



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

**DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS
SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS
PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011**

Licda. Marta Veronica Monzon Palacios

Guatemala, abril 2013

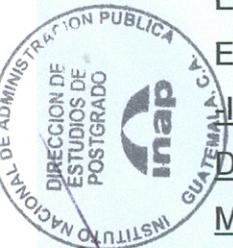


El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

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 once horas con quince 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 Siguí Fajardo, Gerente de INAP-, y; el Lic. Jaime Rafael Muñoz Flores; el Director de Estudio de Postgrado Dr. Luis Alfonzo Beteta Vásquez para practicar el examen de la estudiante Marta Verónica Monzón Palacios sobre la investigación que realizó titulada: **Discontinuidad de las Políticas y Programas Sociales de Educación y Salud en los Distintos Períodos de Gobierno 2004-2011.** **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 aprobado por unanimidad de votos. **TERCERO:** El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba con correcciones metodológicas y de contenido. **CUARTO:** La Secretaria del Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. **QUINTO:** No habiendo más que hacer constar y siendo las doce horas con diez minutos se da por concluida la presente, en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron.-----



[Handwritten signature]



Y para los usos legales que a la interesada **Marta Verónica Monzón Palacios** 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 treinta días del mes de agosto de dos mil trece.

Vo. Bo.



Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez
Director de Estudios de Postgrado

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I	
MARCO METODOLÓGICO EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011	4
1. El problema objeto de investigación	4
2. Delimitación del estudio	5
3. Objetivos, relevancia y limitaciones	5
4. Hipótesis.....	6
5. Metodología de la investigación:	7
CAPITULO II	
MARCO TEORICO EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011	9
1. Fundamentos teóricos del estado	9
2. Políticas públicas.....	12
3. Dimensiones de la política pública:	18
4. Ciclo de las políticas públicas:	18
5. Definición de políticas sociales.....	21
6. Administración pública	23
7. Gerencia pública	26
8. Planificación estratégica	27
9. Programa y Proyecto	29
CAPITULO III	
MARCO CONTEXTUAL EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011	31
CAPÍTULO IV	
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS MARCO TEORICO EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011	54
CAPÍTULO V	
ACCIONES QUE CONTRIBUYEN A RESOLVER EL PROBLEMA DE LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES	66
BIBLIOGRAFÍA	70
Anexos.....	72

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte del Programa de Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública avalado por la Universidad de San Carlos de Guatemala como elemento central previo a obtener el título de postgrado.

Guatemala es un país con diferencias sociales y diversidad cultural, la población vive en condiciones de pobreza, exclusión social y desigualdad social, las familias afectadas no pueden satisfacer sus necesidades básicas, le es vedado el acceso a la salud y educación; lo cual tiene un efecto negativo en el desarrollo humano de la población. En el presente documento se realiza un análisis sobre las políticas y programas sociales de educación y salud en Guatemala en los distintos períodos de gobierno (2004-2011), para poder determinar si se da la continuidad de las mismas en cada período de gobierno, será que es necesario que se conviertan en políticas de Estado y que los programas y procesos se institucionalicen. Es por ello que el presente trabajo cuenta con cinco capítulos siendo el primero de ellos el planteamiento del problema en torno a la discontinuidad de las políticas y programas de educación y salud, teniendo como apartados cual es el problema, objeto de la investigación, hipótesis, métodos a trabajar entre otros.

En el capítulo dos se desarrollo el marco teórico sobre lo que es el Estado, las políticas públicas, el ciclo de las políticas, que son los políticas sociales, la administración pública y sus principios, la gestión pública, la planificación en Guatemala, los programas y proyectos entre otros; el capítulo tercero se enfoca en los antecedentes históricos de la políticas y programas en los distintos períodos de gobierno tomando como punto de partido el período democrático de 1985 a 2011.

En el capítulo cuatro se realiza la presentación de resultados del trabajo de campo que se realizó a través de cuestionarios con funcionarios claves, con el objeto de comprobar la hipótesis; finalmente en el capítulo cinco se hace una propuesta para contribuir a la solución del problema.

CAPITULO I

MARCO METODOLÓGICO EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011

1. El problema objeto de investigación

Guatemala es un país con diferencias sociales y diversidad cultural, la población vive en condiciones de pobreza, exclusión social y desigualdad social, las familias afectadas no pueden satisfacer sus necesidades básicas, le es vedado el acceso a la salud y educación, aunado a ello está la discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en cada régimen de gobierno, lo cual ha repercutido en el desarrollo humano de la población guatemalteca.

La manifestación de la desigualdad y exclusión social en las principales esferas de la vida social se manifiesta en áreas como salud y educación:

La educación es esencial para el proceso de desarrollo humano, sin embargo se ve vedado al no darse seguimiento a las propuestas y mejoras de educación, así como seguimiento a las políticas y programas sociales de un gobierno a otro, lo cual ha sido un obstáculo para avanzar en el desarrollo humano de la población guatemalteca.

El poco o nulo acceso a los servicios de salud por parte de la población guatemalteca es un factor fundamental que impide o frena el progreso social y económico del país, ya que existe una estrecha interrelación entre lo que es la salud, reducción de la pobreza que en largo plazo es el desarrollo económico. La discontinuidad de las políticas y programas sociales ha sido un factor determinante para que el sector salud no mejore.

Cuales son las causas de la discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en cada período de gobierno que impiden que

los resultados sean eficientes y eficaces, y que repercuten en el desarrollo humano de la población guatemalteca, toda vez que cada cuatro años el gobierno de turno implementa sus propias políticas sociales, programas proyectos y no le da continuidad a las anteriores.

2. Delimitación del estudio

La investigación esta delimitada teóricamente sobre el estudio de las políticas y programas sociales de educación y salud, enfocado en la falta de continuidad de las políticas y programas sociales en salud y educación en los períodos de gobierno de 2004 al 2011 en Guatemala, que tienen como efecto la ineficiencia e ineficacia.

3. Objetivos, relevancia y limitaciones

3.1 Objetivo general

Determinar el comportamiento de la ejecución de las políticas públicas sociales y sus instrumentos de implementación en los diferentes períodos de gobierno comprendidos entre 2004-2011.

3.2. Objetivos específicos:

3.2.1. Establecer si existe continuidad o discontinuidad en la ejecución de las políticas de salud y educación y sus instrumentos de implementación durante el período 2004-2011

3.2.2. Identificar los impactos de la continuidad o discontinuidad en la ejecución de las políticas de salud y educación y sus instrumentos de implementación en la atención efectiva de las demandas de la población durante el período 2004-2011.

3.2.3. Determinar las repercusiones de la continuidad o discontinuidad de la ejecución de las políticas de salud y educación y sus instrumentos de implementación en las acciones de seguimiento y evaluación del impacto de las mismas.

3.3 Relevancia

La importancia de esta investigación está en demostrar que al existir continuidad en las políticas o programas sociales de un gobierno a otro tendrá efectos positivos en el desarrollo humano de la población guatemalteca.

3.4 Limitaciones

Esta se limita a estudiar las políticas y programas sociales de salud y educación de los regímenes de gobierno del 2004 al 2011.

4. Hipótesis

4.1 Formulación: La discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los períodos de gobierno del 2004 al 2011, tiene como consecuencia la inefectividad (eficiencia y eficacia) que dificulta dar seguimiento a los procesos para erradicar los problemas sociales y contribuir al desarrollo humano de la población guatemalteca.

4.2 Operacionalización: Variable independiente (causa): Discontinuidad de políticas y programas sociales de educación y salud en los regímenes de gobierno.

Variable dependiente (efecto): trae como consecuencia la inefectividad (eficiencia y eficacia) para dar seguimiento a los procesos para erradicar los problemas y contribuir al desarrollo social y económico de la población guatemalteca.

Cuadro 1 Operacionalización de la Hipótesis

Hipótesis	Variables	Indicadores	Fuentes de Información
La discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los períodos de gobierno, tiene como consecuencia la inefectividad	Variable independiente (causa): Discontinuidad de políticas y programas sociales de educación y salud en los	1. Programas y proyectos que tuvieron continuidad de un régimen de gobierno a otro. 2. Programas y proyectos que	Cuestionario, fuentes bibliográficas

(eficiencia y eficacia) que dificulta dar seguimiento a los procesos para erradicar los problemas sociales y contribuir al desarrollo humano de la población guatemalteca.	regímenes de gobierno	no tuvieron continuidad de un régimen de gobierno a otro. 3. Existe continuidad en el desarrollo e implementación de las políticas sociales para atender la problemática social del país.	
	Variable dependiente (efecto): tiene como consecuencia la ineffectividad (eficiencia y eficacia) para erradicar los problemas y contribuir al desarrollo social y económico de la población guatemalteca.	1. Programas y proyectos que alcanzaron objetivos y metas físicas. 2. Programas y proyectos que lograron objetivos de metas de inversión.	Cuestionarios, entrevistas

Fuente: Elaboración propia.

5. Metodología de la investigación:

5.1 Se utilizó el método científico a través de la observación de la cuestión en estudio, el planteamiento del problema, se formuló la hipótesis sobre la discontinuidad de las políticas y programas sociales, recopilación de la información, experimentación, análisis e interpretación de datos concluyendo con conclusiones y recomendaciones. El método deductivo a través de la técnica de recolección de datos partiendo de lo general hacia aplicaciones particulares y el inductivo porque a través de los hechos particulares se llega a una conclusión general.

5.2 Técnicas de investigación: En el presente trabajo se utilizaron dos técnicas: 1. investigación de campo a través de un cuestionario

realizado a especialistas en la temática de políticas públicas, políticas sociales de salud y educación, especialistas en monitoreo y evaluación de políticas públicas, funcionarios públicos, el cuestionario se realizó a través de preguntas concretas abiertas y cerradas con el propósito de conocer la opinión sobre el tema, fue de gran ventaja toda vez que se recopiló información en gran escala a través de preguntas sencillas; también se realizó un entrevista a un funcionario de gobierno. 2. Por otro lado se realizó investigación documental a través de la recopilación de documentos de diferentes autores, programas de gobierno, políticas, informes de desarrollo humano.

5.3 Instrumentos: cuestionarios a especialistas en la temática de políticas públicas, funcionarios de gobierno; fuentes bibliográficas de autores especializados en la materia de políticas públicas, administración pública, informes de gobierno.

CAPITULO II

MARCO TEORICO EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011

1. Fundamentos teóricos del Estado

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien Común; que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.¹ También establece que el Estado de Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado par garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.

Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. Existen varias definiciones de Estado sin embargo en este capítulo se hace relación al papel que juega la administración pública que es el medio a través del cual el Estado realiza una de sus más importantes funciones.

En el documento elaborado por la CEPAL “Que Estado para que Igualdad” indica que el Estado refleja las relaciones de poder y la capacidad de incidencia de distintos grupos sociales y corporativos representados en sus instituciones. Para que el Estado refleje el bien común es necesario que todos y todas tengan voz pública, representación y capacidad de negociación. Se podría interpretar como la soberanía que radica en el pueblo quien la delga, para su ejercicio en los tres organismos del Estado

Por otro lado Bonnin consideraba que “es la administración la que forma la acción propiamente del Estado, ya que abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado dentro del interés del orden

¹ Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 1 y 2

social. La administración no es un mero instrumento, está dotada de autoridad, pero no se trata de una autoridad ordenante sino ejecutiva, es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución, por tanto administrar es obrar directamente² El Estado se desenvuelve a través de actividades susceptibles de diferenciación y para llegar a comprender el papel de la administración pública, se tiene que determinar cuales son funciones su alcance y contenido que esta es la encargada de hacer fluctuar la función administrativa que tiene a cargo el Estado.

Para O' Donell el Estado es el conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y a los habitantes que ese conjunto delimita geográficamente. En el informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010 indica que la formación del Estado ha sido resultado de la evolución política y social de los últimos cinco milenios. Mientras que el Estado Moderno es un fenómeno relativamente nuevo que surgió en algunos países europeos como Gran Bretaña, Francia, Holanda y otros.

Las funciones principales del Estado pueden agruparse como función de mantenimiento del orden público, funciones de cohesión e integración social que facilitan la integración estructural y simbólica del ciudadano a la sociedad u el mercado mediante el empleo, la educación, la salud, provisión de vivienda, que son los derechos sociales mínimos. La función de establecer la legalidad, función de fiscalidad, función de promoción del desarrollo, función de representación internacional. Tal y como lo establece la Constitución que es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna; así mismo velará por la salud y la asistencia social de todos sus habitantes.

Burdeau, P. (1970:33) indica que para que exista el Estado no basta la presencia de las condiciones objetivas que definen un Estado: Un territorio, una población y una autoridad. El Estado en su concepción moderna, corresponde a un proceso cultural e ideal por medio del cual la idea de un poder no individualizado se concreta históricamente.³

² Guerrero, Omar. Teoría Administración del Estado. México. Pág. 6

³ Bourdieu, Pierre. "El Estado" (1970: 33)

En términos de Poulantzas la función general del Estado sería la de “constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social. Esto es precisamente lo que el marxismo expresó al concebir el Estado como factor de ‘orden’, como ‘principio de organización’, de una formación, no ya en el sentido corriente de orden político, sino en el sentido de la cohesión del conjunto de los niveles de una unidad compleja, y como factor de regulación de su equilibrio global, en cuanto sistema.” (Poulantzas, 1986:43-44).⁴

Por otro lado el Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo: "el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado".⁵

La actividad del Estado tiene como objeto una necesidad que se satisface, y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Tratándose de administración pública, toda su actividad se encamina a este propósito y la amplitud de la esfera del Estado, así como su grado de desarrollo, determina su organización y el número de los ministerios que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto que cuando lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social.⁶

Por otro lado Hintze Otto citado por Omar Guerrero indica que el Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron desarrollada gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado, frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la

⁴ Un Estado Otra Nación, Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala. Universidad Rafael Landívar. Guatemala 2008

⁵ Guerrero Omar, Teoría Administrativa del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México. p. 163

⁶ Ibid, p. 164

magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado.⁷

2. Políticas públicas

No existe una disciplina teórica particular para el estudio de las políticas públicas, sino que sus fundamentos están íntimamente asociados con la teoría del Estado, ciencia política y teoría administrativa, existen diversas definiciones. El tema de las políticas públicas surge en los años cincuenta en los Estados Unidos, por el fundador H. D. Lasswell, con el fin de estudiar lo que los gobiernos hacen para mejorar su acción.⁸

La CEPAL establece que las políticas públicas es el conjunto de acción relacionados con un objetivo político definido en forma democrática que son desarrollados por el sector público, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado.

También puede verse, como el "conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables...no se debe confundir la política pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La política pública supone tomar una posición que involucra una o varias instituciones estatales."⁹ Aquí podemos ver que el autor considera las políticas públicas como las acciones que realiza determinado gobierno para poder resolver problemáticas sociales que aquejan a un país.

⁷ Guerrero, Omar. Los Principios de la Administración Pública. Primera Edición sept. 1997. México. p. 29

⁸ Ciencias Sociales, Políticas Públicas y Desarrollo, Ediciones UNESCO/MUN-IK'AT/INAP, Quetzaltenango, Guatemala

⁹ Vargas A. V. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999.

Por otro lado tenemos a el autor Carlos Salazar que hace mención que la palabra *política* tiene tres acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la cual se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es «el arte de lo posible». La segunda hace referencia al vocablo inglés *polity* con la cual se entiende la estructura y la organización política. La tercera es el vocablo *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado fin.¹⁰ Este vocablo es el que nos permite definir algún campo de acción para atender alguna problemática social que se ha identificado.

Otro autor nos indica que las políticas Públicas es una de las dimensiones políticas del Estado se refiere al sistema de gestión, la parte operativa, en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción y extrae y asigna recursos en función de objetivos. Los cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública (Vilas, C. 2007:1,8).

Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- a) Las políticas públicas deben ser consideradas como un “*proceso decisional*”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- b) Los casos de “*inacción*”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo” Heclo (1972). 3- Para que una política pueda ser

¹⁰ Salazar , Vargas Carlos (2009) Políticas Públicas & Think Tanks, pág. 32

considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”.¹¹

La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida» (May).¹² El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Cuando señala que es sucesivas respuestas del Estado indica que casi nunca una política pública es una sola decisión sino que involucra un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea, decisiones de gobierno. Sin embargo si una política queda solo en elaboración y no se implementa solo queda en papel.

Los autores Yves Mény y Jean-Claude Thoenig identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:¹³

- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera «substancia».
- Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos su naturaleza puede ser autoritaria. Que sea explícita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.
- Una política pública se inscribe en un «marco general de acción», lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido *a posteriori* por el investigador. En todo caso, lo cierto es que la existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación.

¹¹ Pallares, Francesc. (1988). “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 142

¹² Salazar , Vargas Carlos (2009) Políticas Públicas & Think Tanks, pág. 46

¹³ Ibid pág. 47

- Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación es afectada por esa política pública.
- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos por lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de pobres, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la educación para la población, etc.

Hay autores que hacen diferenciación de lo que es política y políticas públicas, indicando que política es un concepto amplio, relativo al poder en general, mientras que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. “Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos -tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.”¹⁴

Los instrumentos para la realización de políticas públicas son los gobiernos ya que miran el ordenamiento de las actividades del sector público. Lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura. Manifiesta Lahera Eugenio que las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del

¹⁴ Lahera Eugenio, Política y Políticas Públicas, Serie 95 CEPAL, pag.7

gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas En torno a políticas públicas se puede:

- diferenciar problemas y soluciones de manera específica
- precisar las diferencias
- vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales
- plantearse esfuerzos compartidos
- participar de manera específica

Así mismo la política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos.

Indica Theda Skocpol con la idea que los Estados deben ser considerados no solamente como estructuras institucionales sino como actores que influyan en las políticas públicas para todos los grupos y clases de la sociedad, y este autor indica que se puede explorar los problemas desde un estudio comparativo e históricos a través de sus políticas y sus relaciones con la sociedad y que es conveniente la reorientación de la frase “El Estado regresa al primer plano para explicar la política pública. Pero y que se entiende por política pública esta traduce la acción de las autoridades públicas al interior de la sociedad, lo cual es transformada a su vez en programas, planes y proyectos gubernamentales. La política pública es el resultado de la elección de los políticos y de los altos funcionarios no importando si son racionales o no que ocurren dentro de la estructura del Estado.

Sin embargo, en la actualidad es un importante y promisorio campo, con teorías propias, planteamientos particulares y propuestas distintivas de estudio, investigación y acción, cuyo principal aporte es el de contribuir a una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal como por las de origen marxista: con este enfoque se mira al Estado (gobierno) en acción, al Estado (gobierno) ejecutando o no, cosas¹⁵

Una lista preliminar y necesariamente incompleta de las características clave de las políticas públicas debe incluir lo siguiente:

- *Estabilidad.* La medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Pero, no se debe confundir estabilidad con rigidez. Contar con políticas estables no significa que las políticas no puedan cambiar, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas.
- *Adaptabilidad.* La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a los cambios que surgen con el tiempo.
- *Coherencia y coordinación.* La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación.
- *La calidad de implementación y ejecución.* Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso.

¹⁵ Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas Think—thank, 2009, pág. 37

- *Orientación hacia el interés colectivo.* La medida en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicos? Esta dimensión guarda una estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan, apartándolas del interés general.

- *Eficiencia.* La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, debe prevalecer el interés general.

3. Dimensiones de la política pública:

En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una *temporal* y otra de tipo *espacial*. La dimensión temporal sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Existe también una dimensión espacial porque las políticas públicas varían de un lugar a otro, no sólo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes y actores diferentes, propios y específicos¹⁶

4. Ciclo de las políticas públicas:

El proceso y el ciclo de las políticas públicas son un conjunto de etapas de decisiones y acciones. Knoepfel (2003) indica que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública¹⁷

El ciclo de las Políticas Públicas implica:

1. La identificación del problema y de cómo se altera la situación política nacional.

¹⁶ Salazar Vargas, Carlos. Políticas Públicas Think-Thank. 2009, pág. 52

¹⁷ Ejea Mendoza Guillermo. Teoría y ciclo de las políticas públicas 2006. pág. 9

2. Formulación de alternativas y selección de estrategias a través de identificar demandas políticas y sociales, necesidades identificables entre otras.
3. Entrada en la agenda de gobierno es decir identificar quien lo ingresará en la agenda y como se va a abordar, la toma de decisiones.
4. Construcción del programa a través de metas y objetivos,
5. Definición de actividades y organismos responsables.
6. Aplicación ejecución o implementación y por último evaluación resultados
7. Aguilar Villanueva (1992) manifiesta que la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento explicación prescripción de una política. Como tal pertenece a lo lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempo y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro.

Cuadro 2 Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Muñoz Díaz, Julio. Taller Políticas Públicas, Universidad de Talca

El proceso de las políticas públicas y sus etapas según Hogwood y Gunn, (1981).¹⁸

Etapa uno: Elaboración de la agenda, que implica

¹⁸ Segeplan. Políticas Públicas, definiciones y aspectos relevantes del proceso. Guatemala 2006

- Identificación y anticipación de problemas y oportunidades de intervención pública, que sugieren la necesidad de actuar. En etapa se conduce a la formación de una agenda de gobierno.

Etapa dos: Clasificación o filtración de los problemas, este proceso comprende:

- Clasificar los problemas previamente identificados, en orden de prioridad
- Identificar las acciones y los pasos concretos para darles solución
- Al estar aprobados los pasos anteriores por las organizaciones estatales y no estatales involucradas, esta etapa adquiere la legitimidad necesaria para su implementación.

Etapa tres: Definición de los problemas

- Después de ser identificados los problemas y las acciones para resolverlos, se tiene que explicar cómo surgieron, así como la combinación de causas y efectos que actuaron en su surgimiento.
- Con esto se podrá comprender la problemática y fundamentar, con mayor rigurosidad sus propuestas de solución.

Etapa cuatro: previsión (análisis de prospectiva)

- Elaboración de los posibles escenarios futuros, con o sin la implementación de la política. Esta tarea es especulativa, pero bien fundamentada en las tendencias observadas.

Etapa cinco: Establecimiento de objetivos y prioridades

- Se identifican las limitantes, a fin de determinar objetivos y prioridades que sean viables y realistas.

Etapa seis: Análisis de alternativas

- Identificar los caminos posibles para alcanzar uno o más objetivos, incluidos los potenciales apoyos y obstáculos.
- Seleccionar la opción que se presente como la mas adecuada o viable ubicando a las otras en orden de preferencia (si no funciona la primera, se prueba con la segunda y sucesivamente)
- Definir las líneas de acción
- Al culminar, esta fase se puede considerar finalizada la Agenda de Gobierno, toda vez que se han definido los fines, las metas y los medios para alcanzarlos. Solo queda aprobar e iniciar la ejecución de la política.

Etapa siete: Implementación de las políticas, seguimiento y control

- Implementación: desarrollo o ejecución de los planes previamente formulados. Realización de las acciones concretas
- Seguimiento: Verificar si los avances reales coinciden con los planes previos, para constatar si éstos se están cumpliendo o no.
- Diseño y ejecución de acciones para mejorar o corregir los aspectos que no se han cumplido, o que han dificultado el cumplimiento de las políticas públicas.

Etapa ocho: mantenimiento, reemplazo o terminación de las políticas

- Después de la evaluación y revisión, se decide si las políticas deben o no ser ampliadas, mantenidas igual, reducidas o terminadas.
- A futuro se pueden proponer medidas adicionales, prolongación de las políticas finalizadas o formulación de nuevas políticas.

5. Definición de políticas sociales

Por políticas sociales se entiende un conjunto de disposiciones legales y de acciones de parte de los poderes públicos, como de los distintos grupos sociales que tienden a proteger la existencia y la calidad de la vida humana de la totalidad de los integrantes de la respectiva sociedad (Rama, German 2001). El desarrollo de las políticas sociales se produce luego del reconocimiento de los derechos humanos

En el primer campo de acción están las políticas de prestación de servicios públicos de salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otras. En el segundo tamiz están aquellas políticas que tienden a compensar los efectos de la exclusión como ser las políticas de empleo, el seguro de desempleo, los subsidios de alimentación, la protección a la infancia, etc. Dentro de estas últimas a su vez están aquellas que dirigidas a los sectores de mayor exclusión y que no pueden quedar en el marco del proceso social y económico capitalista. Es decir que el proceso social y económico genera un nivel básico de desigualdad y un nivel agravado de exclusión, por lo tanto debemos evaluar las políticas sociales como una combinación de políticas de prestación de

servicios públicos, políticas de amortiguación de las desigualdades sistémicas y políticas de reducción del impacto de la exclusión”.¹⁹

Las políticas sociales contribuyen a la reproducción de la vida de la población y, en ese sentido, se orientan al bienestar y el mejoramiento de sus condiciones de vida. En América Latina hasta los '80 se desarrollaron sistemas de bienestar que intentaron aproximarse con mayor o menor éxito según los casos nacionales a los modelos sobre los que se inspiraron. El economista Olesker, Daniel indica que “las políticas sociales se diseñan sobre la base del cumplimiento de dos objetivos:

- la integración de la sociedad
- la amortiguación de las desigualdades propias de las relaciones de producción capitalistas

Es decir que el proceso social y económico genera un nivel básico de desigualdad y un nivel agravado de exclusión. Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.²⁰

Ceja define a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.²¹

Por otro lado el autor Maingnon señala que existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De

¹⁹ Olesker, Daniel. Revista la Onda Digital. 2011

²⁰ [www.definición.org/política social](http://www.definición.org/política-social)

²¹ Ceja Mena: La política social mexicana de cara a la pobreza, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1

acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.²²

Repetto manifiesta que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.²³

Es decir que las políticas sociales son un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.²⁴ El autor indica que hay dos ámbitos distintos en su definición el primero instrumental que se aplica a cualquier tipo de política en general y el segundo un ámbito estratégico que se refiere a los objetivos perseguidos con la política social.

6. Administración pública

La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos.²⁵ La Administración pública esta caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración

²² Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero-abril 2004, pp. 48-49

²³ Repetto, Fabian: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES, p. 40

²⁴ Atría, Raúl. Políticas Sociales Concepto y diseño, Un Marco de Referencia. Documento de trabajo #6 Instituto de Asuntos Públicos. Chile. 2006

²⁵ Ibid Pág. 17

por principio es esa cualidad del Estado y solo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad; esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado.²⁶ Por lo que la administración pública constituye la actividad del Estado, que está encaminada a producir las condiciones que facilita la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.²⁷

Bonnin también nos indica que "la administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".²⁸

Por otro lado la ciencia de la policía estudia cómo se consiguen los propósitos del Estado de derecho "para ordenar la vida colectiva del pueblo, de modo tal que cada miembro del mismo pueda recibir protección y realizarse mediante el uso lo más libre y completo de su fuerza conjunta". Esta idea trasciende la mera noción del Estado como defensor del derecho vigente. Por otra parte, definió a la ciencia de la administración pública como "la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes (Guerrero Omar. 1997)

Omar Guerrero indica que la administración pública se eleva a calidad de ciencia hasta el siglo XVIII, cuando el Estado entra en la etapa de configuración administrativa que hoy continúa ostentando de manera más desarrollada. Que se da la separación entre administración y justicia, la asunción de deberes sociales con carácter público, la emergencia de la *interioridad* como motor de un proyecto de desarrollo nacional y el establecimiento de carreras administrativas de servicio público. El eje de

²⁶ Guerrero, Omar. Los Principios de la Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997. México. p. 23

²⁷ Ibid. pág. 24

²⁸ Ibid pág. 7

convergencia de estos rasgos es lo *administrativo*, un suceso social que surge en el seno de la complejidad gubernamental para obtener identidad y así diferenciarse de lo financiero, lo económico y lo político. Entonces, la policía - nombre que en ese siglo detentaba la administración pública-, pasa de la condición de cuasi teoría al estatuto de teoría propiamente dicha.

Se le llama administración pública a la estructura del gobierno, esto es el conjunto de instituciones y funcionarios de un país encargado de llevar la “administración” de todos los asuntos políticos, económicos y sociales del mismo. En otras palabras, es todo el aparato de instituciones y funcionarios o servidores públicos que tienen la tarea de organizar, coordinar y colaborar en el funcionamiento de todos los asuntos públicos de un Estado y asegurarse de la buena prestación de los servicios públicos.

El papel que la administración juega en las sociedades, es protagónico frente a cualquier otra ciencia, técnica o disciplina, ya que en la práctica todo el que hacer humano debe hacer uso del proceso administrativo. Esto quiere decir que todo individuo, no importa su ocupación, profesión o sexo es un administrador, en este sentido la administración se convierte en la disciplina más practicada por el hombre.

Peter Drucker dijo en una ocasión no hay países pobres ni países ricos, lo que existe países pobremente administrado y países ricamente administrado, denotando con esta sentencia que el llamado desarrollo y subdesarrollo es cuestión de aplicar eficientemente los métodos y estilos de gestión de las organizaciones, sean públicas, privadas o benéficas. Estas aseveraciones quiere decir que aquellos países que tiene un mayor nivel de vida y desarrollo tecnológico, tiene más alto grado de racionalidad en el manejo y aplicaciones de las técnicas utilizadas en el proceso administrativo.

Después de tantos estudios Gonzáles declara que “la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido manejarlos

7. Gerencia pública

El documento elaborado por CLAD indica que el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.²⁹

El CLAD indica que, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano.

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. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.

En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias

²⁹ Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD

políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

Para Adriana Plasencia, la gerencia pública “se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales”³⁰; sin embargo, Barry Bozeman menciona que “la gerencia pública supone un *focus* sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial) sobre las relaciones interorganizacionales y sobre la intersección de la gerencia y la política públicas”.³¹.

Ricardo Uvalle señala que el concepto de gerencia pública no se agota en sí mismo. Es parte de un *logos* administrativo público; requiere tratamiento específico y enfoques originales. Es decir, el ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad. Abarca la totalidad de los movimientos del Estado y es el apoyo más decidido para traducir los programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras³²

8. Planificación estratégica

La aplicación de la planificación estratégica en la formación de la política social se ha constituido en uno de sus usos más comunes y al mismo tiempo más innovadores en Latinoamérica en los últimos años. Esto se explica en parte por la posibilidad de construir políticas de largo plazo o políticas de Estado, es decir, que tengan la posibilidad de trascender los límites temporales de las administraciones gubernamentales.

Para ello se trata de legitimar un plan con la activa participación de diversos grupos de interés. Cuando se usa con estos fines la planificación estratégica permite generar o alimentar la agenda de la política social al promover discusiones abiertas sobre el estado presente y, ante todo, las posibilidades de mejoramiento en un futuro. Además permite asignar prioridades de manera

³⁰ Plasencia Díaz, Adriana: *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 99.

³¹ Cepeda Islas, Susana "¿Qué es la gerencia pública?" Episteme No. 8 Año 2, Julio-Septiembre 2006

³² Ibid. p. 3

más políticamente viable, motivar a la participación en las decisiones públicas a grupos previamente marginados y, ocasionalmente, democratizar la distribución del poder en las decisiones públicas.

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.

El “sueño del buen gobierno” sólo es posible si existe un amplio respaldo al “proyecto nacional”; si existe planificación; una eficaz estrategia o “carta de navegación” con políticas explícitas; una gestión evaluada por objetivos y resultados y sobre todo rendición de cuentas”.³³

La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas.

El proceso de planificación estratégica no es algo que pueda pasar según vaya surgiendo en una reunión de planificación casual o durante una reunión del personal. Requiere una planificación cuidadosa para establecerla de modo que el proceso sea riguroso y exhaustivo. Cuando se desarrolla o revisa un plan estratégico, se establecen los parámetros para el trabajo de la organización, normalmente para dos o tres años o más. Así, tiene sentido invertir algo de tiempo y energía para el proceso de planificación estratégica.³⁴

³³ Sanchez, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. ILPES. Santiago de Chile. 2003

³⁴ Shapiro, Janet. Herramienta de planificación estratégica

9. PROGRAMAS Y PROYECTOS

Programa

Instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinado al cumplimiento de las funciones de una organización, por el cual se establece el orden de actuación, así como los objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos y para lo cual se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros; especifica tiempos y espacio en los que se va a desarrollar y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

El programa concreta los objetivos y los temas que se exponen en el plan, teniendo como marco un tiempo más reducido. Ordena los recursos disponibles en torno a las acciones y objetivos que mejor contribuyan a la consecución de las estrategias marcadas. Señala prioridades de intervención en ese momento.

Sería el nivel táctico, situado entre el plan y el proyecto. Intenta acercar uno al otro concretando esas ideas y objetivos más generales del plan en un lugar y tiempo determinados y a partir de unos recursos concretos disponibles. De esta forma las ideas generales del Plan se llevan a una situación concreta

Subprograma

Segmentación del programa en donde se establecen objetivos, metas, recursos y responsables para su ejecución en un nivel de mayor especificidad. Tiene como finalidad facilitar la ejecución y el control de acciones homogéneas.

Proyecto

Conjunto de obras o acciones específicas necesarias para alcanzar los objetivos y metas definidas por un programa o subprograma, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad, y que pueden planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente, en forma independiente. Un proyecto, por

definición, está orientado hacia la acción; un conjunto de proyectos conformará un subprograma o programa.³⁵

Los proyectos y programas que descansan para implementación en la figura de los agentes sociales se constituyen en dispositivos políticos y sociales, que producen una forma de tratamiento de los grupos pobres atributos y reglas de juego naturalizadas, que impactan en la subjetividad de todos los actores involucrados.

Es decir que se refiere a una intervención concreta, individualizada, para hacer realidad algunas de las acciones contempladas en el nivel anterior (el nivel táctico). Define resultados previstos y procesos para conseguirlos, así como el uso concreto de los recursos disponibles.

Este es el nivel operativo del proceso de planificación, por lo que no debe ser algo teórico, sino una actividad práctica y útil de cara a la intervención.

³⁵ Ibid.

CAPITULO III

MARCO CONTEXTUAL EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011

1. Antecedentes históricos

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna que la educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento a la realidad y cultura nacional y universal. En el artículo 74 establece que los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, que la educación impartida por el Estado es gratuita, que en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe.

Así mismo indica que el goce de la salud es derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna, que es obligación del Estado velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Que desarrollará a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud, que El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en los artículos veinticinco y veintiséis: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida

adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

A partir de los Acuerdos de Paz, se propusieron políticas sociales que daban prioridad a la eliminación del mercado y proponen la focalización de la política social sectorial en educación, salud y vivienda, creación de programas sociales como complemento de las políticas sociales paliatorias para las situaciones de pobreza a través de los fondos sociales.

Estos Acuerdos de Paz suscritos en 1996 marco un cambio de dirección en materia de políticas de desarrollo rural, se reconoció que era preciso superar las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación social y política que han sido los principales obstáculos para el desarrollo integral del país, se

impulsaron políticas de desregulación del Estado, ajuste estructural y apertura comercial.

En el marco institucional, la política social de Guatemala experimentó cambios significativos, se impulsaron procesos de desconcentración y descentralización, mediante el traspaso de competencias y recursos, desde el nivel central a las municipalidades y gobiernos locales, a fin de focalizar y mejorar la calidad de los servicios y facilitar la participación y control social de la gestión social. De aquí surgieron la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal (Samayoa, Otto. 2005). A continuación se muestra el escenario de las políticas y programas de salud y educación a partir del periodo de 1985, en el cual podemos observar que como país no hemos podido avanzar mucho toda vez que al existir la discontinuidad de las políticas y programas sociales en que cada período de gobierno no permite el desarrollo integral del país.

Cuadro 3 Antecedentes de Políticas y programas sociales de salud y educación

Período	Salud y Educación
1985-1990	Con el inicio del régimen democrático en Guatemala en 1985 la responsabilidad del Estado en salud de la población se enmarca en lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala que el goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social; el ente rector en materia de salud es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, este Ministerio se rige por el Código de Salud, en este periodo se modificó el artículo 104 del de dicho código estableciendo que “todos los habitantes de la

	<p>República, especialmente las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio, hasta ocho semanas después del parto y los niños desde su nacimiento, tienen derecho a atención preventiva y asistencia médica en las instituciones del Estado” aquí se puede reflejar el interés que el Estado ha tenido a lo largo de los años en la atención de salud de la población materno infantil.³⁶</p> <p>Durante este periodo el Ministerio maneja una estructura de tres niveles</p> <ol style="list-style-type: none">1. Dirección Superior,2. Dirección técnica que cuenta con la Dirección General de Servicios de Salud y3. El de administración y los servicios por niveles de atención como hospitales, centros de salud y puestos de salud, el proceso de regionalización que impulsó el gobierno se crea en el Ministerio las direcciones regionales de salud pero no tuvieron suficiente apoyo y entraron en problemas con los hospitales públicos. <p>En este periodo se le da relevancia a la función de prestación de servicios públicos del Ministerio de Salud influenciado con la estrategia de atención primaria a la Salud basada en la metodología de los sistemas locales de salud (silos) y en la participación comunitaria, orientado al empoderamiento colectivo para influir sobre los determinantes sociales de salud buscando la eficiencia, eficacia y equidad del sistema de salud a través de la participación social y la mejora de la gestión de servicios; resaltando la estrategia de canalización, en la personal local voluntario de salud realizaba visitas familiares para la identificación de riesgos.</p> <p>El sistema de salud en Guatemala está fundamentado en principios que se convierten en objetivos sociales de las</p>
--	--

³⁶ Informe de Desarrollo Humano 2009-2010

	<p>políticas públicas y los sistemas de salud que es igual a mayor equidad en el acceso y financiamiento del sistema de salud; igualdad de oportunidades y responsabilidades, la participación social en las políticas públicas de salud.</p> <p>En el inicio de régimen democrático en Guatemala hasta la fecha los gobiernos han ofrecido respetar los principios antes mencionados y alcanzar los objetivos sociales, sin embargo las políticas públicas en salud evidencian en sus resultados avances lentos, estancamiento y en algunos retrocesos. Sin embargo este período se ve influenciado por el modelo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el de la Organización Mundial de la Salud (OMS).</p> <p>El Plan de necesidades prioritarias de salud para Centroamérica y Panamá con el lema “Salud, puente de paz” que proponía centrar el trabajo en el fortalecimiento de los servicios, los recursos humanos, los medicamentos esenciales, nutrición y alimentación, supervivencia infantil, agua y saneamiento ambiental, este plan incluye la participación de Guatemala en el Fondo Rotatorio de Medicamentos Esenciales para Centroamérica y Panamá.</p> <p>Otra acción propuesta de la OPS OMS fue la erradicación de la transmisión autóctona del virus salvaje de poliomielitis en las Américas, en Guatemala se realizaron jornadas nacionales de vacunación la cual tuvo buenos resultados ya que los últimos casos de poliomielitis registrados se dieron en 1990.</p> <p>EDUCACIÓN: En el informe de Desarrollo Humano 2009-2010 indica que el análisis de las políticas educativas durante el período se pueden distinguir dos roles del Estado por conducto del Ministerio de Educación de 1986 a 1995 el Ministerio estaba a cargo de todas las acciones relacionadas con el proceso educativo: construcción y remodelación de edificios escolares, elaboración e</p>
--	---

	<p>impresión de textos escolares; fabricación y distribución de galletas escolares, contratación de personal administrativo y docente y la formación en servicio, proveer mobiliario e insumos escolares y de limpieza.</p>
<p>1991-1999</p>	<p>Salud: La reforma sectorial de salud y los Acuerdos de Paz, en este período se dan los inicios de a) la modernización del Estado, las políticas públicas siguieron medidas como recorte al gasto en salud y su reorientación a la atención preventiva. b) focalización del gasto en salud en los sectores más pobres y grupos vulnerables c) Descentralización de los servicios estatales d) el pago a terceros por los servicios de salud, dándole espacios a los servicios privados lucrativos o no lucrativos.³⁷</p> <p>En 1993-1994 se da el plan de reforma sectorial aquí se elaboró el Programa Sectorial de Salud que buscó adecuar al contexto nacional la agenda de reforma propuesta por el Banco Mundial, se prepararon los lineamientos de política de salud 1994-1995, y la Guía para operativizar los lineamientos de política de salud 1994-1995.</p> <p>A finales de 1995 se creó la Oficina Nacional del Programa Sectorial de Salud. En 1996 se firmó el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en este se abordó el tema de salud planteando la reforma del sector nacional de la salud estableciendo prioridades de atención, la lucha contra la desnutrición, el saneamiento ambiental y las soluciones de atención primaria para la población materno infantil, compromiso de la reducción de la mortalidad infantil y materna.</p> <p>En 1997 es aprobado el nuevo código de Salud, este define la salud como un producto social relacionado con el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida y la participación</p>

³⁷ Informe de Desarrollo Humano 2009-2010

	<p>social, individual y colectiva, reconoce el derecho a la salud y la obligación del Estado de velar por la salud de los habitantes, mencionado específicamente el papel que juego el Ministerio; también se crea el Acuerdo Gubernativo 115-99 Reglamento Orgánico del Ministerio con la nueve estructura.</p> <p>También se adopto la incorporación al Sistema Integrado de Administración Financiera -Siaf- en el Ministerio de Finanzas con esto dieron cambios en la forma en que se planifica, elabora y ejecuta el presupuesto; con el Programa de Extensión de Cobertura tenía como objetivo resolver la extremada baja cobertura de los servicios de salud en el primer nivel, se delegó a proveedores con esto inició la contratación de entidades no gubernamentales para la prestación y administración de servicios a través de convenios surgiendo las prestadoras de servicios de salud y las administradoras de servicios de salud, es decir el financiamiento es público mientras que la prestación-administración la realiza una entidad privada.</p> <p>EDUCACIÓN: En el año 1996 se introdujo la tercerización para la prestación de servicios, el Ministerio realizaba la contratación de docentes de escuelas nacionales, y en las escuelas del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo estas funciones las tenían los Comités Educativos; como una herramienta para evaluar resultados de las acciones implementadas se fortaleció la gestión de la información estadística educativa para tener insumos que permitieran ajustar las estrategias de política educativa.</p> <p>Surgen los Acuerdos de Paz, se reconoce que para acceder al desarrollo sostenible de Guatemala es necesario elevar el nivel de vida, la salud, la educación la seguridad social y la capacitación de los habitantes, por otro lado se cuenta el</p>
--	---

	<p>Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas recalca que el sistema educativo debe responder a la diversidad cultural y lingüística del país, reconociendo, respetando y fomentando los valores culturales indígenas, inclusión de las concepciones educativas indígenas en el currículo nacional, idioma indígena en el sistema educativo. En el 1997 se creó la Comisión Paritaria de Reforma Educativa esta elaboró el Diseño de la reforma educativa. En el Ministerio de Educación se identificaron seis programas de servicio de educación universales, dentro de los cuales se ubican sub-programas con criterio de asignación focalizada. Dentro de éstos se consideran de especial importancia el Programa PRONADE y los de Becas para la Niña y Becas para la Paz a niñas y niños. Dentro del Programa de Educación Primaria está el subprograma de Autogestión para el Desarrollo Educativo que fue una modalidad de enseñanza administrada por las propias comunidades, el subprograma de Becas para la niña y Becas para la Paz a niñas y niños, dentro de la educación básica, está el Programa de Modalidad Tele secundaria y los Institutos de Educación Básica por Cooperativas.</p> <p>Los fondos sociales FIS nacieron a mediados de los años 80s y su creación se incrementó a principios de los años 90s. El diseño institucional de los FIS estuvo inevitablemente marcado por el contexto político que les dio vida, en el que se concebía al Estado como una entidad sobredimensionada, burocrática e ineficiente.³⁸</p> <p>En ese marco, los FIS fueron creadas como instituciones flexibles y poco burocráticas, creadas para reducir la pobreza a través de inversión social focalizada y compensar así los impactos negativos del ajuste estructural.</p>
--	---

³⁸ Urizar, Alejandro. Transparencia en la Inversión Social. Acción Ciudadana 2007

	<p>En la práctica, la flexibilidad y la poca burocracia que pretendían los FIS, provocó que éstos terminaran alejándose de los controles y procedimiento públicos.</p>
2000-2004	<p>Durante el período de 2000 al 2004 fue muy marcada la Modernización del Estado promovida mediante los Acuerdos de Paz, viendo estos como compromiso de Estado, por lo que el conjunto de las políticas debían responder al sentido de transformación contenido los acuerdos.</p> <p>El gobierno propuso diseñar e impulsar una nueva estrategia de Reducción de la Pobreza validada en los consejos de desarrollo (ERP 2004-2015 Validada en los consejos de desarrollo). Los programas de trabajo, políticas, estrategias y objetivos del sector salud estuvieron orientados hacia la extensión de cobertura, dentro de los procesos de modernización, descentralización y desconcentración de la salud y de regionalización fortaleciendo los gobiernos locales, esto con el objetivo de dar respuesta a los Acuerdos de Paz.</p> <p>Se desarrollaron planes emergentes en 102 municipios, Bajo el liderazgo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y diez instituciones desarrollaron un programa para la reducción de la desnutrición aguda, se siguió impulsando el Sistema Integrado de Asistencia en Salud (SIAS), con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdad en el acceso de la población al sistema de salud.</p> <p>El Plan de Salud 2000-2004 marcó la Estrategia de Atención Integral de Enfermedades Prevalentes en la Infancia (EAIEPI), tenían el Programa Nacional de Salud Reproductiva apoyado en la Ley de Desarrollo Social (Dto. 42-2001) y Política de Desarrollo Social y Población, la cual promueve la salud reproductiva y la prevención de</p>

	<p>enfermedades como las infecciones de transmisión sexual, virus de inmunodeficiencia humano y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida para reducir la mortalidad infantil y materna, la reforma también estuvo orientada en la modernización, descentralización y desconcentración de la salud, se dio participación social con la formación de Asociaciones Pro Salud Municipal (APROSAM) en municipios priorizados, así como el proyecto de Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento.</p> <p>En este periodo disminuyó un cinco por ciento la mortalidad infantil en relación al 1998/1999; los niveles de vacunación infantil aumentaron por arriba del noventa por ciento para tuberculosis. La mortalidad materna también disminuyó al pasar de 179.2 muertes por cien mil nacidos vivos en 1999, de acuerdo al Sistema de Información Gerencial en Salud (SIGSA) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a 153 muertes en el año 2000 (MSPAS, LBM 2000:20 y 22).</p> <p>Se creó el Programa nacional de Medicina Popular Tradicional y Alternativa, se ejecutó el Programa de Salud Reproductiva del MSPAS con servicios de planificación familiar, Programa de salud Integral a la Niñez y Adolescencia (SINA).</p> <p>También se redujeron los índices de mortalidad materna e infantil aumentando la cobertura de vacunación.</p> <p>En el sector educación los Acuerdos de Paz tuvieron mucha influencia en este período, el gobierno conto con una campaña nacional de alfabetización con el propósito de reducir al menos en cincuenta por ciento la tasa de analfabetismo que en el 2000 era alrededor del 45 por ciento, en el año 2000 el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) revisó los indicadores de analfabetismo, el Movimiento nacional de Alfabetización (MONALFA)</p>
--	---

	<p>favoreció la disminución del analfabetismo; se elaboró el Plan de Gobierno del Sector Educación 2000-2004.</p> <p>Según La Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI 2000) estima que la pobreza general, medida a partir del consumo, afecta la pobreza extrema al 15.7 por ciento de la población del país, un indicador que evidencia la pobreza es el Índice de Desarrollo Humano (mide a un país con base a tres indicadores básicos: esperanza de vida al nacer, escolaridad e ingreso) en el 2002 Guatemala ocupó el puesto 119 de 175 países, con un IDH de 0.652.</p> <p>Dentro de las acciones de ese gobierno tenían diferentes programas como los Centros de Aprestamiento Comunitario (CENACEP), el Programa de Atención Integral al Niño de 0 a 6 años (PAIN) y el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) atendió a la niñez del área rural en los niveles primario y preprimaria, crearon los programas especiales de desayunos y almuerzos escolares como incentivo para garantizar la permanencia en las escuelas; Plan Específico para la atención de Poblaciones Desarraigadas para garantizar a las víctimas del conflicto armado su incorporación al sistema educativo nacional, el Programa de Educación Extraescolar atendió de manera especial a personas que saben leer y escribir pero que no pudieron terminar sus estudios; el programa de Núcleos Educativos Familiares para el Desarrollo (NUFED); Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC), se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural para asegurar la atención en la escuela en el idioma materno de las comunidades y de desarrollar actividades que promuevan el intercambio y enriquecimiento mutuo entre las diversas culturas; Programas de las Escuelas para la Excelencia, el programa de Educación Cívica y Valores para la orientación de la formación de</p>
--	--

	<p>ciudadanos democráticos y solidarios.</p> <p>El Ministerio de Educación definió regiones sociolingüísticas con metodología participativa, esto con el objetivo de facilitar el proceso de transformación curricular. Otro proceso que forma parte de la reforma educativa es que en 2001 se realizaron diálogos y consensos a nivel local, departamental y nacional se integraron los Consejos Nacionales de Educación en los niveles antes mencionados. La falta de un mayor presupuesto impidió la cobertura de los servicios.</p> <p>En este período de gobierno se impulsó la transformación curricular en los niveles pre primario y primario, se redujo el porcentaje de analfabetismo, se vio un leve aumento de la cobertura educativa. No podemos dejar de mencionar que en este período los procesos se fortalecieron con la trilogía de leyes emitidas en el 2002.</p>
2004-2008	<p>Durante este período se dio el programa VAMOS GUATEMALA como una iniciativa nacional que buscaba impulsar la activación económica y la armonía social, a través de programas de rápido y amplio impacto.</p> <p>El programa, se enmarcó dentro del Plan de Gobierno 2004-2008 y de los compromisos definidos en los Acuerdos de Paz. Este programa giró en torno a cuatro componentes estratégicos: Guate solidaria, Guate crece, Guate Verde y Guate compite.</p> <p>En el componente social, visualizó: (i) un esquema de protección social para los grupos que registran los índices socioeconómicos más deficientes; (ii) el apoyo a las actividades de educación y capacitación, (iii) el fomento de las capacidades productivas del área rural; (iv) un marco que propició la participación social con responsabilidad; y, (v) una mayor atención a la población migrante</p>

	<p>guatemalteca.</p> <p>El desarrollo social es mutuamente complementario con el desarrollo económico. En este sentido, Guate Solidaria buscó atender cuatro desafíos fundamentales, el primero, reducir la mala nutrición infantil en municipios con alta vulnerabilidad alimentaria. El segundo, articular esfuerzos por alcanzar a las familias agobiadas por la pobreza crónica; el tercero, atender a jóvenes que abandonan el sistema escolar, que no encuentran un empleo formal y que están en situación de riesgo. Finalmente, Guate Solidaria tenía el desafío de atender a la diversidad y especificidad cultural para una política social efectiva en Guatemala.</p> <p>A su vez, el componente articuló acciones en cuatro áreas de acción que garantizan el acceso equitativo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección social, para asegurar la prevención y manejo de riesgos y un acompañamiento a las familias de mayor vulnerabilidad. • Educación y capacitación. • Servicios sociales básicos (creación de oportunidades), para romper con el círculo intergeneracional de pobreza. • Proyectos dirigidos al aumento de ingresos familiares (construcción de capacidades). <p>Dentro de las políticas que se impulsaron en el gobierno de Oscar Berger podemos mencionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política Pública Respecto de la Prevención a la Infecciones de Transmisión Sexual -ITS- y a la Respuesta a la Epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida -SIDA- • Lineamientos Básicos y Políticas de Salud 2004-2008 • Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. • Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas
--	---

	<p>Especiales con y sin Discapacidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos de Política Educativa 2005-2008 • Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud. <p>Con la estrategia reducción de la pobreza Guate Solidaria Rural estableció el objetivo de reducir la pobreza extrema en el área rural con los ejes de protección social, desarrollo de capacidades, acceso a oportunidades y creación de activos, implementado por ejemplo el Programa Salvemos Primer Grado, de Mineduc con el objetivo de mejorar la calidad educativa haciendo esfuerzos por llevar el currículo nacional base al aula y proporcionándole al docente los materiales necesarios para su aplicación, se capacitó a maestros en metodologías pedagógicas. Según el cuarto Informe de Gobierno de Oscar Berger, Guatemala alcanzó un Tasa Neta de Escolaridad en el nivel primario que ascendió a 96.3 por ciento. Según el Comité Nacional de Alfabetización la tasa de analfabetismo se situó en el 22.5 por ciento en 2007, en el 2004 el presupuesto asignado a la educación pública fue de Q3, 200 millones y en el año 2007 el presupuesto del Mineduc ascendió a Q5, 800.0 millones es decir un incremento del 81.3 por ciento.</p> <p>Durante este período se definieron cinco metas Meta1: Primaria completa. Universalización de la educación monolingüe, bilingüe e intercultural con calidad, equidad y pertinencia en todos los niveles con esto se dio la ampliación de cobertura en todos los niveles educativos, a través de programas ordinarios, modalidades innovadoras y programas de asistencia complementaria. Programa de Autogestión Educativa (PRONADE) la atención</p>
--	--

	<p>integral al niño de 0 a 6 años (PAIN) y el programa Telesecundaria, programas alternativos como de la Mano Edúcame. Estos programas no solo se orientaron a aumentar la cobertura sino también a garantizar la permanencia de la niñez y juventud en la escuela; el programa Becas para la Niña persiguió lograr la equidad de género, tuvo como objetivo tener alumnas y aumentar la promoción, el programa becas de la paz tenía como propósito para niños y niñas de primer grado en condiciones adversas; bolsas de estudio cubrir gastos de transporte y materiales educativos a jóvenes del nivel medio en establecimientos oficiales y por cooperativa; Becas para alimentos con el propósito de suministrar alimentos a alumnos del ciclo diversificado; con el programa Subsidio al Transporte escolar tuvo el propósito de pago de transporte escolar a estudiantes de primaria y del nivel medio del sector oficial de la ciudad capital.</p> <p>Meta 2 Reforma Educativa en el Aula. Renovar los contenidos de los programas y adoptar nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje. Implementación de Currículum Nacional Base en el aula, en los niveles preprimaria y primario; se realizaron capacitaciones a directores, docentes, coordinadores y técnicos sobre Guatemala y estándares educativos, se distribuyeron textos y folletos educativos a alumnos, guías y módulos a docentes. Dentro de esta meta se dieron los programas: Salvemos primer grado, proyecto educativo institucional relacionado con la descentralización y que impulsó la planificación y gestión; Educación Bilingüe intercultural se realizaron</p>
--	--

	<p>1076 nombramientos bilingües para preprimaria y primaria; Programa Educación Especial que capacitó a 9809 personas sobre temas relacionados con Educación especial e inclusiva y el Programa Construyendo Ciudadanía que brindó acompañamiento al proceso de capacitación de docentes, directores y padres de familia del programa de Educación Ciudadano Nqatoqi.</p> <p>Meta 3: La Escuela es de la comunidad. Democratización y participación ciudadana en los procesos educativos se implemento un sistema de gestión de calidad basado en la norma ISO 9001:2000 que busco sistematizar y mejorar el servicio a los usuarios; fortalecimiento y ampliación de la participación comunitaria a través de las Juntas escolares, los Comités Educativos y los Jurados de Oposición en los procesos de gestión educativa.</p> <p>Meta 4: educación en un Mundo Competitivo. Que los niños, niñas y jóvenes cuenten con una sólida formación académica, humanística y científica, para su incorporación a un mundo productivo. Programas implementados Educación Primaria acelerada, Programa de Núcleos familiares Educativos, programa centros municipales de capacitación.</p> <p>Meta 5: Orgulloso de ser guatemalteco. Formar ciudadanos y ciudadanas en un ambiente que promueva los valores cívicos y democráticos. Con esta meta se abarcaron las acciones de carácter participativo encaminadas a fortalecer la identidad nacional con campamentos por la amistad, primer festival de jóvenes para jóvenes, programa Cambio Actitudinal.</p> <p>Salud: tiene por objeto procurar a los habitantes del</p>
--	--

	<p>así el bienestar físico, mental y social y se integró por los subsectores público y privado, el subsector público lo componen, el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Según los datos del cuarto Informe del Presidente la mortalidad materna descendió de 219 a 153 muertos por cien mil nacidos vivos de 1989 a 2000 y a 121 muertos en 2005; la mortalidad infantil descendió de 73 a 39 muertes por mil nacidos vivos entre 1987-2002 y a 38 muertes en 2005. Se realizó la construcción y equipamiento de 59 centros de salud por el Fondo de Inversión Social, se dieron capacitaciones a comadronas, vacunación a menores de un año contra tuberculosis, polio, sarampión, paperas y rubéola, difteria tosferina, tétano, influenza y hepatitis B. Mejoramiento de la salud bucal, implementación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, programa de reducción de la desnutrición Crónica, programa creciendo bien El Programa paquete básico del Ministerio de Salud en los 41 municipios priorizados.</p>
2008-2012	<p>Durante este período las principales políticas y programas Se basa en cuatro ejes estratégicos que son solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad; la solidaridad se base en la lealtad humana e identifica la política de desarrollo social y desarrollo municipal.</p> <p>La política de desarrollo social tiene por finalidad contribuir al desarrollo humano integral sostenible y sustentable de las y los guatemaltecos, con énfasis en la población más pobre; por lo que para dar cumplimiento con esta política el gobierno de Colom, implementó la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, conocida como</p>

	<p>Consejo de cohesión Social, en la que se realiza una coordinación interinstitucional con entidades del gobierno para priorizar y focalizar geográficamente y temáticamente la intervención del Estado en materia de política social.</p> <p>Dentro de los programas del Consejo de Cohesión social encontramos:</p> <p>Mi familia progresa, el cual asiste a familias en situación de extrema pobreza del área rural prestando el servicio de apoyo financiero a familias en situación de pobreza, para que puedan tener acceso a los servicios de educación primaria y salud preventiva y nutricional, en la cual la entidad rectora es el Ministerio de Educación.</p> <p>Escuelas Abiertas el cual asiste a la niñez y adolescencia, el cual consiste en espacios para niños y adolescentes para el uso constructivo de su tiempo libre dentro de un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo de un así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad; la entidad rectora es la Secretaria de Bienestar Social.</p> <p>Bolsas Solidarias asiste a familias de asentamientos precarios urbanos, el servicio que presta es el suministro mensual de una bolsa de alimentos, a cambio de cumplir con la corresponsabilidad de asistir a capacitaciones en temas que ayuden a su desarrollo y al de la comunidad Hogares Comunitarios dirigido a niños de ocho meses a seis años prestando el servicio de cuidado diario diurno con servicios de alimentación, educación, recreación y salud preventiva. En el tema de educación plantea la estrategia de ampliación de cobertura en todos los niveles.</p> <p>Se realizará un análisis para determinar si las políticas y programas de este gobierno ayudaron a erradicar la pobreza y pobreza extrema, tomando en cuenta que la salud y la educación son capacidades esenciales para el</p>
--	---

	<p>proceso de desarrollo humano.</p> <p>La no continuidad es el problema que impide que los resultados se consoliden toda vez que cada cuatro años el gobierno de turno lleva sus propias políticas sociales, programas y no le da continuidad a las anteriores.</p> <p>En este período se planteo como objetivo estratégico de su política educativa, el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman nuestro país, en el marco de la Reforma Educativa y los Acuerdos de Paz; y reconoce que la educación se inicia desde los primeros años de vida de los niños y niñas y reconocen el hecho de que su participación en el sistema escolar no depende solamente de la disponibilidad de escuelas y docentes, sino también de las condiciones económicas de los hogares, en base a esto se desarrolla El Plan de Educación 2008-2012, se conforma de 8 políticas educativas, cinco de éstas son generales y tres transversales.</p> <p>Las políticas generales atienden las dimensiones fundamentales de la reforma educativa en las aulas, y las transversales se orientan al apoyo integral de todo este esfuerzo de mediano y largo plazo. Con estas políticas se plantea la implementación de mecanismos para asistir a las familias en condiciones de pobreza y atender a los niños y niñas con programas de nutrición que les ayuden desde sus primeros años hasta por lo menos el nivel primario, a desarrollar sus capacidades de aprendizaje, rendimiento y permanencia en las aulas.</p> <p>El desafío es lograr que las metas educativas sean sostenibles y desarrolladas en el marco de una Agenda Educativa Nacional que tome en cuenta y respete la diversidad cultural, política e ideológica de la sociedad guatemalteca.</p>
--	--

POLÍTICAS GENERALES

- Avanzar hacia una educación de calidad.
- Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables.
- Justicia social a través de equidad educativa y permanencia escolar.
- Fortalecer la educación bilingüe intercultural.
- Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa.

POLÍTICAS TRANSVERSALES

- Aumento de la Inversión Educativa
- Descentralización Educativa

Fortalecimiento de la institucionalidad del sistema educativo nacional.

Con el Acuerdo Gubernativo 226-2008 queda establecida la gratuidad de la educación, este Acuerdo proscribe cualquier medida dentro del sistema público de educación que suponga erogaciones por parte de las familias para que sus hijos puedan tener acceso a este servicio; en el artículo 1 indica que la prestación del servicio público de educación es gratuito, por lo que el ingreso, inscripción y permanencia en los centros educativos oficiales de preprimaria, primaria y media, no están sujetas, condicionadas ni relacionadas con ningún pago obligatorio ni voluntario.

En consecuencia, es prohibido que el personal docente, administrativo o técnico-administrativo del Ministerio de educación requiera, solicite, acepte, sugiera, autorice o reciba cualquier pago o contribución de los estudiantes o sus padres o encargados, con excepción de las cuotas de operación escuela. En el Artículo 2. Quedan prohibidos en los centros educativos públicos de los niveles de

	<p>preprimaria, primaria y media, el cobro y la venta de uniformes, libros de texto y materiales diversos, así como la obligatoriedad de comprar dichos insumos en determinados establecimientos.</p> <p>Salud:</p> <p>En lo que respecta a salud este gobierno tiene como compromiso impulsar una política de desarrollo social que brinde atención integral a la población guatemalteca, especialmente a la más vulnerable e históricamente postergada, centra su atención en el impulso de acciones que favorezcan la salud de la población como parte del desarrollo social.</p> <p>En salud las prioridades son mejorar la capacidad de respuesta en cuanto a proveer a la población de servicios de salud integrales e integrados, de acuerdo con el programa estratégico de solidaridad —lealtad humana— y la política de desarrollo social.</p> <p>Existen tres programas presidenciales que han direccionado estas prioridades: el Programa Nacional de Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal, El Programa Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica y el Programa «Agua Fuente de Paz». Además, existe un marco de prioridades estratégicas, orientadas por el Programa Nacional de Emergencia y Reactivación Económica que, para enfrentar la crisis, mandata la expansión de la protección social, esto en el sector salud, se traduce en reducir la morbi-mortalidad materna, neonatal, infantil y en menores de 5 años; continuar con el esquema de atención gratuita y ampliación de los horarios de los servicios de salud; incrementar la cobertura de los servicios de salud y asegurar el abastecimiento continuo y sistemático de medicamentos esenciales; fortalecer el rol del Programa Nacional de Salud Reproductiva (PNSR) y del Programa Nacional del VIH/sida,</p>
--	--

	<p>como instrumentos de la <i>Política de desarrollo social y población</i>.</p> <p>Lineamientos para la salud 2008-2012</p> <p>Fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para fortalecer el Estado de Guatemala. Mejorar y ampliar la cobertura de atención y prestación de los servicios de salud integrales e integrados Promover y fortalecer acciones que garanticen la accesibilidad a medicamentos.</p> <p>Promover la investigación y desarrollo tecnológico en salud.</p> <p>Fortalecimiento de la investigación, desarrollo y administración de la fuerza laboral en salud.</p> <p>Desarrollo de la atención primaria ambiental por medio de la regulación, vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de agua potable, saneamiento e higiene, para mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>Responder a la demanda de servicios de salud, generada por la implementación de los programas de solidaridad y equidad social.</p> <p>Mejoramiento del financiamiento y de la calidad del gasto en salud; Armonización y alineamiento de la cooperación internacional a los intereses nacionales y prioridades sectoriales.</p>
--	--

Como se puede observar en el cuadro número tres a partir del período democrático en Guatemala en 1985 la responsabilidad del Estado en salud y educación de la población se enmarca en lo que establece la Constitución Política de la República de siendo estos un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna, sin embargo se puede ver que en cada nuevo gobierno implemente sus propias políticas, programas creyendo que tiene la solución mágica a los problemas sociales sin conocer lo complejo del funcionamiento de la administración pública solo basándose en la visión de su plan de gobierno que son cortoplacistas y no necesariamente la demanda de

la población. También se puede observar que hay períodos de gobierno que se enfocan más en la infraestructura, y le dan poco o nada de interés a los problemas sociales de la población; y los que si se enfocan en políticas y programas sociales cometen el error de politizarlos.

Es necesario la implementación de políticas sociales de largo plazo, que se conviertan en políticas de Estado y los programas se institucionalicen con una estrategia definida para el logro de resultados de impacto, que cuenten con monitoreo y e evaluación para que se pueda indicar el grado de avance en el cumplimiento de las políticas.

Por otro lado en el tema de salud hay un tema que no se puede dejar fuera y es el de la crisis hospitalaria que ha sido una problemática que ha estado presente en cada período de gobierno esto ha causa de que no se resuelve de fondo la situación, no ha sido atendido en forma adecuada por ningún gobierno de turno, en los hospitales se da la paralización de labores por falta de recursos, falta de abastecimiento de medicamento equipamiento e insumos o por la falta de respuesta de las autoridades que provoca problemas laborales con médicos y salubristas, que toman la decisión de suspender la consulta externa.

Los hospitales Roosevelt y San Juan de Dios son los más grandes e importantes del país, en el cual atienden incluso a miles de pacientes que vienen desde el interior del país ya que en sus lugares de origen no hay hospitales públicos y si los hay están en pésimas condiciones, sufren trato inhumano; sin embargo se vienen a topar a la capital con el problema que no hay espacio para ser atendidos, que tienen que esperar una cama, que los pacientes tienen que salir a comprar a las farmacias privadas el medicamento.

Para disminuir la problemática de las crisis hospitalaria las acciones deben ser concretar e inmediatas por parte del ente rector en salud, los recursos disponibles deben ser bien aprovechados, realizar procesos transparentes, de lo contrario puede repercutir con la pérdida de vidas humanas, que serán víctimas del mal sistema de salud pública.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS EN TORNO A LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN Y SALUD EN LOS DISTINTOS PERÍODOS DE GOBIERNO 2004-2011

En el presente capítulo se presentan los resultados obtenidos en la encuesta realizada a informantes calificados con experiencia y conocimiento sobre las políticas y programas sociales de educación y salud.

Una de las preguntas claves dentro de los datos específicos fue ¿cuáles de las políticas y programas sociales que diseñó y ejecutó el gobierno de Oscar Berger, conocían los encuestados? entre las opciones se tenían la política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad, Política Nacional de Educación en Derechos Humanos, Políticas Nacionales del Libro, la Lectura, la Escritura y las Bibliotecas de Guatemala 2007-2014, Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud entre los programas Paquete Básico de Salud del MSPAS; Programa Salvemos primer grado del Mineduc, Programa Educación Primaria Acelerada; programa de la Desnutrición Crónica, estas entre del período 2004-2008.

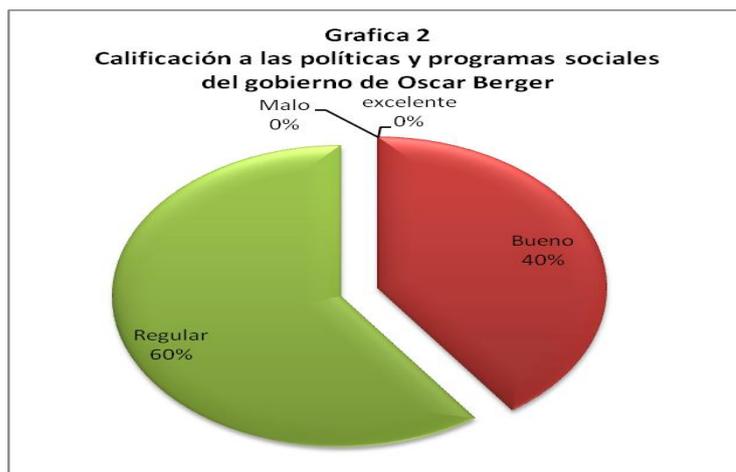
Dentro de las políticas y programas sociales del gobierno de Alvaro Colom se enunciaron la Política Educativa 2008-2012; Política Pública de Educación para la Paz y la Vida Plena; programa de Educación para la Paz y vida Plena, programa de Becas Solidarias, programa de Solidaridad Magisterial; programa Mi Familia Progresá, programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En estas dos preguntas se pudo establecer que el cincuenta y siete por ciento de los encuestados está más familiarizado con las políticas y programas sociales del gobierno de Alvaro Colom.

Por otro lado se analizó que los entrevistados dan una mejor calificación a las políticas y programas sociales implementadas en el gobierno de Alvaro Colom

ya que han contribuido al desarrollo social, se implementaron los programas de Cohesión Social, Mi Familia Progres. La calificación proporcionada va de excelente, bueno, regular y malo. El setenta por ciento lo califica como bueno y el veinte por ciento como regular mientras que en el período de Oscar Berger a las políticas y programas implementados la calificación es de regular con el sesenta por ciento de las respuestas.



Fuente: Elaboración propia, en base a estudio de campo discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los distintos regímenes de gobierno 2004-2011



Fuente: Elaboración propia, en base a estudio de campo discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los distintos regímenes de gobierno 2004-2011

También se consideró necesario conocer la opinión de los encuestados sobre si las políticas y programas sociales de Oscar Berger y las de Álvaro Colom contribuyeron o no a mejorar los indicadores de salud y educación. El resultado reflejado en lo que respecta al período 2004-2008 el cincuenta y cinco por ciento considera que se contribuyó a mejorar los indicadores tomando en cuenta que las políticas o programas que ejecutan los distintos gobiernos en mayor o menor medida si contribuyen a mejorar los indicadores, sin embargo lo fundamental debiera ser si los sectores en estudio fueron prioridad para la gestión y si los objetivos de la aplicación de estos se lograron, algo importante es que presupuesto se le asignó a los Ministerios de Salud y Educación en estos dos períodos de gobierno.

En el período de Berger se contó con una mayor extensión de cobertura en ambos temas, situación que mejora las condiciones de la población, apoyándose en fundaciones mediante el cobro de pequeñas cuotas.

Con el programa salvemos primer grado trató de mejorar la calidad educativa en niños y niñas, dar una educación con pertinencia cultural, lingüística y con atención a personas con discapacidad. Sin embargo un grupo de los encuestados opinó que si contribuyó parcialmente ya que si se mejoraron los indicadores de gestión y de procesos más no los de impacto ya que los resultados finales no lograron la sostenibilidad deseada y el otro grupo considera que ese período dejó un legado de pobreza, mayores niveles de concentración de la riqueza, la consolidación de los privilegios que gozan los sectores poderosos y que en educación y salud existió un retroceso en la calidad y condiciones de vida de la población guatemalteca tal y como se refleja en la siguiente gráfica.

En el período de Alvaro Colom el setenta y tres por ciento de los encuestados manifestó que las políticas y programas sociales si contribuyeron a mejorar los indicadores de salud y educación, mientras que el dieciocho por ciento manifestó que no y un pequeño porcentaje que no sabía.

En el gobierno de Colom la visión social fue más amplia y se encaminó además de proveer la gratuidad en la educación y salud a ampliar programas hacia la

protección de las familias mediante el otorgamiento de las remesas condicionadas, la bolsa solidaria, comedores solidarios y otros servicios sociales, con la política de gratuidad en los servicios de salud y educación ha apostado por la cobertura educativa pero se ha sacrificado la calidad para mejorar las competencias de la población; por ejemplo en las escuelas no hay los suficientes maestros, mobiliario e insumos y en los hospitales las personas no están bien atendidas.

En este gobierno se han realizado acciones concretas como el Programa de Mi Familia Progresá que apoya concretamente a mejorar la salud y educación, sin embargo estos programas deben estar acompañados de estrategias que mejoren la oferta de servicios de las instituciones responsables de la salud y educación.

Otra pregunta fundamental es saber si en Guatemala existe continuidad en el desarrollo e implementación de las políticas y programas sociales para atender la problemática social del país en cada régimen de gobierno, el cincuenta y cinco por ciento considera que no existe continuidad toda vez que en Guatemala no existe un Plan de Nación, en cada período de gobierno lleva un plan, una visión o concepción y es así como se orienta la política y los programas sociales, siempre habrá una necesidad un problema que resolver lo que va a cambiar es la forma en que lo realice cada gobierno el matiz o tinte que le de.

Otro grupo indica que considera que hay continuidad sobre los temas o políticas prioritarias. Si se hace un análisis de las políticas o temas principales de ejecución desde la firma de la Paz, no han variado, los problemas de seguridad, empleo, pobreza, educación, salud, ambiente, persisten lo que varía es la forma en que cada Gobierno los quiere ejecutar, los programas varían, pero hay continuidad en lo que se quiere hacer para que el país se desarrolle.

La intención de desarrollar una política social continua de gobierno a gobierno lo que cambia son los instrumentos de implementar esa política social, ello derivado a que los problemas públicos siguen siendo los mismos.

Por ejemplo los niños de las familias beneficiadas por el programa presidencial “Mi Familia Progresá” presentan entre 9 y 12% menos enfermedades en comparación con los hijos de quienes no recibe la transferencia condicionada, según reveló una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- efectuado con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Salud Pública de México –INSP-.

El análisis indica además que las familias apoyadas por los programas sociales, especialmente de etnias indígenas, han mejorado en las condiciones de salud ya que los niños menores de dos años de familias beneficiadas presentan tasas mayores de esquemas de vacunación, así como mayores controles prenatales en los embarazos de las beneficiarias. En términos de educación se identificó hasta un cinco por ciento mayor inscripción a la escuela de niños de entre siete y 15 años, que se reflejó también en la reducción de rezago escolar de 0.13 años aproximadamente.

En que políticas o programas ha observado continuidad, los que en la pregunta anterior indicaron que si había continuidad posteriormente listaron una serie de políticas en las que consideran que ha existido continuidad.

Finalmente para poder comprobar o no mi hipótesis sobre si existe discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los diferentes períodos de gobierno, y que trae como consecuencia la inefectividad (eficiencia y eficacia) que dificulta dar seguimiento a los procesos para erradicar los problemas sociales y contribuir al desarrollo humano de la población guatemalteca se planteó la pregunta: Considera usted que la discontinuidad de políticas y programas sociales de educación y salud de un gobierno a otro trae como consecuencia la inefectividad (eficiencia – eficacia) en la atención de los problemas sociales el cien por ciento contesto que si toda vez que al no haber políticas, programas y metas de largo plazo los esfuerzos se dispersan y los resultados obtenidos serán pobres, de tal manera que este

tipo de políticas o programas deberán mantener una continuidad a pesar de los cambios de gobierno; y aparte de los problemas sociales que ocasiona el que no exista continuidad también trae otras consecuencias, por ejemplo las madres y los niños siguen muriendo por no contar con atención y los niños y niñas siguen sin educación generando aún más pobreza, analfabetismo y desempleo entre otros.

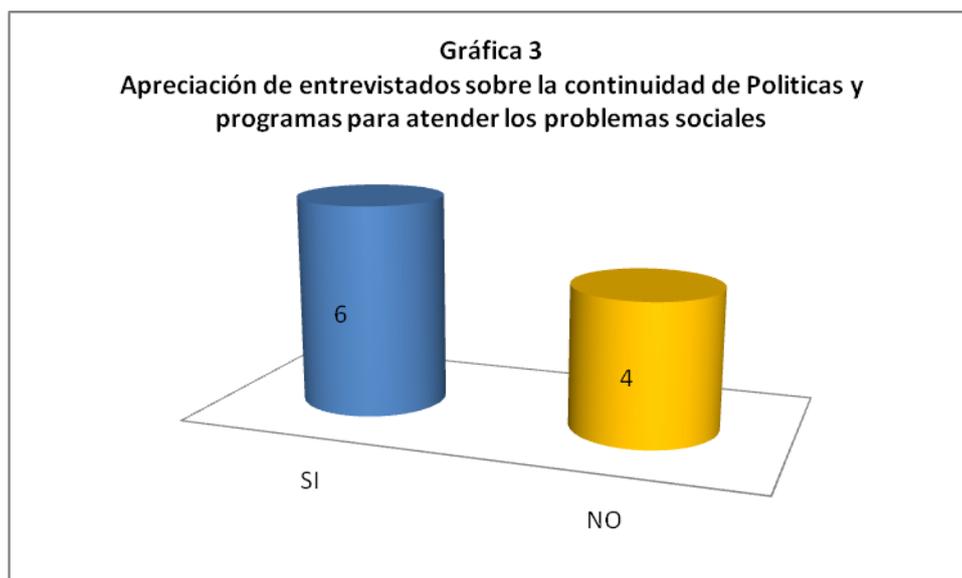
Otra opinión interesante es que cada nuevo gobierno cree que tiene la solución mágica a los problemas sociales, sin conocer lo complejo del funcionamiento de la administración pública y el manejo de la democracia y participación de la ciudadanía que presenta demandas que deben ser atendidas. Entonces cada cuatro años tenemos nuevas formas de ver las políticas y de pretender implementarlas y muchos problemas sociales no se resuelven en cuatro años, requieren una visión de mediano y largo plazo.

Los indicadores sociales son muy difíciles de mejorarlos en un lapso de 4 años, por lo que es muy arriesgado indicar si una política pública o un programa han contribuido a mejorar los indicadores sociales en Guatemala, especialmente porque nuestro país adolece no solo de un sistema de información oportuno, sino también de un sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas y sus instrumentos de implementación como lo son los programas y proyectos. La evaluación es para aprender y analizar como potenciar en aspectos operativos y de gestión para ir mejorando.

La percepción de la ciudadanía sobre si las diferentes políticas públicas y programas en el campo social han representado una contribución, muchas veces se ve influida por la divulgación de las mismas, el manejo mediático que se haga por parte del gobierno, ya que por la falta de evaluación no se llega a determinar el impacto real que han tenido.

En la siguiente gráfica se puede apreciar que del total de personas encuestadas el sesenta por ciento percibe que si ha habido contribución que si se da continuidad en las políticas y programas de atención a demandas sociales de la población. Del 40% de los encuestados que indicaron que no hay continuidad

en las intervenciones gubernamentales para la atención de los problemas sociales, indican que la discontinuidad se observa en las metas que se trazan en los programas y otros instrumentos así como en las asignaciones presupuestarias.



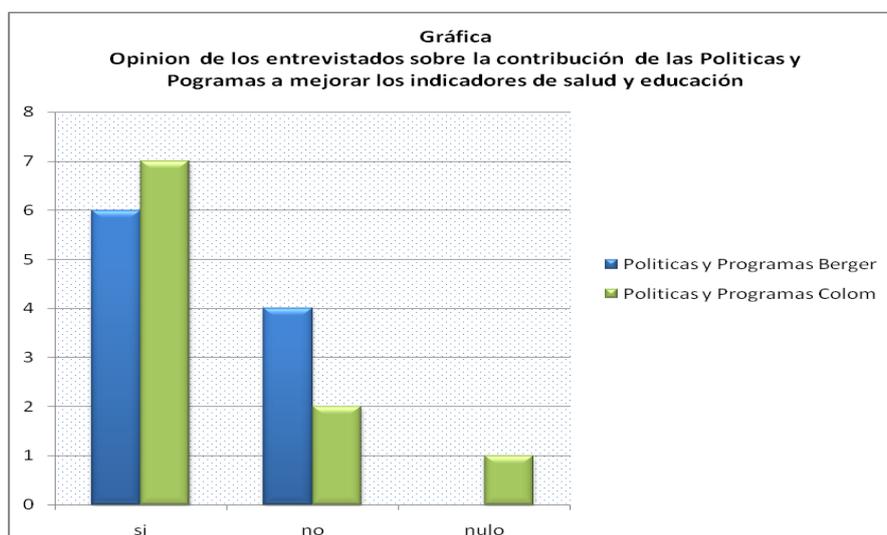
Fuente: Elaboración propia, en base a estudio de campo discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los distintos regímenes de gobierno 2004-2011

En materia social las políticas del gobierno de Berger estuvieron orientadas a lograr una mayor cobertura en los temas de educación y salud, apoyándose en fundaciones y organizaciones no gubernamentales –ONG- mediante el cobro de pequeñas cuotas.

Con el programa Salvemos Primer Grado se trató de mejorar la calidad educativa en niños y niñas. Se promovió una educación con pertinencia cultural, lingüística y con atención a personas con discapacidad.

En la gráfica número cuatro se puede apreciar que el 40% de los entrevistados indica que en el período de Berger dejó un legado de profundización de la pobreza, mayores niveles de concentración de la riqueza, la consolidación de los privilegios que gozan los sectores poderosos, y el fortalecimiento de las mafias y el crimen organizado que se enquistan en la

sociedad guatemalteca. Esto a partir de una sistemática retirada del Estado guatemalteco de las funciones que le asigna la Constitución Política de la República, situación que implicó un amplio retroceso en la calidad y condiciones de vida de la población guatemalteca.



Fuente: Elaboración propia, en base a estudio de campo discontinuidad de las políticas y programas sociales de educación y salud en los distintos regímenes de gobierno 2004-2011

En el gobierno de Colom la visión social fue más amplia y se encaminó además de proveer la gratuidad en la educación y salud a ampliar programas hacia la protección de las familias mediante el otorgamiento de las remesas condicionadas, la bolsa solidaria, comedores solidarios y otros servicios sociales.

El gobierno de Álvaro Colom ha realizado acciones concretas como el Programa Mi Familia Progresá que apoya a mejorar la salud y educación, pero este tipo de programas deben estar acompañados de estrategias que mejoren la oferta de servicios de las instituciones responsables de la salud y educación. Por ejemplo, la educación debe ser de calidad para mejorar las competencias de la población.

Se ha apostado por la cobertura educativa y se ha sacrificado la calidad. A través de la política de gratuidad en los servicios tanto de salud como de educación se ha beneficiado la cobertura pero las personas no reciben buena

atención. En la escuela no hay maestros suficientes, mobiliario e insumos. El mismo desabastecimiento de recursos se observa en los hospitales nacionales.

Para poder contribuir con alguna propuesta para resolver el problema de la discontinuidad de las políticas y programas sociales se realizó la siguiente pregunta: Según su criterio es conveniente que exista continuidad en las políticas y programas sociales en los diferentes regímenes de gobierno.

Si definimos un problema público como una situación que afecta a la población o a una parte significativa de esa población impidiéndole lograr un desarrollo integral haciendo uso de sus derechos que como ser humano poseen, entonces se podría decir que todo programa o proyecto como instrumentos para implementar las políticas públicas, ha contribuido en mayor o menor medida en atender esos problemas, sin embargo muchas veces esos apoyos son paliativos y no logran una erradicación de las causas que originan dicho problema.

Se podría decir que hay continuidad de atención a los problemas sociales sin embargo los instrumentos para dicha atención varían de gobierno a gobierno, ya que cada gobernante imprime el sello de su administración a esos instrumentos. Desde la visión o concepción de quien gobierne así orientará su política social, unos con mayor énfasis que otros, pero en un país con necesidades tan visibles siempre habrá continuidad, eso sí, con diferentes matices.

Si se hace un análisis de las políticas o temas principales de ejecución desde la firma de la paz, no han variado. Seguridad, empleo, pobreza, educación, salud, ambiente, entre otros. Lo que varía es la forma en que cada Gobierno los quiere ejecutar, los programas varían, pero hay continuidad en lo que se quiere hacer para que el país se desarrolle. El desarrollo de los diferentes instrumentos de política se ven influenciados por la coyuntura en el período de gobierno; coyuntura que se compone de elementos económicos, políticos, sociales y ambientales.

Los distintos Gobiernos en Guatemala no han priorizado el sector social. Cada Gobierno impulsa programas y políticas de desarrollo social con su enfoque particular, no se han delimitado los grandes resultados como país, para darle continuidad y trabajar en ello. El Gobierno de Álvaro Colom ha dado especial interés a programas y políticas sociales, las cuales debieran potencializarse, mejorarse y darle continuidad.

La discontinuidad de políticas y programas sociales de educación y salud de un gobierno a otro trae como consecuencia la ineffectividad (eficiencia eficacia) en la atención de los problemas sociales, el 100% de las personas encuestadas están de acuerdo con esta aseveración.

Al no haber políticas programas y metas de largo plazo los esfuerzos se dispersan y los resultados obtenidos serán pobres, de tal manera que este tipo de políticas o programas deberán mantener una continuidad a pesar de los cambios de gobierno. Al no existir continuidad de los mismos los indicadores tienen un estancamiento o existe un incremento de los mismos. Esta discontinuidad se traduce en ineficiencias afectando la atención no solo de los problemas sociales sino repercute y trae otras consecuencias. Las madres y los niños siguen muriendo por no contar con atención y los niños y niñas siguen sin educación generando aún más pobreza, analfabetismo, desempleo y criminalidad etc.

Con cada nuevo Gobierno se inician los programas y el diseño de políticas para el desarrollo social, lo cual implica tiempo y el inicio de nuevos procesos, estos son recursos que no redundan en eficiencia, regularmente esto pasa entre el primero y segundo año de Gobierno y la implementación se retrasa, ya el cuarto año se trabaja en las estrategias de salida. Cada nuevo gobierno cree que tiene la solución mágica a los problemas sociales, sin conocer lo complejo del funcionamiento de la administración pública y el manejo de la democracia y participación de la ciudadanía que presenta demandas que deben ser atendidas. Entonces cada cuatro años tenemos nuevas formas de ver las políticas y de pretender implementarlas y muchos problemas sociales no se resuelven en cuatro años, requieren una visión de mediano y largo plazo.

El gobierno de turno implementa sus programas desde la visión de su plan de gobierno que sirvió de oferta electoral lo que necesariamente no es la demanda de la población. Por otro lado no se hace una evaluación de resultados de los programas y proyectos

Al no haber, políticas, programas con objetivos de mediano y largo plazo y metas anuales que aseguren su cumplimiento, los esfuerzos se dispersan y los resultados obtenidos serán pobres, de tal manera que este tipo de políticas o programas deberán de mantener una continuidad a pesar de los cambios de gobierno. Es importante que las políticas y programas sociales tengan continuidad, el desarrollo social es un proceso de largo alcance y las transformaciones en la población toman tiempo, no se puede experimentar cada cuatro años. Deben generarse políticas de Estado e institucionalizar programas y procesos. El cien por ciento contestó que si porque deben existir políticas, programas y metas de largo plazo para tener resultados de impacto para que realmente se generen cambios de fondo en la población guatemalteca.

La continuidad permitiría disminuir los indicadores de pobreza y exclusión social, así como fortalecer la democratización del país. Así mismo permitirá que se invierta en capital humano, para aumentar las capacidades básicas en salud y educación y con ello mejorar las condiciones futuras de las nuevas generaciones, así como interrumpir la transmisión inter-generacional de la pobreza.

Cada régimen de gobierno debiera darle continuidad a los buenos programas; se sugiere que deben generarse políticas de estado e institucionalizarse los programas y procesos par contribuir al desarrollo social ya que es un proceso de largo plazo y las transformación toman tiempo. Definitivamente la continuidad es conveniente en los programas y políticas lo que permitirá que se invierta en capital humano, para aumentar las capacidades básicas en salud y educación y con esto se puedan mejorar las condiciones futuras de las nuevas generaciones, así como interrumpir la transmisión inter-generacional de la pobreza

El sesenta por ciento de los encuestados fueron mujeres y el cuarenta por ciento hombres comprendido entre las edades que se presentan en la siguiente gráfica.

La mayoría de los encuestados trabajan en instituciones de gobierno, como lo son Secretarías, Ministerios, algunos en organismos internacionales, tiene una amplia gama e experiencia en políticas públicas y la mayor parte tiene entre tres y seis años de laborar en la Institución.

CAPÍTULO V

ACCIONES QUE CONTRIBUYEN A RESOLVER EL PROBLEMA DE LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Conclusiones

1. Existe discontinuidad en la ejecución de las políticas de salud y educación y sus instrumentos de implementación (programas y proyectos) de un gobierno a otro durante el período de estudio 2004-2011.
2. La falta de continuidad en la ejecución de las políticas de salud y educación durante el período 2004-2011, tiene como consecuencia la ineficacia en la atención de los problemas sociales en esos ámbitos, limitando o truncando el desarrollo de la población guatemalteca.
3. No existen políticas con programas y proyectos que observen una ejecución continuada de un gobierno a otro, lo que repercute en la ausencia de un seguimiento efectivo a través del cumplimiento de metas e indicadores que permita determinar la brecha existente en esos problemas sociales, evidenciando únicamente un falso sentido de éxito al final de un período de gobierno, mientras que en realidad los problemas de salud y educación como muchos otros siguen latentes.
4. Los esfuerzos por atender el mismo tipo de problemas en salud y educación, agravados por mayores demandas y complejidades, en cada uno de los gobiernos durante 2004-2011, han sido dispersos, y los resultados obtenidos son pobres, de tal manera que continúan los niveles de desnutrición, la mortalidad materno infantil, las madres y los niños siguen muriendo por no contar con atención; el alto índice de repitencia, mala calidad educativa, altos índices de analfabetismo, no se logran disminuir los altos índices de pobreza y pobreza extrema, no se avanza hacia la consecución de las metas del milenio.

Propuesta

1. Las políticas sociales ya no debieran regirse por el asistencialismo sino en un marco de derechos de los ciudadanos orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social. Para ello es preciso orientar las acciones hacia las causas de la pobreza y de la desigualdad y no sólo a sus manifestaciones. Esta tarea requiere, a su vez, la búsqueda de la participación activa de los involucrados instando a un diálogo ciudadano que los considere como actores dinámicos y no sólo receptores pasivos de beneficios y subsidios. En esta demanda se precisa definir y hacer valer sus derechos, necesidades, el tipo y calidad de servicios que requieren se necesita atender las demandas y necesidades de actores que habitualmente no han sido escuchados como son los jóvenes, las mujeres y los grupos indígenas quienes requieren políticas específicas y diferenciadas.
2. Por otro lado un programa social bien diseñado necesariamente conjuga los momentos políticos, técnico-analíticos, institucionales y de gestión, económicos y de financiamiento. A modo de ejemplo, entre los elementos técnico-analíticos es indispensable que los programas partan de un diagnóstico claro y válido de la situación que desean modificar; que tengan una formulación clara de los objetivos y su concreción en líneas de acción metas y tiempos; que cuenten con una definición concreta de los grupos objetivo y que identifiquen el camino para llegar a ellos, y que elaboren un sistema riguroso de seguimiento y evaluación, que contemple indicadores concretos de los resultados esperados en las diversas etapas del programa, que sean políticas de largo plazo.
3. Entre los elementos institucionales y de gestión, es importante adoptar decisiones acerca de la inserción institucional más adecuada del programa; identificar los agentes que intervienen en su ejecución y evaluar si es necesario llevar a cabo acciones complementarias de fortalecimiento institucional, capacitación, mejoramiento de los sistemas de información y otros similares. Otro aspecto fundamental que incide sobre la gestión es determinar los mecanismos que incentiven el logro

de resultados así como buscar modalidades para incorporarlos en el diseño del programa. Los programas también deben contar con un financiamiento estable durante su vigencia. Sin embargo, no todo el financiamiento debe ser estatal. Es posible e importante complementar los recursos fiscales con recursos provenientes de otras fuentes, incluidos los organismos intermediarios o ejecutores y los propios beneficiarios.

4. Resulta fundamental no olvidar que las políticas sociales específicas difícilmente pueden tener éxito si la población en general y los segmentos más pobres en particular no tienen oportunidades de inserción social efectiva en el empleo y en las actividades productivas. Por otro lado es necesario que en Guatemala se establezca el seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales, ello permitiría un mejor impacto ya que con la información confiable y oportuna se pueden tomar decisiones sustanciales.
5. Para finalizar, la tarea de enfrentar los desafíos para las políticas sociales identificados requiere de un crecimiento económico estable y sostenido así como también de acuerdos políticos básicos en la sociedad que expresen cambios culturales que permitan colocar el bienestar de todas las personas por sobre los intereses de grupos privilegiados y que apunten a una integración social mayor, que permita avanzar en la reducción de la exclusión social en la que vive una gran proporción de la población guatemalteca, que las políticas sociales de educación y salud se conviertan en políticas de Estado, que los programas y procesos se institucionalicen.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis. El estudio de las políticas públicas, Tomo I. Editorial Miguel Ángel Purrúa. México. 2003.

Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Atría, Raúl. Políticas Sociales Concepto y diseño, Un Marco de Referencia. Documento de trabajo #6 Instituto de Asuntos Públicos. Chile. 2006

Bourdieu, Pierre. El Estado. México, 1970

Ceja Mena: La política social mexicana de cara a la pobreza, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004

Cepeda Islas, Susana "¿Qué es la gerencia pública?" Episteme No. 8 Año 2, Julio-Septiembre 2006

Ciencias Sociales, Políticas Públicas y Desarrollo, Ediciones UNESCO/MUN-
IK'AT/INAP, Quetzaltenango, Guatemala

Constitución Política de la República de Guatemala

Ejea Mendoza, Guillermo, Teoría y ciclo de las políticas Públicas 2006

Experiencia en Políticas Públicas, las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de las República de Guatemala 2004-2007, Guatemala 2008

Guerrero, Omar. Teoría Administración del Estado. México

Guerrero, Omar. Los Principios de la Administración Pública. Primera Edición sept. 1997. México

Graglia Emilio, Gobernar y Administrar por Políticas Públicas, Córdoba, 2004

Informe del Presidente al Congreso de la República 2000-2003

Informes del Presidente al Congreso de la República 2004-2007

Informes del Presidente al Congreso de la República 2008-2011

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, Volumen II. PNUD, Guatemala, 2008.

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. PNUD, Guatemala 2010

La política de las políticas públicas. Banco Interamericano de Desarrollo. Informe 2006. Washington, 2006.

Lahera Eugenio, Política y Políticas Públicas, Serie 95 CEPAL

Medellin Torres, Pedro. La política de las Políticas Públicas, propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas. Santiago de Chile, 2004

Olesker, Daniel. Revista la Onda Digital septiembre 2011

Orientaciones Metodológicas para la formulación de Políticas Públicas, Caryl Alonso Jiménez. Guatemala, 2009.

Pallares, Francesc. (1988). " Las políticas públicas: El sistema político en acción". Revista de Estudios Políticos. No. 62.

Plasencia Díaz, Adriana: *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 99.

Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno Unidad Nacional de la Esperanza, Guatemala, 2008

Políticas Públicas para una agenda de Gobierno en Guatemala, Centro de Estudios Sociales UPSA GUATE, Número 7, 2009

Programa de Reactivación Económica y Social, Vamos Guatemala, 2004

Repetto, Fabian: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina, INDES,

Sanchez, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. ILPES. Santiago de Chile. 2003

Salazar Carlos, 2009 Políticas Públicas Think-Thank

Samayoa, Otto. Análisis de las políticas y programas sociales en Guatemala. San José, Costa Rica. 2005 Magna Terra Editores

Shapiro, Janet. Herramienta de planificación estratégica

Thais Maingon: Política social en Venezuela 1999-2003, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época

Un Estado Otra Nación, Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala. Universidad Rafael Landívar. Guatemala 2008

Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD

Vargas A. V. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almuneda Editores, Bogotá, 1999.

Viteri Diaz, Galo, Política Social, Elementos de para discusión

Rama German, Las Políticas sociales en América Latina. Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI. Santiago de Chile 2001



Instituto Nacional de Administración Pública
Universidad de San Carlos de Guatemala
Maestría en Administración Pública
Maestranda: Marta Veronica Monzón Palacios
Guatemala , 2011

Marque con una X su respuesta, valida una respuesta por pregunta

I DATOS PERSONALES

1. Nombre: _____
2. Profesión: _____
3. Edad: 25-35 36-45 46-55 56 ó mas
1 2 3 4

II DATOS INSTITUCIONALES

4. Institución: _____
5. Visión Institución: _____
6. Puesto que desempeña: _____
7. Tiempo de ejercer el Puesto
1-3 años 4-6 7-10 10 ó más

III DATOS ESPECÍFICOS

8. Cuáles de las siguientes políticas y programas sociales que diseñó y ejecutó el Gobierno de Oscar Berger conoció:
- Política de Educación Inclusiva para la Población con Necesidades Educativas Especiales con y sin Discapacidad
 - Política Nacional de Educación en Derechos Humanos
 - Políticas públicas nacionales del libro, la lectura, la escritura y las bibliotecas de Guatemala 2007-2014
 - Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud.
 - Programa Paquete Básico de Salud del MSPAS
 - Programa Salvemos primer grado del Mineduc
 - Programa Educación Primaria acelerada
 - Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica
9. Cuál de las siguientes políticas y programas sociales que esta ejecutando el Gobierno de Alvaro Colom conoce:
- Política Educativa 2008-2012
 - Política Pública de Educación para la Paz y Vida Plena
 - Plan Nacional para la Salud de todas y todos los guatemaltecos.
 - Programa Educación para la paz y vida plena



- Programa Becas Solidarias
- Programa de solidaridad magisterial
- Programa mi familia Progresá
- Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional

10. Que calificación le daría a las políticas y programas sociales implementadas por el gobierno de Oscar Berger para contribuir al desarrollo social Excelente

- Excelente
- Bueno
- Regular
- malo

11. Que calificación le daría a las políticas y programas sociales implementadas por el gobierno de Alvaro Colom

- Excelente
- Bueno
- Regular
- malo

12. Según su opinión las políticas y programas sociales en el gobierno de Oscar Berger contribuyeron a mejorar los indicadores de salud y educación

SI NO

Por qué

13. Según su apreciación las políticas y programas sociales en el gobierno de Alvaro Colom han contribuido a mejorar los indicadores de salud y educación

SI NO

Por qué

14. Según su apreciación existe continuidad en el desarrollo o implementación de políticas y programas sociales para atender los problemas sociales

SI NO

Por qué

15. Si su respuesta anterior fue positiva, indique en que políticas y programas ha observado continuidad

- a. _____
- b. _____
- c. _____



16. Considera usted que la discontinuidad de políticas y programas sociales de educación y salud de un gobierno a otro trae como consecuencia la ineffectividad (eficiencia eficacia) en la atención de los problemas sociales.

SI NO

Por qué

17. Según su criterio es conveniente que exista continuidad en las políticas y programas sociales en los diferentes regímenes de gobierno.

SI NO

Por qué

Para uso exclusivo de la entrevistadora

Observaciones: _____

Fecha _____ Hora: _____