ministerio Público y el Sistema Penitenciario, en este último se estableció que todos los municipios deberían tener por lo menos un juzgado de paz, aumentar el número de fiscales para dar cobertura a nivel nacional, fortalecer la independencia de los jueces y los fiscales.

Se promovió un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y el desarrollo social con equidad, el programa económico se orientó a lograr la estabilidad, la reactivación y un crecimiento fundamentado en el desarrollo humano, se trabajó en el establecimiento de reglas claras y estables para dar certeza y confianza a los agentes económicos, así como el logro de las metas en materia económica establecidas en los Acuerdos de Paz.

La política de apertura económica procuró mantener un ritmo adecuado de transformación con el objeto de provocar cambios abruptos en el aparato productivo del país, incrementar las exportaciones mediante el apoyo a la

modernización de la infraestructura, y promover la reducción de las tarifas de transporte de mercancías.

Se asume que la libertad económica posiblemente no disminuya la pobreza, pero si disminuye la desigualdad, posibilitando que la población tenga acceso a más productos y servicios de mayor calidad. Se trata de la aplicación de firmes convicciones sobre la libertad económica y el mercado libre en los cuales se desarrolla la competencia sin privilegios ni proteccionismo.

Apoyo al Plan Puebla–Panamá como una iniciativa visionaria adaptado a las necesidades y posibilidades nacionales y regionales de concertación, integración y desarrollo, que permitiera abrir el corredor de la integración mesoamericana capaz de potenciar metas compartidas de desarrollo.

Para la implementación de las líneas de acción y estrategias planteadas en el plan de gobierno, se definen varios instrumentos entre ellos: Convocatoria al Foro Nacional de Reconciliación, instalación de 20 instancias sectoriales de diálogo que pretendieron construir una cultura democrática, bajo el convencimiento de que para enfrentar sus retos, el país necesita buscar fórmulas incluyentes de participación social. Mesas intersectoriales de diálogo convocadas por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Organización de Estados Americanos (OEA): Cultura de paz y reconciliación, pueblos indígenas, desarrollo rural, desarrollo económico y social, derechos humanos, justicia y seguridad y consulta de la política de defensa.

Creación de la Comisión Nacional por la Transparencia y la Corrupción, la Comisión Mixta entre Sociedad y Estado. Creación de la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo, concebida como enlace entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Ejecutivo para la formulación de políticas públicas orientadas a erradicar las prácticas racistas, acceso a los servicios de salud de manera gratuita.

Campaña masiva y novedosa contra el analfabetismo, creación y desarrollo del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. Como todo gobierno se ocupó de las políticas de empleo y salarios, de la política cambiaria y crediticia, la bancaria y financiera. Se promovió una reforma integral del sistema bancario, política de turismo que incorporó al sector privado en el diseño y desarrollo del turismo.

Planteamiento y ejecución del Plan de Acción Económica (PAE) para transformación estructural de la economía procurando su modernización; el PAE suponía superar la falsa disyuntiva entre mercado o Estado, hizo énfasis en promover las inversiones, fortalecer al sector externo y al sistema de calidad,

movilizar recursos, estimular la competencia y organizar mecanismo de diálogo y consulta sobre las acciones a poner en marcha.

Aprobación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), para enfrentar la pobreza generalizada en que vivía alrededor del 57 por ciento de la población del país. Esta estrategia se basó en la atención preferencial del área rural, en el fortalecimiento y descentralización de la gestión pública; y en la participación ciudadana.

La ERP, se sustentó en tres ejes estratégicos en torno a los cuales giró la acción de gobierno para elevar en el corto y mediano plazos los niveles de bienestar y calidad de vida de la población, estos fueron los siguientes:

1. Crecimiento económico con equidad, que incluye: la estabilidad macroeconómica, condiciones favorables para la inversión privada y el aumento de la inversión pública;
2. La inversión en capital físico, que abarca: la construcción, ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial, de electrificación en las áreas rurales y la inversión en sistemas de riego; y
3. La inversión en capital humano para concretar y lograr la seguridad alimentaria nutricional de las áreas rurales y el acceso universal de la educación y salud. Todas las acciones en estos campos deben, en todo momento, considerar la realidad multicultural y multiétnica del país, así como la equidad de género y la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales, al ser los mismos ejes transversales de la ERP.

El debate y la implementación de la ERP fueron fortalecidos con la promulgación de nuevos instrumentos legales que establecieron las condiciones y facilidades para la efectiva participación de la población organizada en la toma de decisiones en pro del desarrollo de las comunidades, la eficiencia en la asignación de los recursos y la transparencia en la administración y uso de los mismos.

A partir de una actualización del marco jurídico de la economía, en el área de concesiones, de las instituciones de transporte, del perfeccionamiento de los mercados del área estratégica financiera y de inversión pública se propuso modernizar la estructura básica y la participación del capital privado en los activos públicos, la micro y pequeña empresa como motor de crecimiento.

Se impulsó un programa de reconversión agrícola orientado a diversificar los cultivos y buscar nuevos nichos en el mercado internacional para apoyar a la economía cafetalera.

Dentro de las acciones estratégicas de este plan de gobierno figuraron el generar empleo mediante mecanismos como la flexibilización de las políticas

económicas restrictivas, con el fin de liberar recursos hacia la inversión productiva; estabilizar los ingresos familiares, reajustando los salarios, reduciendo la dispersión arancelaria de importación, fortaleciendo la regulación de las tarifas de los servicios públicos como agua, luz, teléfono y transporte; hacer efectivo el principio del acceso a los servicios de salud pública de manera gratuita; enfocar la atención en los precios de las medicinas y los servicios de salud, para mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos; iniciar una campaña masiva y novedosa de participación nacional contra el analfabetismo.

Adicionalmente a la emisión de las leyes mencionadas se implementaron los siguientes tres sistemas: el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión (SINAFIP) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los dos últimos administrados por Segeplan.

3. Fortalecimiento del Sistema Financiero del País:

La estructura básica de la legislación financiera guatemalteca emitida en 1945 y 1946 permitió el ordenado funcionamiento del sistema en sus primeros cuarenta años de vigencia.

Al concluir la década de los años ochenta resultó evidente que tanto las crisis económicas regionales, como la liberalización de la banca y de los mercados financieros internacionales, los avances en materia electrónica, de computación y de las telecomunicaciones, la internacionalización de los mercados de valores y de capitales, así como la mayor interdependencia en el mercado internacional, rebasaron la concepción que de tales mercados tuvieron los legisladores de los años cuarenta.

Como reacción a ese proceso de obsolescencia de la legislación financiera, en 1993 la Junta Monetaria aprobó el Programa de Modernización del Sistema Financiero Nacional. Del proceso de reflexión y análisis generado en torno a la implementación de este programa, a lo largo de la década de los noventa, resultó evidente la necesidad de una reforma integral que implicó reformar todo el conjunto de normas y leyes que regían al sistema de banca central y a la intermediación financiera.

Los lineamientos de la reforma integral se formalizaron en el año 2000, cuando la Junta Monetaria emitió la Matriz del Programa de Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional²⁴. Esta matriz se integró por un conjunto de acciones que en conjunto pretendían establecer las bases para la reforma integral (programa de corto plazo), la reforma integral a las leyes financieras y las

²⁴ Resolución JM-235-2000

modificaciones reglamentarias que comprendieran la normativa que desarrollaría el contenido de la reforma integral de las leyes financieras.

La preparación de la reforma integral de las leyes financieras se centró en la elaboración de cuatro leyes fundamentales:

- a) Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Orientada a favorecer la estabilidad macroeconómica que permita a los agentes económicos la correcta toma de decisiones referentes al consumo, al ahorro y a la inversión productiva.
- b) Ley Monetaria. Orientada al establecimiento de las responsabilidades de la emisión monetaria, la definición de reservas internacionales y la determinación de las especies monetarias.
- c) Ley de Bancos y Grupos Financieros. Orientada a propiciar la estabilidad del sistema financiero, permitir una mayor eficacia en la canalización del ahorro, fortalecer el sistema de pagos y aumentar la solidez y solvencia del sistema financiero.
- d) Ley de Supervisión Financiera. Orientada a favorecer la solidez y solvencia del sistema financiero, promover el ahorro al propiciar la confianza del público en el sistema bancario y viabilizar la estabilidad del sistema financiero.

Para ello se debía fortalecer a la Superintendencia de Bancos, otorgándole independencia funcional, y dándole facultades para ejercer con efectividad, la vigilancia e inspección de las entidades financieras del sistema.

Las cuatro leyes fundamentales, cuya vigencia inicia el 1 de junio de 2002, en conjunción con la Ley de Libre Negociación de Divisas²⁵, constituyen un cuerpo integral y consistente de regulación financiera que atiende la delegación que el Estado, por mandato constitucional, hace al sistema de banca central de ejercer vigilancia sobre todo lo relativo a la circulación de la moneda.

4. Nuevo sustento jurídico de la gestión de la planificación para el desarrollo

Después de los Acuerdos de Paz los gobiernos inician un proceso de reformas jurídicas que daban lugar a nuevos espacios de participación ciudadana entre ellos, la Ley de Consejos de Desarrollo, el nuevo Código Municipal y la Ley de Descentralización; cuyas iniciativas se orientaban a promover una mayor participación de la sociedad en la planificación del desarrollo a nivel local,

²⁵ que cobró vigencia en mayo de 2001

particular de los grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres, los pueblos indígenas y los pequeños empresarios rurales.²⁶

Con estas medidas se amplió el contexto jurídico de participación de los ciudadanos, y una mayor aproximación de la oferta del Estado hacia las demandas de los ciudadanos en los territorios, procurando que las inversiones y la intervención pública fuese más eficiente y eficaz en el cumplimiento de metas y logros del desarrollo.

El Artículo 134 de la Constitución de la República de Guatemala referido a la descentralización y la autonomía, imprimió en el funcionamiento de la Segeplan la gestión de un modelo de gestión territorial basado en las potencialidades endógenas de los territorios, en cuya construcción social es determinante la identidad cultural como expresión de las demandas sociales y políticas. Según este acuerdo, todas las entidades públicas tienen la obligación de “mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado” y coordinar su política institucional con la Política General del Gobierno. También deben elaborar sus presupuestos, elaborar memorias de labores e informes de gestión, y facilitar la fiscalización de sus acciones, para la mayor eficiencia y cumplimiento de los fines institucionales y los objetivos nacionales.

Para ello la función de planificación se apoya también en la Ley del Organismo Ejecutivo, así como en la las siguientes leyes:

4.1 Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.

Este cuerpo legal tienen por objeto desarrollar el deber Constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado

La descentralización según esta Ley es concebida como el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado

²⁶ Octavo informe MINUGUA, párrafo 64 y 68

4.2 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.

Esta Ley en su articulado indica que el objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo, es el de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial planes y programas presupuestarios tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Dentro de las funciones estipuladas para cada uno de los niveles que conforman el Sistema de Consejos figura el este formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo tomando en consideración los planes de Desarrollo regionales y departamentales y enviarlos a la instancia inmediata superior.

Para cumplir con estas y otras funciones cada Consejo Regional y Departamental de Desarrollo contará con una Unidad Técnica responsable de asesorar en la elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes programas, y proyectos de desarrollo y preinversión pública en la Región o Departamento, según corresponda.

4.3 Código Municipal, Decreto 12-2002

El Código Municipal establece la figura de las mancomunidades como el mecanismo para la formulación común de políticas, planes, programas y proyectos ejecución de obras y prestación de servicios de su competencia; así mismo establece que el Concejo Municipal tendrá una oficina municipal de planificación que coordinará y consolidará los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

La oficina municipal de planificación podrá contar con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado que integran el Organismo Ejecutivo. Expresa que la municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de su municipio en los términos establecidos por las leyes.

Como puede deducirse las tres leyes mencionadas con anterioridad, crean las posibilidades de fortalecimiento de la función de planificación del Estado en el desarrollo, propiciando que la misma se lleve a cabo de manera desconcentrada y con la participación de la ciudadanía.

4.4 Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97

La Ley Orgánica del Presupuesto en su artículo 8 vincula la planeación con el presupuesto gubernamental, definiendo que “los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado” elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, con el fin de “alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”. Asimismo en su artículo 20, previene a las entidades públicas en la elaboración de sus “propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública en particular”, basadas en las políticas y lineamientos generales dictados por el Organismo Ejecutivo, a través de las entidades rectoras del proceso presupuestario y de planificación: Minfin y la Segeplan.

5. Plan de Gobierno 2004-2008, Administración Oscar Berger

A partir de enero de 2004, la Administración Berger ejerció su mandato estableciendo lineamientos generales de gobierno 2004-2008 que constituyeron la política general de ese período. Esta política dio orientaciones al ámbito nacional, sectorial e institucional.

El gran reto lo constituía la creación de empleo y bienestar, para ello se trabajó en cuatro pilares siendo estos: La Inversión Social, la creación de condiciones para producir, la sostenibilidad ambiental y la seguridad integral. Los cimientos que constituyeron la forma de gobernar priorizaron la solidaridad e inclusión, la descentralización y participación y la reforma política del Estado.

Las estrategias en la línea de mejorar el empleo y el bienestar estuvieron enfocadas a dar apoyo a cooperativas y las micro, pequeñas y medianas empresas, desarrollo rural y motores de crecimiento. En las formas de gobierno las estrategias fueron la búsqueda de consensos, probidad, transparencia y austeridad, la revitalización de los acuerdos de paz.

En este período, Segeplan avanzó en el mejoramiento de los aspectos programáticos de las políticas públicas, haciendo esfuerzos por lograr la alineación de los objetivos estratégicos de gobierno, de ministerios y secretarías, de entidades y de unidades operativas. Se trabajó en la definición de objetivos estratégicos institucionales, como orientaciones de mediano plazo y el marco estratégico para fijar el norte y referir procesos de gestión organizacional, política y de programación.

Para dar seguimiento a la gestión se utilizó el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) que fue una herramienta de planificación utilizada para programar, gestionar y dar seguimiento a las metas establecidas en el marco de la Política General de Gobierno.

En el área de salud pública se trabajó en el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento del sistema de los servicios públicos de salud, la ampliación de cobertura dando prioridad al área rural, garantizar la prestación de servicios de salud de calidad a las personas, con énfasis en la reducción de la mortalidad materna e infantil, garantizar la calidad en la formación de personal técnico y profesional del sector salud. Se utilizaron instrumentos como el Programa de Escuelas Sanas para combinar los esfuerzos de educación y salud en el área rural.

La política de vivienda contemplaba el mejoramiento de barrios, infraestructura básica para las áreas marginales, mejoramiento de la calidad de la vivienda a través de la construcción y dotación de materiales, el otorgamiento de vivienda por medio del seguro de hipoteca, entre otros.

Durante este gobierno se observaron avances en la implementación y fortalecimiento de mecanismos gubernamentales de transparencia, finalización de las gestiones para el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), lanzamiento oficial del gran diálogo nacional

La institucionalidad de la paz se vio fortalecida, ante un estancamiento generalizado del proceso en el cumplimiento de los acuerdos de paz. Se impulsaron las mesas intersectoriales de diálogo y participación y las mesas departamentales de concertación y seguimiento a los Acuerdos de Paz.

En el ámbito del fortalecimiento de los Ingresos del Estado, este gobierno dentro del marco de un pacto fiscal logro acuerdos para agenciarse de recursos para mejorar su gestión en la prestación de bienes y servicios públicos. La reforma tributaria de 2004 estuvo dirigida a fortalecer el Código Tributario, ampliar la base imponible, readecuar las categorías impositivas del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y a establecer el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), como instrumento para restituir los ingresos dejados de percibir por la suspensión del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA).

En el año 2006 se emitió el Decreto Número 20-2006 del Congreso de la República, que aprobó las “Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria”. Esta ley estableció un conjunto de medidas que tienen como objetivo dotar a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de herramientas para profundizar los procesos de fiscalización y control de los contribuyentes, prevenir y combatir la evasión y la elusión tributarias.

Durante este período la administración de gobierno puso en marcha estrategias de apoyo a la política general. Durante los años 2005 y 2006, el Programa de Reactivación Económica y Social ¡Vamos Guatemala! cobró

vigencia, y se convirtió en la expresión programática de los lineamientos de gobierno y apuntando a mejorar la armonía social, la competitividad y la confianza, por medio de cuatro grandes componentes estratégicos: Guate Solidaria, Guate Crece, Guate Compite y Guate Verde.

Guate Solidaria Rural fue una estrategia de gestión integral sobre las acciones del sector público que persiguió la reducción de la pobreza extrema, y avanzar en el cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Estrategia tuvo como premisa que la pobreza es una condición indigna e inaceptable, que amerita una gestión pública responsable, eficiente y solidaria.

La Estrategia descansó en cuatro ejes fundamentales y altamente relacionados: 1) Protección social mediante la provisión de servicios básicos, 2) el fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas, 3) la generación de oportunidades sociales y económicas y 4) la ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres.

6. Agenda Nacional de Competitividad

La Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015 construida a través de un proceso consensuado con más de 350 de los principales líderes y representantes de los diferentes sectores de todas las regiones del país, se constituyó por seis ejes estratégicos:

1. Sociedad sana, educada, capacitada e incluyente
2. Modernización y fortalecimiento institucional
3. Balance y sostenibilidad ambiental
4. Descentralización y desarrollo local
5. Fortalecimiento de la infraestructura productiva y tecnológica
6. Fortalecimiento del aparato productivo y exportador

Aproximadamente un 40 por ciento de las políticas públicas vigentes conllevó componentes formulados en administraciones de gobierno anteriores. Esta continuidad y vinculación de políticas a través del tiempo es importante para mantener el rumbo de la gestión pública y respaldar la legitimidad de las políticas elaboradas participativamente.

Se trabajó en la consolidación de la institucionalidad para el desarrollo rural, en la preparación de una propuesta de Ley Marco sobre Desarrollo Rural; el Gabinete de Desarrollo Rural desarrolló acciones para implementar la Política de Desarrollo Rural, principalmente en el marco del eje económico; en este sentido, se realizaron gestiones que contribuyeron a la aprobación del préstamo del Programa Desarrollo Económico desde lo Rural, que permitirá invertir cerca de Q500 millones para que los pequeños productores incrementaran sus ingresos.

El Gabinete de Desarrollo Rural formuló su Agenda Estratégica y Plan de Acción para el período 2008-2011, que contempló las principales acciones para enfrentar los desafíos más importantes del país.

Este gobierno también propuso hacer de la modernización de la gestión pública, una política de Estado. En el ámbito de la modernización, se desarrollaron esfuerzos para hacer más transparentes, eficientes y eficaces los procesos en la administración pública.

Se impulsaron varios sistemas que contribuyen tanto a la transparencia como a la modernización del Estado. Estos sistemas facilitaban información relevante a la ciudadanía sobre los gastos del Estado así como de los programas y proyectos. Así mismo, fortalecieron los procesos de gestión presupuestaria, la gestión por resultados, así como la orientación por políticas públicas del presupuesto de inversión.

El proceso de consolidación del mecanismo integrado de planificación y control del gasto público, a través de los siguientes sistemas: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). También sobresale la apertura al público del Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB), el cual fue de uso obligatorio según el Acuerdo Gubernativo 458- 2007, para todas las instituciones que integran el Organismo Ejecutivo.

La Segeplan se propuso como meta para el 2007 la evaluación técnica de 4,239 proyectos de inversión dentro del SNIP; de esta meta se alcanzó el 86 por ciento. En el cuatrienio se evaluaron 19,018 proyectos que significó un 96 % de lo programado. Con respecto al SIAF, el Ministerio de Finanzas se trazó la meta de implementar el SIAF-Muni en 210 municipalidades del país, la cual no fue cumplida a cabalidad.

En el marco de profundizar la descentralización y la participación ciudadana, la Segeplan implementó el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, que se orientó a la planificación y coordinación de políticas públicas y al fortalecimiento de la gestión a nivel nacional, regional, departamental, territorial, municipal y mancomunal. En el 2007 se elaboró 20 documentos de planificación estratégica territorial (PET) en 11 departamentos del país. Al mismo tiempo, se construyeron agendas para el apoyo técnico y para la descentralización, en 34 municipios y 4 mancomunidades del país. También se socializó la estrategia operativa y metodológica para la transferencia de competencias, en el marco de la descentralización.

Se fortalecieron los consejos de desarrollo, en especial el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) y sus seis comisiones (descentralización, interculturalidad, mujer, niñez y adolescencia, seguridad ciudadana). Se desarrollaron programas de capacitación para las Oficinas de Planificación Municipal (OPM), en los consejos municipales y comunitarios. Se conformaron comités comunitarios de mejoramiento y desarrollo, en varias localidades del país.

Se diseñaron planes estratégicos de desarrollo departamental y guías metodológicas para la elaboración de informes, en los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, así como en los departamentales. A lo anterior se suma la guía para la integración de los órganos de coordinación de los consejos comunitarios con el concejo municipal respectivo.

7. Plan De Gobierno 2008-2012 Álvaro Colom

En el 2008, las elecciones presidenciales dio el triunfo al Ingeniero Álvaro Colón, quien llega al poder con una oferta electoral que es adoptada como su plan de gobierno; basado en una filosofía social demócrata que aspira a construir una Guatemala libre, democrática, justa, más equitativa y próspera, que sea incluyente, con oportunidades para todos y todas.

Este plan en su implementación priorizó siete áreas estratégicas: a) Reforma del Estado, b) Seguridad, c) Políticas socio-ambientales, d) Políticas de inclusión e) Enfrentamiento exitoso de la crisis económica internacional, con énfasis en la producción y el desarrollo rural f) Transparencia g) Política exterior con proyección de liderazgo internacional y generación de oportunidades y apoyos para la política doméstica

Se pretendió impulsar un cambio de rol, que abandonara esquemas reduccionistas del papel de lo público frente a lo privado. Propugna la necesidad de realizar cambios profundos en la Administración Pública en los niveles de dirección, técnico y operativo, para enfatizar su papel en la conducción estratégica de la sociedad, promover la desconcentración y descentralización política, administrativa, económica, fiscal y financiera; concebir un nuevo sistema político que coadyuve al fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y a la participación ciudadana, y fortalecimiento del Estado de Derecho.

Las acciones conducentes al logro del cambio propuesto se inspiraron y orientaron en cuatro programas estratégicos: Solidaridad, Gobernabilidad, Productividad y Regionalidad, que debían traducirse en ocho políticas públicas.

El primero, Solidaridad, se basa en la lealtad humana e identifica dos políticas guía para el cumplimiento de sus postulados: la de desarrollo social y la

de desarrollo municipal. La Política de Desarrollo Social tiene por finalidad contribuir al desarrollo humano integral sostenido y sustentable de las y los guatemaltecos, con énfasis en la población más pobre.

En el marco de esta política se desenvuelve el Consejo de Cohesión Social, con la realización de varios programas, entre ellos: Mi Familia Progresiva, Escuelas Abiertas, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios, Mi Comunidad Produce, Agua Fuente de Paz, Cohesión Social Urbana, Todos Listos Ya.

Existió un número de programas de arrastre a los cuales se les dio continuidad como complementarios a la gestión trazada, entre ellos: Centros de Atención Integral (CAI) Hogares comunitarios, Centros de Atención y Desarrollo Infantil (CAD), Programa Creciendo Bien, Programa Nacional del Adulto Mayor.

La Política de Desarrollo Municipal tuvo como objetivo contribuir a la construcción de la democracia económica, social, política y cultural del país, a partir del desarrollo integral de la unidad autónoma de gobierno electo a nivel local: el municipio. Parte del reconocimiento del papel central de cada municipio en la articulación política y prestación de servicios a nivel local, con mayor proximidad entre la problemática y la capacidad de respuesta pública, en el marco de las prioridades y acciones nacionales.

Se reconoce la necesidad de priorizar el municipio en la definición de las estrategias nacionales de desarrollo, lo cual se concreta a través del Sistema de Consejos de Desarrollo como mecanismo de articulación de la administración pública en el territorio, identificando las líneas de inversión pública y avanzando en la definición y formulación de políticas públicas a nivel territorial. Puntualmente, se concreta en el impulso a procesos sistemáticos de construcción de democracia global en Guatemala, sobre la unidad básica de organización territorial del Estado, espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, en ejercicio del respeto a la autonomía municipal.

El segundo, Gobernabilidad, se asienta sobre la lealtad cívica y se instrumentaliza en tres planteamientos políticos: Seguridad y Estado de Derecho, Desarrollo Democrático y Agenda Legislativa.

La finalidad del primer planteamiento apunta a fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana, que se proyecta en múltiples niveles: familia, educación, institucionalidad y comunicación social. Se concreta en una estrategia nacional que define la protección de la vida, el impulso de la paz social y la protección de la integridad física y psicológica de la ciudadanía, con vista a la consolidación del estado de derecho. Así, vertebra el mandato constitucional y avanza en la agenda trazada por los Acuerdos de Paz, buscando la reducción y eliminación de los desequilibrios socioeconómicos, la discriminación, el racismo y

el machismo, entre otros males creadores de desigualdad y limitación de las oportunidades de desarrollo de cada persona.

El esquema de desarrollo democrático reconoce como esencial la construcción de ciudadanía, bajo el haz de la libertad, la igualdad, la justicia social y la solidaridad (valores básicos que inspiran la acción de la administración). Implica el fortalecimiento continuo de las capacidades de incidencia y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, el cual debe cumplir con mínimos de legitimidad, representatividad y racionalidad (es decir, fundado en razones y argumentos que reflejan el consenso de los actores involucrados). A su vez, se instrumentaliza en el monitoreo de la efectividad de la gestión pública, su desempeño e impactos, en la auditoría social y en la continua rendición de cuentas.

Esta territorialidad de la participación ciudadana que apuntala la democracia en cada área geográfica, identifica a la descentralización como un mecanismo de aportes valiosos.

En efecto, se refiere a una nueva ecuación del poder, que empuja el péndulo desde la concentración de las decisiones hacia la inclusión de más actores, quienes tienen mucho que decir sobre los propios intereses y necesidades, sobre la base de la cotidianeidad y proximidad. Nuevamente, el fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural asume vital relevancia.

En síntesis, la visión del desarrollo democrático apunta hacia el impulso de un modelo basado en la convivencia social, que se ancla en la coexistencia pacífica de guatemaltecas y guatemaltecos, en un marco de respeto a la diversidad, que permite mejorar las condiciones de vida de cada quien.

Por último, la labor en el área normativa se destina a legislar, fiscalizar e intermediar con el afán de responder a las aspiraciones y necesidades de guatemaltecas y guatemaltecos, con el objeto de consolidar la gobernabilidad democrática.

Con relación a la Regionalidad, los esfuerzos de la Administración se orientaron a posicionar al país con liderazgo y credibilidad externa, para incidir en la agenda internacional y darle una nueva imagen ante el concierto de naciones que confluyen en la sociedad internacional.

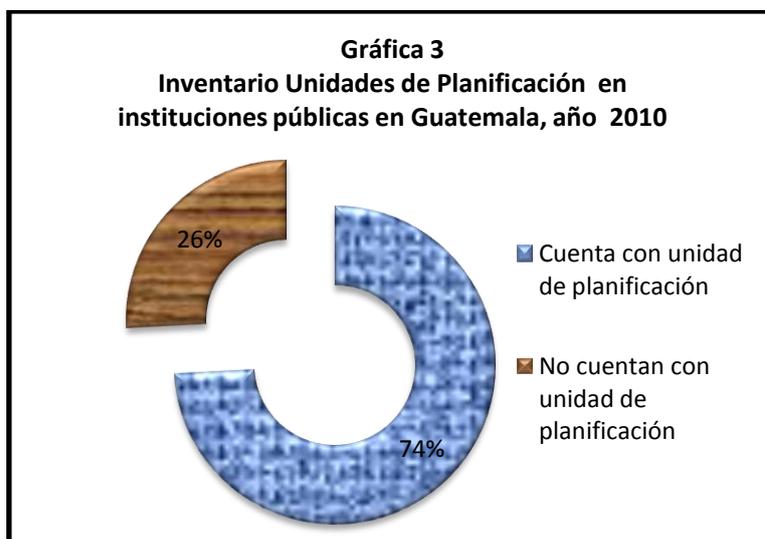
8. Unidades de Planificación en las Instituciones Públicas

La situación en la que se encuentran las unidades de planificación derivado de las reformas institucionales implementadas desde la década de los años

noventa, indica que las instancias de planificación asumieron diferentes figuras dentro de la estructura organizacional de las instituciones; las hay desde secciones, unidades o hasta divisiones, gerencias y secretarías de planificación. Predomina la figura de Unidad, seguida por Dirección y Gerencia.

La Segeplan realizó dos estudios sobre la situación de las instancias de planificación en la administración pública, ambos en el año 2010, uno de ellos en los primeros meses de este año y el segundo en el último trimestre de ese año.

El inventario sobre la situación de las unidades de planificación en las instituciones y la utilización de los instrumentos de planificación como el plan estratégico y el plan operativo evidenció en la primera medición que el 74 por ciento de las instituciones públicas investigadas contaba con una instancia de planificación, sin embargo era necesario fortalecer su funcionamiento; entre las instituciones que poseen instancia de planificación figuran los trece ministerios. El 26 por ciento de instituciones no poseía una instancia de planificación, algunas de ellas manifestaron que por el tamaño de la organización no era necesario la creación de esta figura y que la función era realizada en algunas de ellas por las unidades de administración financiera, por asesores específicos u otro empleado que se nombrara para tal fin.



Fuente: Unidad de Planificación Sectorial/ SEGEPLAN.

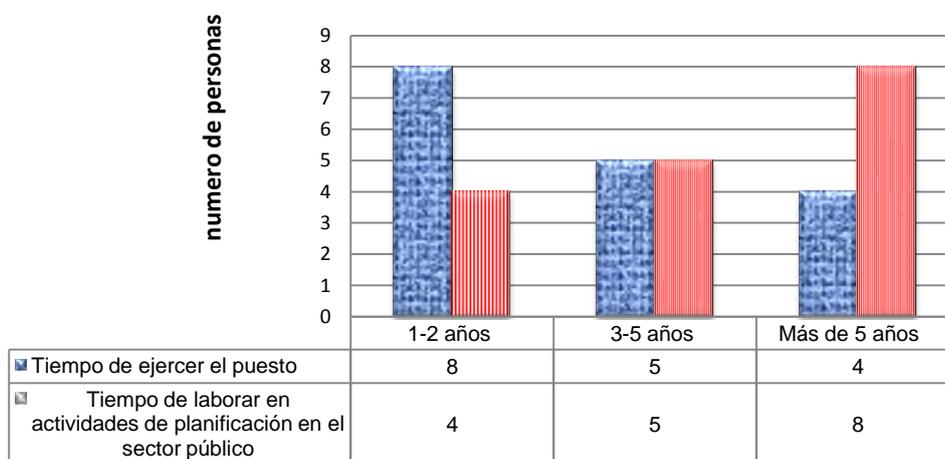
Otros aspectos evidenciados en este estudio realizado es que varias de las instancias son de reciente creación; la dotación de recursos para su funcionamiento es escasa, hay instancias de planificación en que su personal está representado por un sólo empleado. Así mismo es frecuente dentro de estas instancias la realización de otras funciones además de las propias de planificación, seguimiento y monitoreo, tales como las de desarrollo institucional con tareas como la elaboración de manuales de funciones, memoria de labores.

Las instancias de planificación existentes presentan el desarrollo de funciones similares como el diseño y formulación de políticas, planes y programas, el seguimiento y monitoreo, coordinación con otras instancias de la institución, la generación de información y estadísticas.

El segundo estudio sobre las instancias de planificación²⁷ fue llevado a cabo por Segeplan a través de la contratación de una consultoría específica financiada por el proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria (AGEP); el estudio realizó un análisis utilizando la metodología FODA; los resultados muestran que las instancias de planificación se ven afectadas por la presencia de reducidas capacidades de algunos directores y miembros del personal, limitación de recursos, ambientes inadecuados de trabajo, así como por la excesiva rotación de personal.

En el proceso de investigación seguido en la presente tesis, se realizó una encuesta a las instancias de planificación, para corroborar algunos aspectos que las caracterizan. La encuesta consideró una muestra de 20% de instancias de planificación, se entrevistó a un 59% de personas que desempeñaban la función directiva de esas unidades, el 23% al personal técnico y un 12% a personal de apoyo administrativo.

Gráfica 4
Permanencia del Recurso Humano de las Unidades de Planificación en instituciones públicas de Guatemala

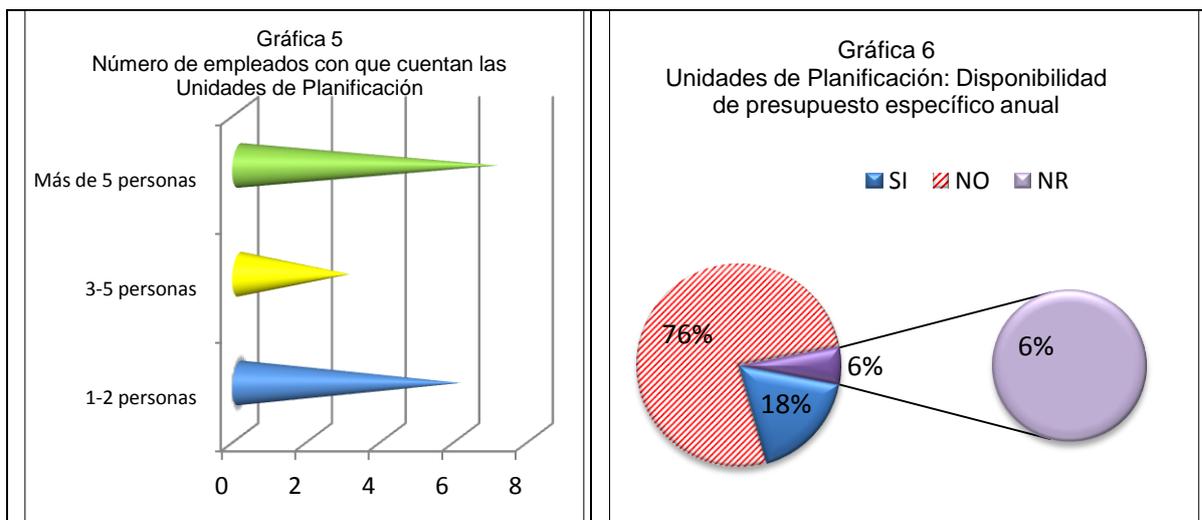


Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la encuesta practicada en unidades de planificación del sector público en Guatemala, 2011.

En relación al recurso humano, los resultados de la encuesta evidenciaron que más del 50% de las unidades de planificación poseen menos de cinco

²⁷ Se estima que el número de instituciones públicas que regularmente cumplen con los proceso de planificación, asistidos por Segeplan es de 84 instituciones. El segundo análisis en el 2011 cubrió el 50% de universo, mientras que el primer estudio tuvo una cobertura del 90% de instituciones.

empleados para desarrollar las funciones asignadas. Así mismo el 76% de estas unidades no tiene una disponibilidad específica de presupuesto anual.



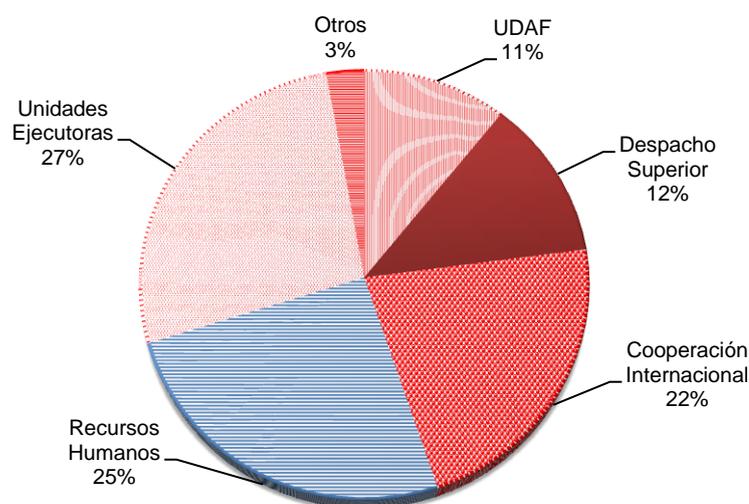
Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la encuesta practicada en unidades de planificación del sector público en Guatemala, mayo 2011.

Como amenaza para su funcionamiento y efectividad califican a la existencia de un alto porcentaje de directivos públicos que consideran la labor de planificación innecesaria y obstaculizadora, la presión política sobre las instituciones que condiciona los criterios técnicos e incluso amenaza la legalidad de la gestión, la escasa articulación con Segeplan y la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas, lo cual provoca desorientación e incertidumbre y la ausencia de una visión de conjunto de las políticas generales del gobierno lo cual provoca resistencia a la coordinación e integración.

Estas instancias llevan a cabo procesos que dan como resultado la producción de planes de corto, mediano y largo plazo como el plan estratégico, plan operativo anual consolidado, informes estadísticos (solicitados por diversas entidades gubernamentales), informes de ejecución física y financiera, manuales de organización y funciones, manuales de procesos y procedimientos, memoria de labores institucionales, informes de gestión, planificación y diseño de proyectos, proceso de programación, reprogramación, ejecución, creación y modificación de metas físicas y/o volúmenes de trabajo.

Para el desarrollo de estos procesos, las unidades de planificación guardan estrecha comunicación hacia dentro de sus instituciones y hacia afuera con instituciones del sector al que perteneces, entre ellas unidades ejecutoras e instituciones descentralizadas, así como con otras instancias como Minfin, Segeplan y la Cooperación Internacional entre otras.

Gráfica 7
Relaciones internas de las Unidades de Planificación
en Instituciones Públicas, Guatemala 2011



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la encuesta practicada en unidades de planificación del sector público en Guatemala, mayo 2011.

Un 12% manifestó tener comunicación con los despachos superiores, lo que hace suponer que en el 88% de las instituciones, las autoridades superiores no se involucran en estos procesos de planificación y presupuestación, delegando estas funciones a los mandos medios y técnicos. Hay más comunicación entre estas unidades y representantes de la cooperación internacional ello puede deberse a la ejecución de proyectos con financiamiento externo.

A nivel de relaciones hacia afuera, estas unidades mantienen estrecha relación en primer lugar con el Ministerio de Finanzas Públicas (22%), en segundo lugar con instituciones descentralizadas (19%) en tercer lugar con fuentes cooperantes (18%), un cuarto lugar lo ocupa Segeplan (16%); ello evidencia la necesidad de que esa Secretaria como ente coordinador de la planificación refuerce acciones para mejorar su presencia a nivel institucional y procurar que sus orientaciones sean acatadas en la formulación, ejecución y evaluación de cumplimiento de acciones planificadas y programadas.

El 82% de los entrevistados manifestó que el proceso de planificación se realiza de manera participativa con todas las unidades que conforman la institución. En este marco, el 71% indicó que este proceso es aceptable, en tanto que un 30% manifestó que el mismo debe ser mejorado.

9. La planificación en la Administración Pública de Guatemala, bajo un modelo de desarrollo neoliberal.

En opinión de los informantes calificados el modelo de planificación implementado a partir del año 1996, cambio la lógica del sistema de planificación que se venía ejecutando en el sector público desde los años sesentas. Se incorporó el modelo de planificación vigente, que es más de carácter empresarial y militar: planificación estratégica y operativa, mismo que presenta vacíos y debilidades que hacen que la planificación sea ineficiente e ineficaz.

Es cortoplacista e inefectivo, sin mayor incidencia en la agenda de desarrollo del país dado que el mismo no incluye planificación global ni sectorial, en la que se tendrían que alinear los planes estratégicos y operativos del sector público. No se da continuidad a las propuestas encaminadas a establecer un modelo a nivel nacional. No existe un modelo fuerte por el abandono que ha sufrido la planificación desde la década de los años ochenta.

En el marco de las reformas liberales, el enfoque se orientó a hacer eficientes los servicios públicos – se realizó una privatización de los mismos, sin que existiera un análisis prospectivo que permitiera tener criterios fundamentados sobre la conveniencia o inconveniencia de estas decisiones.

En los años subsiguientes, no se vislumbró la intención de recuperar la planificación y se deja a las fuerzas del mercado ocupar un espacio en el que el rol de la planificación no tiene ninguna incidencia. Los instrumentos de gerencia creados hasta la actualidad como los sistemas de planificación territorial son correctos y van en la lógica de las inversiones pero aún no tienen respaldo legal para alcanzar dimensiones de Estado.

Con la promulgación del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo se reduce el rol de la planificación de la Segeplan y con ello se rompe la visión de largo plazo dentro de la administración pública. Se inició un proceso de debilitamiento de las unidades de planificación del sector público y se observan procesos regidos por la decisión política, las emergencias o por coyunturas de diferente tipo, sin darle continuidad a gestiones o procesos iniciados a nivel sectorial e institucional.

Se da preponderancia a la toma de decisiones por parte de las áreas financieras centrales, sectoriales e institucionales. Según los informantes claves, la Ley del Organismo Ejecutivo fortaleció las rectorías sectoriales pero debilitó a la instancia nacional de planificación, dejándola sin mayor incidencia.

Los ministerios sectoriales en cumplimiento a lo estipulado por la Ley del Organismo Ejecutivo ejercen la rectoría sobre las instituciones del sector; varias

actividades inherentes a la administración pública son ejecutadas a través de organizaciones no gubernamentales, debilitando aún más la presencia gubernamental en los territorios. Se realizan ejercicios de planificación de manera aislada, por diferentes ministerios e instituciones, sin embargo una planificación del desarrollo a nivel nacional no se ha llevado a cabo.

Se promueve una planificación para el desarrollo desde la administración pública de manera descoordinada, dado que cada sector tiene un rector sectorial y el rol político de la Segeplan es débil para promover la articulación y coordinación intersectorial y multinivel. La administración pública en Guatemala lleva a cabo procesos de programación y asignación financiera vía el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, con escasa articulación a procesos de planificación.

Los esfuerzos han ido en la línea de crear e implementar herramientas en los niveles técnico administrativo pero no alcanzan marcos más sostenibles y esa fragilidad es notable al no tener respaldo legal que les dé continuidad y obligatoriedad.

En relación a la inversión pública, en 1993 se lleva a cabo un inventario nacional de proyectos y se da inicio al funcionamiento del Sistema Nacional de Información y Seguimiento de Proyectos (SINISEP) creándose de esta forma las bases para la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública. El SINISEP incorporó a todas las instituciones e instancias públicas a nivel nacional involucradas en la administración y ejecución de proyectos de inversión y de cooperación técnica.

Con el correr del tiempo el SINISEP da paso a otros nuevos sistemas como el Sistema de Información Integrada (SII), posteriormente surge el SIGOB y otros más, ello evidencia la necesidad que se ha mantenido a lo largo del tiempo por contar con instrumentos que faciliten un mejor seguimiento a la administración pública y facilite la toma de decisiones. Así mismo se establecieron otros sistemas gubernamentales para el manejo de información y la creación de estándares en los procesos, aunque los mismos no son de observancia obligatoria y general para las instancias del Estado que participan en los procesos de planificación.

Se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aunque se ha logrado alcanzar los resultados esperados, la manipulación política que se ha hecho de los proyectos de inversión, que más responden a intereses particulares, que a intereses del desarrollo del país.

Los esfuerzos no han sido suficientes para lograr que la inversión pública guarde estrecha relación con los procesos de planificación. Si bien se observan

avances, está por su cantidad, calidad y priorización aún no contribuye sustancialmente al cumplimiento de una agenda de desarrollo.

No existe posibilidad de posicionar un sistema de planificación para el desarrollo bajo un modelo que privilegia medidas neoliberales, dado que el neoliberalismo persigue posicionar al mercado, persigue minimizar al Estado y a la Administración Pública y no fortalecer la planificación para el desarrollo del país.

La corriente neoliberal no brinda el marco adecuado para el establecimiento de un modelo de planificación para el desarrollo y en Guatemala se ha aplicado bajo el criterio que se trabaja en un modelo de atención coyuntural, estos aspectos dificultan el establecimiento de un proceso ordenado, moderno y congruente.

Es necesario encontrar un modelo que establezca equilibrio entre las necesidades de crecimiento y las de desarrollo, máxime en países como Guatemala con niveles altos de pobreza y desigualdad. Alcanzar un marco de orientaciones de más largo plazo que sea coherente con el sistema de inversiones públicas.

Para tener una planificación del desarrollo que realmente impulse la mejora de las condiciones de la sociedad guatemalteca y su interacción a nivel internacional, es necesario dar respuesta a una serie de preguntas que resultarán triviales, sin embargo aún no han sido respuestas por la sociedad guatemalteca: ¿Qué Estado queremos? , ¿Cuáles son sus características y dimensión?, ¿En cuánto tiempo queremos lograrlo?, las respuestas a estas interrogantes requiere de procesos de consulta y discusión, así como el llegar a consensos políticos y sociales que además permitan el establecimiento de políticas públicas de largo plazo.

Guatemala posee una administración pública reducida y débil, que no responde a las demandas ciudadanas en el marco de una agenda de desarrollo. Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) hay varios indicadores para determinar el tamaño del Estado, de estos se citaran dos; uno de ellos el establecimiento de la participación del gasto público en relación al Producto Interno Bruto, el cual según los datos estadísticos del Banco de Guatemala (medidos a precios de 1958), este indicador en la década de los años noventa en promedio si situó en 11.6% y para los primeros seis años de la década del dos mil en 11.4%, lo que indica una baja participación.

El segundo indicador corresponde a la disponibilidad de recurso humano para atender a la ciudadanía, es decir el establecimiento del número de empleados público ante el número de población total del país que demanda la

atención a través de la administración pública. Según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), para el año 2010 la administración pública registró una nómina que ascendió a 260,060 servidores públicos²⁸, para ese año se estimó una población total de 14.4 millones de habitantes, lo que hace suponer una relación de 1:55 es decir que existió un empleado público por cada 55 habitantes, lo cual en comparación con países con mayores niveles de desarrollo donde la relación es de 1:22, existe una brecha elevada que debe ser considerada en futuras estrategias a desarrollar para fortalecer la administración pública.

Otra característica importante se refiere al nivel de formación del servidor público; para el 2010 la ONSEC registro que un 31% de los servidores públicos contaban con educación primaria, el 21% con formación a nivel de diversificado, un 10% con estudios universitarios y 15% graduados a nivel universitario.

9.1 Vinculación plan- presupuesto

La importancia de la vinculación plan-presupuesto radica en que es indispensable que la administración pública satisfaga las demandas de la ciudadanía, de manera eficiente y eficaz; ante la escasez de recursos, la identificación de la problemática a intervenir, los cursos de acción para esa intervención, así como los recursos necesarios y su combinación que permita una gestión eficiente y eficaz es indispensable; cualquier acción sin estas condiciones presentará un falso sentido de logro en la implementación de una agenda de desarrollo.

A decir de los entrevistados claves, la vinculación plan-presupuesto es factible siempre y cuando las capacidades de planificación se fortalezcan, al igual que las capacidades de negociación presupuestaria, y el presupuesto se subordine a la planificación. Ello explica que depende de voluntades concertadas entre funcionarios institucionales y los políticos; la pregunta es si existe un interés real de lograrlo... un dilema de proporciones gigantescas para un Estado con escasa capacidad de incidir en la realidad.

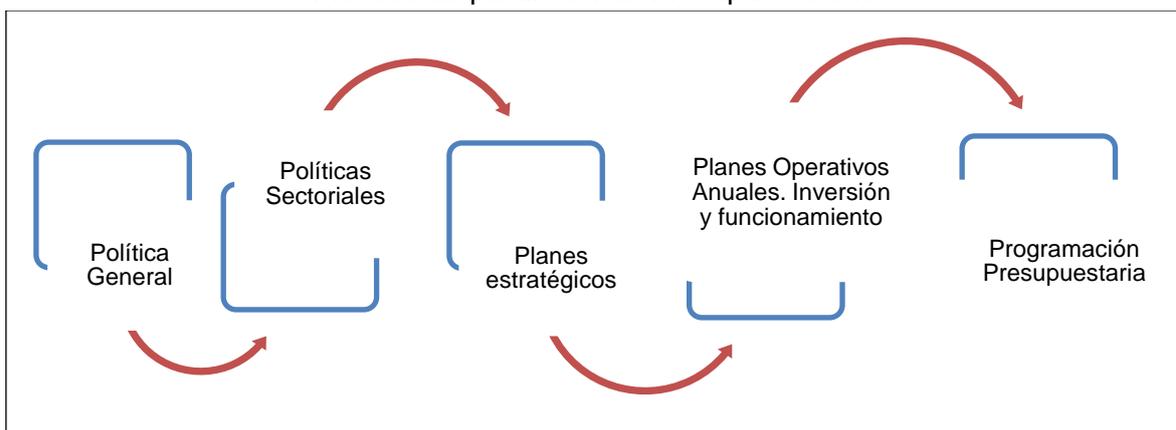
Para que un plan sea expresado presupuestariamente es necesario que la institucionalidad pública cumpla con las funciones asignadas por ley, responda a las políticas públicas y lleve a cabo un proceso de planificación participativo y consciente, considerando la disponibilidad real de recursos.

El presupuesto es el límite de gastos que una entidad puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir, y debe ser la expresión financiera de los programas y proyectos que ejecutará para alcanzar los objetivos trazados en el plan.

²⁸ Renglón 011 "Personal Permanente", Renglón 022 "Personal por Contrato". Incluye puestos de tiempo parcial

Esquemática y teóricamente la vinculación plan-presupuesto debe observar la siguiente relación, la cual implica la existencia de un efecto cascada o un principio de correspondencia entre los diferentes instrumentos utilizados en la administración pública para atender las demandas de la población.

Gráfica 8
Proceso de planificación- Presupuestación



Fuente: Elaboración propia en base a información Segeplan 2011

En opinión de los informantes claves, la alineación entre políticas públicas, planes, programas y proyectos es viable en los casos en los que estos instrumentos de gestión son planteadas en forma alineada. En los casos de formulación aislada se debe realizar una evaluación imparcial y objetiva de las políticas, planes, programas y proyectos en los diferentes sectores e instituciones para establecer su correlación o iniciar un proceso de modificación y adaptación, y en algunos casos de reformulación a fin de que las mismas tengan una alineación, pero ante todo bajo la premisa de el logro de apuntalar una Visión de País.

La vinculación de los procesos de planificación y presupuestación desde la fase de la formulación hasta el seguimiento y evaluación, pasando por la programación y presupuestación es más compleja y desafiante cuando planificación y presupuesto coexisten como instrumentos separados, comandados por instituciones públicas que a pesar el pertenecer al Organismo Ejecutivo mantienen una gestión independiente y autónoma, con funciones específicas establecidas por un cuerpo legal, objetivos institucionales divergentes, uso de la información que emana de los procesos de gestión y horizontes temporales discordantes, que poseen su propio liderazgo ante las instancias técnicas y políticas, su propio estilo de gerencia y ritmo de trabajo.

El interés en reposicionar a la planificación en el sector público y darle al presupuesto un rostro humano ha provocado una mayor comunicación y

coordinación aunque insuficiente y temporal entre los entes rectores de estos procesos en Guatemala, Segeplan y el Minfin y entre estos y los distintos actores participantes en los procesos de planificación y presupuesto.

Esta coordinación ha permitido avances en el establecimiento de acuerdos sobre la nomenclatura y definiciones, la elaboración del cronograma para la formulación plan-presupuesto que contempla 7 hitos importantes: i) Validación de estrategia y evaluación de la política, ii) Orientaciones estratégicas y techos, iii) normas e instrumentos de formulación, iv) Proceso de capacitación, v) Divulgación de techos y Normativa, vi) Proceso de formulación institucional, vii) Integración, entrega del presupuesto y revisión.

a. Iniciando la vinculación desde las políticas públicas:

Las políticas públicas se materializan a través de planes, programas y proyectos y su cumplimiento trasciende en muchos casos al ámbito de una institución, y dentro de una institución puede existir más de un programa que responda a una misma política, en consecuencia es poco frecuente que una política pública se exprese como tal en el presupuesto.

La Segeplan actualmente dispone de un inventario de 47 políticas públicas²⁹ que compiten por la programación institucional y la asignación de recursos. De éstas el 25% corresponden al sector ambiente y agua; varias de ellas no contemplan en su estructura planes de acción que identifique los principales programas y no identifican plenamente a sus ejecutores. Políticas transversales como las de género, la niñez, pueblos indígenas no han desarrollado un instrumental que facilite a las instituciones públicas su observancia en la programación de acciones para su cumplimiento.

Según la Ley Orgánica de Presupuesto, la Segeplan debe anualmente evaluar la política general de gobierno, siendo este un insumo con el que se inicia el proceso de formulación, sin embargo este ejercicio se realiza como un requisito para cumplir con el mandato establecido en esta Ley; su carencia de orientación política y practicidad, limitan la posibilidad de que el Minfin lo vea como un referente al momento de asignar los recursos financieros a las instituciones. Para solventar esta situación, la Segeplan inició en el año 2010, la formulación del documento titulado orientaciones estratégicas de política, cuyo objetivo fue brindar elementos para el diseño de plan-presupuesto basado en la priorización de acciones de política pública.

²⁹ En el 2011 la Segeplan conformó un repositorio (clearinghouse) de las políticas públicas emitidas por diversas instituciones, el mismo está disponible en la página Web de dicha institución.

b. Haciendo operativas las políticas públicas

La debilidad institucional en los procesos de planificación se evidencia en que la agenda mínima de desarrollo que favorezca a la ciudadanía de manera integral presenta serias limitaciones en su ejecución. La planificación ha sido visualizada como un trámite con el que debe cumplirse y no como un instrumento de gestión que permita la previsión, el ordenamiento de acciones, la transparencia y rendición de cuentas.

Según Segeplan, en el proceso de planificación 2011 se evidenció que de 84 instituciones públicas, solo el 26% contaban con plan estratégico de mediano plazo y que varios de ellos no eran utilizados como orientación en los procesos de planificación y presupuestación anual.

En relación a los planes operativos, en ese mismo año, 84 instituciones cumplieron con entregar su plan operativo anual; de estos el 33% no respondió a orientaciones estratégicas de política, el 87% cumplió con la inclusión de un marco estratégico institucional (visión, misión, objetivos estratégicos) diagnóstico, objetivos operativos, acciones productos, metas (intermedias y /o terminales) e indicadores. En tanto que el análisis de coherencia reflejó que sólo el 68% de los planteamientos era consistente. (Véase detalle en anexos)

Esta situación cambio levemente para el ejercicio plan-presupuesto 2012, elaborado en 2011 por 74 instituciones que entregaron su Plan Operativo Anual en cumplimiento a lo estipulado en la Ley, el 38% contaba con el plan estratégico. El 85% enmarcó su gestión programada en el cumplimiento de una política pública. El 19% de Poas no fueron costeados y de los que fueron costeados el 23% no coincide con los techos presupuestarios asignados por el Ministerio de Finanzas Públicas.³⁰

Es oportuno mencionar que Segeplan en cumplimiento a su mandato legal, asesora y brinda asistencia técnica en el proceso de planificación, mas no tiene el suficiente soporte legal para hacer valer sus criterios ante las instituciones públicas. Existe un cuerpo de mandatos legales dispersos que apuntalan la planificación, sin embargo esa normativa no da la fuerza necesaria a la Segeplan para ejercer técnica y políticamente su función como órgano de planificación del Estado.

Otros aspectos que inciden en la baja vinculación es la ausencia de unidades de planificación en varias instituciones públicas, y varias de las existentes se caracterizan por sus múltiples debilidades, la movilidad del recurso humano motivada por la carencia de una Ley de Servicio Civil que permita una

³⁰ Registros institucionales de SEGEPLAN, Dirección de Planificación Sectorial, ejercicio 2011

carrera administrativa, debilita los procesos de planificación. Otro aspecto que ha incidido en la falta de vinculación efectiva entre estos dos instrumentos es que se requiere a las instituciones elaborar y entregar sus planes operativos sin haber recibido del Minfin los techos presupuestarios asignados, lo que le resta validez al ejercicio de planificación.

En relación a la inversión pública se evidencia una debilidad marcada en las capacidades para formular proyectos de inversión. La Inversión pública en el territorio (departamental y municipal) está desconectada de la inversión sectorial y de la planificación. Hasta hace unos años atrás el SNIP funcionaba como una base de datos más que un sistema de planificación, programación y análisis de la inversión pública.

c. Creación del Sistema Nacional de Planificación

El Sistema Nacional de Planificación –SNP– se concibe como la articulación dinámica y multinivel (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional) de los procesos de planificación y ordenamiento territorial con los procesos de planificación sectorial e institucional del Organismo Ejecutivo, enmarcado en el conjunto de políticas públicas y directrices de inversión pública nacional para el desarrollo humano sustentable.

Segeplan ha aportado al proceso de planificación la incorporación del enfoque territorial y ordenamiento territorial, por primera vez el país se cuenta con planes de desarrollo: en el 2011, se contaba con 311 planes municipales, 16 planes de desarrollo departamental y 4 regionales elaborados bajo una metodología homogénea que además de plasmar las líneas de acción estratégicas aprovechando las potencialidades de los diferentes territorios ha logrado un diagnóstico del país y la identificación preliminar de más de 30,000 demandas ciudadanas que aunque a nivel de idea fueron considerados como valiosos insumos para avanzar en la elaboración de un plan nacional de desarrollo.

d. Proceso de presupuestación

La Constitución Política de la República de Guatemala en el capítulo IV Régimen Financiero artículo 237 establece que la unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La técnica facilita la formulación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y

financieros. Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.

El presupuesto por programas está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales, se distribuyen los fondos para ejecutar lo programado, esto debe precisarse e integrarse en una nomenclatura uniforme en la que se apoye técnicamente la programación del presupuesto.

El PPP tiene como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, en sus inicios planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto.

El presupuesto, además de las categorías presupuestarias (programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras) incluyen partidas no asignables a programas (por ejemplo las amortizaciones de deudas) y partidas, incluidas en los programas, que transfieren fondos a otras jurisdicciones del Sector Público como los departamentos, municipios y al Sector Privado, quienes tienen a su cargo los servicios mediante los cuales se satisfacen diversas necesidades de la población y de otros entes públicos y privados, en función de políticas públicas y cuya ejecución no se efectúa en el ámbito de la Administración Pública.

Guatemala observa una alta rigidez del presupuesto público, según el Minfin, aproximadamente 90 centavos de cada quetzal recaudado tienen un destino específico; esto limita seriamente la capacidad de maniobra del Gobierno y no permite la asignación adecuada de recursos a programas prioritarios de gobierno.

Exceso de transferencias presupuestarias, debilidad en la formulación del presupuesto multianual, divorcio entre las unidades de planificación y unidades de administración financiera, dificultades en integrar los sistemas de información de presupuesto y planificación; debido a que el presupuesto es una herramienta netamente financiera, es usual que el sistema de presupuesto y el de planificación no se comuniquen, afectando la vinculación.

Según Bonnefoy, J.C. y R Martner (2008) encontrar una unidad de medida común que permita relacionar la información de presupuesto y planificación no ha sido simple, cuando desde la lógica del plan se ha escogido una meta o bien un producto estratégico, subsiste el problema de cómo vincular al plan aquellos recursos presupuestarios que no tienen vinculación con las metas o productos.

Un importante avance es la vinculación entre el Sistema Nacional de Inversión Pública y el SIGES, que permite relacionar los proyectos de inversión con el presupuesto. Además de contribuir a mantener la transparencia del

proceso, aporta orden y prioridad a la inversión pública en cuanto a la asignación presupuestaria.

Para solventar las desigualdades o conocimiento parcial sobre el proceso plan-presupuesto, los entes rectores han desarrollado anualmente un programa de capacitación de manera coordinada dando a conocer los instrumentos metodológicos a aplicar, las orientaciones de política y la normativa a observar.

El Minfin se caracteriza por contar con un vasto instrumental para la formulación y ejecución del presupuesto por programas, situación que no sucede con Segeplan, ello debido en parte al debilitamiento sistemático sufrido por la planificación y su ente rector. A pesar de ello, esta Secretaría ha posicionado en los últimos dos años una guía metodológica en apoyo a este proceso. Se ha promovido la emisión por parte del Presidente de la República del Instructivo General de Planificación, que incorpora normas importantes para la elaboración de la planificación estratégica y operativa por parte de las instituciones, su vinculación con el presupuesto, pero también mandata a las instituciones a crear y/o reforzar sus unidades de planificación y a conformar la comisión institucional plan-presupuesto que logre la comunicación y coordinación de las instancias correspondientes en la formulación y seguimiento a la ejecución del plan-presupuesto.

e. Gestión pública orientada a resultados

Con miras a lograr un avance en la vinculación efectiva entre plan-presupuesto los entes rectores han iniciado un cambio hacia la gestión pública orientada a resultados que implica: i) Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a la consecución de resultados; ii) Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianual; iii) Busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas públicas.

La implementación de esta modalidad de gestión requiere un cambio fundamental en el modo de pensar, de centrarse en los insumos de programación, a centrarse en los efectos deseados y luego identificar qué insumos y productos se necesitan para lograrlos y alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.

Requiere pasar de una visión centrada en quien gasta y que compra a un presupuesto por programas que indican los bienes y servicios que se deben producir y poner a disposición de la población. En este sentido, los recursos financieros deben asignarse de acuerdo a esa producción para satisfacer las necesidades de la población.

Para lograr una efectiva vinculación plan-presupuesto, durante el proceso de formulación del Poa, se debe analizar el proceso de producción de bienes y/o servicios, y estimar los costos de producción. Esta etapa es indispensable, previa la asignación formal de los recursos.

Se prioriza como un elemento clave la identificación de bienes y servicios en las instituciones públicas, para ello se cuenta con una metodología que se ha incorporado en la Guía de Planificación de Segeplan. Esta identificación y caracterización de las carteras de bienes y servicios de las instituciones guardan estrechamente relación con el cumplimiento de sus mandatos legales así como el cumplimiento de políticas públicas y las demanda emanadas de los territorios.

Junto a la asignación presupuestaria, debe tomarse en cuenta la evaluación del gasto público en términos de calidad e impacto para disminuir las brechas de inequidad y el consecuente mejoramiento de los indicadores sociales económicos y ambientales.

Sin embargo este es un tema en que los esfuerzos realizados hasta el momento han sido insuficientes, su abordaje integral requiere nuevamente la voluntad política y técnica de las instituciones, para que partiendo de las funciones institucionales y sus responsabilidades analicen la cadena de resultados e indicadores y se establezca una batería de indicadores a lo largo de la cadena de producción que permita visualizar la vinculación plan presupuesto y la obtención de resultados.

10. La Agenda de Desarrollo en Guatemala

Guatemala es un país que ocupa un territorio de 108,889 kilómetros, posee una amplia diversidad natural, con abundancia de flora y fauna; así como una importante riqueza cultural y étnica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2009 la población total del país era superior a los catorce millones de habitantes, mayoritariamente joven (cerca del 65% es menor de 25 años) y altamente rural (54%). Es el segundo país latinoamericano con mayor población indígena en términos relativos (más del 40%).

Los esfuerzos por atender un cúmulo de necesidades y demandas de la población, se ha traducido a lo largo de la historia en la ejecución de variados instrumentos de política; sin embargo los esfuerzos han sido insuficientes en tiempo, cobertura y recursos, para lograr cambios sustanciales en los principales indicadores.

Existe diversidad de indicadores para medir el desarrollo, los hay en los ámbitos económico, social, ambiental, político-institucional, por ejemplo el indicador de desarrollo favorito del Banco Mundial es el llamado diamante de

desarrollo que consiste en combinar cuatro factores o dimensiones: la expectativa de vida, la matrícula en primaria, el acceso a agua potable y el PIB per cápita. Las dimensiones involucradas son similares a las utilizadas en el índice de las Naciones Unidas. El Banco Mundial también tiene un indicador específico para el nivel de pobreza, definido como el porcentaje de la población que vive con menos de un dólar diario de poder adquisitivo.

El Programa de Naciones Unidas desde 1990 inició la publicación anual de sus propios índices en su Informe sobre el Desarrollo Humano (IDH). Este Índice introdujo una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos en un Índice compuesto. Lo innovador de este índice fue la creación de una estadística única que sirve de marco de referencia para el desarrollo social y económico.

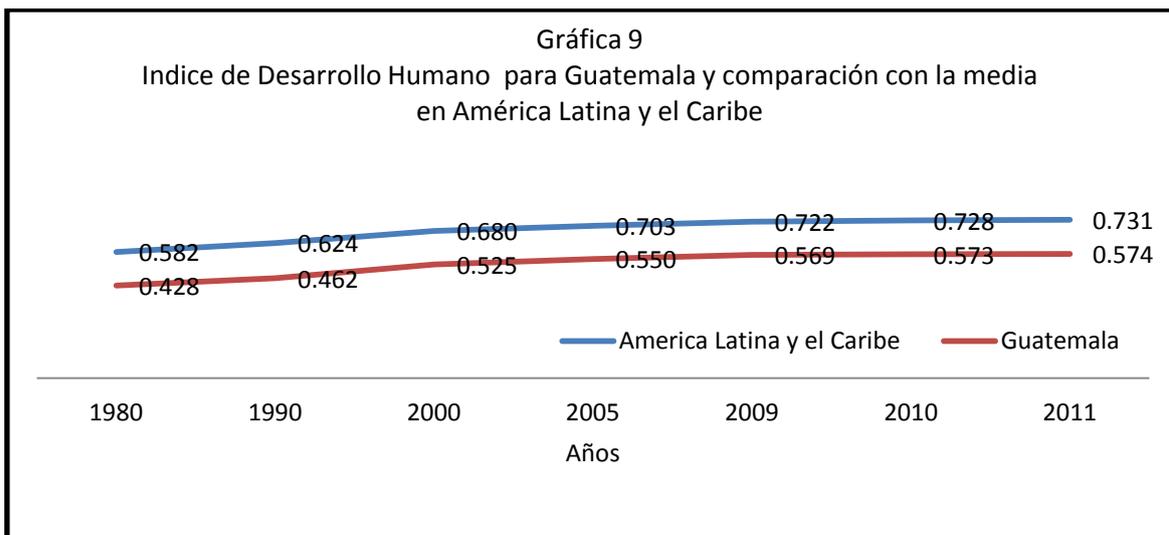
El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1.

El IDH de América Latina y el Caribe ha pasado de 0.582 en 1980 a 0.731 en el 2011, como puede apreciarse en el cuadro y grafica siguientes, Guatemala se sitúa por debajo de la media regional.

Cuadro 4
Índice de Desarrollo Humano para Guatemala y comparación con la media en América Latina y el Caribe

Concepto/ año	1980	1990	2000	2005	2009	2010	2011
Guatemala	0.428	0.462	0.525	0.550	0.569	0.573	0.574
América Latina y el Caribe	0.582	0.624	0.680	0.703	0.722	0.728	0.731

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011, Programa de Naciones Unidas



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2011, Programa de Naciones Unidas

Además puede mencionarse la batería de indicadores que implica los Objetivos del Milenio y sus metas a alcanzar al año 2015. Lo importante es resaltar que independientemente del indicador que se utilice para medir el desarrollo en los diferentes ámbitos, Guatemala presenta enormes brechas en la mayoría de ellos que deben ser superadas de manera integral y participativa. Se reitera que la planificación para el desarrollo proporciona una visión integral que al ser asumida como eje central de una gestión puede contribuir a la gestión en los temas económicos, políticos, sociales y ambientales.

CONCLUSIONES

1. El Gobierno de Arzú, promovió cambios sustanciales en la organización del Organismo Ejecutivo y con ellos cambios en la Segeplan, la planificación en la administración pública se desarrollo bajo una visión gerencial, enfocándose en el corto plazo.
2. La planificación para el desarrollo antes, durante y después de la etapa álgida de la implementación de medidas de corte neoliberal ha sido poco efectiva, ello se debe a que no se ha reconocido su función fundamental en el ordenamiento y priorización de acciones en una ruta de mediano y largo plazo y no es considerada para la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos.
3. Las medidas de corte neoliberal estuvieron presentes en los gobiernos que sucedieron a la administración Arzú, lo que permite concluir que la agenda que se estableció para dar cumplimiento al Consenso de Washington continuo con una implementación más visible en unos períodos de gobierno que en otros, lo cual implica que a pesar de que los discursos de los mandatarios en sus respectivos momentos, no lograron el cambio radical que algunos de ellos ofrecieron.
4. El Gobierno del FRG, aunque tuvo avances importantes tales como el fortalecimiento de instrumentos jurídicos que apertura las posibilidades de una planificación participativa, no logro el quiebre para encaminar a la Planificación para el desarrollo en una franca recuperación y fortalecimiento. Si se observa la implementación de instrumentos de política con una clara orientación a fortalecer las funciones del mercado, tal es el caso de las formas del sistema financiero del país, implementó un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico más que en el desarrollo social.
5. Las múltiples acciones emprendidas por el Gobierno Berger se encaminaron a fortalecer una economía de mercado, priorizando la certeza jurídica y reglas claras para los inversionistas, la planificación de estas acciones es acompañada con la participación del sector privado; desde Segeplan se prioriza una planificación de corto plazo a nivel institucional.
6. El Gobierno de Alvaro Colom pretendió rescatar la función de la planificación para el desarrollo, sin embargo a pesar de apuntalar estos procesos desde el nivel minicipal, no logró avances significativos en la recuperación de un sistema de planificación integrado y con proyección nacional.

CAPITULO V

PROPUESTA DE GESTIÓN AGENDA INDICATIVA PARA EL ABORDAJE EFECTIVO DE LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO EN EL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA 2012 -2015

INTRODUCCION

A lo largo de la historia de Guatemala y su administración pública, se pudo establecer que los objetivos de desarrollo perseguidos han estado influenciados por las demandas nacionales así como por aspectos geopolíticos internacionales que han marcado las tendencias de desarrollo especialmente de países en vías de desarrollo como Guatemala.

Los problemas sociales públicos básicos continúan siendo los mismos, dimensionándose en profundidad y amplitud territorial, ya que al no ser atendidos de manera sostenida no se ha logrado erradicar las causas de los mismos. Han existido buenas intenciones, muchas de ellas a nivel de discurso pero con poca o nula implementación; se establece que aunque los problemas siguen siendo los mismos, cada período de gobierno ha puesto su huella diferenciándose de la gestión anterior, pareciera que se trata de borrón y cuenta nueva, al imponer las visiones personales y partidistas para atender los problemas sentidos por la población.

La siguiente propuesta se basa en que la planificación en la administración pública es imprescindible de observar a todo nivel, valorando sus características técnicas e impactos políticos. Para una implementación y observancia continua, la planificación requiere de voluntad política, efectividad técnica y el involucramiento de la ciudadanía, esta última no solo en el papel de beneficiarios sino de co-actores en la construcción del desarrollo del país.

- Medidas para fortalecer la planificación para el desarrollo desde la administración pública en Guatemala

La planificación debe procurar el desarrollo integral de sus habitantes considerando el territorio en el cual habita, su cultura e idiosincrasia, género, grupo etario al que pertenece, entre otros elementos claves.

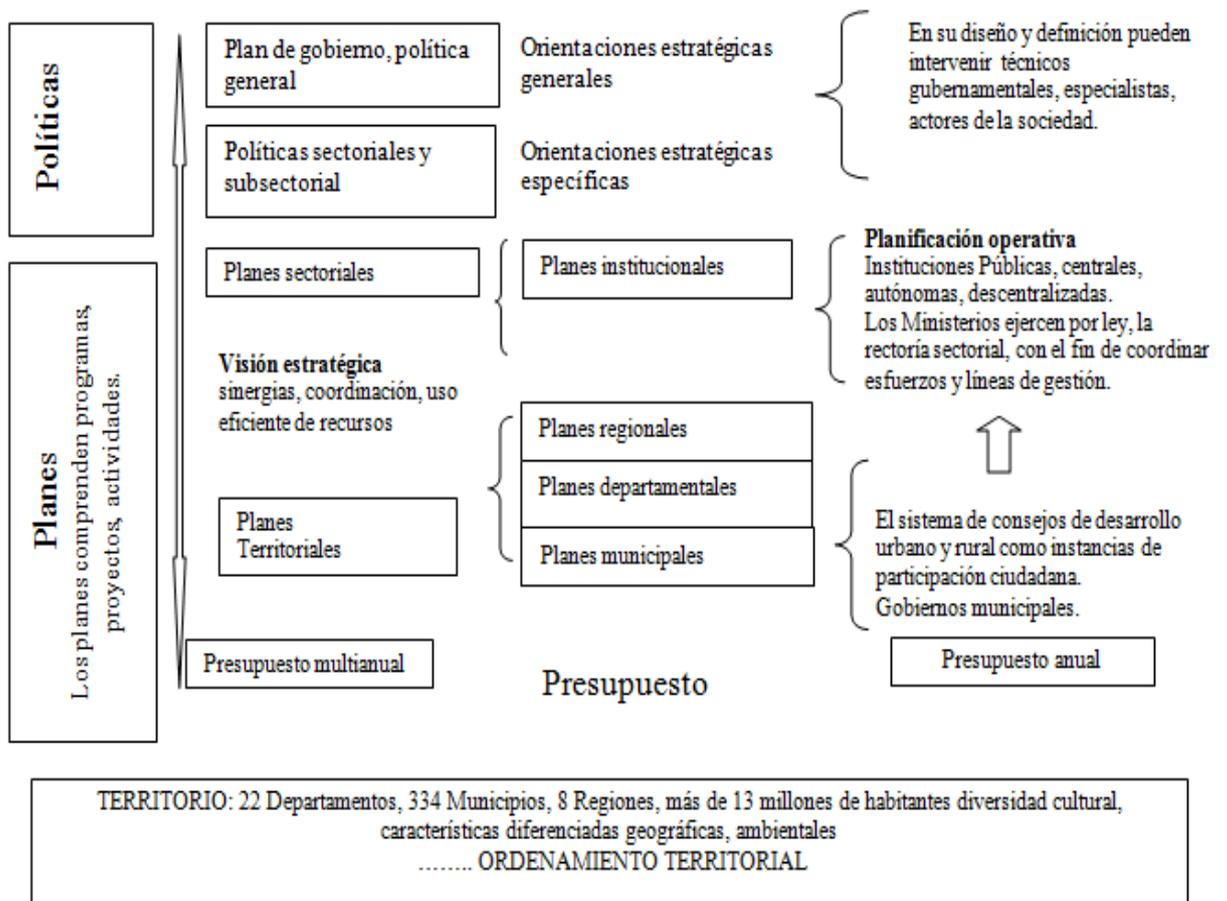
La atención de las demandas de la población, requiere una integración de las ofertas desde la administración pública. Para abordar esta vertiente se considera necesaria la realización de una serie de acciones de diferentes dimensiones y períodos de concreción.

- a. Reorganizar la administración pública y ajustarla al contexto de la sociedad guatemalteca: El Estado guatemalteco está urgido de hacer efectiva y eficiente su administración pública, la cual debe realizarse en el mediano y largo plazo, ello permitiría que cada nuevo gobierno contribuya a su implementación con acciones puntuales, sin desviarse del objetivo principal. Este ordenamiento debería evitar la duplicidad de funciones en las instituciones públicas, hacer efectiva la rectoría sectorial la cual debe ampliarse a todos los niveles en forma horizontal y vertical.
- b. Cumplimiento de normas y competencias institucionales: Existe una extensa normativa dictada por leyes, acuerdos, reglamentos, muchas veces incumplida por ignorancia o negligencia. La planificación requiere un cuerpo legal, una Ley Nacional de Planificación para el desarrollo que integre y complemente las disposiciones que se encuentran dispersas en diferentes instrumentos legales, (Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Código Municipal, Ley de los Consejos de Desarrollo). El cumplimiento de funciones según competencias evitaría duplicidad de esfuerzos y acciones aisladas.
- c. Fortalecer la formulación e implementación de políticas públicas, entendidas estas como las orientaciones generales de acción, priorizadas en función del curso del desarrollo que se pretenda obtener. Que la planificación trascienda períodos de gobierno para lograr una continuidad de los procesos de cambio o mejora impulsados. Guatemala al igual que muchos países tiene el compromiso de cumplir con las metas del milenio, ello requiere un compromiso de Estado, donde cada gobierno de turno contribuya a su cumplimiento.
- d. Territorializar las Políticas Públicas: Ello implica un diseño participativo de políticas públicas que considere dentro de sus instrumentos de implementación, programas a nivel territorial (municipio, departamento y región), que respondan a las orientaciones dictadas por las políticas públicas. En este esfuerzo, debe contarse con un ordenamiento territorial que permita determinar los alcances del desarrollo planificado sin transgredir las condiciones físicas, ambientales de los territorios. Así mismo implica el ejercicio del gobierno local con liderazgo y responsabilidad para garantizar los derechos de la ciudadanía. La gestión del gobierno local debe procurar por la articulación de esfuerzos de desarrollo local bajo una coordinación sectorial.
- e. Vinculación efectiva entre plan y presupuesto: En tanto el proceso de programación de acciones en la administración pública no se visualicen como un proceso integral dividido en fase que inicia con todo el que hacer de la planificación y concluyen con una ejecución efectiva con recursos

presupuestarios efectivos y oportunos, la vinculación no podrá ser efectiva. La experiencia ha demostrado que lograr una adecuada y permanente comunicación y coordinación entre los entes que han desempeñado la rectoría de estos procesos, entiéndase Segeplan y Minfin, no podrá lograrse una visión conjunta. Convendría experimentar nuevamente el funcionamiento de una estructura que involucre las decisiones técnicas pero también política a un nivel superior, como un gabinete de planificación y programación.

Guatemala debe incursionar en una descentralización real y efectiva, promoviendo una acción coordinada de los territorios con el nivel central. Esta acción presupone reconocer y fortalecer las capacidades locales, fortalecimiento del poder local, creación de instancias de diálogo discusión y acción, consideración de los efectos del cambio climático, gestión de riesgo entre otros.

Esquema 2
Planificar en función de políticas públicas



Fuente: elaboración propia Investigación Gestión de la Planificación en el sector público en Guatemala, 1996-2011 y sus repercusiones en la Agenda de Desarrollo.

Reconocimiento del modelo de planificación sectorial y dentro de éste, el establecimiento de planes y programas de largo plazo que apuntalen a la solución de los problemas más importantes de cada sector, buscando que los mismos sean con carácter de Estado y no de Gobierno.

- f. En ausencia de un plan nacional de desarrollo explícito, la definición del marco estratégico del país, sería útil para definir líneas de trabajo común que propicien la creación de sinergias y una mejor asignación de recursos. Este marco estratégico debe estar formado por un conjunto de objetivos estratégicos de país, que además de estar enmarcados en políticas públicas, sean viables de alcanzar a través de la programación multianual de recursos. La aprobación de dichos objetivos debe realizarse a través de un marco legal cuya aplicación sea de obligación a toda la administración pública.

Es necesario que exista liderazgo e interés por la planificación al más alto nivel, esto es desde la Presidencia y su Gabinete para que se planifique en función de la conducción del país, como un todo, hacia el desarrollo. Así mismo es imprescindible fortalecer las capacidades de planificación a nivel de la instancia rectora de la planificación como al nivel de los ministerios e instituciones.

- g. Uso del conocimiento y la información: Al siglo XXI se le ha denominado el siglo de la información y el conocimiento. Los avances de la tecnología han representado contribuciones importantes en la gestión pública, facilitando procesos, comunicaciones, entre otros. Uno de los desafíos de la planificación es hacer uso eficiente de la información. A este respecto se propone la creación de un sistema único de información pública, alimentado por varias instituciones y que sea el referente para la formulación de políticas públicas, la planificación, así como para el seguimiento y evaluación.
- h. Planificación: Del Plan a la acción. Debe procurarse por una vinculación efectiva entre plan - presupuesto. Que las acciones planificadas obtengan resultados de impacto que sean sostenibles. Ello implica un mejoramiento del gasto público, entendiéndolo como tal a un mejoramiento en las intervenciones públicas en cuanto a su prioridad, oportunidad, eficiencia, eficacia.
- i. Coparticipación y corresponsabilidad de actores: El desarrollo es responsabilidad de toda la sociedad, es por ello que el establecimiento de alianzas público -público, y público-privadas que promueva la corresponsabilidad entre actores es fundamental. En las alianzas público-público debe considerarse el ejercicio de la planificación sectorial y una

acción intersectorial que promueva sinergias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país.

- j. Voto Programático. Compromiso ciudadano de los políticos que asumen el poder en el sentido de continuar los procesos de acciones de desarrollo del país, planificados e iniciados en gobiernos anteriores. En este sentido, se propone la práctica del voto programático, el cual consiste en que los ciudadanos votan por el plan de trabajo que presenta una persona que aspira a un cargo público (alcalde, presidente). En este caso la población ejerce una presión bastante fuerte sobre lo ofrecido en campaña, lo cual tendrá necesariamente que ser vinculante a otros procesos de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Leguizamón Sonia y David Gordon; Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal. Una perspectiva Latinoamericana Nueva Sociedad No. 158 Noviembre-Diciembre 1998 <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>

Banco de Guatemala: Antecedentes de La Banca Central en Guatemala; <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/info/historica&e=39065>

Banco de Guatemala: Sistema de Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto por Rama de Producción, PIB 1970-1979, año base 1958

Beigel, Fernanda; Vida, muerte y resurrección de las “Teorías de la Dependencia” <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/becas/critica/C05FBeigel.pdf>

Bonnefoy, J.C. y R Martner; “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina” serie Seminarios y Conferencias, No 51 (LC/L.2859-P), Santiago de Chile, ILPES/CEPAL, 2008

Bunge, Mario; La ciencia, su método y su filosofía, información distribuida para fines docentes, INAP -USAC

Cabrera Reyes, Zuleika; Universidad Interamericana de Panamá Centro Interamericano de Postgrados Maestría en Administración de Negocios <http://www.elprisma.com/apuntes/economia/neoliberalismoconcepto/>

Caldera Mejía, Rodolfo; Conceptos y Teoría sobre Planeación Efectiva de Recursos Humanos, diciembre 2004 www.piguonline.com/portal/pdfs/gestionRRHH/planeacionestrategicaderecursoshumanos.pdf

Casilda Béjar, Ramón; América Latina y el Consenso de Washington, Boletín Económico de ICE N° 2803-20044, <http://biblioteca.hegoa.ehu. Es /system / ebooks/14120/original/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Una Nueva Gestión Pública para América Latina; 1998.

Constitución Política de la República de Guatemala 1985.

De Souza Silva, José; ¿Quo vadis, planificación? Caminos hacia la alienación, la domesticación y la liberación en la época histórica emergente, Red Nuevo Paradigma para la Innovación Institucional en América Latina, Instituto

Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) San José, Costa Rica; septiembre de 2004

De Méndez, Ana; Fondos Sociales Y Finanzas Municipales, Guatemala 2001
<http://www.femica.org/archivos/mendez.pdf>

Engels, Federico; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, (Cap. IX) edición electrónica, biblioteca virtual Espartaco

Ezcurra, Ana María; Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe, 1996, Banco Mundial

Fondo Monetario Internacional, Ficha técnica, Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP); abril 2010 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>.

Furtado, Celso; La economía latinoamericana, Formación Histórica y Problemas Contemporáneos, 13ª edición, Siglo Veintiuno editores 1978.

Galeano Eduardo, El Subdesarrollo; revista instituciones y desarrollo N 4, IIG/PNUD, 1999

Guardia, Jorge; Estilo y Componentes de un Futuro Programa de Ajuste Estructural III, Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica, San José, Costa Rica, 1990.

Guerrero, Omar; Teoría Administrativa del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Gaviria Ríos, Mario Alberto; Neoliberalismo, "Consenso De Washington" y Reformas Estructurales en América Latina; Universidad Católica Popular del Risaralda. mgavi@ucpr.edu.co

Goodwin, Bárbara, El Uso de las Políticas Públicas, editorial Península, España 1997

Hobbes, Thomas; Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil, (Caps. XVII a XXII), Fondo de Cultura Económica, 1980

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica -ILPES- Discusiones sobre Planificación, cuarta edición 1973, Editorial Siglo XXI, México.

Ivnisky , Marina; Derecho Público; <http://www.monografias.com/trabajos4/derpub/derpub.shtml>

- Kay, Cristóbal; "Teorías Latinoamericanas del Desarrollo", Revista CEPAL, No 43, Abril de 1991, pp. 101-113. <http://www.zonaeconomica.com/node/534>
- Lira, Luis; Revalorización de la planificación del desarrollo; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, SERIE gestión pública 59, Santiago de Chile, agosto de 2006.
- Mariñas Otero, Luis; Las Constituciones de Guatemala, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 239-248. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1823_122/Bases_constitucionales_de_1823_de_las_Provincias_U_1158.shtml
- Martínez, Luisa María; La Planificación, Concepto, Evolución y Funciones, CEPAL Chile, 2009. http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf
- Makón, Marcos Pedro; La Gestión por Resultados, ¿Es sinónimo de presupuesto por resultados? Asociación Internacional de Presupuesto Público <http://www.asip.org.ar/es/content/la-gesti%C3%B3n-por-resultados>
- Ministerio de Economía y Producción. República de Argentina, Aspectos Teóricos y Conceptuales Del Presupuesto Por Programas Orientado A Resultados <http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.php>
- Ministerio de Finanzas Públicas; Aprendiendo Aspectos Básicos del Presupuesto 2010 www.minfin.gob.gt
- Miklos, Tomas; Criterios Básicos de Planeación; México 1998; Instituto Federal Electoral; disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/514/3.pdf>
- Molina Calderón, José; artículo: Portillo y el hundimiento del pacto fiscal, sección Economía Prensa Libre.com Guatemala
- Montenegro, Álvaro; El Desarrollo Económico de los Países, Departamento de Economía Universidad Javeriana, Colombia 2003 http://www.javeriana.edu.co/fcea/area_economía/inv/documents...
- Morín, Edgar; La Epistemología de la Complejidad, Gazeta de Antropología No.20, Texto 20-02, Paris 2004.
- Oficina Nacional de Servicio Civil; Estadísticas de Guatemala, Documento presentado en el XV Foro organizado por el Instituto Centroamericano de

Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica. 2010

Pons Duarte, Hugo; Gestión Pública: un acercamiento al concepto socialista, Facultad de Economía, Universidad de la Habana, 2006

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano IDH 2011 para Guatemala, <http://hdr.undp.org/es/informes/>

Ramió, Carles; Teoría de la Organización y Administración Pública, 1999

Registros e informes de la Dirección de Planificación Sectorial y Territorial de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2010.

Rodríguez Giordano, Ana Regina; La federación Centroamericana, su fracaso y Actualización para el siglo XXI; Tesis de graduación, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala 2002.

Ramón Casilda, Béjar; América Latina y el Consenso de Washington, Boletín Económico de ICE N° 2803. 2004

Santaella, Carla; Funciones del Estado, Universidad Rómulo Gallegos, Monografias.com /trabajos90?funciones-Estado,2012

Sapón Velásquez, Jorge Alfonso; Tratamiento y Utilización de Gas natural, Para la Generación de energía eléctrica en un campo de producción de petróleo. USAC 2007

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Memoria de Labores de la SEGEPLAN 1998.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Sistema Nacional de Información y Seguimiento de proyectos, Guatemala 1993, documento elaborado con el apoyo del Grupo Interinstitucional de SINISEP.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, IV Informe Presidencial ante el Congreso de la República Álvaro Arzú, tomo I, Guatemala, enero 2000.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, IV Informe Presidencial Alfonso Portillo ante el Congreso de la República, Alfonso Portillo, Guatemala enero 2004.

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, IV Informe Presidencial ante el Congreso de la República, Oscar Berger, Guatemala enero 2008.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, I Informe Presidencial ante el Congreso de la República, Álvaro Colon, Guatemala enero 2009.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, La Planificación Económica en la construcción de la nueva Guatemala, (Un bosquejo de su pasado, presente y futuro, 1980.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Plan Estratégico de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, Traer la Segeplan al siglo XXI, Sentando las bases para la planificación integrada del desarrollo en Guatemala. Guatemala 2008.
- Secretaría de la Paz –SEPAZ- Informe sobre avances en el cumplimiento de los acuerdos de Paz 2008, Guatemala 2008 pp. 75.
- Schweinheim, Guillermo F. F; ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.
- Spicker, Paul y otros; Pobreza un glosario internacional; / edición literaria colección CLACSO-CROP; 1ra edición Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009. Traducido por: Pedro Marcelo Ibarra y Sonia Alvarez Leguizamón.
- Tamayo Sáez, Manuel; El Análisis de las Políticas Públicas, Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid 1997.
- Tamayo y Tamayo Mario; El Proyecto De Investigación Instituto Colombiano Para El Fomento De La Educación Superior, ICFES; 3ª Edición: (Corregida Y Aumentada) 1999 Santa Fe De Bogotá, D.C.
- Uvalle Berrones, Ricardo; IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004 La administración pública y la institucionalización democrática del poder público.

Vargas Hernández, José; Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la “Nueva Economía Política”, la “Nueva Gerencia Pública” y la “Nueva Política Social”; Fodepal Chile, curso de Políticas Públicas. Revista Instituciones y Desarrollo N 4, IIG/PNUD, 1999.

Zárate, Rubén; Crítica a la incorporación de las perspectivas empresariales al planeamiento universitario durante los 90 Universidad Nacional de la Patagonia Austral. 2008, WWW.cedet.edu.ar

Zepeda López, Raúl y otros; La Coyuntura de 1999: Situaciones y Procesos Políticos Relevantes Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Escuela de Ciencia Política Universidad de San Carlos de Guatemala, 1999, p 21

Planes de Gobierno consultados

Plan de Gobierno 1996-2000, Álvaro Arzú, Guatemala, 1996

Plan de Gobierno 2000-2004, Alfonso Portillo, Guatemala, 2000

Plan de Gobierno 2004 -2008, Oscar Berger, Guatemala, 2004

Plan de Gobierno 2008 -2012, Álvaro Colom, 2004

Leyes consultadas

Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97

Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97

Ley de los Consejos de Desarrollo; Decreto 11-2002

Código Municipal; Decreto 12-2002

Ley General de Descentralización; Decreto 14-2002

ANEXOS

ANEXO 1: FORMATO DE CUESTIONARIO EMPLEADO EN LA INVESTIGACION DE CAMPO

Objetivo:

El presente cuestionario persigue conocer su experiencia y conocimiento sobre la planificación en el sector público de Guatemala; sus respuestas serán muy valiosas como insumos en el trabajo de investigación de tesis que pretende probar que las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas en la administración pública cambio sustantivo en la gestión de la planificación para el desarrollo.

SECCION I: DATOS DEL INFORMANTE

1. Nombre:

	Código			
<p>2. Nivel Profesional:</p> <p>Técnico <input type="text" value="1"/> Licenciatura <input type="text" value="2"/> Maestría <input type="text" value="3"/> Doctorado <input type="text" value="4"/></p> <p>Área _____</p>				
<p>3 .Puesto que desempeña:</p> <p>Directivo <input type="text" value="1"/> Tecnico <input type="text" value="2"/> Administrativo <input type="text" value="3"/></p> <p>Asesor <input type="text" value="4"/></p>				
<p>4. Tiempo de ejercer el puesto</p> <p>1-2 años <input type="text" value="1"/></p> <p>3-5 años <input type="text" value="2"/></p> <p>Más de 5 años <input type="text" value="3"/></p>				
<p>5. Institución en la que labora</p> <p>_____</p>				

SECCION II: DATOS ESPECIFICOS EN TORNO AL PROBLEMA OBJETO DE ESTUDIO

	Código		
<p>1. ¿Cuántos años lleva de trabajar en la planificación en el sector público?</p> <p>1-2 años <input type="text" value="1"/> 3-5 años <input type="text" value="2"/> Más de 5 años <input type="text" value="3"/></p>			
<p>2. ¿Posee formación y-o capacitación especializada en temas relacionados con la planificación?</p> <p>SI <input type="text" value="1"/> NO <input type="text" value="2"/></p> <p>¿Qué tipo de formación posee?: _____</p>			
<p>3. ¿Cuántas personas laboran en la unidad de planificación?</p> <p>1-2 personas <input type="text" value="1"/></p> <p>3-5 personas <input type="text" value="2"/></p> <p>Más de 5 personas <input type="text" value="3"/></p>			
<p>4. ¿La estructura funcional de la unidad de planificación considera una línea directa de comunicación y coordinación con la autoridad superior de la institución?</p> <p>SI <input type="text" value="1"/> NO <input type="text" value="2"/></p>			
<p>5. ¿Es asignado anualmente un presupuesto específico a la unidad de planificación?</p> <p>SI <input type="text" value="1"/> NO <input type="text" value="2"/></p> <p>Monto aproximado Q. _____</p>			
<p>6. Ordene de 1 a 5 las unidades dentro de la institución con las que la unidad de planificación mantiene una comunicación y coordinación para realizar sus funciones</p> <p><input type="text" value="1"/> UDAF <input type="text" value="2"/> Despacho Superior</p> <p><input type="text" value="3"/> Cooperación Internacional <input type="text" value="4"/> Recursos Humanos</p> <p><input type="text" value="5"/> Unidades Ejecutoras</p>			

<p>7. ¿Utiliza alguna metodología para llevar a cabo el proceso de planificación?</p> <p>SI <input type="text" value="1"/> NO <input type="text" value="2"/></p> <p>¿Cuál? :</p> <hr/>				
<p>8. Ordene de 1 a 5 las instituciones con las que la unidad de planificación mantiene una comunicación y coordinación para el cumplimiento de sus funciones</p> <p>MINFIN <input type="text" value="1"/> SEGEPLAN <input type="text" value="4"/></p> <p>Fuente Cooperante <input type="text" value="2"/> Institución descentralizada <input type="text" value="5"/></p> <p>Unidad Ejecutora <input type="text" value="3"/></p>				
<p>9. ¿Cómo calificaría el proceso de planificación en su institución?</p> <p>Aceptable <input type="text" value="1"/> Necesita mejorar <input type="text" value="2"/></p> <p>¿Por qué?</p> <hr/>				
<p>10. ¿Como se lleva a cabo el proceso de planificación en su institución?</p> <p><input type="text" value="1"/> La realiza un pequeño grupo de funcionarios</p> <p><input type="text" value="2"/> En forma participativa con todas la unidades que conforman la institución</p> <p><input type="text" value="3"/> A través de asesores</p> <p><input type="text" value="4"/> Por consultores contratados para este fin</p>				

ANEXO 2: MODELO DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA UTILIZADA EN TRABAJO DE CAMPO, DIRIGIDA A INFORMANTES CLAVES

1. Presentación del entrevistador

Objetivo de la entrevista:

El presente cuestionario persigue conocer su experiencia y conocimiento sobre la planificación en el sector público de Guatemala; sus respuestas serán muy valiosas como insumos en el trabajo de investigación de tesis que pretende probar que las reformas neoliberales de tipo legal y normativa, organizacionales y técnicas en la administración pública cambio sustantivo en la gestión de la planificación para el desarrollo.

2. Técnica para romper el hielo

¿Cuál es su opinión respecto al modelo planificación para el desarrollo en Guatemala?

¿Qué opinión le merece los procesos y el modelo de planificación en el sector público de Guatemala a partir de 1996?

¿Qué cambios sustantivos en la planificación para el desarrollo podría mencionar que se han observado a partir de 1996 en el sector público de Guatemala?

¿Considera que la ley del Organismo Ejecutivo promueve una planificación para el desarrollo de manera coordinada en Guatemala?

¿Según su experiencia y conocimiento, es posible posicionar a la planificación para el desarrollo bajo un modelo de desarrollo que privilegia medidas neoliberales?

¿Según su opinión que aspectos debería reforzarse para mejorar el proceso de planificación en Guatemala?

Considerando la situación actual de la gestión pública en Guatemala, cree que sea posible una efectiva alineación entre Políticas públicas, planes, programas y proyectos

La Ley Orgánica del Presupuesto establece en su artículo 8 la Vinculación Plan- Presupuesto, considera que esta vinculación puede lograrse a través de una efectiva correspondencia entre la planificación operativa y la programación presupuestaria

ANEXO 3: LISTADO DE INFORMANTES CLAVES

Licda. Beatriz Villeda

Msc. Caryl Alonzo

Dr. Luis Beteta

Arq. Rodolfo Campos

Ing. Francisco Rodriguez

ANEXO 4: LISTADO DE INSTITUCIONES A LA QUE PERTENECEN LAS PERSONAS ENCUESTADAS

1. Ministerio de Comunicaciones e Infraestructura Vial –CIV-
2. Instituto de la Defensa Pública – IDPP-
3. Instituto Nacional de Bosques –INAB-
4. Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH-
5. Fondo Indígena Guatemalteco –FODIGUA-
6. Ministerio de Relaciones Exteriores –MINEX-
7. Ministerio de Energía y Minas –MEM-
8. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPYAS-
9. Secretaria Presidencial de la Mujer –SEPREM-
10. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-
11. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-
12. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala –ALMG-
13. Ministerio de Gobernación –MINGOB-
14. Consejo Nacional de la Juventud –CONJUVE-
15. Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo–CODISRA-
16. Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-
17. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola –INDECA-

ANEXO 5. Resultados del análisis de coherencia practicados a los POAS institucionales por SEGEPLAN durante el año 2010

ANÁLISIS DE COHERENCIA	SI	NO
		68.1
1.6 La visión indica lo que se quiere ser en el futuro.	89.5	10.5
1.7 La misión define claramente los productos o servicios que genera la entidad medios de lograrlos y sus beneficiarios	92.7	7.3
1.8 Los objetivos estratégicos están en correspondencia con la misión y visión.	89.3	8.9
1.9 Los objetivos operativos están en relación con los objetivos estratégicos. Reflejan su contribución al objetivo estratégico.	76.8	21.4
1.10 Existe pertinencia entre las actividades planteadas y los objetivos operativos	78.2	20.0
1.11 Existe una clara identificación y definición de los bienes y servicios planteados.	78.9	19.3
1.12 Los productos son bienes y/o servicios que resultan son coherentes y contribuyen al cumplimiento de la misión y visión institucional	86.0	12.3
1.13 Las unidades de medida están en función de los bienes y servicios. Responden al objetivo estratégico y operativo institucional.	82.1	16.1
1.14 Las metas de producción responden y son coherentes con el marco estratégico.	78.9	21.1
1.15 Se identifica el plazo para alcanzar las metas y son razonablemente realizables.	67.9	30.4
1.16 Se cuenta con una clara batería de indicadores que permita la medición de la producción y por ende de la gestión.	66.7	33.3
1.17 Los indicadores detallan suficiente información para entender lo que se mide. (Insumos, productos o resultados). Están técnicamente definidos.	62.5	37.5
1.17.1 Miden los insumos con que la entidad genera sus productos y servicios. (Indicadores de insumo)	29.4	66.7
1.17.2 Mide las actividades para generar los bienes y servicios que la institución brinda. (Indicadores de gestión)	45.1	52.9
1.17.3 Mide los productos que genera la institución para alcanzar sus objetivos y cumplir con la misión y visión. (indicadores de producto)	70.4	27.8
1.17.4 Mide los resultados que trascienden a los productos y que es atribuible única y exclusivamente a gestión institucional. (indicadores de resultado)	45.1	52.9
1.18 La fórmula matemática del indicador es alcanzable, realizable y verificable.	63.2	36.8
1.19 Se detallan claramente los medios de verificación o medios de información de los indicadores. Informes, software, reportes, etc.	47.4	52.6
1.20 Se identifica al responsable de generar, disponer o concentrar los medios de información de y/o fuentes de información.	56.9	43.1
1.21 Las notas técnicas definen cualitativamente el indicador de manera precisa y entendible.	48.2	51.8