



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CURSO Y CERTIFICACIÓN DE CONOCIMIENTOS EN ÁREAS DE
ESPECIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ÁREA DE ESPECIALIZACIÓN: Teoría y ciclo de las políticas públicas

NOMBRE DEL DOCENTE: Dr. Jorge Ruano Estrada

TEORÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1/

Guatemala, junio de 2021

1/ El autor de este texto es Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca, España. Con especialización en Políticas Públicas con énfasis en Implementación y Medición de sus Impactos Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO, Guatemala. Maestría en Altos Estudios Estratégicos con especialidad en Seguridad y Defensa de la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Maestría en Administración Pública de la Universidad de San Carlos de Guatemala a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Licenciado en Sociología y con título universitario de Sociólogo de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC. Profesor de Enseñanza Media en Filosofía del departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades, Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. UFM. Experiencia laboral en el servicio público y en la cooperación internacional. Espacios relacionados con POLÍTICA PÚBLICA: Coordinador General del Programa Presidencial Gobernando con la gente en la Presidencia de la República. 2009-2011. Secretario Privado del Vicepresidente Rafael Espada en la Vicepresidencia de la República 2008. Subsecretario de la Paz en la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República. 2006 y 2007. Gerente General en el Instituto Nacional de Administración Pública. INAP 2000-2003. Coordinador General del Área de Gobernabilidad en el Programa de Naciones para el Desarrollo. PNUD. 2003-2006. Asesor de Alto Nivel para el Fortalecimiento Institucional del Sector Público en el Programa de las Naciones para el Desarrollo. 1993-2000. Profesor de Carrera desde 1994 en la Escuela de Ciencia Política USAC. Miembro del Consejo de Investigación en la USAC 2013-2014. Miembro del Consejo Académico USAC 2014-2016. Puesto actual: Coordinador General del Sistema de Estudios de Postgrado. Universidad de San Carlos de Guatemala, electo por Consejo Superior Universitario de la USAC. Miembro del Consejo Directivo del Sistema de Estudios de Postgrado. USAC. Miembro de la Asamblea del Sistema de Estudios de Postgrado. USAC. Miembro del Comité Postdoctoral del Sistema de Estudios de Postgrado. USAC.

ÍNDICE

1.	POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEN, PROPÓSITOS.	2
2.	ACTORES QUE CONFIGURAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	4
3.	DIFERENTES SIGNIFICADOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	8
4.	ELEMENTOS QUE LA CARACTERIZAN A LA POLÍTICA PÚBLICA. ...	11
5.	LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. LOS BIENES PÚBLICOS	12
6.	ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO. ESTUDIO POLÍTICAS PÚBLICAS.	15
7.	PREMISAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
8.	PARADIGMAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ...	21
9.	MARCOS FILOSÓFICOS PARA ANALIZAR POLÍTICAS PÚBLICAS.	27
10.	ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.	32
11.	CARACTERÍSTICAS. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
12.	HERRAMIENTAS BÁSICAS. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
13.	MODELOS. PROCESO DE FORMULACIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS.	50
14.	ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS PÚBLICAS GUATEMALTECAS .63	
14.1	EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN GUATEMALA.....	66
14.2	LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PLURAL.....	70
14.3	SEGURIDAD CIUDADANA.....	74
14.4	VALORACIÓN POSITIVA DE LA EDUCACIÓN.....	85.
14.5	ESTADO FUERTE PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES.....	90
15.	LÍNEAS DE INVESTIGACION ASOCIADAS A POLÍTICAS PÚBLICAS...97	
	BIBLIOGRAFIA.....	101

Presentación.

Este texto tiene un marco teórico básico en políticas públicas. Recopila valiosa información de varias fuentes y, sobre todo, indica el nombre de los autores consultados. Es importante por ética intelectual, citar todas las fuentes consultadas para evitar hallazgos de plagio. La estructura de cita utilizada es en coherencia con las normas APA. Deseo a quien revise este

material, se sienta motivado para recorrer el fascinante camino del estudio de las políticas públicas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEN, PROPÓSITOS.

En relación a los antecedentes históricos de las políticas públicas, en 1970 se hace referencia a la ciencia de las políticas públicas como conjunto de disciplinas tendientes a aportar conocimiento del proceso de la política con orientación a la resolución de problemas. (Lasswell EE.UU). Puede verse, el enfoque a la resolución de problemas está presente en la teoría de las políticas públicas. En 1980 en América Latina nació esta disciplina por los cambios políticos y la necesidad de hacer más transparente la gestión. Ahora se exige a los tomadores de decisiones que perfeccionen sus técnicas y conocimientos para identificar problemas públicos y elaborar políticas. (Parsons 2009: Prefacio XXIV - XXVII). Recordemos, a finales del siglo XX, la presencia del neoliberalismo (desde Inglaterra – Friedrich Von Hayek y otros exponentes en Estados Unidos) y su visión que el Estado es un problema y no una solución influyó en el contexto latinoamericano.

Hay también otras visiones en coherencia con la importancia de las ciencias del Estado. En cuanto al origen de las políticas públicas la ex directora general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Giovanna Valenti Nigrini señala que el surgimiento de la “ciencia de las políticas públicas” en la década de 1960 fue la demostración más manifiesta de una nueva fe en la ciencia como la base de la resolución de todos aquellos problemas que habían desafiado el ingenio de las generaciones anteriores. En varios países del mundo, la ciencia incursiona fuertemente en el estudio de los asuntos públicos. En algunos países, por ejemplo, en Corea del Sur, la Escuela de Políticas Públicas, ha tenido fuerte apoyo del Estado, desde su inicio. Actualmente está la Escuela Regional de Políticas Públicas para el Desarrollo en la Universidad de San Carlos de Guatemala, con apoyo de la cooperación coreana. Es un proyecto que nació hace cuatro años, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, con el propósito de proyectarse en la región centroamericana, en el marco del Consejo Superior Universitario Centroamericano –CSUCA-.

El término “políticas públicas” nació en Estados Unidos (EEUU) bajo los supuestos de un entorno democrático estable y de la existencia de numerosas organizaciones independientes del gobierno y, en general, en la marcha y directrices de las decisiones públicas. Hace varias décadas que en América Latina se integró este enfoque en la identificación y la resolución de problemas públicos. Principalmente en el inicio de la transición a los regímenes democráticos, que, por cierto, ahora estamos regresando a expresiones nuevamente autoritarias en la región, no con la misma modalidad del pasado al estilo de los regímenes militares, ahora son otras estructuras de poder antidemocráticas e intolerantes al pluralismo político.

En el ámbito académico el surgimiento de la orientación hacia las políticas públicas dentro de las ciencias sociales se debió a la necesidad de generar *conocimiento teórico que contribuyera a la resolución de la problemática social*, porque además del análisis crítico se necesita proponer estrategias de resolución a los problemas de la sociedad. Se dice en el ámbito académico, que las políticas públicas son el único instrumento que tienen las ciencias sociales para para la transformación de la realidad. Es a través de ellas, que podemos pasar de una situación “A” a una situación “B”, en cualquiera de los indicadores socioeconómicos que escojamos. De allí la importancia de adaptar programas y líneas de investigación para generar conocimiento práctico que ayude a resolver los problemas de la sociedad, porque además de describir y explicar los fenómenos que nos afectan es preciso contribuir a solucionarlos, aportando evidencia y marcos analíticos apropiados para pensar el mundo social e involucrarse más en él. El Doctorado de Investigación en Políticas Públicas que actualmente tiene el Instituto Nacional de Administración en convenio con la Universidad de San Carlos de Guatemala, tiene ese enfoque. Aprovechar las inquietudes y experiencias de profesionales estudiantes para generar conocimientos que contribuyan con la solución de problemas nacionales.

Las áreas de especialización en la enseñanza de la política pública en el ámbito académico están relacionadas con la medición de las decisiones, que implican modelación e

investigación de operaciones; el análisis en el proceso de las decisiones; el análisis en el proceso de evaluación del impacto de la política pública. En síntesis, el objetivo ha sido desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes para analizar problemas públicos, así como formular, implementar y evaluar políticas públicas con una perspectiva comparada desde la realidad. (Parsons 2009: Prefacio XXIV). En el marco del Doctorado de Investigación en Políticas Públicas, lo central son las líneas de investigación y la decisión que tomará cada doctorando para insertar su problema de investigación doctoral.

En 1970 Lasswell en Estados Unidos hablaba de las ciencias de la política como conjunto de disciplinas tendientes a aportar conocimiento del proceso de la política con orientación a la resolución de problemas. En 1980 en América Latina, el interés por las políticas públicas nació por los cambios políticos y la necesidad de hacer más transparente la gestión pública. Ahora se exige a los tomadores de decisiones que perfeccionen sus técnicas y conocimientos para identificar problemas públicos y elaborar políticas. Actualmente en la región latinoamericana se estudian programas de postgrado en políticas públicas, gestión y gobierno.

En el ámbito académico y en la esfera de las ciencias sociales, la orientación hacia las políticas surgió por varios motivos, para generar conocimiento teórico que contribuya a la resolución de la problemática social, porque además del análisis crítico se necesita proponer estrategias de resolución. También nació con el propósito de adaptar programas y líneas de investigación para generar conocimiento práctico que ayude a resolver los problemas de la sociedad porque además de describir y explicar los fenómenos que nos afectan es preciso desde el ámbito académico, contribuir a solucionarlos aportando evidencias y marcos analíticos apropiados. El reto es pensar el mundo social e involucrarse más en él.

Para Parsons, el fin de las políticas públicas es aumentar las capacidades para gobernar en el marco de una sociedad abierta y plural. Estas capacidades son: voluntad para navegar el futuro; perseverancia y compromiso con la acción a largo plazo y mezcla de estrategias para hacer frente a ambientes turbulentos. El proceso de hechura de políticas caracterizado por su creatividad y su preparación para innovar; habilidad para comprometerse en procesos de

reflexión y análisis; hechura de políticas como un proceso de aprendizaje, lo que implica identificar las experiencias que funcionan y las que no funcionan, así como espacios para asegurar el aprendizaje colectivo. (Parsons 2009: Prefacio XXVII). Esta visión contrasta y es distante en muchos países, donde el Estado ha disminuido su capacidad de respuesta a los problemas poblacionales.

2. ACTORES QUE CONFIGURAN POLÍTICAS PÚBLICAS.

El estudio de los actores es relevante en el análisis de las políticas públicas, generalmente se mencionan a los actores políticos, es decir, a los partidos políticos y los movimientos políticos. También se citan a los actores económicos que se manifiestan a través de conglomerados y grupos económicos. Finalmente están los actores sociales que se expresan por medio de movimientos sociales u organizaciones gremiales que mediante distintas estrategias presionan al Estado (gobierno) para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de política pública. Cualquier problema de un gremio, sea éste empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado (gobierno) busca que éste lo considere como importante, como asunto público y al incluirlo en su agenda formule respuestas en términos de políticas. (Salazar 2009: 50). A lo largo de la historia de las sociedades, las presiones de los movimientos sociales, han permitido que problemas de la población, sean reconocidos como problemas públicos y en consecuencia, considerados en la formulación de las políticas públicas para su tratamiento desde el Estado.

En el marco de las decisiones, el profesor Karl Muller (2012) asevera que, en política pública, es posible establecer –al menos- cuatro círculos fundamentales de decisión. El primer círculo es aquel por el cual se *transitan sin excepción todas las decisiones*. En la realidad latinoamericana, este círculo está compuesto por el Presidente de la República (con su “entorno” es decir su Gabinete y especialmente, el Secretario General de la Presidencia), el Primer ministro (con su Gabinete y la Secretaría general del Gobierno) y el Ministro de

Finanzas (el ministro, su Gabinete y el Estado Mayor de las más importantes Direcciones). Para el caso guatemalteco, el Vicepresidente de la República, por mandato legal, tiene responsabilidad en la coordinación del trabajo que realiza la administración pública. Es en el seno de este primer círculo de la decisión donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política. Las estrategias partidistas atropellan contra las exigencias de la regulación y estas últimas están tamizadas por las finalidades políticas. (Salazar 2009:55)

El segundo círculo de decisión lo compone *el conjunto de las administraciones sectoriales* (o al menos de sus estados mayores) que intervienen cuando su sector está implicado. Estas despliegan, claro está, una lógica que tiende a defender o promover intereses sectoriales. Toda la estrategia de estos actores consiste, entonces, en superponer lo mejor posible estos intereses sectoriales sobre las exigencias globales. Es, pues, cuando juegan un papel importante el conjunto de las oficinas *dedicadas a realizar estudios y prospectiva*, con los cuales se dotan las administraciones con el fin de aumentar su capacidad de peritazgo global. (Salazar 2009:56). La prospectiva es clave en las políticas públicas, principalmente en el actual siglo XXI cuya característica principal es la incertidumbre. El arte consiste en traer el futuro al presente, para preparar condiciones y fortalecer capacidades para salirle al paso a los desafíos sociales.

El tercer círculo de la decisión es el de los *socios externos al Estado*: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas. Finalmente, el cuarto círculo se trata del conjunto de órganos políticos (El Congreso de la República) y jurisdiccionales (la Corte de Constitucionalidad y la Contraloría General de Cuentas) que pueden intervenir en la decisión. Su papel puede ser limitado (El Congreso de la República, muy frecuentemente, interviene solamente al final y modifica sólo marginalmente la decisión) o decisivo (cuando, por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad “le devuelve su texto” al Gobierno). En este caso también, todo dependerá de la configuración del campo de fuerzas, y en cada caso tenderá a volver a moldear el medio decisional central. (Salazar 2009:56)

Para un actor determinado (por ejemplo, el representante de una asociación o un hombre político) el acceso a los círculos de la decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión, siendo por cierto el ideal para aquél aproximarse lo más posible al primer círculo, aún si el acceso a los círculos más alejados puede representar una ventaja importante. Esta descripción es todavía demasiado estática para dar cuenta de la realidad del trabajo gubernamental. De lo anteriormente expuesto, no resulta difícil concluir que esta manera de considerar las políticas públicas es diferente a la forma en que las conciben algunos expertos en Derecho o estudiantes de Ciencias Jurídicas; *para ellos las políticas públicas equivalen a normas o a las leyes cuando éstas son sólo una parte de las mismas que corresponden a la formalización de la política pública*. Además, no todas las políticas necesitan el mismo tipo de normatividad: algunas implican un acuerdo, una reglamentación o una ley, otras requieren otro tipo de tratamiento normativo. La ley es sencillamente la formalización y perfeccionamiento de una decisión ya tomada. Tampoco es lo que aseguran economistas quienes creen que la política pública corresponde únicamente a la política económica, cuando en realidad, ésta es sólo un tipo de política pública, tal y como pueden ser la política ambiental, la tecnológica, la industrial, agrícola, educativa, de salud, etc. Una política pública por definición, es tal y como se ha visto, un curso de acción, cuando un político “impulsa” un proyecto de ley está decidiendo hacerlo y ese es el curso de acción que ha escogido. (Salazar 2009:55-56). Esto ofrece un campo muy amplio para la investigación en políticas públicas, el rol que juegan los actores en la etapa previa a la toma de decisión, en la formulación y gestión de las políticas públicas.

3. DIFERENTES SIGNIFICADOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Aguilar Villanueva (2003), Eugenio Lahera (2004), Giandomenico Majone (1997), Harold Laswell (1994) y Robert Alan Dahl (1989), Pedro Medellín Torres (2004), entre otros, han compartido diferentes definiciones de políticas públicas y en sus textos podemos encontrar referentes teóricos sobre la materia y una diversidad de conceptos de políticas públicas.

Carlos Salazar (2009), por ejemplo, señala varias acepciones del concepto:

- Las políticas como directrices o cursos de acción desarrollados por algún ministerio, institución, organismo u oficina gubernamental (procesos estudiados desde antes por la administración pública y ciencia política).
- Lo que se escoge hacer o no hacer.
- Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas.
- Normas y programas gubernamentales (decisiones que surgen como resultado del sistema político).
- Una práctica social ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.
- Un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.
- Leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta acuerdos no escritos. (Salazar 2009: 44 - 45).

Salazar Vargas presenta tres acepciones de la palabra política, la expresión inglesa *politics* para designar la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Se refiere a la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan es “*el arte de lo posible*”. Hace referencia a la lucha por el poder y el conflicto de intereses. *En castellano politics significa política*. La segunda acepción de Salazar, 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. Esta última acepción es el objeto de estudio de las “políticas públicas”. Política (*policy*) como ‘directriz para llegar a unos objetivos previamente establecidos’. (Salazar 2009: 32). Esta acepción es la que se utiliza en el análisis y desarrollo del curso sobre teoría de las políticas públicas.

El significado de *Policy* indica la acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado, propósito específico, mientras que *Politics* hace referencia a la lucha por el poder y el conflicto de intereses. En castellano ambos términos significan política y el significado moderno de *policy* se refiere a la capacidad de gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos. (Parsons 2009: Prefacio XIX).

La política pública es un conjunto de decisiones, casi nunca es una sola decisión, porque involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial. Son decisiones del gobierno o del régimen político. *Cuando el Estado (gobierno) no toma posición frente a algún problema –o sea, lo omite-, esta actitud es también una toma de posición*, está tomando posición, a la espera de que el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular. (Salazar 2009, 46). En este sentido, una buena parte de las investigaciones en políticas públicas, es lo que nos permite reflexionar, sobre las restricciones (políticas, financieras, culturales, organizacionales, legales, sociales, etc.) que impiden que los cursos de acción política lleguen a buen puerto.

Carlos Salazar cita a Mariano Rubio Bellver y al consultar el diccionario de ciencias militares indica que las políticas públicas hacen referencia a un campo de concurrencia inter y multidisciplinaria, porque este estudio no implica que exista una disciplina teórica particular y sus fundamentos teóricos están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la Ciencia Política y con la teoría administrativa. En la actualidad, las políticas públicas, 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 descuidado 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, cosas. Esta es una visión en construcción en la que apenas se comienza a abrir camino y aún nos queda mucho por avanzar.* (Salazar 2009: 37). Los problemas públicos son multidimensionales, por lo tanto, requieren abordajes multidisciplinarios. Esta noción de Estado en acción, sobrevalora el resultado, porque

muchas políticas públicas se quedan en la formulación y según Salazar, la clave es lo que el Estado (gobierno) hace, no únicamente lo que dice que va hacer.

La política pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, hace referencia a problemas socialmente prioritarios y hace énfasis al tránsito de una situación subjetivamente existente a una situación objetivamente considerada, que se da por la intervención de actores en su definición y estructuración. Son los actores políticos y/o económicos y/o sociales los que convierten y transforman un problema cualquiera en asunto relevante en la medida en que se considera socialmente prioritario y por lo tanto el Estado (gobierno) tiene que entrar a ofrecer respuestas en términos de políticas públicas. (Salazar 2009:46). En la medida que los actores sociales se organizan y posicionan sus problemas en la agenda pública, existe la posibilidad que sean considerados parte de la política pública, siempre hay un contexto y un tiempo propicio para la incorporación de estos problemas en la agenda pública.

La comprensión del concepto de políticas públicas precisa caracterizar tres elementos básicos: *la predicción, la decisión y la acción*. La predicción en respuesta a la pregunta ¿cuál es el futuro deseado como referente y qué se espera lograr? El propósito es acercarse mediante medidas administrativas, a un ideal de la sociedad en cualquiera de los campos (educación, seguridad, productividad, salud, cultura, medio ambiente, etc.), para cambiar y transformar la realidad. *La decisión* porque formular políticas es decidir. Aquí los analistas de políticas públicas concentran su atención en *cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones, quién o quiénes, en última instancia, ejercen influencia en la decisión, qué elementos utilizan*, etc. Decidir, a su vez, implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando no hay sino una sola, no hay decisión: ya está decidido. Por eso la decisión involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad. El tercer elemento básico es la *acción*, para diferenciar entre el discurso y la política pública, porque mientras no haya acción se está frente a un discurso, es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa o si se quiere, *se concreta en acciones*. (Salazar 2009:53). Aquí hay pistas para los estudiantes del Doctorado de

Investigación en Políticas Públicas, en sus investigaciones debiera haber un apartado sobre estos tres momentos: predicción, decisión y la acción. Sobre todo, identificar los actores y sus acciones claves en esos momentos.

4. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA POLÍTICA PÚBLICA.

Otros cinco elementos que caracterizan una política pública pueden ser considerados en una investigación doctoral relacionada al tema de las políticas y son los siguientes:

- a) Contiene un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera “substancia”.
- b) Comprende decisiones o formas de asignación de recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria” (explícita o latente, la coerción está presente).
- c) Una política pública se inscribe en un “marco general de acción” (no son medidas aisladas). Este marco general es concebido de antemano por el decisor o es reconstruido a posteriori por el investigador. La existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación.
- d) Tiene un público (o más bien unos públicos) es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación es afectada por esa política pública. Algunos son pasivos y otros se organizan para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.
- e) Una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos por lograr, definidos en función de normas y valores. Por ejemplo, reducir el número de accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país, etc. (Salazar 2009: 47).

5. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. LOS BIENES PÚBLICOS

Las mejores definiciones de políticas públicas ya presentadas se refieren a “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Respuestas reactivas a algo que falta o que entorpece la buena marcha de la sociedad”. Hoy las políticas públicas, es un novedoso campo de concurrencia inter y multidisciplinaria que permite –ante todo- ver al Estado (o si se quiere al gobierno de turno) en acción, haciendo o dejando de hacer cosas. (Salazar 2009: 21, 26, 45). Si nosotros queremos saber cómo es un Estado, estudiemos sus políticas públicas, aquello que hace o deja de hacer. Es más, cada uno de los políticos y funcionarios de alta dirección pública y política, pueden ser observados, según sea su compromiso esas políticas públicas.

Es necesario aclarar que sobre la definición de la Política Pública como respuesta reactiva no es un planteamiento reactivo, más bien es una propuesta anticipatoria, proactiva y propositiva. Podríamos decir entonces que las políticas públicas representan respuestas reactivas a algo que falta o que entorpece la buena marcha de la sociedad. Pero, basta recordar que los problemas son construcciones mentales que elaboramos, cuando percibimos un quiebre en nuestras expectativas para apreciar el enorme espacio que se abre a la creatividad y a los enfoques proactivos en la conducción del Estado con esta definición. (Salazar 2009:46). Muchos de los problemas públicos del siglo xxi, no eran considerados como tales hace dos siglos. En la medida que las personas que conforman una sociedad, toman conciencia de la importancia y posiciones esos nuevos problemas en la agenda pública, entonces el Estado (gobierno), los incorpora en sus políticas públicas (la discriminación en varias de sus dimensiones, el feminicidio, el bullying, etc. son problemas considerados relevantes según sea la evolución de las sociedades).

Parsons indica que la definición del problema es parte del problema y recomienda utilizar procesos de la metodología cualitativa tales como la observación, la clasificación, la comparación y la descripción para conocer la intencionalidad cognitiva del actor que está involucrado. Es necesario conocer cómo los que participan tienen su propia visión sobre el

problema y necesitamos involucrar a las personas para que el ejercicio sea democrático. (Parsons 2009: 117). El diálogo para lograr acuerdos sobre los problemas, es un ejercicio democrático, porque según sea el nivel social y económico del actor, así es su percepción sobre los problemas que ven como socialmente prioritarios.

En el apartado de las relaciones de poder y la definición de problemas y las agendas, Parsons indica que el verdadero poder en el proceso de las políticas públicas es el poder de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, las preocupaciones, los intereses y los problemas de otro grupo lleguen a la agenda. Si se quiere comprender la forma en que se definen los problemas y las agendas, es necesario ir mucho más allá de lo que se ve en la superficie de las relaciones de poder. Es clave la acción de profundizar en la manera en que las fuerzas inadvertidas empírica o conductualmente delimitan los valores y las creencias de las personas. Aquí vemos la capacidad de manipulación que tienen ciertas élites, el manejo de la información, para modificar la percepción de la gente y en consecuencia controlar sus conductas. De forma sutil utilizan todos los medios a su alcance para inducir a los ciudadanos a percibir la realidad en una forma determinada.

Entonces, la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. El primero en identificar un problema social será el primero en delimitar los términos para su discusión. Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, -educación, economía, seguridad, etc.- pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse. *La realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determinará qué problema se ve (El filósofo nacido en Austria Karl Popper y el estadounidense Thomas Kuhn han incursionado bastante en este debate)*. En esto consiste el trabajo que los doctorandos realizan en su proceso de formación, al identificar “los marcos referenciales”, para ver la realidad. Los primeros analistas de problemas sociales creían, que “los hechos hablaban por sí mismos”: la evidencia del problema guiaría la toma de medidas para su “resolución”. No obstante, los hechos nunca hablan por sí mismos, pues requieren de un intérprete. Las palabras y los conceptos a los que

se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o “solución”. El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad. *Los problemas implican percepciones, y las percepciones implican construcciones.*

La principal característica de los problemas de políticas públicas, es que su definición no es precisa. Los analistas de políticas públicas están en el negocio de la estructuración y ordenación de problemas a fin de facilitar la tarea de los tomadores de decisiones respecto a la resolución de problemas. La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. La definición del problema es parte del problema. (Parsons 2009: 119). Definitivamente, la política como el arte de lo posible requiere del diálogo para que actores con percepciones diversas se encuentren y compartan marcos referenciales, para buscar consensos, sobre los principales problemas y sus soluciones.

Desde el punto de vista de la pureza de los bienes públicos, las políticas públicas tratan de definir qué puede considerarse público, quién lo suministra, quién y cómo lo paga y a quién se lo paga. Esto no significa que, al admitir que determinado servicio es “público”, su suministro dependa del Estado ni deba estar abierto a todas las personas. Es posible que un bien público sea suministrado desde el sector privado y que su consumo tenga un costo (o cuota de uso). (Parsons 2009:36-37). Todo depende del modelo de gestión vigente y del sector de servicio que se trate.

Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. Los referentes teóricos que están relacionados con el concepto de lo “público” expresan otros conceptos operacionales, tales como: interés público, opinión pública, bienes públicos, derecho público, sector público, salud pública, transporte público, seguridad

pública, educación pública, difusión de servicios públicos, rendición de cuentas públicas, deuda pública, sanitarios públicos, orden público, etc.

El bien público es un bien o servicio que está disponible para todos y que son fabricados por el Estado, mientras que los bienes privados se consumen por elección y sólo quienes pagan por ellos tienen acceso al consumo, los bienes públicos son indivisibles, todos tienen acceso a ellos y no admite la posibilidad de exclusión.

6. EL ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Según Carlos Salazar (2009), en su libro *Políticas Públicas y Think Tanks*, el estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular, porque los fundamentos teóricos de las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del *Estado*, con la *ciencia política* y con la *teoría administrativa*. El aporte del colombiano Carlos Salazar es haber contribuido a una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal, como por las teorías de origen marxista. Salazar sugiere un enfoque que nos permita mirar al Estado en acción, al Estado ejecutando cosas. Porque a veces nos centramos en analizar los diseños de políticas o las decisiones que se toman, pero es más importante *ver al Estado haciendo, entrando en acción*. En ocasiones no hay formulaciones escritas, pero el Estado entra acción respecto a ciertas situaciones -lo que queda es planificar lo accionado-. Es necesario reiterar que ésta es una visión en construcción, en la cual apenas se comienza a abrir camino en el siglo xxi y queda aún mucho por avanzar. (Salazar 2009: 37).

Salazar coincide con otros autores, en que el proceso integral de las políticas públicas comprende varios momentos, inicia con el origen, la creación, la gestación o formación de un problema socialmente considerado prioritario por el Estado, luego viene la fase o etapa de formulación donde el Estado (gobierno) ensaya distintas alternativas, recibe presiones de los actores involucrados o afectados por el problema y sus consecuencias y negocia con esos actores con poder para decidir. Seguidamente pone en marcha o implementa las decisiones desagregadas en medidas específicas a través de la administración pública que es su aparato

o instrumento implementador de esas decisiones. Otro componente importante del proceso integral de las públicas es la evaluación para conocer si la acción del Estado ha producido efectos o impactos y si la política pública fue exitosa o no y porqué. El análisis de la política pública intenta dar explicaciones necesarias y el paso final del proceso integral es la reformulación. (Salazar 2009:67). Lo anterior es lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas, que no es comportamiento lineal. En ocasiones el Estado (gobierno) hace frente a emergencias y después se regularizan procesos, incluso de planificación, es lo que llamamos, planificar lo accionado.

Por su lado, Wayne Parsons, señala que existen dos ángulos del enfoque de las políticas públicas, por un lado se refiere a el análisis del proceso de las políticas que se concentra en explicar cómo se definen los problemas, cómo se establecen las agendas, cómo se toman las decisiones y cómo se formulan las políticas, cómo se implementan y evalúan las políticas; y por otro lado, el análisis en y para el proceso de las políticas que comprende el uso de técnicas o herramientas de análisis, de investigación y argumentación en la definición de los problemas, la selección de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación. (Parsons 2009: 32). Ambos enfoques pueden ser útiles en procesos de investigación en políticas públicas.

Para el análisis –y en relación con el origen de cualquier política –es muy importante determinar cómo se da el tránsito de un problema cualquiera (que ya existe en la sociedad) a un problema considerado por esa misma sociedad como importante y, por ello, socialmente relevante. Es decir, es necesario averiguar: ¿qué fue lo que pasó?, ¿cuántos, ¿quiénes y cómo intervinieron?, ¿cuáles otros actores se involucraron y podrán hacerlo en el futuro?, ¿quiénes se opusieron? Y también, ¿con qué recursos de poder contaron?, etc. Las anteriores preguntas son clave en el proceso de investigación doctoral.

El análisis de la determinación de las políticas públicas se ocupa del cómo, el porqué, el cuándo y el para quién se formuló la política pública. El análisis del contenido de la política pública se ocupa de la descripción de y la forma en que ésta se desarrolló en relación con

otras políticas previas, o bien basarse en un marco teórico/de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas. El seguimiento y evaluación de las políticas públicas examina el desempeño práctico de las políticas al comparar el resultado con los objetivos y al evaluar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinado problema. La defensa de las políticas públicas se refiere a la investigación y elaboración de argumentos para influir en la agenda de las políticas públicas dentro y/o fuera del gobierno. El “análisis de las políticas públicas” está más estrechamente relacionado con el uso de diversas técnicas para mejorar (o racionalizar) el proceso de toma de decisiones. (Parsons 2009:90).

El proceso integral entre la generación de los problemas y la etapa de formulación de las políticas públicas puede desagregarse a su vez, en seis sub-etapas. La búsqueda del asunto o cuestión; la filtración de la cuestión; la definición de la cuestión, el pronóstico, el establecimiento de objetivos y prioridades y el análisis de opciones. Cada uno de estos pasos –que se supone recorre todo Estado (gobierno) para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos- son un rico y muy abonado campo que es necesario investigar, estudiar y, sobre todo, analizar, teniendo en cuenta –entre otras cosas- que las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que los actores intervienen y los recursos con que cuentan nunca son los mismos. (Salazar 2009:141). Muchas investigaciones hacen caso omiso a estos procesos, y la verdad es que son relevantes para comprender el contexto de la política pública.

Es pertinente plantear hipótesis y respuestas alternativas de cómo los gobiernos han incluido consejeros presidenciales, asesores de cabecera, altos comisionados, delegados con poderes plenos y muchos otros cargos de diferentes y de variada índole, con el fin de incluir un determinado asunto en la agenda, bien sea la ministerial, la de los mismos asesores o la presidencial. Determinar los inevitables cambios en el proceso de formulación, en el de implementación y en análisis de políticas públicas para un determinado país, con cada gobierno en general, y en cada región en particular. Ahí es donde radica la riqueza del análisis comparativo: en la diversidad y variedad de actores, procesos, leyes, entornos y culturas. Realmente, nada es igual. (Salazar 2009: 142).

La idea de desglosar la formulación de las políticas públicas en etapas desde la definición de los problemas y las agendas, para terminar con la implementación y la evaluación de las políticas, impone etapas a una realidad infinitamente más compleja, fluida e interactiva; no obstante, para adoptar una metáfora cíclica, no necesariamente es una forma poco razonable o poco realista de observar lo que sucede cuando se formulan las políticas públicas. De acuerdo con Parsons, se conserva el enfoque “por etapas” vinculado al objeto multidisciplinario y contextual que fue nodal para la idea que desarrollara Lasswell sobre la ciencia de las políticas públicas enmarcadas en múltiples teorías, modelos, explicaciones, valores e ideologías. El problema no se encuentra en el ciclo de las políticas públicas *per se* sino en la necesidad de incorporar o incluir modelos y enfoques que sean o puedan ser útiles al análisis de las políticas públicas. La fortaleza del enfoque “por etapas” es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad. (Parsons 2009:111)

Uno de los más conocidos sociólogos contemporáneos que desarrolló su potencial en Estados Unidos, Amitai Etzioni ha influido en el proceso de formulación de las políticas públicas a través de la investigación y los argumentos que propugnan un análisis no sólo de los “problemas”, sino además de las opciones de políticas públicas (o “soluciones”). (Parsons 2009, 89)

Diagrama No. 1 Variedades de análisis de las políticas públicas				
Análisis de Las políticas públicas			Análisis para las políticas públicas	
1	2	3	4	5
Análisis de determinación de las políticas públicas	Análisis del contenido de las políticas públicas	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas	Información para las políticas públicas	Defensa de las políticas públicas
<i>Fuente: tomado y adaptado de Gordon et al. (1977). Parsons 2009:89</i>				

7. PREMISAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuatro son las premisas del análisis de Políticas Públicas. La primera rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político y plantea que el sistema administrativo es un actor importante y fundamental, es decir, que tiene autonomía, que no es absolutamente dependiente y tampoco es jerárquico ni piramidal. Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad. (Salazar 2009: 134). Hay actores externos del sector público, que ejercen influencia hacia el interior de la administración pública. Y los diferentes niveles –segmentos- de la administración pública tienen su propia cuota de poder y la hacen valer en todo el ciclo de las políticas públicas.

Esta primera premisa cuestiona la concepción tradicional de la administración pública, especialmente a las teorías liberales clásicas del Estado (aquellas que predicán que el Estado debe servir al interés general), las cuales muestran a la administración pública como un intermediario entre el Estado y la sociedad, en la medida en que la administración pública es la que presta servicios, mantiene el orden, hace que la ley funcione, etc. *Estas teorías señalan que la administración pública es una estructura de poder, eminentemente jerárquica, dependiente del poder político y que simplemente ejecuta órdenes.* De acuerdo a nuestra

observación, ahora sabemos que esta concepción no es coherente con la realidad. De otro lado, la otra teoría clásica, la concepción marxista, plantea que *el Estado es fundamentalmente un instrumento de dominación social* y que la administración pública es un medio, ya no de intermediación, sino de dominación de una clase sobre otra. En este sentido, la administración pública también depende por completo del poder político, lo cual coincide con el enfoque liberal, al considerar que su estructura se pliega a un orden jerárquico. A pesar de las grandes contribuciones del filósofo Max Weber al desarrollo de la administración pública, del aporte organizacional y funcional y al hecho de que ahora sea vista como algo particular y diferente, con una legislación particular, la administración pública se considera todavía como una estructura estática, jerárquica y dependiente del poder político. Frente a estas visiones estructurales y rígidas, el análisis de políticas públicas hace una real contribución y propone concebir la administración pública desde una perspectiva dinámica, con un poder propio y variado del orden poliárquico, en continua interacción con los sistemas político y social. Es entonces cogestora del proceso. (Salazar 2009:135). Nuestra experiencia nos ha permitido concluir, que uno de los principales fracasos es ignorar el papel importante que tienen la administración pública, en todo el ciclo de las políticas públicas.

La segunda premisa rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimientos estáticos, independientes y separados. La realidad no es así, la discusión entre política y administración –entre técnicos y políticos- es sin duda un tema de gran debate, pero desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido apreciarlos en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad se condicionan y están interrelacionados mutuamente: la sociedad con la administración y con el sistema político y éstos a su vez con ella. Entonces, lo que hay que analizar son los procesos complejos que se forman en esta arena común. (Salazar 2009: 135).

La tercera premisa del análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la eficiencia económica. Esta es, sin duda, una dimensión bien importante, pero va más allá porque alrededor de la ejecución de una *política están las presiones de la sociedad y las presiones*

políticas, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden entender como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada. Esa es –precisamente- una parte importante del debate actual de la reforma del Estado y de la administración pública. (Salazar 2009: 135). En este sentido, sabemos que la eficacia económica (una iniciativa productiva en el marco de una política pública), puede tener el rechazo de la población y hace inviable políticamente el proceso.

Finalmente, en la cuarta premisa, es importante resaltar que en el análisis de políticas públicas la legitimidad de la administración pública se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la propia de los procesos electorales- y que constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal: es lo que algunos autores llaman la legitimación de onda larga. La otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, o sea su relación permanente con sus clientelas sociales y que se puede entender como la onda corta para significar el diario proceso de legitimación que se produce. Dependiendo de si esas clientelas consideran que esa parte específica de la administración pública está prestando buen servicio, ésta recibe un componente de legitimación. En caso contrario, no se legitima. De nuevo aparece la relación administración pública-sociedad como un vínculo estrecho y cercano. (Salazar 2009: 136). Es muy probable que el nivel de aceptación de una nueva administración gubernamental al inicio de su período, goce de aceptación, sin embargo, en la medida que se desgasta por su incapacidad de respuesta a las demandas sociales, va perdiendo legitimidad y confianza en la población.

8. PARADIGMAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Wayne Parsons (2009), en su libro *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, en relación a los paradigmas para el análisis de las políticas públicas, el cambiante enfoque de teoría y práctica, van desde la desilusión del positivismo y el enfoque conductista, al entusiasmo por los mercados y las ideas y técnicas de administración empresarial y el desarrollo de nuevos modelos del proceso de las políticas

públicas. La herencia de la Ilustración que consiste en la idea que es posible conocer el mundo en un sentido objetivo y cambiarlo, al aceptar que lo real era aquello susceptible de ser sometido a la investigación empírica. El positivismo ejerció una gran influencia en el desarrollo de las ciencias sociales en los siglos XIX y XX y es el primer paradigma que abordaremos en esta parte de la teoría de las políticas públicas. (Parsons 2009: 102).

- i. ***Según el Positivismo*** las creencias sólo deben fundarse en aquello que queda firmemente establecido por medio del método empírico. El desarrollo inicial del enfoque de las políticas públicas se basó en los supuestos del positivismo. Según el argumento de Amy (1984), las metodologías positivistas siguen dominando el análisis de las políticas públicas a pesar de que sus raíces intelectuales fueron puestas en duda hace muchos años a partir de la década de 1970. El aura de ciencia y objetividad que rodea al análisis positivista de las políticas públicas acentúa la imagen del analista político como tecnócrata apolítico. (Parsons 2009:103). En primer lugar, el tecnócrata tiene a confiar mucho en su técnica y se aísla de la realidad, además, desconfía de la competencia política. Ahora, en base a nuestras experiencias en el sector público, hemos aprendido que la competencia tecno-política es clave para el éxito en el ciclo de las políticas públicas. Que no existe el texto sin contexto y que es importante el estudio de los actores, sus intereses, valores, ideología y estrategias, para incursionar en ese mundo de arenas movedizas, para tener éxito en el ciclo de las políticas públicas.

El enfoque del filósofo Thomas Kuhn para el entendimiento del cambio teórico, teoría igual ideología, todas las teorías son paradigmas. El estudio del conocimiento podía abordarse al observar cómo estos marcos de pensamiento e investigación llegaban a dominar un área y a establecer una “ciencia normal”. Las teorías se aceptan por el poder del paradigma y por consenso científico. La revolución estalla cuando hay una crisis en el paradigma, entonces, sobreviene el cambio hacia otro paradigma. (Parsons 2009: 104). Desde esta perspectiva, en dónde está la verdad o la objetividad, cuando en realidad, todo depende de nuestro marco referencial. Es honestidad intelectual, cuando aceptamos la importancia que tienen los marcos referenciales para ver la realidad.

- ii. ***Otra importante influencia es el constructivismo.*** Teoría que afirma que la realidad es una construcción social y no una “realidad objetiva”. Este enfoque fue desarrollado por los sociólogos Berger (Austria) y Luckman (Yugoslavia) en 1966. Posteriormente, debido al impacto de las teorías del filósofo francés Foucault y del pensamiento crítico alemán, en especial el del sociólogo y filósofo Jürgen Habermas, las políticas públicas estuvieron cada vez más influidas por las teorías que enfatizaban la necesidad de analizar la política y las políticas públicas como modos de discurso que estructuran la realidad. (Parsons 2009: 105). Ahora se usa la frase, las diversas miradas de la realidad, los constructos o las interpretaciones sobre la realidad.

Entre los cuatro paradigmas principales para la investigación social: positivismo, postpositivismo, teoría crítica y constructivismo, el análisis consiste en contrastar su ontología (la naturaleza de la “realidad”), su epistemología (cuál es la relación entre el conocimiento y el conocedor) y su metodología (cómo proceder para adquirir el conocimiento).

Para el Positivismo, la realidad existe y se rige por las leyes de causa y efecto, que es posible conocer; la investigación puede estar libre de valores y las hipótesis pueden probarse empíricamente. (Parsons 2009:105). Para el Constructivismo, las realidades existen como construcciones mentales y son relativas a aquellos que las detentan; el conocimiento y el conocedor forman parte de la misma entidad subjetiva y las conclusiones son resultado de la interacción. Identifica, compara y describe las diversas construcciones que existen (hermenéutica y dialéctica, por ejemplo). (Parsons 2009:106).

- iii. Para el paradigma de investigación llamado ***Post-positivismo***, la realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla del todo, porque hay una multiplicidad de causas y efectos. La objetividad es un ideal, pero requiere una comunidad crítica. Crítica al experimentalismo y enfatiza los enfoques, la teoría y el descubrimiento cualitativo. La Teoría crítica, sostiene que la realidad existe, pero es imposible entenderla o explicarla

del todo. Hay una multiplicidad de causas y efectos. Los valores median la investigación y propone la eliminación de la falsa conciencia, y facilita y participa en la transformación de esa falsa conciencia. (Parsons 2009:106).

Para la interpretación post-positivista del análisis de las políticas públicas, las grandes teorías y los metalenguajes existen como múltiples versiones de la realidad, este paradigma llega al punto de postular el abandono de los paradigmas, lo cual se traduce en hacer caso omiso de las realidades políticas y económicas. (Parsons 2009:107). Hay actores que sugieren quitarnos esos constructos mentales (mapas mentales) con que leemos la realidad, para tener la oportunidad de penetrar mejor lo observado.

En resumen, hay muchas escuelas de pensamiento y al reconocer este pluralismo también se reconoce la necesidad de dar más claridad a los paradigmas y los puntos de vista. El impacto de los nuevos descubrimientos en física de partículas que siguieron a los descubrimientos en mecánica cuántica, modifican bastante el marco para la aplicación de las teorías en las ciencias sociales. Ninguna teoría sirve para explicar, por sí misma procesos tan complejos, así que sólo queda aceptar un enfoque más plural para los modelos y las teorías. Lo realmente significativo es entender las diferencias entre los enfoques y dentro de los mismos, ya que el mundo es demasiado complejo para comprimirlo en una caja explicativa. Ninguna teoría o modelo basta para explicar la complejidad de la actividad del Estado moderno en relación con las políticas públicas. El analista debe aceptar la naturaleza plural de la investigación, tanto en función de su calidad interdisciplinaria como de la necesidad de una tolerancia hermenéutica de la diversidad. (Parsons 2009:107).

El mundo actual de los analistas de las políticas públicas está compuesto por una variedad de actitudes y creencias acerca de lo que significa el conocimiento para el proceso de formulación de las políticas públicas o el conocimiento acerca de la formulación de las mismas. Quienes participan del llamado análisis racional de políticas públicas pueden ser muy “positivistas” en su concepto de conocimiento al sostener que el mundo es un

lugar que se puede conocer; los hechos están “ahí afuera”; los costos y los beneficios son calculables y el rendimiento es medible. Por el otro lado, los analistas de políticas públicas que trabajan en el contexto de un marco “crítico” o “postmoderno” afirman que no existen los “hechos” objetivos que están “ahí afuera”, y que la medición y el cálculo de costos y beneficios resultan altamente sospechosos.

En el campo de la defensa de determinadas políticas públicas, los analistas que creen conocer completamente un problema o una sociedad tienden a hacer campaña a favor de cambios exhaustivos y a gran escala. Aquellos que no creen en la posibilidad de ese conocimiento “holístico” se pronuncian a favor de una política pública gradual y experimental. Un analista que trabaja en el contexto de la teoría crítica del conocimiento (derivada de Habermas) defiende un modelo de intervención que combina distintas construcciones y marcos, con el objetivo de consolidar una “situación del discurso más ideal. En años recientes, varios analistas de políticas públicas han demostrado que las ideas de Habermas, Foucault y otros autores pueden servir para diseñar un enfoque ante los problemas públicos que, si bien rechazan el legado positivista, creen que el conocimiento puede ser útil para mejorar y aliviar la condición humana, aunque no de la manera que propone la ciencia social positivista. (Parsons 2009:108).

En la década de 1960 los esfuerzos se concentraron en el tema del poder. Esto implicaba el estudio de la forma en que se producía la toma de decisiones y el enfoque estaba enmarcado en la creencia de que era posible mejorar la capacidad del gobierno de hacer cosas y “resolver” problemas. (Parsons 2009:109).

En la década de 1970 el objeto del análisis empezó a cambiar a medida que los problemas de un gobierno “sobrecargado” y el fracaso de la implementación de políticas se hacía más evidente. El paradigma decisional/insumos giraba en torno a preguntas como: ¿quién tiene el poder? ¿Qué es el poder? ¿Quién participa en la toma de decisiones y a quién se excluye? La toma de decisiones, ¿puede ser más racional o está condenada a ser incrementalista? El paradigma implementación/insumos internos, desarrollado en la

década de 1970, respondía a preguntas como: ¿por qué se dificulta tanto la implementación? ¿Cómo se comportan los burócratas y profesionales? ¿La implementación de arriba hacia abajo es más efectiva que la implementación de abajo hacia arriba? ¿Cómo podría mejorar la implementación? (Parsons 2009:110). El modelo incrementalista en las políticas públicas, se refiere al hecho de cada gobierno de turno, tiene a incrementar las acciones de política pública, en la medida que se relaciona con las necesidades de los actores de la sociedad.

iv. *El entusiasmo por los mercados y la administración empresarial en la década de 1980.* Se tradujo en un impacto formativo en la teoría y la práctica de las políticas públicas. Ese impacto tuvo dos vertientes: la primera consistió en la economía de la elección pública, la cual postuló que las políticas públicas en tanto intervención estatal o burocrática, lejos de resolver los problemas, los empeoraban. Al interferir en los mercados y permitir que los burócratas tuviesen demasiado poder, los diseñadores de políticas no hacían sino agravar la situación. En este marco de análisis los más prominentes defensores de la reducción del papel del Estado fueron las administraciones de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra. (Parsons 2009:110). En ese momento, se acuñó la frase “el problema es el Estado”, para justificar una serie de medidas de achicamiento del Estado y la disminución de sus intervenciones.

Este viraje en la orientación de la economía se asocia a las llamadas revoluciones “de la oferta” y “monetarista”, para las cuales “el mejor gobierno es el que gobierna menos”, y a la creencia en la mayor eficacia del mercado (en comparación con los burócratas y los políticos) para tomar decisiones. El auge de la teoría de la elección pública como justificación del adelgazamiento del gobierno y de la expansión del mercado fue tal, que en las décadas de 1980 y 1990 se convirtió en una de las principales teorías de políticas públicas. (Parsons 2009:110). Para el caso guatemalteco, el inicio de las privatizaciones de ciertos servicios públicos.

En esta vertiente, los estudiantes y profesionales de las políticas públicas se enamoraron del uso de modelos y técnicas desarrolladas en el sector privado para analizar y reformar el sector público. Se refiere a la transferencia de tecnología del sector privado al sector público. De esta manera, al tiempo que se expandían los enfoques influidos por el mercado acerca de la función del gobierno en relación con la sociedad y la economía, se registró un viraje hacia la percepción de la administración pública como una forma de administración empresarial de lo público. (Parsons 2009:110). La incorporación de ciertas prácticas y valores del sector privado al sector público, desde el criterio del autor de este texto, distorsionó la esencia del servicio público cuyo propósito es generar valor público y promover el bien común, por encima de los intereses individuales y gremiales.

9. MARCOS FILOSÓFICOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Son importantes los marcos filosóficos de análisis de políticas públicas, esta aportación de la dimensión filosófica (ética, normativa, metodológica) al análisis de las políticas públicas es inmensa. Aquí únicamente vamos a ver siete grupos de filósofos (o teóricos sociales) cuyas obras han influido (e influyen) formativamente en las políticas públicas y en el análisis de las mismas.

- i. *El aporte de Maquiavelo (Italia 1520)* quien sostiene que, mediante el conocimiento de la realidad de la política y el poder, los tomadores de decisiones estarían mejor preparados para controlar los asuntos de Estado y mejor capacitados para lidiar con los problemas. El político (príncipe) efectivo es aquel capaz de aprovechar al máximo los tiempos y las circunstancias. Creía que existía un tipo de conocimiento que podía facilitar la gobernanza erudita. El análisis de las políticas públicas en el siglo XX surgió por razones maquiavélicas: el deseo de comprender lo que realmente sucede en el gobierno y hasta qué grado el desempeño gubernamental está a la altura de sus promesas. El éxito, el desempeño, la obtención de resultados son los criterios con los que hemos llegado a juzgar a las personas que se encuentran en el gobierno. Las

políticas públicas son estrategias para el logro de las metas. El hecho de que la política en cuestión sea acertada o equivocada es irrelevante; al final, lo que importa es el objetivo para el que están diseñadas las políticas públicas. Ahí radica la única fuente real de legitimidad en tanto efectividad de acuerdo a Maquiavelo. Las políticas públicas son percibidas como astucia y engaño, cuyo objetivo es mantener el poder. (Parsons 2009:76).

- ii. ***La influencia de Francis Bacon (Inglaterra 1576-1626)*** más moderno en su planteamiento, piensa las políticas públicas como acciones racionales basadas en el conocimiento. Su teoría la fundamenta en que el ejercicio del poder requiere habilidad de sustentar la autoridad y la legitimidad al fomentar el apoyo y el acuerdo, no el antagonismo. Concibe al poder como ejercicio del conocimiento: el conocimiento es poder. Puso su confianza en el uso del conocimiento para cumplir los objetivos de la gobernanza y mantener el equilibrio y la autoridad. Las políticas públicas son producto de la consideración racional y la ciencia. La forma de gobierno y el orden político exitoso son aquellos en los que el gobierno está informado gracias al aprendizaje. El aprendizaje debe ser la ocupación de los hombres responsables de los asuntos de Estado. Pensar en el aprendizaje como el más alto y más práctico de sus objetivos. Una sociedad que ve el aprendizaje como meta es capaz de alcanzar sus objetivos. Radical en su visión del progreso y los descubrimientos científicos, Bacon era sumamente conservador en política. Creía que el conocimiento estaba destinado a ser el pilar del orden político racional. (Parsons 2009:79).
- iii. ***La aportación del utilitarismo a través del pensador Jeremy Bentham (1748-1832) y el historiador, economista, politólogo y filósofo James Mill (1773-1836),*** que sostenían que el principio de la utilidad (la mayor felicidad para el mayor número) debía encontrarse en la base de las acciones individuales y de las políticas gubernamentales. El argumento a favor de una reforma en las políticas públicas suele adquirir un matiz utilitario en tanto promotor de un mayor bienestar social y una mayor libertad individual. El análisis de las políticas públicas desde este marco se definía como “una

serie de técnicas con las cuales evaluar las opciones de políticas públicas y elegir alguna de ellas”. La aportación de filósofos del utilitarismo define elementos nodales del paradigma analítico: la noción de que es posible y deseable calcular el bienestar humano. (Parsons 2009:80).

- iv. ***El “pragmatismo” de los filósofos William James (1842 – 1910) y John Dewey (1859/1952)*** y el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas, influyó en la idea de la tenacidad que prendió en los nuevos reformadores sociales, científicos sociales y políticos ansiosos por cambiar las políticas públicas en Estados Unidos durante el período de entreguerras. El lema de James sobre el “empirismo radical” fue fuente de inspiración para una generación que creía en la posibilidad de mejorar y adaptar las políticas y los procesos para impulsar el progreso de la humanidad. El legado pragmático de Dewey y James fue un llamado a tomar medidas y a *fomentar la participación activa de las ciencias sociales en los esfuerzos por crear mejores gobiernos y sociedades*. (Parsons 2009:80).

- v. ***El pensamiento de Karl Popper*** y el modelo de ingeniería gradual desafió la validez de la idea de Francis Bacon de las ciencias como inducción: *la observación de hechos a partir de los cuales pueden deducirse teorías o leyes generales*. Defendió un método de políticas públicas que buscaba aproximar la toma de decisiones políticas al enfoque científico de la resolución de problemas. Así refutó la noción que abrazaban los positivistas (como Bacon): que *la existencia de los “hechos” está separada de las percepciones, los valores, las teorías y las soluciones*. Cualquier hipótesis que se elija según Popper estará precedida por observaciones, pero esas observaciones, a su vez, presuponen la adopción de un marco de referencia, un marco de expectativas y un marco de teorías. El conocimiento nunca es absoluto y las teorías son tentativas y la naturaleza del conocimiento es conjetural. El conocimiento evoluciona mediante un proceso que da paso a las teorías tentativas, sujetas a pruebas de posibilidades de ser declaradas falsas, a partir de lo cual surgen nuevos problemas. *Este modelo de formulación de políticas tiene influencia tanto en el ejercicio de la política como en la filosofía de las*

ciencias. En vez de tratar de encontrar leyes de la sociedad o desarrollar programas de reforma a gran escala, la política debería ocuparse de comprender las limitaciones del conocimiento y de

las instituciones humanas. *La formulación de políticas en tanto resolución científica de problemas debe estar impregnada de un espíritu crítico, abierto, experimental.* (Parsons 2009:82).

- vi. ***El argumento de Friedrich Von Hayek (1899-1992)*** a favor de los mercados y la elección individual, señala la importante aportación de Hayek al ámbito de las políticas públicas, *que fue su apreciación de la política de las ideas y la importancia de promover ideas a través de las organizaciones*. Su pensamiento inició con mucha influencia en 1970. Según este autor, creer en la habilidad del Estado (gobierno, burocracia) para obtener información necesaria para tomar decisiones sociales o decisiones que interfirieran con el libre funcionamiento de la elección individual y los mercados es una idea equivocada y peligrosa. La sociedad, no es producto del diseño humano, sino resultado de un orden espontáneo. *Aplicar una teoría o política desde el gobierno para “mejorar” ese orden o hacerlo más eficaz o más justo, es un error epistemológico. Gobernar la sociedad y dirigir la economía no es posible con esa vía.* Los países democráticos también evidenciaron incapacidad de sus instituciones públicas para diseñar planes y resolver problemas. *El gobierno o los diseñadores de políticas no pueden “resolver” problemas ni mejorar lo que espontáneamente resulte de la interacción entre los individuos libres y el libre mercado.* El Estado debe promover la libertad personal y el libre mercado, observar el estado de derecho pertinente y defender a sus ciudadanos. El papel de las políticas públicas es fomentar condiciones en las que tal orden espontáneo puede funcionar para favorecer a todos los individuos. *La formulación de políticas públicas no es una actividad orientada a la resolución de problemas, sino como una actividad que facilite la libertad personal dentro del estado de derecho.* Si la formulación de políticas implica al Estado, no debe formar un monopolio, sino estimular la competencia y generar condiciones en las que las fuerzas del mercado puedan asignar los recursos con mayor efectividad y eficacia. (Parsons

2009:84 -85). Este marco referencial sigue siendo dominante incluso en la segunda década del siglo XXI, en la mayoría de los países de Latinoamérica.

- vii. *El aporte de uno de los más conocidos sociólogos contemporáneos que desarrolló su potencial en los Estados Unidos, Amitai Etzioni, nacido en 1929 y cuyo marco filosófico de análisis de políticas públicas se llama “el comunitarismo”, 2/ se comenzó a conocer con más fuerza en 1990. Si las décadas de 1960 y 1970 vieron el auge y la caída del marco de análisis de políticas públicas del filósofo John Rawls (1921-2002), que incluye la preocupación por la imparcialidad de los resultados, y la década de 1980 vio el triunfo del individualismo y el mercado de Von Hayek, el último marco de análisis que ha pasado al escenario en la década de 1990 es el llamado “comunitarismo”. Entre los principales exponentes de este marco de análisis destacan los filósofos. Michael Walzer (nacido en 1935), Michael Sandel (nacido en 1953) y Charles Taylor (nacido en 1931). En la década de 1990 los argumentos de estos teóricos a favor de la renovación de la idea de comunidad representaron el origen de una alternativa al individualismo de la década anterior. El comunitarismo como enfoque de formulación de políticas públicas sostiene que las sociedades modernas, atomizadas, han perdido el sentido de comunidad y solidaridad social. El indispensable tejido social entre el Estado y el individuo (desde las asociaciones filantrópicas y las comunidades geográficas hasta las escuelas, las familias, las iglesias y los sindicatos) se ha marchitado por el impacto del rampante individualismo del mercado. Es necesario proteger o reconstruir ese tejido social. La idea de la “comunidad” como respuesta al centralismo estatal y el individualismo del libre mercado no es nueva. Influencia importante en el pensamiento estadounidense y europeo. *Su atractivo radica en señalar un punto de medio entre los excesos de la regulación y el control del Estado por un aparte, y la dependencia pura de las fuerzas del mercado.* En políticas públicas existen líneas de responsabilidad: la persona más cercana, la familia, la comunidad, la sociedad en conjunto. *Las políticas públicas, afirma Etzioni, deben apuntar a promover y revivir aquellas instituciones que intermedian entre el individuo y el Estado: la familia, las organizaciones filantrópicas, las escuelas, las iglesias, los vecindarios y las comunidades.* Los diseñadores de políticas deben comprometerse a*

2 / El comunitarismo se desarrolla con más precisión en el capítulo cinco de esta investigación, en el inciso 5.3 “los espacios de interacción y diálogo en el marco del Estado Comunitario”.

modificar las políticas de manera tal que se dé mayor importancia a la responsabilidad personal, y no tanta a los derechos. (Parsons 2009: 86 - 87)

- viii. **La racionalidad comunicativa, propuesta del filósofo y sociólogo Jürgen Habermas** (nacido en 1929). Este marco de análisis ha predominado la creencia en las posibilidades de la racionalidad para la “resolución” de problemas. Esto se evidencia con mayor nitidez en el desarrollo de las técnicas “racionales” del utilitarismo, como el análisis de costo beneficio y las diversas formas de investigación operacional y análisis sistémico. *Habermas ha sido visto como un autor de especial relieve para el desarrollo de un análisis crítico de las políticas públicas.* En vez de la racionalidad instrumental que se halla encapsulada en las técnicas analíticas racionales. Habermas propone un modelo alternativo de “racionalidad comunicativa”. Sostiene que lejos de renunciar a la razón como un principio informador para las sociedades contemporáneas, habríamos de pasar de una perspectiva individualizada de la razón con una concepción sujeto-objeto al razonamiento construido dentro de la comunicación intersubjetiva. Este razonamiento es necesario cuando “vivimos juntos, pero no revueltos” en espacios comunes y el tiempo nos impulsa a buscar caminos hacia el acuerdo sobre cómo atender nuestras preocupaciones colectivas (...) En el nivel teórico, sugiere la necesidad de prestar más atención al lenguaje, al discurso y al argumento. En el nivel práctico, las teorías de Habermas (como la “situación del discurso ideal”) han detonado la búsqueda de nuevos métodos de análisis y procesos institucionales que podrían servir para promover un enfoque intercomunicativo para la formulación y la ejecución de las políticas públicas. (Parsons 2009:88)

10. ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

- i) *El enfoque positivista para el análisis de los problemas sociales* considera que la aplicación de la inteligencia y el conocimiento pueden resolver los problemas y mejorar

la humanidad como conjunto. Sostiene que es posible desarrollar análisis empírico de problemas sociales como la pobreza, el trabajo infantil, la salud, el sistema penitenciario, etc. Los reformistas sociales de la época victoriana (Inglaterra 1819-1901) consideraron que la producción de conocimiento es el motor de la posibilidad de mejorar. Se mostraban muy optimistas ante la posibilidad de que los datos científicos empíricos pudieran finalmente resolver los problemas. Como reza la frase célebre de Florence Nightingale: *“los hechos son todo, las doctrinas no son nada”*, los positivistas argumentan que los hechos ocurren después de las políticas públicas (no antes). Los reformistas del siglo XIX, eran positivistas convencidos cuando decían que los problemas son *“hechos” capaces de ser medidos y tratados de manera “científica”*: *analizar causas equivalía a resolver problemas*. (Parsons 2009:124). *El enfoque positivista sigue siendo el paradigma dominante en la formulación de políticas públicas y análisis social*. Así, aunque los argumentos constructivistas contra los enfoques positivistas para el análisis de los problemas conforman una crítica importante, el enfoque positivista sigue siendo el paradigma dominante en la formulación de políticas públicas y análisis social. El cuantificacionismo (más que la deconstrucción) todavía constituye la ideología operativa de la formulación de políticas públicas en el Estado moderno. (Parsons 2009:131).

- ii) *Una variante de esta noción de los problemas como “hechos objetivos” es el enfoque funcionalista que ve los problemas sociales* como disfunciones del “funcionamiento” fluido de la sociedad en tanto “sistema”. Los problemas son “analizables” en términos de sus orígenes en las condiciones sociales. Una vez identificadas las condiciones que han suscitado la disfuncionalidad, los diseñadores de las políticas públicas pueden hacer frente a los “problemas” manifiestos o latentes. Los problemas (o la desviación) como “funcionales” dentro del “sistema social”, los problemas sociales son inevitables y necesarios: aquellos que se alejan de las expectativas comunes de la conducta “normal” sirven para definir lo aceptable y lo inaceptable, lo bueno y lo malo. (Durkheim). El reconocimiento de esas desviaciones puede servir para fomentar un cambio al igual que para reforzar las nociones dominantes del comportamiento aceptable. El problema es ¿cómo mantener el nivel de desviación a una escala tal que no amenace al orden social?

En consecuencia, si se mantiene la desviación dentro de ciertas fronteras, ésta puede beneficiar a la sociedad al establecer los límites de lo que se considera “normal” y al permitir el desarrollo de criterios en torno a lo que constituye un problema. Las sociedades son “sistemas” inalterables que se mantienen a sí mismos. Las culturas enmarcan y condicionan la realidad de los individuos. La cultura y no la naturaleza es el factor determinante, las razones culturales lo explicaban todo (...) Los criminales son el resultado de la escasez de viviendas, el desempleo, la socialización errática o las “etiquetas” sociales arbitrarias; las alteraciones psíquicas son causadas por la sociedad y principalmente por la familia; el suicidio es el resultado de demasiada o insuficiente solidaridad social. Todos los problemas obedecen a causas sociales y la búsqueda de respuestas se limita a la propia sociedad. Las sociedades tienden al equilibrio: los problemas sociales constituyen ajustes y posibles “disfunciones” dentro del “sistema” social. Los problemas sociales tienen una dimensión objetiva y una subjetiva. Pueden analizarse en función del conocimiento objetivo: problemas sociales como desorganización social, insuficiencias en relación con el cumplimiento de uno o más de los requisitos funcionales del sistema y conductas desviadas o alejadas de las normas sociales aceptadas e institucionalizadas. (Parsons 2009:127).

- iii) *El interaccionismo simbólico y el análisis de los problemas sociales* sostiene que el estudio de la sociedad implica el análisis de la manera en que se emplean los símbolos en la comunicación. El enfoque consta de tres premisas centrales: i) Los seres humanos actúan sobre la base del significado que las cosas tienen para ellos. ii) Los significados son resultado de la interacción social. iii) Los significados se modifican y atraviesan un proceso interpretativo que las personas usan al encontrar “signos”. (Parsons 2009, 128).

“El individuo y la sociedad son unidades inseparables (...) para comprender completamente a uno o a otra es indispensable comprender completamente a su contraparte (...) la sociedad debe entenderse a partir de los individuos que la conforman, y los individuos deben entenderse en función de las sociedades a las que pertenecen (...) mucho de la influencia del entorno se experimenta mediante la interacción social, el

comportamiento es algo circular, que se construye, no es algo predeterminado y liberado”. (Parsons 2009:129).

iv) ***El enfoque fenomenológico para el estudio de los problemas sociales (1940)*** derivado de la escuela del interaccionismo simbólico, ve los problemas como construcciones sociales básicamente subjetivas. El papel de las ciencias sociales consiste en dilucidar definiciones y supuestos, mostrar a quién pertenecen las definiciones que operan, qué puntos de vista alternativos existen e identificar puntos de intervención. Los problemas no pueden pensarse como condiciones y causas objetivas. Es necesario distinguir entre “problemas” (troubles) y “temas” (issues). Un tema es un asunto público: un colectivo percibe que los valores en los que cree están amenazados. A veces el debate se confunde simplemente porque los entornos inmediatos y cotidianos de los seres humanos ordinarios no alcanzan para definir la naturaleza de un tema. (Parsons 2009:131).

v) ***Los problemas humanos son resultado de la política y el poder.*** Según este enfoque los problemas sociales son, en esencia, el resultado de un proceso político. La idea de que los problemas sociales son como problemas patológicos del cuerpo humano (desperfectos en el funcionamiento del cuerpo) y los científicos sociales como médicos que analizan desórdenes objetivos es un error. *Los problemas humanos son el resultado de la política y el poder.* No sólo se concentra en las causas y las consecuencias de las conductas desviadas, sino en cómo los problemas son resultado de un proceso político en el que los “guardianes de la moral” lanzan una cruzada o campaña en y a través de los medios de comunicación para “etiquetar” determinadas situaciones como “problemas”. El desviado es aquel a quien se ha etiquetado; la conducta desviada es aquella que las personas etiquetan como tal. Su premisa: *para entender completamente el problema social, debemos saber cómo llegó a definirse como problema social. Los problemas sociales son, en esencia, el resultado de un proceso político, un proceso en el que se plantean, discuten y negocian puntos de vista opuestos.* Proceso en el que muy diversos intereses motivan a las personas a persuadir a otras y convencerlos de su propia perspectiva para que se tomen medidas públicas y alcance los fines que consideran deseables. Un proceso en el que uno

pretende el reconocimiento oficial del problema a fin de que el poder y la autoridad del Estado estén de nuestro lado. (Parsons 2009:132).

vi) ***El análisis interaccionista o constructivista.*** Según este enfoque las realidades sociales son vistas como una construcción y no como hechos objetivos que se descubren mediante un enfoque de sociología del conocimiento. Los problemas existen cuando un grupo de personas los consideran indeseables. *Los problemas sociales tienen un ciclo de definición no de descubrimiento: surgimiento del problema; legitimación del problema, movilización para actuar, diseño de un plan, implementación del plan.* Debemos abandonar la idea de que los problemas sociales representan un comportamiento humano desviado del “*statu quo*” cultural incuestionable e inalterable. El problema social implica juicios básicamente subjetivos, así como condiciones objetivas. En sí misma, la existencia de una condición objetiva (que sea disfuncional) no basta para ser considerada como un problema social. Las etapas (o el ciclo de vida) de un problema social. Modelo influyente en el que se puede ver al problema transitando una etapa de conciencia, definición y reforma de políticas públicas. *Las realidades sociales vistas como una construcción y no como “hechos” objetivos que se descubren mediante un enfoque de sociología del conocimiento.* Este enfoque rechaza los fundamentos objetivistas /positivistas de las ciencias sociales contemporáneas y el funcionalismo en particular, y convoca la renovación de la sociología con base en la investigación. El modelo constructivista del problema social en 1970 se basa en el refinamiento de las etapas de la formación del problema y la argumentación de que *los problemas existen cuando un grupo de personas los considera indeseables.* Los problemas atraviesan un ciclo de definición, no de descubrimiento: el surgimiento de un problema social, la legitimación del problema, la movilización para actuar, el diseño de un plan oficial y la implementación del plan oficial. Los problemas se forman en el proceso de ser vistos y definidos por la sociedad.

El aspecto importante de estas etapas en la formación del problema es que no constituyen realidades objetivas, sino productos del comportamiento colectivo: *los problemas se*

forman en el proceso de ser vistos y definidos por la sociedad. Los problemas son fundamentalmente producto de la definición colectiva, no existen de manera independiente como una serie de arreglos sociales objetivos con una hechura intrínseca. (Parsons 2009:133). Los problemas sociales vistos como percepciones subjetivas. En 1975 se amplió esta idea de los problemas sociales como percepciones subjetivas y no realidades objetivas argumentando que aquellos eran tipos de movimientos sociales producidos por el comportamiento de las personas, los grupos de interés y/o los grupos de presión. Es posible analizar el proceso mediante el cual se establecen los problemas sociales en la agenda de las políticas públicas a partir de los movimientos sociales que facilitan el paso de un tema al estado de problema cuando las personas disponen del tiempo, la energía y los recursos para ocuparse de las condiciones sociales: *para definir algunas de ellas como problemáticas y para participar activamente en el proceso del comportamiento colectivo que produce los movimientos sociales* (Parsons 2009:134)

La construcción de problemas sociales pasa por varias etapas: i) El o los grupos intentan afirmar la existencia de cierta situación, definirla como ofensiva, dañina o indeseable por alguna razón, publicitar sus afirmaciones, avivar la controversia y convertir el asunto en un tema público o político. ii) Alguna organización, entidad o institución oficial reconoce la legitimidad del grupo o grupos. Puede proceder una investigación oficial, propuestas de reforma y la creación de una agencia para responder a las peticiones y demandas. iii) Resurgimiento de peticiones y demandas por parte del o los grupos originales, o por otros grupos insatisfechos con los procedimientos establecidos para hacer frente a la situación imputada, la gestión burocrática de las quejas, falta de condiciones de confianza y credibilidad en los procedimientos y la falta de empatía hacia las peticiones. iv) El o los grupos demandantes rechazan la respuesta de la entidad o institución, o la falta de respuesta a sus peticiones y demandas, y llevan a cabo actividades para crear instituciones alternativas, paralelas o “contrainstituciones” como reacción a los procedimientos establecidos. (Parsons 2009:135).

Los problemas se definen/inventan/descubren/construyen. La noción de que es posible analizar los problemas como “ciclos de vida” que se desdoblaron tiene un mérito analítico obvio al permitir la deconstrucción de un proceso de construcción; sin embargo, pretender que la realidad cabe en etapas, por muy extensas que éstas sean, sólo ayuda a crear otros problemas. Tiene mucho mérito el análisis del proceso mediante el cual los problemas se definen/inventan/descubren/construyen. *Los problemas, son creados por los movimientos sociales y son promovidos por profesionales que participan en el análisis y el manejo de los problemas.* La difusión de los problemas en los medios desempeña un papel fundamental en su construcción como tales. Como se ejemplifica en las últimas etapas, los propios diseñadores de las políticas públicas participan en la creación de problemas (tomando medidas y haciendo investigación) y en su “resolución”. En 1990 el énfasis estuvo en el análisis de las funciones de diversos grupos (guardianes de la moral, víctimas, medios de comunicación masiva, profesionales y expertos) en la definición de los problemas y las “estrategias de intervención” desplegadas por los diseñadores de las políticas y otros actores. (Parsons 2009:136)

11. CARACTERÍSTICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Carlos Salazar (2009), el análisis de políticas públicas como metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones incorpora cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación. Un proceso cíclico que comprende la definición del problema, la elección de políticas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema. Para el análisis de políticas hay que hacer alusión a las siguientes cinco características:

- a) ***La primera toma la política pública como unidad de análisis desde el inicio hasta su término.*** Tiene una ambición explicativa y apela al análisis diacrónico. El análisis hace saltar las barreras entre los tres sistemas (político, social y administrativo) y percibe al Estado como una organización social compleja. Se toma la política pública como unidad de análisis considerada como un todo, vista en su proceso global, es decir, sin hacer un

retrato de la realidad o seccionarla en un momento dado. Desde esta perspectiva se mira en conjunto lo que pasa desde que se inicia la política pública hasta el momento en que se analiza. (Salazar 2009:137).

- b) ***En segundo lugar, el análisis de la política tiene una ambición explicativa.*** Pretende decir qué fue lo que pasó y por qué pasó, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos. Lo que en realidad hace el analista –recurriendo a los instrumentos de las ciencias sociales y económicas- es mirar si esa hipótesis es válida o no. Debe también poner en evidencia cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el discurso de la política es lo que efectivamente se realiza. El analista de la política no se puede contentar con lo que es para consumo público; tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto. (Salazar 2009:137).
- c) **La tercera característica es que el análisis de política apela al análisis diacrónico,** es decir, el análisis histórico. Una política tiene que ser considerada dentro de un contexto histórico. Al analizar la política de vivienda social en un país cualquiera, no se pueden mirar simplemente los resultados; hay que considerar por qué se llegó a formular esa determinada política, cuáles fueron los antecedentes, en qué consistió el discurso de la política, cómo se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y qué resultados produjo. Con base en toda esa información, se intenta –considerando el proceso en su conjunto- formular tesis o hipótesis explicativas. (Salazar 2009:138).
- d) **En cuarto lugar, el análisis de políticas hace saltar, las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social.** Se puede entender como un corte transversal que pone en relación estos tres sistemas y por lo tanto, establece una novedosa

forma de abordar la relación Estado-sociedad, priorizando lo que podríamos denominar el momento estatal administrativo. (Salazar 2009:138).

- e) Por último, la quinta característica demuestra que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico-metodológico muy importante: *considera al Estado como una organización social compleja, al interior de la cual hay conflictos*. No es una entidad sin fisuras que funciona en forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual incide inevitablemente en los procesos de ejecución de las políticas públicas. (Salazar 2009:138).

En este sentido se podría decir que el proceso de ejecución de la política pública es el reflejo y la síntesis de: a) Los intereses del sistema político (o régimen político) que se expresaron en su formulación. b) Los intereses del sistema administrativo –que también entran a jugar en la implementación –haciendo que ésta, por momento, se desvíe en uno y otro sentido. c) Y también los intereses de las fuerzas sociales donde están –al final de cuentas- las personas que reciben las acciones concretas y pueden reaccionar a favor o en contra de ellas. (Salazar 2009:139)

Cuando se hace referencia a los intereses del sistema administrativo, hay que tener presente que los distintos sectores de la administración pública –en la medida que ganan autonomía- imponen sus intereses por encima de los intereses de la política pública. Lo mismo puede suceder con los intereses del sistema social, pues muchas veces es la misma ciudadanía la que, a medida que gana autonomía, impone sus intereses por encima de aquellos de la política pública. *Como resultado de lo anterior, el aparato estatal es una arena perfectamente empapada de conflictos sociales y políticos como elemento normal y forma de ser, funcionar y decidir*. Lo contrario sería imaginar una sociedad homogénea, en la que todos pensarán igual, lo cual –sería una situación bastante tediosa y muy aburrida. (Salazar 2009:139).

Esta característica rompe con esquemas tradicionales tanto del marxismo como de las teorías liberales, para analizar –en forma más acorde con la realidad- el aparato estatal. *(El inciso 3.5 de este capítulo tiene información relacionada)*. Algunas veces el conflicto se considera como anormal o patológico. Sin embargo, esta perspectiva de análisis lo entiende como algo perfectamente normal, inherente al concepto mismo de la sociedad. El problema se puede presentar cuando no existen reglas institucionales claras ni canales apropiados a las instancias determinadas para que los conflictos se puedan tramitar y resolver sin grandes traumatismos. Con el nombre de contrapeso o balanza de los poderes, se reconoce la teoría preconizada por Aristóteles y Locke y enunciadas por Montesquieu en su obra “*El espíritu de las Leyes*”. Con ella se pretendía contrarrestar – casi mecánicamente los excesos que pueden cometer en sus funciones aquellos que dirigen los destinos del Estado. Para justificar esa teoría, Montesquieu parte de la base de que dichos abusos se originan en el hecho de hallarse concentradas en una sola persona, las facultades de hacer las leyes y de aplicarlas (tiranía y absolutismo) y que para corregirlos, basta dividir el poder supremo en tres poderes diferenciados, autónomos e independientes entre sí, estructurándolos de modo que la acción de uno no interfiera con la de otro y que todos juntos –por un juego en que los intereses y conveniencias de cada cual, considerados a la luz de las respectivas facultades- cumplan la misión de dispensar el bien y la justicia.

El poder legislativo corresponde a los representantes de los distritos electorales y encargado de elaborar o modificar las leyes según las aspiraciones de interés público. El poder judicial, encargado de administrar justicia, castigar crímenes, interpretar las leyes (tribunales) en los casos de conflicto y en los otros que deban aplicarse. El Ejecutivo, dedicado a aplicar las leyes (gobierno) por medio de los organismos que lo secundan. Algunos tratadistas sitúan entre estos tres poderes un cuarto (armónico y moderador) que corresponde al jefe de Estado propiamente y que trata de armonizar los roces y conflictos que en el ejercicio de aquéllos puedan producirse. (Salazar 2009:139).

12. HERRAMIENTAS BÁSICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las herramientas básicas para el análisis de las políticas públicas, que se han considerado como las más recomendadas y mínimas necesarias, como apoyo para incursionar –con paso firme y decidido- en esta área de estudio, investigación y acción, son las siguientes: a) La parcialidad del diagnóstico unipersonal; b) El asunto o cuestión; c) El surgimiento de ese asunto o cuestión; d) La toma de posición por parte del gobierno; e) El flujo y contraflujo de toda política pública; f) La toma de posición por parte de otros actores sociales; g) La agenda gubernamental y h) El proceso de la agenda gubernamental.

- a) **La parcialidad del diagnóstico unipersonal.** Es el punto de partida de todo un proceso de evaluación. Sin embargo, es solo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora; por ello dependiendo de la posición y ubicación que ocupe cada uno de los diferentes actores, pueden tener lugar distintas versiones de la realidad. Es importante que exista la alternativa de discutir, de cambiar, de corregir, todo diagnóstico de la realidad. Ahora hay mejores herramientas para aproximarse a la realidad, pero se trata simplemente de ello: aproximaciones. En primer lugar, el proceso de abordaje interdisciplinario (multidimensional) como base para la construcción de todo el andamiaje que conduce al análisis de una política pública. En segundo lugar, la planeación estratégica situacional (PES) y su concepción de momento como herramienta más real y -¿por qué no?- más adaptada a nuestro medio latinoamericano. El economista chileno Carlos Matus (1931-1998) propuso que la fase de diagnóstico, entendida como una investigación de carácter interdisciplinario, que integra procesos de captación de datos, hasta su análisis e interpretación que viene avanzando dentro del camino del proceso evaluativo, el cual a su vez hace posible la elaboración de políticas más eficaces y de mayor alcance, sea reemplazada por el concepto de “*momento*” entendido como *instancia, circunstancia o de coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido*. (Salazar 2009:143) Este aspecto es tratado también en el inciso 2.3 del capítulo número dos.

- b) **El asunto o cuestión.** Los asuntos o cuestiones corresponden al subconjunto de los problemas sociales, aquellos que han dado el tránsito a problemas objetivos, que por su misma naturaleza podemos llamar problemas políticos, es decir, que han sido problematizados debido a la intervención de agentes activos. En torno de ellos, se encuentran, se integran o se separan, el Estado, por un lado, y los varios intereses de los distintos sectores de la sociedad, por el otro. Este conjunto de actores –dentro de los cuales el Estado es un actor más- interactúa mancomunadamente en el seguimiento, desarrollo y resolución del mismo. Asimismo, existe la respuesta (o en otras palabras una toma de posición) por parte del Estado con respecto a un asunto o cuestión determinado. Dentro de este programa, es bien importante estudiar el momento en que esta respuesta (o toma de posición) se topa y se encuentra cara a cara con el problema que intenta, pretende o ha decidido ya solucionar. (Salazar 2009:144)
- c) ***El surgimiento de un asunto o cuestión.*** De los distintos problemas que existen en toda sociedad, sólo algunos de ellos son enfrentados por parte del gobierno. El resto son omitidos y muchos casi olvidados o dejados en un segundo plano. Es posible que se pretenda dejar pasar en forma desapercibida algunos de estos problemas, con el fin de evitar, enfrentarlos y comprometerse con su solución. Con respecto a aquellos problemas que el gobierno enfrenta porque los considera socialmente relevantes, se debe proceder a determinar, concretar y especificar cuál es realmente el asunto o cuestión y cómo surgió. A muchos problemas, el gobierno les da la espalda (en otras palabras, el gobierno les voltea la cara) es decir, no los enfrenta. Otras veces, se intenta plantearlos, pero no es posible lograrlo, puede ser porque algunos actores intentan presionar y lo consiguen, de tal forma que los opacan, ahogando así los intentos del Estado o de otros actores por convertirlos en problemas socialmente relevantes. Es necesario conocer, el proceso que dio lugar a ese surgimiento, las causas que lo originaron, las circunstancias dentro de las cuales se formó, las fuerzas que lo engendraron, los medios que lo han motivado, haciendo cada vez más notorio, acrecentando su dinamismo o concreción, hasta convertirlo en una cuestión de interés

para el gobierno. La clave es inferir cuáles han sido las bases para su desarrollo, en qué grupos se identifican, las principales amenazas, sus expectativas prioritarias, cuáles actores están a favor, cuáles en contra, que razones esgrimen, cuáles y cuántos recursos de poder exhiben. (Salazar 2009:145)

d) ***La toma de posición por parte del gobierno.*** Cuando el gobierno decide tomar en cuenta una determinada cuestión (es decir, la enfrenta con el fin de ofrecer algunas soluciones para ella) este hecho se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Sin embargo, esta toma de posición no la realiza el gobierno como ente monolítico, sino sólo mediante una o más organizaciones gubernamentales que responden –en forma simultánea, o mediante respuestas sucesivas- en un marco de negociación o dentro de un ambiente abiertamente conflictivo. Una toma de posición del gobierno no es única y tampoco es necesariamente homogénea ni permanente. El gobierno es un actor más dentro del proceso social que se desarrolla alrededor de una cuestión a tomar partido por alguna de las alternativas, puede mediante la iniciación de la cuestión y su posterior legitimación- tratar de acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o sencillamente ejercer una acción de bloqueo. Cuando el gobierno no actúa, tiene también varias posibilidades: esperar a que la cuestión este más definida, que otros actores se hagan más visibles, que actores alternativos se coloquen en primer plano, que la cuestión se solucione en el ámbito local, regional o por las partes involucradas; o bien, el gobierno no actúa como alternativa para conservar los recursos políticos del régimen etc. Hay un sinnúmero de posibilidades en las que el gobierno por medio de sus diversos aparatos, instancias e instituciones- decide involucrarse con el propósito de influir sobre los cursos de acción, asumiendo posiciones que potencialmente alterarán la relación o el equilibrio de las fuerzas de otros actores involucrados en torno de esa cuestión. (Salazar 2009:146-147).

e) ***El flujo y contraflujo de toda política pública.*** Cuando el Estado/ gobierno toma posición frente a un asunto cualquiera, esa toma de posición genera –en el interior del

Estado- procesos peculiares y específicos debido a esa toma de posición. Estas repercusiones o impactos dentro del Estado pueden ser horizontales (como el ajuste de posiciones de otras unidades) o verticales (relacionados con la atribución de competencias y asignación de recursos: capital humano, recursos técnicos, financieros y de información). Estos efectos verticales pueden producir cristalizaciones institucionales o apartados burocráticos, a los cuales se les adjudican nuevas funciones, quedando así formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de una cuestión o de algunos de sus aspectos. Estos organismos se superponen, con otras instancias burocráticas especializadas, bien sea con aspectos de la cuestión o con otros asuntos cercanamente ligados. Lo que ocurre dentro del gobierno se debe básicamente al proceso de implementación de la política pública. Y es que así, impactando el entorno y modificando –para bien o para mal- la sociedad (del Estado hacia fuera), por otro lado, y al mismo tiempo dentro de él (dentro del gobierno) se producen equilibrios y ajustes de fuerzas. Ello es así porque – inevitablemente- algunos actores se ven afectados, en tanto que otros se ven favorecidos dentro de un continuo equilibrio esporádico –no permanente- y que afecta al actor –gobierno/ Estado- en su interior, como un todo. Así pues, el Estado como las políticas públicas generan un cambio en el medio/ gobierno, como todo ente vivo actúa sobre la sociedad, pero a la vez, también actúa hacia dentro de sí mismo. (Salazar 2009:148).

- f) ***La toma de posición de otros actores sociales.*** Además del gobierno, toda cuestión involucra y abarca una serie de otros actores que pueden sentir que sus intereses están –real o imaginariamente- afectados o amenazados por ese asunto y –sobre todo- por la forma en que el gobierno lo enfrentó o evitó. Por eso, esos otros actores – distintos del gobierno- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando cursos de acción cuyas consecuencias e impactos dentro de la arena política pueden tener una gran influencia, algunas veces mayor que la que tienen las mismas políticas públicas. Es bien interesante –y sobre todo muy útil- para esta fase de análisis del proceso, proceder a dibujar –mental, gráfica o pictóricamente- este panorama,

conformado por distintos actores, con disímiles recursos, distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y dispares procedimientos con el fin de tratar de dilucidar las siguientes cuestiones: ¿quién recibe qué? ¿quién da qué? ¿cuándo lo hará? ¿a cambio de qué? ¿por qué razón?, y todas esas respuestas a las innumerables preguntas que hacen que el análisis de políticas públicas se entienda más como una cuestión artesanal y muy personal, que, como una ciencia exacta, con leyes fijas y / o normas taxativas y / o métodos precisos. (Salazar 2009:149).

La política pública requiere de una gestión gubernamental que define un sistema social particular, con dos grupos de actores. Un primer grupo del sistema social, se compone de los actores para los cuales la política pública incluye efectos prácticos. Esos actores son de diferente naturaleza según el tipo de instituciones, grupos, individuos y agrupaciones, hasta el punto de que una política a otra la composición de los actores tiene también una probabilidad de variar. Para una política pública –dada la distribución específica de actores- pueden cambiar a lo largo del tiempo. Los actores pueden no aparecer sino intermitentemente e incluso desaparecer en un momento dado o cambiar de naturaleza o papel. Por otra parte, el conjunto de actores es elástico, en el sentido de que no todos pertenecen necesariamente al sistema político formal. También las instituciones oficiales y otros actores que tengan un estatus político informal pueden irrumpir en la escena dentro del sistema (en forma de grupos de interés, asociaciones voluntarias, grupos de presión, etc.). La política pública no se limita en nuestras sociedades a los organismos para los cuales ésta constituye la especialidad. Por ende, toda política pública puede ser definida por la influencia de los actores que se estructuran alrededor de ésta, la cual puede ser variable según el caso, e incluir un número más o menos grande de beneficiarios. En este sentido, toda política pública tiene una población objetivo que les es propia.

Las actividades forman un segundo elemento del sistema social definido por una política pública. Los actores persiguen actividades porque buscan satisfacer sus intereses, porque son movidos por símbolos o porque obedecen a compromisos. Es para ello que movilizan

los recursos que tienen a su disposición. Así las actividades observables tejen una estructura de relaciones en la cual los participantes están ligados por *fenómenos de intercambio, de dominación o de interdependencia*. En un nivel más global, estas relaciones son interpretables como juegos colectivos que obedecen a reglas impuestas por estructuras de actividad o legitimadas por la tradición.

En esta perspectiva se deben estudiar todas estas actividades, siempre y cuando tengan sentido en relación con el sistema social considerado. Y es que la política pública como actividad forma un conjunto en el cual se reúnen valores, proyectos sociales, conflictos locales, negociaciones marginales y relaciones de poder; y no se dan, por un lado, la gran política y por el otro, la pequeña política: la actividad como un todo, se presenta bajo múltiples aspectos que no son separables o jerarquizables a priori. (Salazar 2009:150).

g) ***La agenda gubernamental.*** Como medida para su discusión por parte del gobierno, su posterior toma de posición y también para el análisis de las alternativas de solución propuestas para la resolución de ese asunto o cuestión, es necesario tener en cuenta que las circunstancias y características que hacen que ese específico asunto o cuestión llegue a ser merecedor de que el Estado (el gobierno del turno, o alguna de sus instituciones, ministerios, institutos descentralizados u organismos públicos) se vea precisado a considerarlo, es decir, por qué está (o debe estar) dentro de su agenda de trabajo. (Salazar 2009:151)

De acuerdo con lo anterior, una premisa central es que las implementaciones (puestas en práctica o en marcha) relacionadas con el sector público, son –fundamentalmente- un proceso de orden político, de tal forma que solo las ideas que logran capturar la esquiiva atención del formulador de políticas públicas, llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental, lo cual plantea, además, que en cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario que el analista responda por lo menos ocho preguntas básicas: *¿Cuál es realmente el asunto o cuestión? ¿Representa un enfoque nuevo o creativo? ¿Cómo afecta el problema al ente gubernamental? ¿En qué medida es posible hacer que*

¿este sea operativo? ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito geográfico escogido? ¿Qué tan efectivo ha sido (eficiente y eficaz) el desarrollo del asunto? ¿El problema es de índole nacional, supranacional o regional? ¿El asunto tiene incumbencia o relación con otros de otras regiones o departamentos? (Salazar 2009:152).

Respecto a la etapa de formación, existen razones por las cuales un asunto se convierte en problema público y forma parte de la agenda gubernamental: a) Si el tema alcanza una alta notoriedad pública. b) Si está conectado o relacionado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda. c) Cuando afecta –directa o indirectamente- al núcleo sensible de poder público. d) Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad o poder. e) Cuando la cuestión provoca u origina una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación social. f) Cuando sus características, circunstancias o condiciones lo diferencian de una problemática más general. g) Si el asunto ha alcanzado proporciones de crisis, lo cual hace muy difícil que se ignore su existencia. h) Si el tema plantea o presenta claras posibilidades de agravamiento en el futuro, es muy posible que se intente anticipar la etapa de crisis. (Salazar 2009:153).

El mismo tránsito a la agenda gubernamental requiere inevitablemente de la intervención de las personas, instituciones o grupos organizados que representan intereses sociales, partidos políticos, los sectores con influencia del aparato burocrático, aquellos que forman, crean o influyen en la opinión pública, las mismas acciones de protesta de los sectores afectados por la actuación. Todos ellos pueden intervenir en ese tránsito delicado entre el surgimiento o formación de un asunto o cuestión y el enfrentamiento, encaramiento o choque con la autoridad gubernamental para que sea incluida en la agenda de actuación pública. (Salazar 2009:153)

Algunos afirman que todo el proceso de consideración o toma en cuenta de la cuestión, la definición de ella como asunto público que se intenta resolver, la escogencia y puesta en marcha de las vías alternativas de solución, depende –en buena medida- del número de actores y de personas afectadas o cobijadas por el problema y por las medidas

escogidas como solución, el grado de agregación de los intereses afectados a su nivel, tamaño y tipo de organización, entre otros. (Salazar 2009:154).

h) ***El proceso de la agenda gubernamental.*** La agenda política, comprende el conjunto de los problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas. El proceso que un problema deberá seguir para tener alguna posibilidad de ser inscrito en la agenda política, responde a tres caracteres: Unas élites (sindicales/ administrativas/ políticas/ sociales/ militares...) [...] unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados definen una situación como problemática [porque] perciben unas desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser”. “Este descubrimiento de un problema, se acompaña de procedimientos de etiquetaje que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas.” “Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada”. (Salazar 2009:154).

Existen cuatro fases en este proceso de la agenda gubernamental: la fase inicial corresponde al surgimiento de un problema: este es reconocido como tal, pero su formulación sigue general. Eventos más o menos inesperados, acentúan la evidencia del problema [...]. Desde ahora, el debate que sigue genera un movimiento de especificación del problema: unos proyectos más o menos rivales [...] definen el asunto o cuestión [...]. Esas primeras secuencias anteceden o acompañan la difusión del problema en los públicos [...]. La última fase de la carrera de un problema es la entrada en el sistema formal de decisión política. (Salazar 2009:155).

Tres son los aspectos del proceso de inscripción en la agenda política.

a. El acceso a la agenda política nada tiene de “natural” o de automático. La inscripción es un objeto de controversia social y política. Ese es el sentido del término inglés “issue”, que designa este tipo de problemas controversiales (es necesario expulsar a los inmigrantes, nacionalizar los bancos, modificar el modo de escrutinio o crear un

archivo de los enfermos de Sida). La puesta en la agenda es el producto, cada vez contingente, del campo de fuerzas que va a construirse alrededor del problema.

- b. La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos: a veces, estas élites provendrán del sindicalismo o del mundo de la política; otras veces, se tratará de grupos creados por las circunstancias: comités de acción o comités de ciudadanos, también se podrá asistir a una coagulación de actores provenientes de medios diferentes de medios diferentes que agrupan a ciudadanos no organizados, al lado de militantes profesionales, provenientes del sindicalismo o de la política. Desde este punto de vista, el florecimiento reciente de las coordinaciones muestra la inestabilidad de estos procesos de movilización social.
- c. Pero en todos los casos, el papel fundamental de estos actores (empresarios políticos) consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las élites políticas. “Cualquier país –está lleno de problemas sociales, del consumo de drogas hasta la violencia contra los niños. Para que un problema –cualquiera, de la sociedad- se vuelva un problema político, se debe plantear en términos que sean los del juego político oficial. (Salazar 2009:155)

13. MODELOS QUE EXPLICAN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El objetivo final de los modelos ha sido siempre el de tratar de encontrar las causas y consecuencias que acarrearán una serie interrelacionada de conceptos, con respecto al mundo real. El fin último es, lograr un mejor entendimiento de la realidad, en eso consiste la utilidad de los modelos de análisis en las políticas públicas. A continuación, se presentan seis modelos básicos de análisis: el modelo racionalista, el modelo incrementalista, el modelo elitista, el modelo grupista o interaccionista, el modelo institucionalista y el modelo sistémico. (Salazar 2009:166-168).

a. **Modelo racionalista.** La definición de racionalidad es intercambiable con el concepto de eficacia, este modelo asevera que **las políticas públicas son más radicales cuando más eficientes se muestran.** La proporción entre los valores que alcanzan las políticas y los que sacrifican debe ser positiva y mayor con respecto a cualquier otra política alternativa. Agrega, además, que no se debe considerar la eficiencia solamente dentro del estrecho campo de los recursos financieros, en donde el valor alcanzado sacrificado por las políticas públicas es fundamentalmente el dinero; la idea de eficiencia cobija el cálculo de todos los valores; políticos, económicos, sociales, ecológicos, morales etc., y no solamente aquellos que se pueden medir en forma cuantitativa.

Según el economista y estadígrafo en la investigación de los ciclos económicos Jann Tinbergen (1903-1994), todo proceso analítico racional de formulación de políticas públicas requiere cinco condiciones básicas: a) Concordancia de las políticas públicas dentro de un cuadro de valores. b) Formulación clara de objetivos, con el fin de facilitar la escogencia entre políticas alternativas. c) Búsqueda, por el formulador de políticas públicas, de una relación comprensiva entre los problemas de esas políticas y sus alternativas. d) Destacar, a través de la coordinación de las políticas públicas, la función del formulador. e) Comprensión, por parte de los analistas de políticas públicas, de los valores y variables económicas. (Salazar 2009:170).

Según el Profesor de Ciencia Política y Administración Pública Yehezkel Dror (nacido en Viena, Austria en 1928), hay cinco requisitos que deben cumplir quienes formulan las políticas públicas: a) Conocer todos los valores preferenciales de la sociedad y sus respectivos pesos relativos. b) Conocer las alternativas disponibles de cada una de las políticas. c) Conocer todas las consecuencias de cada una de las políticas alternativas. d) Calcular el balance entre los valores societarios alcanzados, versus aquellos sacrificados, para cada una de las políticas alternativas. e) Poder seleccionar las políticas alternativas más eficientes. (Salazar 2009:170).

Analizando las condiciones necesarias para la formulación de políticas públicas racionales, es fácil comprender la tremenda dificultad que representa su formulación. El modelo es importante, sin embargo, para propósitos analíticos, por cuanto ayuda a identificar las posibles barreras que se presentan para obtener o llegar a la deseada racionalidad. (Salazar 2009:171)

El Profesor de la Universidad del Estado de Florida (EEUU), Thomas R. Dye, (1997) relacionada doce obstáculos que tiene todo gobierno para la formulación racional de políticas públicas:

- La ausencia de valores societarios en torno a los cuales se encuentre concordancia. Comúnmente los que se presentan son valores de grupos específicos o individuales, muchos de los cuales son conflictivos.
- La imposibilidad de comparación o asociación entre valores conflictivos. Por ejemplo, es difícil comparar y dar peso al valor de la dignidad individual, en contraposición con el aumento de impuestos.
- El medio ambiente de los formuladores de políticas. En especial, el sistema de poder e influencia limita la respectiva capacidad de apreciación de muchos valores societarios, especialmente aquellos valores que no tienen defensores activos y poderosos.
- Los formuladores de políticas no están motivados para la toma de decisiones basadas en los objetivos de la sociedad. Por el contrario, tienden a maximizar sus propios intereses tales como: poder, estatus, ascensos, posibilidades de reelección, dinero, etcétera.
- Los formuladores de políticas no están motivados para maximizar el alcance de objetivos, antes bien, intentan tan solo satisfacer las demandas del progreso. No buscan hasta encontrar el mejor camino, sino que terminan su búsqueda cuando encuentran una alternativa que puede funcionar.
- Las grandes inversiones realizadas en programas, como resultado de políticas vigentes, impiden que los formuladores de políticas consideren otras alternativas.

- Existen innumerables barreras en la recolección de toda información necesaria para conocer todas las posibles políticas alternativas y todas sus consecuencias, incluyendo el costo, la disponibilidad y el tiempo para la recolección de toda la información.
- La insuficiencia capacidad predictiva, tanto de las ciencias sociales y del comportamiento como de las ciencias físicas o biológicas, no habilita aun a los formuladores de políticas para entender todo el alcance y las consecuencias de cada una de las políticas alternativas.
- Aun con las más avanzadas técnicas analíticas computarizadas los formuladores de políticas, no tienen suficiente capacidad para calcular –en forma acertada- las relaciones costo-beneficio, cuando se tiene en juego un gran número de valores políticos, sociales, económicos, y culturales.
- Los formuladores de políticas públicas tienen necesidades personales, inhibiciones y demás limitantes, que los imposibilitan para proceder en una forma totalmente racional.
- La incertidumbre acerca de las consecuencias de varias políticas alternativas obliga a los formuladores a limitarse- lo más estrechamente posible- a las políticas existentes, con el fin de reducir la posibilidad de disturbios y consecuencias imprevistas o no anticipadas.
- La naturaleza fragmentaria del proceso de políticas públicas en las grandes organizaciones dificulta la coordinación del proceso decisorio, impidiendo que los insumos de todas las fuentes lleguen al mismo núcleo decisor. (citado por Salazar 2009:171-172)

De acuerdo Carlos Matus y citado por Huertas en 2006, el modelo racionalista como paradigma de producción de políticas públicas, coloca en el centro del proceso de producción de políticas públicas a lo que se denomina el "análisis", entendiendo por ello el conjunto de actividades realizado por los técnicos con un basamento racional y científico. Con relación a la conocida tensión entre la dimensión técnica y la dimensión política, el racionalismo propone explícitamente a la primera como pilar fundamental del proceso de generación de políticas. De esta manera, es posible concebir la producción de políticas públicas como un proceso que se debe -y se puede- organizar en etapas claramente diferenciadas y ordenadas que permitan aprovechar el conocimiento técnico y científico en la solución de los problemas de la sociedad. (Huertas 2006:12).

Las críticas que se le han hecho al modelo racionalista de producción de políticas públicas, modelo propuesto por Lasswell entre 1960 y 1970, fue fuertemente criticado por Charles Lindblom. Las críticas más relevantes se refieren a que se le consideró poco realista (no tiene en cuenta la realidad de los procesos políticos); supone que es posible, por caminos técnicos, hallar la mejor respuesta a los problemas (lo que supone la existencia de una única respuesta correcta); no reconoce que la complejidad de la realidad se torna incierta e impredecible; supone que el equipo de planificadores es homogéneo; considera a la política como un producto estático y no toma en cuenta la existencia de actores diversos que, con intereses a veces contrapuestos, participan en las políticas públicas; no distingue, por tanto, los distintos tipos de racionalidad en juego en estos procesos; termina siendo una propuesta ingenua porque es inviable y transforma los procesos técnicos en meramente rituales o superfluos, dado que no se constituyen en la práctica como instrumentos que permitan orientar la gestión. (Huertas 2006)

- b. **Modelo incrementalista.** Según este modelo, las políticas públicas son vistas como continuación de las actividades del gobierno anterior, con pocas modificaciones llamadas incrementos; estos responden a pequeños aumentos, crecimientos o modificaciones adicionales. Quienes toman las decisiones no revisan anualmente todo el rango de políticas públicas (tanto las existentes como las propuestas); tampoco identifican objetivos compartidos por toda la sociedad, ni investigan los costos y beneficios de políticas alternativas para alcanzar las respectivas metas, ni ordenan prioritariamente –de acuerdo con la razón de costo-beneficio las preferencias para cada una de las políticas alternativas, con el fin de proceder, posteriormente, a hacer la respectiva selección, de acuerdo con toda la información relevante. (citado por Salazar 2009:175)

Pregona la total impracticabilidad del modelo racional y presenta como alternativa un modelo de decisión más conservador, en el sentido de que los programas existentes, las políticas previas y los gastos efectuados son considerados como una base, y la atención

se concentra en nuevos programas y políticas y en modificaciones (aumento o decrecimientos) de los programas anteriores.

Se argumentan cinco razones para los pequeños incrementos en las políticas públicas:

- Los formuladores de políticas no disponen de todos los recursos (tiempo, conocimiento, dinero, etcétera) para examinar todas las alternativas en relación con las políticas existentes. Así, las políticas públicas completamente racionales se pueden volver ineficientes (a pesar de la aparente contradicción de los términos), si el tiempo, la capacidad, la inteligencia y el costo necesario para desarrollar políticas públicas racionales, son excesivos.
- Los formuladores de políticas aceptan la legitimidad de las políticas anteriores en función de la incertidumbre que traen las políticas nuevas o diferentes. Indudablemente es más seguro permanecer o sobresalir con programas conocidos que cuando no se pueden predecir los sobresaltos y las consecuencias de los nuevos programas.
- La existencia de grandes inversiones de capital previamente hechas desaconseja cualquier cambio muy radical. Estas inversiones pueden ser en dinero, edificaciones u otros aspectos intangibles. Pueden también estar representadas en aspectos administrativos o estructuras organizacionales. Es comúnmente aceptado, por ejemplo, que las organizaciones tienden a persistir en el tiempo mediante el desarrollo de rutinas que son difíciles de alterar.
- Desde el punto de vista político, el incrementalismo puede ser bastante aconsejable. En la formulación de políticas la concordancia es más factible cuando los puntos en discusión constituyen apenas crecimientos o decrecimientos presupuestarios o simples modificaciones en los programas existentes. El conflicto tiene más posibilidades cuando el proceso decisorio enfoca políticas que envuelven grandes ganancias o pérdidas, tales como las decisiones de todo o nada, de sí o no. Así, el incrementalismo es importante para reducir el conflicto, mantener la estabilidad, e incluso para la misma conservación del sistema político.

- Las características y el perfil de los formuladores de política recomiendan también el modelo incremental. Raramente seres humanos actúan para maximizar todos sus valores. Con mayor frecuencia actúan con el fin de satisfacer demandas particulares. Los hombres pragmáticos rara vez buscan el mejor camino. Se contentan con encontrar uno que funcione. La mayoría de las veces, las modificaciones a los programas existentes satisfacen demandas particulares, y los cambios radicales en las políticas que requieren la maximización de los valores son dejados de lado o sencillamente pasan inadvertidos. (citado por Salazar 2009:176-177)

Los cambios radicales, por consiguiente, son más distantes y escasos que los incrementales. En la ausencia de metas o valores precisos es más cómodo para el gobierno dar continuidad a los programas existentes, en vez de comprometerse en el albur de plantear políticas diferentes. Las políticas incrementales son elaboradas diariamente por los congresistas, ejecutivos, administradores y por los líderes de partidos políticos, sin embargo, el carácter incremental en la formulación de políticas es frecuentemente disfrazado, porque para los gobiernos no es nada agradable que se propague y se difunda entre la población la idea de sus planes y políticas son solo pequeños cambios con respecto a los programas de los gobiernos anteriores. (citado por Salazar 2009:178)

Según Carlos Matus, el incrementalismo, si bien sostiene una visión mucho más realista y ajustada de cómo son en la práctica los procesos de producción de políticas públicas, ha sido criticado por: negar la posibilidad de establecer objetivos y líneas de acción a largo plazo; no tomar en cuenta la distinta correlación de fuerzas existente entre los diversos actores y proponer solo un camino de cambios marginales a la política en curso y tornarse, por tanto, conservador y no ser potente para transformaciones profundas. (Huertas: 2006).

c. **Modelo elitista.** Este modelo sostiene que en toda sociedad existe una minoría que detenta el poder y que gobierna, en contraposición con la gran mayoría. La conocida afirmación de que las políticas públicas reflejan las demandas del pueblo, es más mito que una

realidad. El pueblo es indiferente y mal informado con respecto a las políticas públicas y que son las élites –menos numerosas y más organizadas- las que efectivamente forman la opinión de las masas, mucho más que la influencia que estas últimas ejercen sobre las primeras. Las políticas públicas realmente corresponden a los intereses de la élite. A su turno, la administración –la burocracia-, conformada por los empleados públicos, simplemente lleva a cabo las políticas públicas previamente decididas por la élite. Se sigue un proceso de arriba hacia abajo: de las élites a las masas, de modo que las políticas no se originan precisamente a partir de las demandas del pueblo. En cada sociedad, el poder político pertenece siempre a un restringido círculo de personas: el poder de tomar e imponer decisiones válidas, para todos los miembros del grupo, el mismo grupo que puede para ello recurrir, en última instancia, a la fuerza” (citado por Salazar 2009:179).

La teoría de la élite se sustenta en seis puntos, según Dye (1977):

- Pocos que tienen poder y los muchos que no lo tienen. Un pequeño número de personas asignan valores para la sociedad.
- Los pocos que gobiernan, no son extraídos de las masas gobernadas.
- La movilidad de los miembros del pueblo a las posiciones de las élites debe ser lenta y continua, con el fin de mantener la necesaria estabilidad y evitar la revolución. Solo aquellos que logran el consenso básico de las élites pueden ser admitidos a los estrechos círculos gobernantes.
- Las élites comparten el consenso en representación de los valores básicos del sistema social y la preservación del sistema. El consenso de las élites gira en torno a temas tales como el respeto a la propiedad privada, a los límites del gobierno y a la libertad individual.
- Las políticas públicas no reflejan las demandas de las masas, por el contrario, los valores que prevalecen son los de las élites. Los cambios en las políticas públicas son incrementales más que drásticos o estructurales.
- Las élites activas están sujetas a poca y casi nula influencia directa de las masas. Las élites influyen a las masas. (citado por Salazar 2009:180-181)

En este orden de ideas es importante determinar las tres implicaciones de la teoría elitista para el análisis de las políticas públicas.

- Las políticas públicas no reflejan las demandas del pueblo, sino los intereses y valores de las élites. Las innovaciones en las políticas públicas surgen como resultado de las definiciones hechas por las élites, de acuerdo, con sus propios valores. Las élites tratan de preservar el sistema. Sus intereses representan un statu quo y los cambios en las políticas públicas son incrementales más que revolucionarios o radicales. Las políticas públicas son frecuentemente modificadas, pero raramente sustituidas o remplazadas. Además, los cambios en la naturaleza del sistema político solo ocurren cuando algunos eventos amenazan el sistema y las élites actúan, con el objetivo de hacer prevalecer sus intereses. Por consiguiente, las reformas institucionales se llevan a cabo para preservar el sistema y conservar sus puestos dentro de él. *El elitismo no significa que las políticas públicas sean, necesariamente, contrarias al bienestar de las masas. Pero es claro que la responsabilidad por ese bienestar reposa en los hombros de las élites y no sobre los de las masas.* Los valores de las élites, pueden ser genuinamente dirigidos hacia el interés público. El bienestar de las masas puede ser un elemento importante dentro del proceso decisorio de las élites.
- El elitismo ve a las masas como pasivas, apáticas y mal informadas. Las comunicaciones entre las élites y las masas fluyen de arriba abajo. Por lo tanto, el proceso electoral y la competencia entre los partidos políticos no habilitan a las masas para gobernar. Así, las cuestiones relacionadas con la política pública son rara vez decididas por el pueblo a través de las elecciones o la presentación de alternativas de políticas por medio de los partidos políticos. La mayoría de las veces estas instituciones democráticas (las elecciones y los partidos políticos) son importantes únicamente por su valor simbólico y solo ayudan a cohesionar las masas en torno al sistema político, dándoles un papel para que lo representen el día de las elecciones y favorezcan así al partido político con el cual se identifica. El elitismo acepta que las masas tengan –en el mejor de los casos- solo una influencia indirecta sobre el comportamiento decisorio de las élites.

- Como tercer aspecto, esta teoría también pregona que dentro de la élite hay consenso y comparten las normas fundamentales que sustentan el sistema social. Es decir, están de acuerdo con las reglas del juego básicas, que obviamente favorecen la preservación del sistema social. La estabilidad del sistema –e incluso su supervivencia- depende del consenso que tenga la élite, el que redundará, a su vez, en defensa de los valores fundamentales del sistema. De acuerdo con lo anterior, solamente aquellas políticas que caigan dentro del consenso compartido tendrán altas posibilidades de éxito. (citado por Salazar 2009:181-182)

d. **Modelo grupista o interaccionista.** Las políticas públicas son el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos. Cuando se mencionan grupos comúnmente se usan tres expresiones: «grupos de interés», «grupos de presión» y «lobbying (o lobby)». La más difundida de las tres es la primera (grupos de interés), que designa «la base de uno o varios compartimientos de participación, (la cual) lleva adelante ciertas reivindicaciones en relación con otros grupos sociales, con el fin de instaurar, mantener o ampliar formas de comportamiento que son inherentes a las actitudes convividas». En ella se destacan los sindicatos, partidos políticos, grupos económicos, empresariales o legislativos, burocracias públicas, etcétera. Las personas con intereses comunes, se unen formal o informalmente, con el fin de presionar sus demandas ante el gobierno de turno. (citado por Salazar 2009:184).

Cuando tal grupo hace reclamos a través de instituciones gubernamentales se considera como político. Dentro de esta concepción, los individuos son importantes en política sólo cuando actúan por intermedio, en nombre de, o como parte de un grupo de interés. Así, el grupo llega a ser el puente o eslabón fundamental entre la persona (el ciudadano) y el gobierno.

Con el fin de ejercer influencia en las políticas públicas se concibe la actividad política como la lucha entre grupos. La tarea del sistema político gira en torno al manejo del conflicto entre grupos. Según Dye (1977), hay cuatro medios del sistema político para

controlar esta lucha: a) El establecimiento de reglas de juego. b) El arreglo de compromisos y acuerdos por medio de los cuales se equilibran los intereses. c) La elaboración y transformación de intereses en políticas públicas. d) La capacidad para hacer cumplir estos compromisos. (citado por Salazar 2009:185).

La influencia de los grupos está determinada por innumerables factores tales como su tamaño, riqueza, poder, organización, liderazgo, cohesión interna, acceso a los formuladores de políticas, etc. Los grupos utilizan algunas características endógenas al sector público, para ejercer influencia en las políticas y en la burocracia gubernamental. Las políticas públicas son siempre el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos. Este equilibrio es determinado por la influencia relativa de los grupos de interés, de tal forma que los cambios en la influencia de cualquier grupo se traducen en cambios en las políticas públicas. Así, éstas se moverán en la dirección de los grupos que ganan influencia, en tanto que se alejarán de los intereses de aquellos grupos que la pierden. (citado por Salazar 2009:185).

Los formuladores de políticas tienen que responder constantemente a las presiones de los grupos para negociar, pactar, elaborar convenios y compromisos entre las demandas competidoras. Los políticos profesionales, tratan de formar coaliciones intergrupales mayoritarias, y para ello cuentan con alguna flexibilidad para decidir cuáles grupos se incluyen en dichas coaliciones. Cuando más grande sea el caudal electoral del político, más grande será el número y diversidad de grupos de interés y también mayor su flexibilidad en la selección de los grupos para formarla. (citado por Salazar 2009:186)

- e. ***Modelo institucionalista: las políticas públicas como resultado de la actividad institucional.*** La actividad política, por lo general, se concentra siempre en instituciones gubernamentales específicas, tales como el congreso, la presidencia, los organismos judiciales, el gobierno central, las autoridades regionales e instituciones municipales, los partidos políticos, los municipios, etc. Tanto el interés de los individuos como de los grupos y todas sus actividades a favor de sus intereses, son concretados, generalmente,

en las instituciones gubernamentales. Las políticas públicas son formadas, formuladas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales. Es en el ámbito de esas instituciones donde ocurren tanto el proceso de formulación como el de implantación de políticas públicas. La relación entre políticas públicas e institucionales gubernamentales es muy estrecha. Ninguna de las políticas llega a ser pública hasta tanto no es adoptada, implementada e impuesta por alguna institución gubernamental. (citado por Salazar 2009:188).

Tres características distintas se transfieren a las políticas públicas de las instituciones gubernamentales según Dye (1977). a) *La legitimidad*. Las políticas públicas –una vez establecidas– se constituyen en obligaciones legales y exigen su cumplimiento por parte de los ciudadanos. Las políticas de otros grupos o asociaciones de la comunidad, tales como las corporaciones, la iglesia, organizaciones profesionales, clubes, sindicatos, organizaciones cívicas, etc., son importantes y algunas de ellas hasta obligatorias, pero no conllevan necesariamente la obligatoriedad legal legitimada por el pueblo. b) *La universalidad*. Sólo las políticas públicas comprometen a todos los integrantes de la sociedad. Las políticas de otros grupos u organizaciones sólo involucran a una parte. La misma estructura legal de que dispone el gobierno las ubica por encima de las políticas de otros grupos o segmentos sociales. c) *La coerción o fuerza*, en el sentido de que esta característica sólo es atribuida al sector público y sólo éste tiene el monopolio de la coerción y puede sancionar con prisión y hasta con muerte, a los violadores de las políticas públicas. (citado por Salazar 2009:188).

Una institución puede estar estructurada de tal forma que facilite ciertas políticas y obstruye otras; puede dar ventaja a ciertos intereses e impedir o reprimir otros. Incuestionablemente, ciertos individuos y grupos gozan de un mayor acceso al poder gubernamental bajo un determinado conjunto de estructuras. Las estructuras de las instituciones gubernamentales pueden tener muy importantes consecuencias en y para todo el proceso integral de las políticas públicas. Los cambios particulares en las estructuras instituciones no generan necesariamente cambios en el contenido de las

políticas públicas. Es preciso, pues, investigar las verdaderas relaciones entre estructura organizacional y políticas públicas. (citado por Salazar 2009:190).

Muchos políticos e incluso reformadores caen en la trampa de asumir que los cambios institucionales generan necesariamente cambios en las políticas públicas. Es imprescindible tener en cuenta que tanto las estructuras organizacionales como las políticas públicas son influenciadas y muchas veces determinadas por fuerzas del medio ambiente y que al cambiar los arreglos institucionales, éstos pueden tener poco impacto sobre las políticas públicas si las fuerzas sociales, económicas y políticas del medio ambiente permanecen constantes. (citado por Salazar 2009:190)

f. ***Modelo sistémico: las políticas públicas como productos del sistema político.*** Las políticas públicas son respuesta del sistema político a las fuerzas del medio ambiente. El concepto de sistema implica un conjunto identificable de instituciones y actividades de la sociedad, que transforman las diferentes demandas (individuales y colectivas) en decisiones autoritarias que requieren el soporte de la sociedad. Este concepto implica también, que sus elementos están interrelacionados, que pueden responder a las fuerzas del medio ambiente y la hace como requisito para permanecer. (citado por Salazar 2009:191)

Las demandas ocurren cuando los individuos o grupos, en respuesta a las condiciones (reales o percibidas) del medio ambiente, actúan con el fin de afectar e incidir en las políticas públicas. Todo sistema absorbe una gran variedad de demandas, algunas de las cuales son conflictivas o contradictoria entre sí. Con el fin de transformarlas en productos (inputs en políticas públicas), se debe ajustarlas y hacerlas cumplir, comprometiendo a los partidos políticos. Los productos (las políticas públicas) tienen tanto un efecto modificador del medio ambiente y de las demandas que surgen de él, como también un efecto directo sobre el carácter mismo del sistema político. Anteriormente se decía que los insumos o inputs también son recibidos por el sistema político en forma de soporte o apoyo. El apoyo sucede cuando los individuos o los grupos aceptan el resultado de las elecciones, obedecen las leyes, pagan sus impuestos y, en general, se ajustan, acomodan,

apoyan o simplemente se conforman o acatan las decisiones políticas. Ahora bien: los productos o salidas del sistema político están constituidos por los valores. Estos son distribuidos en forma autoritaria por el sistema político y dan origen a las políticas públicas. (citado por Salazar 2009:192).

Por su parte, el sistema se preserva a sí mismo mediante: i) El lanzamiento de productos razonables satisfactorios para la sociedad. ii) Aferrándose intensamente a los profundos enlaces producidos por el sistema mismo. Complementariamente, Dye (1977) resume en seis preguntas las principales contribuciones al modelo sistémico para el análisis del proceso de formulación de políticas públicas. a) ¿Cuáles son las dimensiones significantes del medio ambiente que generan o producen demandas al sistema político? b) ¿Cuáles son las características relevantes del sistema político que lo posibilitan y le permiten transformar las demandas en políticas públicas y, a su vez, preservarse a través del tiempo? c) ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente el carácter mismo del sistema político? d) ¿Cómo afectan las características del sistema político el contenido de las políticas públicas? e) ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente el contenido de las políticas públicas? f) ¿Cómo afectan las políticas públicas, a través del feedback, tanto el medio ambiente como el carácter mismo del sistema político? (citado por Salazar 2009:194)

14. ANALISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS PÚBLICAS GUATEMALTECAS.

Considerando que una de las demandas ciudadanas más importante para los y las guatemaltecas es la economía, situación que se sigue constando en las últimas décadas. Estamos hablando principalmente de la necesidad económica de la población que habita en las zonas rurales, por eso, se comienza el análisis con el desarrollo rural integral. Otra demanda fuerte, viene de los pueblos indígenas relacionada con la construcción del Estado Plural en Guatemala.

La seguridad como demanda ciudadana se ha discutido ampliamente en las últimas campañas electorales, sin embargo, el Estado de Guatemala ha carecido de políticas públicas que

permanezcan en el tiempo y trasciendan la temporalidad de un gobierno y allí radica su debilidad al improvisar cada período de gobierno. Además, se aborda la valoración positiva de la educación. La gran aspiración ciudadana con más consensos en Guatemala. Finalmente, se comenta la gran demanda del siglo XXI, la protección de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Es la ocasión para mencionar que el fortalecimiento estatal y la coordinación de la institucionalidad específicamente de las entidades del Organismo Ejecutivo, es una condición necesaria para contribuir al mejoramiento de las estrategias de protección del medio ambiente y los recursos naturales, al mejor desarrollo de la educación, la seguridad de la población, al incremento de la productividad, la atención específica a los pueblos indígenas y en general en favor de la gente que vive en los municipios y en más de veinte mil comunidades dispersas del territorio guatemalteco.

La lección en Guatemala es que ya sabemos que la democracia no se consolida por inercia. La democracia debe ser adoptada como un proyecto de fortalecimiento del Estado al que se le debieran adscribir objetivos de alcance estratégico claramente definidos. Esos objetivos debieran ser básicamente tres: a) Promover el desarrollo y el bienestar social, b) Brindar seguridad a la población y c) Integrar los distintos elementos del Estado: población, territorio e instituciones políticas. Hasta la fecha, hay espacios territoriales donde no están representadas las instituciones públicas y muchas poblaciones están alejadas de los beneficios que puede proveerles el Estado.

El Estado de Guatemala en las últimas décadas ha perdido autoridad, porque hay cuerpos enteros que responden a poderes fácticos locales y regionales. Además, la línea de autoridad dentro del propio Organismo Ejecutivo del Estado es disfuncional. Como en el juego del teléfono descompuesto: el ministro ordena “azul”, en la siguiente línea de mando instruyen “verde” y en el terreno operan “rojo”. La pérdida de control o la porosidad de las instituciones es la mayor dificultad para ejercer gobierno en Guatemala. Existen “caciques” en cada región (departamento), que concentran poder e instrumentalizan en beneficio de sus intereses los

programas y proyectos de la administración pública. El concepto de “bien común”, no existe, es una administración pública secuestrada para reproducir intereses de los gobernantes de turno y de sus más cercanos.

El fracaso principal del Estado en Guatemala, es la corrupción que resta servicios sociales e infraestructura, vuelve ineficaz y oneroso el servicio burocrático, crea nuevos ricos, quienes, antes de competir en el mercado, se afianzan mediante el financiamiento de la política. La población Guatemala está harta de este sistema que no promueve el bien común. Es evidente que el Estado guatemalteco ha fracasado en la consecución de su fin supremo: **lograr el bien común**. Hay múltiples indicadores cuantitativos y cualitativos que así lo demuestran. La necesidad de que hagamos un nuevo pacto social es obvia.

La agenda anticorrupción es una bandera ciudadana que motivó las 19 movilizaciones sociales desde abril 25 del 2015 en Guatemala, donde más de 100 mil personas mostraron su rechazo a la corrupción y al sistema político caduco vigente en el país. El caso más paradigmático lo denunció la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público, el 16 de mayo de 2015, “la corrupción en la Superintendencia de Administración SAT”, el caso llamado “la línea”, con la participación de figuras prominentes del gobierno nacional y de las mismas autoridades de SAT.

En el 2015 la clase media urbana guatemalteca se movilizó para demostrar su rechazo al sistema político y al sistema económico, porque está sufriendo las consecuencias de un modelo económico que le ha restado el 8.8% de su poder adquisitivo en los últimos años según el Instituto Nacional de Estadística y por otro lado un sistema político que le roba los impuestos que con muchos sacrificios traslada al Estado y muchas veces sin recibir nada a cambio. Entre otros actores, se sumaron los jóvenes, los universitarios, los liderazgos de los pueblos originarios, el movimiento de mujeres que demostraron capacidad de movilización y compromiso para apoyar transformaciones necesarias en el país.

Ha surgido con fuerza la cuestión de la reforma del Estado y la re-hechura del contrato social en Guatemala. Es quizás abrir una puerta a la incertidumbre y a otros miedos, pero a la vez la oportunidad racional de edificar un país habitable para las próximas generaciones. Una nueva visión de Estado debiera tomar en cuenta la realidad multicultural del país. El Estado deber responder a dicha realidad. No puede seguir siendo un Estado monocultural, un Estado Unitario. Se requiere un Estado Plural y Descentralizado. Con esta nueva visión se estarían acercando las instituciones del Estado a la población, y dándoles más legitimidad, gracias al reconocimiento de la diversidad cultural.

La Plataforma Nacional para la Reforma del Estado 2015, fue respuesta a la crisis social, liderada por la Universidad de San Carlos y con la participación de 200 organizaciones de la sociedad civil fue un espacio de discusión política que inició en 2015, con capacidad de impulsar el debate para las reformas estructurales del Estado relacionadas con el sistema político (ley electoral y de partidos políticos), el sistema de compras y contrataciones, el sistema de seguridad y justicia, el sistema de compras y contrataciones del Estado, como agenda estratégica a impulsar con amplia participación ciudadana.

14.1 EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

Contexto.

- En 2009 se logró formular, en un proceso participativo, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI, que está formalmente vigente, según el Acuerdo Gubernativo Número 196-2009. En el año 2010 se implementó una estructura institucional, en coherencia a lo preceptuado por la PNDRI, retomándose entre otras cosas, el sistema de extensión agrícola, con la finalidad de asumir un rol protagónico del Ministerio de Agricultura –MAGA- en el campo.
- El Desarrollo Rural Integral (DRI), es una asignatura históricamente reprobada por el Estado de Guatemala; la problemática agraria, caracterizada por numerosos conflictos la falta de acceso a la tierra, la inseguridad jurídica de la propiedad; y la falta de productividad en el campo; sumado a la carencia de salud, educación, en la mayoría de

la población guatemalteca, continúan siendo las causas histórico-estructurales de la ingobernabilidad, que en el pasado, nos provocó un enfrentamiento interno entre hermanos, de más de 30 años, con la consecuente pérdida de valiosas vidas humanas. 3/

- A partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz, durante diferentes gobiernos, se han realizado procesos nacionales de diálogos, con la finalidad de articular e institucionalizar la ejecución de un plan nacional de desarrollo rural integral (PNDRI), que permita el *progreso* de la mayoría de la población guatemalteca. 4/ En las políticas sectoriales que define la PNDRI, se observa la siguiente situación:
- **Política Agraria:** Había en el 2015, más de 1500 conflictos agrarios sin resolver; la Secretaría de Asuntos Agrarios carecía de los recursos financieros necesarios y de los instrumentos legales apropiados para resolver o al menos mitigar la creciente conflictividad en el campo.
- **Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.** El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), a pesar de contar con los mandatos legales, la reforma institucional pertinente, y, quién tiene la principal responsabilidad en la activación y adecuación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), *no le ha dado continuidad y profundidad* a la implementación de la Política Agropecuaria que fue adecuada a lo planteado por la PNDRI.
- **Política Económica.** Se carece de una política sectorial que permita crear las condiciones para que se promueva el empleo en el área rural, que establezca una articulación de la inversión pública y privada en los territorios rurales.

3/ En 1996, se suscriben los Acuerdos de Paz, con la consecuente finalización del conflicto armado interno; y, el tema de la Situación Agraria y Desarrollo Rural, lo constituye el numeral III del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Al respecto, dicho acuerdo de paz literalmente dice: “La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que viven en el medio rural y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales.”

4/ Para abordar con mejor precisión los retos del desarrollo integral en Guatemala, el autor de este texto, tuvo la oportunidad de conversar y escuchar al ex ministro de Agricultura del gobierno de Guatemala (2010-2011).

- **Política Social.** Se abandonó en los últimos años el impulso de los programas de protección social que son necesarios para controlar y erradicar sosteniblemente la reproducción de la pobreza. Se ha incrementado la desnutrición infantil, la cobertura educativa ha disminuido, se han impulsado reformas educativas sin respaldo popular, generando ausentismo escolar de las niñas y niños; han bajado los controles y acciones de salud primaria que contribuyan a prevenir y enfrentar la desnutrición infantil y sus consecuencias.
- **Política Laboral.** No existen esfuerzos serios del Gobierno, dirigidos a garantizar el pago del salario mínimo en el campo, así como el empleo digno en general. El Costo de la Canasta Básica Alimentaria se ha incrementado, y el salario mínimo es insuficiente para cubrirla, siendo la situación peor, para tratar de cubrir el costo de la canasta básica vital. Activar y adecuar la PNDRI.
- **Política de participación social y desarrollo político.** Los últimos gobiernos han marginado y excluido la participación de las organizaciones campesinas, y en general de las organizaciones sociales. No se ha querido entender, que la participación social, contribuye fuertemente a la gobernabilidad de las políticas públicas correspondientes.
- **Políticas de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos.** No existe una verdadera estrategia y un buen Plan respectivo dirigido a enfrentar los riesgos inminentes relacionados a las condiciones extremas del clima, como lo son inundaciones, sequías y heladas, que normalmente se traducen en crisis alimentarias, por agotamiento de las reservas de alimentos de las familias rurales.
- **Política de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SAN).** No se ha impulsado un Programa de Soberanía Alimentaria. Se continúa con la importación de maíz amarillo, frijol, maíz blanco, arroz, y recurriendo a organismos internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para suplir las deficiencias existentes. Solamente en el corredor seco (que incluye municipios de Zacapa, Jutiapa, Chiquimula y Jalapa), *existen más de 100,000 familias en condiciones de vulnerabilidad en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).*

- **Política Cultural.** Existe un déficit de atención del Ministerio de Cultura y Deportes, quién tiene el mandato de coordinar y proponer los criterios de pertinencia cultural en lo rural y en particular en lo que se relacione con la PNDRI.
- **Política Socio Ambiental.** No existe una estrategia que permita articular con la PNDRI los temas relacionados con ordenamiento territorial, manejo integrado de cuencas y de los recursos hídricos; así como el manejo sostenible de los bosques, particularmente relacionado con la obtención de leña.
- **Política de equidad de género.** Se continúa excluyendo y marginado la participación de la mujer, especialmente de la mujer indígena, en la promoción del desarrollo económico y rural.

Recomendaciones asociadas a la política de desarrollo rural integral.

Desde una visión constructiva y acogiendo las demandas sentidas de las organizaciones representativas del sujeto priorizado en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR) y de la población en general, debe rescatarse urgentemente el objetivo de activar y adecuar la PNDRI. En respuesta al clamor del Pueblo de Guatemala, se debe hacer un llamado a la reflexión a los funcionarios de las instituciones directamente vinculadas a la implementación de la PNDRI: Presidencia de la República; Ministerio del MAGA, en especial Viceministerios de Seguridad Alimentaria VISAN y el de Desarrollo Rural VIDER; Ministerio de Desarrollo Social, FONTIERRAS, los titulares de las Secretarías: de Asuntos Agrarios SAA, de Seguridad Alimentaria SESAN, la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente SOSEP; así como Delegados de la SEGEPLAN (responsable de planificación territorial); del MINTRAB (responsable de impulsar la creación de empleo decente y de garantizar las condiciones laborales en el campo); del MINECO (responsable de la promoción de empleo y autoempleo rural) y del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda MICIVI (responsable de la construcción de caminos rurales), para atender e implementar las siguientes acciones:

- Reconocer la vigencia del Acuerdo Gubernativo Número 196-2009 que contiene la

PNDRI. Asumiendo la responsabilidad y el compromiso de activarla y adecuar sus funciones en congruencia con la realidad prevaleciente, concentrando los esfuerzos gubernamentales, en el tema de Desarrollo Rural Integral.

- **Impulsar la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral**, la cual podrá generar la institucionalidad para afrontar los graves rezagos que aún afronta la sociedad guatemalteca, principalmente en el área rural.
- **Inseguridad Alimentaria.** Comprometer a todas las instancias que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SINASAN, a que asuman responsablemente el cumplimiento de las funciones que les competen, de manera coordinada.
- **Fortalecer el Sistema Nacional de Extensión Agrícola**, el cual es un instrumento de la Política Agropecuaria 2011-2015 y está orientado al desarrollo rural, dirigido a los productores agrícolas del país y sus familias, con especial atención a quienes producen granos básicos y hortalizas, sin dejar de atender y regular la agricultura tendiente a la industrialización. Con esta acción se recupera la identidad y liderazgo en el área rural en materia agropecuaria, con especial atención a familias indígenas y campesinas que realizan una agricultura de subsistencia con la producción de granos básicos (maíz y frijol), que es la base de la dieta alimenticia de la población guatemalteca. De igual manera el fortalecimiento organizacional comercial de los productores diversificados con frutas y hortalizas para el mercado interno y externo.
- **Atender de manera puntual al sujeto priorizado de la PNDRI**, garantizando la puesta en funcionamiento de unidades de agricultura familiar para que contribuya a la disponibilidad de alimentos en su núcleo familiar, nivel comunitario y abastecimiento con alimentos básicos a mercados locales y regionales.
- **Apoyar el desarrollo de alianzas público-privadas** para que puedan enfrentar favorablemente nuevos escenarios del sector, con relación a la volatilidad de precios, costos y competitividad.
- **Institucionalizar el Sistema Nacional de Desarrollo e Innovación Tecnológica**, donde uno de los objetivos de este sistema es impulsar la investigación tecnológica y la transferencia de tecnología entre el sector académico, sector público y sector privado, así

como el desarrollo intelectual de recurso humano guatemalteco, para ser adaptado y utilizado por los productores.

- **Replantear, establecer e implementar el Plan Nacional de Granos Básicos**, aprovechando principalmente el potencial productivo de los productores excedentarios para garantizar la disponibilidad de los granos básicos y mantener precios al alcance de los consumidores. Además, deben existir acciones tendientes a mejorar la producción de las familias más vulnerables, mediante la dotación de insumos, asistencia técnica, el impulso de cultivo de ladera, terrazas que contribuyan a mejorar la producción y la generación de ingresos para la población involucrada.
- **Reactivar el Plan Nacional de Desarrollo Frutícola y el Programa de Incentivos a la Fruticultura –PINFRUTA-** con el fin de desarrollar la fruticultura en el país, generar fuentes de trabajo, apoyar la seguridad alimentaria y promover el mercado a nivel nacional e internacional.
- **Establecer una Política de largo plazo para el Crédito Rural y Seguro Agrícola**, a efecto que los pequeños y medianos productores sean sujetos de crédito para apoyar y facilitar los procesos productivos en beneficio propio y de la comunidad, asegurando la protección de su inversión, ante eventos y contingencias ocasionadas por el cambio climático.

Para lograr esto de la manera más eficaz y eficiente, se hace indispensable alcanzar la necesaria coordinación y coherencia en las intervenciones que realiza el gobierno a través de sus diversas instancias (ministerios, secretarías de estado y otras). En consecuencia, con lo anterior, la institucionalidad que deberá coordinarse y articularse de manera prioritaria es la siguiente: MAGA (Ministerio y viceministerios de desarrollo rural (VIDER) y seguridad alimentaria (VISAN), Ministerio de Desarrollo Social, SAA, SESAN, SOSEP, MINTRAB, MINECO, MICIVI, SEGEPLAN y SEPREM.

14.2 LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PLURAL.

Contexto.

- El racismo y la discriminación racial constituyen parte de las raíces del problema de la desigualdad en Guatemala, que se expresa en los indicadores de desarrollo humano del país, en los que los pueblos indígenas presentan los más bajos niveles. 5/
- Esta situación se debe a causas históricas que están en el origen de la formación del Estado guatemalteco, a causas estructurales derivadas de la distribución de la riqueza y el poder y a causas coyunturales vinculadas a las tensiones que se manifiestan alrededor de las nuevas explotaciones de los recursos naturales en las tierras que habitan los pueblos indígenas.6/
- En octubre de 2006, el Estado de Guatemala aprobó la *Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial*. 7/
- El desarrollo de la matriz operativa de la política para la eliminación del racismo únicamente se hacen referencias específicas a algunos derechos colectivos, en especial lo relacionado a los derechos culturales y políticos. La posibilidad de reivindicar el derecho a la propia visión de desarrollo y los derechos territoriales se plantea de manera ambigua.

5/ Es a partir de la suscripción del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en 1994, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 1996 y la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en ese mismo año, que los pueblos indígenas redoblaron esfuerzos para exigir del Estado de Guatemala el reconocimiento de sus derechos específicos y el desarrollo de políticas públicas que, con pertinencia cultural, atienda los ancestrales problemas que obstaculizan su pleno desarrollo humano. 6/ Como resultado de las demandas e iniciativas de las organizaciones de los pueblos indígenas, se ha creado un conjunto de instituciones estatales en Guatemala que atienden asuntos relativos a los mismos. Una de ellas es la *Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo hacia los Pueblos Indígenas* –CODISRAcreada en octubre de 2002 mediante el Acuerdo Gubernativo No. 390-2002. Es el órgano de formulación y seguimiento de políticas y acciones orientadas al cumplimiento de las funciones que la Constitución Política y las leyes le fijan al Gobierno de la República en lo relativo a la igualdad ciudadana y al reconocimiento, respeto, y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas.

7/ El objeto de esta política es implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial. Se refiere a contribuir al tránsito de un Estado homogéneo y monocultural hacia un Estado plural, con el fin de que los Pueblos Indígenas, grupos socioculturales y ciudadanos no padezcan ningún tipo de discriminación racial ni exclusión económico-social y se sientan reconocidos en igualdad de derechos ciudadanos a partir de su cultura, etnia y género. Un estado plural es aquel que reconoce la diversidad de las comunidades culturales que existen en su seno, dentro de su propia unidad. Es fruto de una unión voluntaria de los distintos Pueblos que lo componen, para lo cual las partes deben pactar libres, sin coacción y ser capaces de decidir con libertad las características del convenio, de aceptarlo o rechazarlo.

- A pesar de que se podría hacer una interpretación extensiva del contenido de las acciones estratégicas planteadas en el eje económico-social, el diálogo y la negociación de los pueblos indígenas con el Estado enfrenta serias dificultades, especialmente cuando se trata de actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en las áreas que habitan.
- Una de las principales debilidades del documento de la política para la eliminación del racismo es que no establece expresamente que instituciones son responsables de ejecutar cada una de las acciones estratégicas y metas definidas, según materias de competencia, bajo un concepto integral de la institucionalidad estatal. Únicamente se hace referencia a la rectoría que corresponde a la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA), lo que incluso limita su capacidad de coordinación interinstitucional.
- El documento de política no determina la base presupuestaria para la implementación de la política ni mecanismos específicos que permitan su monitoreo y evaluación. Tampoco se define la fuente de financiación de las acciones estratégicas enunciadas. Al no especificar las instituciones que serán responsables de cada acción estratégica y cada meta y no siendo CODISRA un ente ejecutor, es aún más difícil dar seguimiento a la implementación de la política.
- No se define un marco temporal indicativo o una periodización para el cumplimiento de la política, por lo que ésta depende de los planes operativos de las instituciones del Estado, sin que exista algún grado de exigibilidad ante dichas instituciones.
- En el documento de la política no se establecen mecanismos de auditoría social, para que los pueblos indígenas puedan participar activamente en alguna o varias etapas de la implementación de la política.
- Por tratarse de una política transversal, el documento de la política aborda los problemas que afectan a los pueblos indígenas de una forma genérica, sin embargo, en los ejes de la política pueden visibilizarse: la pobreza, la falta de acceso al ejercicio de los derechos específicos de los pueblos y la falta de acceso a los servicios en educación, salud, vivienda y empleo, con pertinencia cultural.

- Un elemento positivo de la Política Pública es que, hasta ahora, todos los esfuerzos de formulación y actualización de la misma se han desarrollado de manera participativa, incluyendo a diversas organizaciones e instancias de los pueblos indígenas, aunque no en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, ya que éste, de conformidad con resolución de la Corte de Constitucionalidad, debe ser desarrollado con legislación o reglamentación nacional.

Recomendaciones asociadas a la política

- La transversalidad de la política, a la vez que constituye una fortaleza es también una debilidad, porque dificulta su seguimiento sectorial, especialmente desde la dimensión de asignaciones financieras, porque no existen *marcadores* presupuestarios para ello. A partir de esta experiencia, ahora se requiere establecer esos marcadores presupuestarios. Por otra parte, como no está complementada una planeación operativa que establezca metas en tiempo, ni responsables específicos de la implementación de cada eje de la política. Se recomienda que ésta (la política) no siga dependiendo de los planes operativos de las diversas instituciones del Estado, sin que exista algún grado de exigibilidad ante dichas instituciones. 8/
- Se requiere implementar un Sistema Nacional de Pueblos Indígenas que integre todas las unidades gubernamentales, así como las organizaciones estatales vinculadas al tema. Con el propósito de visibilizar y reconocer los estilos y formas de vida de los pueblos indígenas, valorar y respetar los mecanismos de participación de los pueblos indígenas, su capital social, cultural y redes comunitarias, reconocer y promover los derechos de los pueblos indígenas, atender sus problemas propios, especialmente sus demandas sobre la exploración y explotación de los recursos naturales.
- Las acciones relevantes para avanzar hacia estos objetivos, requieren esfuerzos decididos para el fortalecimiento de entidades públicas para atender demandas de los pueblos

8/ Los limitados avances en políticas sectoriales públicas vinculadas a los pueblos indígenas se han concretado únicamente a demandas de las organizaciones de los pueblos mayas y, en algunos casos, de la institucionalidad pública indígena y eso explica en alguna medida la menor incidencia de los pueblos xinca y garífuna.

indígenas, la promoción de la educación bilingüe e intercultural, el incremento del funcionariado indígena en la institucionalidad del Estado, la pertinencia cultural de los servicios públicos, incrementar el acceso a servicios con pertinencia cultural (educación, salud, agua y saneamiento, recreación y ocio, vivienda, agricultura y producción de alimentos, empleo), el fortalecimiento de la identidad nacional en un marco de respeto de la diversidad, intercambio cultural y convivencia pacífica y promover reformas legislativas que garanticen la igualdad de derechos y la eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas.

- Que la política la eliminación del racismo no siga dependiendo de los planes operativos de las diversas instituciones del Estado, sin que exista algún grado de exigibilidad ante dichas instituciones.
- Implementar un Sistema Nacional de Pueblos Indígenas que integre todas las unidades gubernamentales, así como las organizaciones estatales vinculadas al tema.
- Realizar esfuerzos decididos para el fortalecimiento de entidades públicas para atender demandas de los pueblos indígenas.
- Dotar a la política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial de instrumentos técnicos adicionales para su adecuada implementación.

14.3 LA SEGURIDAD CIUDADANA.

Contexto.

- Guatemala es un país altamente polarizado. Existían al menos 1,500 conflictos por resolver. El Sistema de Diálogo que ya existe no es fuerte ni sólido y con poco respaldo del Estado. De acuerdo a la percepción de la ciudadanía y a la realidad nacional, el problema más importante que resolver en Guatemala es la inseguridad. 9/

9/ Abordar los desafíos de la inseguridad requiere un enfoque integral y un trabajo interinstitucional que aborde los siguientes aspectos: a) La inseguridad, en buena medida, es provocada por la *inequidad*, falta de oportunidades, exclusión social y marginación. b) Incluye el abordaje multisectorial e interinstitucional. c) Desarrollo humano, desarrollo local y mejores condiciones del entorno social. d) Reconstrucción del tejido social en áreas vulnerables. e) La prevención del delito es fundamental. f) Garantizar los Derechos Humanos

- Las estrategias implementadas no han sido las más efectivas para reducir los delitos contra el patrimonio: extorsión, robos comunes, de autos, robos personales, motos, residencias y reducir los delitos contra la vida, así como fortalecer la investigación en al menos 6 departamentos y mejorar la relación Inter institucional.
- El Estado no ha cumplido su responsabilidad en forma efectiva para el combate al crimen organizado, en los siguientes niveles: a) El combate a las actividades criminales de las maras en las calles, así como combatir los delitos que se activan desde las prisiones, en especial los provocados por las maras. b) El desmantelamiento de las bandas de extorsionistas y bandas de sicarios.
- El Estado ha evidenciado falta de capacidad estatal para combatir el narcotráfico, mejorar las incautaciones e incrementar la captura de extraditables. Incluso, sus esfuerzos han sido tímidos para combatir las estructuras criminales dentro de la Policía Nacional Civil (PNC). Y en el ámbito regional, no ha recuperado la agenda del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el fortalecimiento de la región en Centro América.
- La seguridad debe abordarse desde un concepto integral para privilegiar la seguridad democrática, con el propósito de reducir los hechos criminales en el país, las extorsiones, los robos, el control de las maras en espacios ciudadanos, los asesinatos, el narcotráfico, luchar contra la ocupación territorial, mejorar incautación, capturar extraditables, la creación de un foro de diálogo con la participación del poder local y líderes comunitarios y la reducción de la violencia Intrafamiliar.
- Los principales procesos para fortalecer la seguridad democrática no están encaminados al procesamiento de datos geo referenciales, el desarrollo de la inteligencia civil, la investigación, la prevención, el desmantelamiento de estructuras criminales, la judicialización de los procesos y el empoderamiento ciudadano, privilegiando los

que deben ser transversales en cualquier programa de seguridad ciudadana. g) Combate al crimen cotidiano y h) Fortalecer la prevención del delito.

Derechos Humanos en todas las acciones, enfatizar y privilegiar la prevención de la violencia y fortalecer la Reforma Policial. 10/

- Un país más seguro, requiere de una política de seguridad que transite de una visión que prioriza la represión de la criminalidad y la excesiva penalización, a una que entiende el fenómeno criminal con una mirada multidimensional, haciendo conexiones de eficacia en el combate del crimen con las acciones de superación de la marginación y la desigualdad. Para ello, la prevención del delito y la rehabilitación, la participación de la comunidad y la cooperación con el sistema de justicia deben ser la guía para desarrollar una seguridad democrática.
- Proporcionalmente a la disminución de esta amenaza, se pueden generar condiciones para el desarrollo, empleo e inversión privada nacional y extranjera. A la vez, permitir que en el mediano y largo plazos puedan destinarse mejores recursos para las políticas sociales, como en la generación de oportunidades individuales y comunitarias.
- Hasta la fecha no se ha consolidado una nueva visión de Seguridad Democrática, y que en el mediano y largo plazos debiera implementarse tanto en la institucionalidad como en los valores y práctica de las dependencias que integra el sector de Seguridad. Esto implicaría que el abordaje para combatir el delito y el crimen organizado, debiera realizarse de forma integral.
- El Estado no ha impulsado en forma paralela y complementaria la implementación de políticas y programas sociales que se orienten a reducir las causas de este fenómeno: pobreza, desigualdad y falta de oportunidades.
- El Estado de Guatemala ha carecido de una visión democrática de la seguridad, que valore la importancia de los programas de prevención del delito, la participación comunitaria (no sustituyendo, pero sí colaborando con la policía), la inteligencia criminal y la reinserción.

10/ Para abordar con mayor precisión esta temática, el autor de esta investigación, tuvo la oportunidad de conversar y escuchar la experiencia del señor Carlos Menocal, ex ministro de Gobernación de Guatemala, durante el período de gobierno 2010-2011.

Recomendaciones asociadas a la política.

- Coadyuvar al fortalecimiento de la justicia, mediante el desarrollo de una investigación eficaz que le permita de manera oportuna esclarecer y sancionar los delitos.
- Superar la visión violenta de la Política de Seguridad Nacional que durante más de 4 décadas dirigió a las fuerzas de seguridad, civiles y militares en Guatemala. Esta visión se distancia de visiones cortoplacistas que buscan restringir el sistema penal, aumentando las penas a la totalidad de delitos y aplicar la pena de muerte. Estas visiones sólo saturarán el sistema de justicia y penitenciario, generando una falsa percepción de seguridad que no resuelve las causas estructurales de la violencia y criminaliza la pobreza.
- Es importante reconocer la necesidad de incrementar el gasto público en el sector seguridad. Para este propósito, se debe impulsar un mecanismo gradual en el que los altos costos en los que el sector privado y toda la ciudadanía incurrir para procurarse seguridad, vayan trasladándose al financiamiento del gasto público en seguridad ciudadana. Sólo de esta forma se logrará que el Estado cumpla su deber constitucional de garantizar la seguridad de los y las ciudadanas. Es así como se alcanzará la profesionalización de las fuerzas de seguridad.
- Teniendo como punto de partida la visión de Seguridad Democrática y del ser humano como centro de la acción pública, los gobiernos deben implementar programas de prevención de forma integral y generar un mejor clima e incidencia en la reducción de las condiciones y factores que promueven la violencia en la familia y la comunidad. Solo así permitirá que la tendencia se revierta en el mediano y largo plazo. En los últimos años, en Guatemala se han generado programas para la prevención de la violencia, sin embargo, no ha existido una línea de continuidad en el tiempo y los cambios de gobierno, han afectado su sostenibilidad. 11/

11/ Destacan entre ellos, el *programa de escuelas abiertas* en el período 2009-2011, donde la juventud, niñez y adolescencia pudo acceder a una educación integral mediante el desarrollo de sus capacidades artísticas, deportivas y culturales en su tiempo libre de los fines de semana. De esta forma, se generó un mecanismo constructivo para el uso del tiempo libre, a la vez que se fortaleció la relación con la comunidad. Además, funcionaba el programa de escuelas seguras, el cual promovía la integración de la comunidad educativa: padres de familia, docentes y estudiantes trabajando de la mano con los Ministerios de Gobernación y de Educación, para garantizar el bienestar y seguridad dentro y fuera de los centros educativos. Otro programa relevante fue el programa barrios seguros, que funcionó como mecanismo que implicaba la atención integral de barrios,

- Tomando como punto de partida el enfoque integral, ciudadano y democrático de la Política de Seguridad y de las medidas para combatir la delincuencia y el crimen organizado, se debe continuar avanzando en incrementar la presencia del Estado en la seguridad ciudadana, garantizando el goce y expansión de los derechos humanos, estableciendo además la conexión con las políticas sociales y la generación de oportunidades.
- Asimismo, fortalecer el enfoque integral de prevención en todos sus niveles y convencidos de los beneficios de la expansión de programas de reinserción y rehabilitación. Fortalecer la coordinación de los Poderes del Estado, y con ello de su capacidad y de las comunidades organizadas para garantizar la seguridad y bienestar de los hogares y espacios públicos. Cooperación y compromiso con hacer más efectivo el sistema de justicia, coadyuvando mediante el desarrollo eficaz de estrategias de investigación criminal, así como el combate a la impunidad. El rescate de los territorios controlados por el crimen organizado que atentan contra la estabilidad nacional. La defensa de las fronteras para el resguardo de la soberanía nacional, ante las amenazas de la delincuencia organizada transnacional. En coherencia con este planteamiento, los programas que se implementen deben hacerse en base al convencimiento que Guatemala no requiere que se establezca un nuevo Estado Policial, limitado a combatir los efectos de la violencia e ignore o relegue las causas que la originan.
- Toda propuesta programática seria se debe articular considerando los siguientes aspectos:
 - a) *Plan previniendo la violencia*, para retomar y ampliar el factor de la prevención de delito fomentando una mayor participación de la ciudadanía.
 - b) *Plan de seguridad democrática*, abordando la implementación de la reforma policial, el fortalecimiento de la investigación criminal, la ponderación de la rehabilitación y mejora de la infraestructura penitenciaria, así como el desarrollo de las capacidades del Ministerio de Gobernación.
 - c) *Plan de defensa territorial* enfocado en el desarrollo de acciones de

colonias de zonas de los diferentes municipios, principalmente aquellos con altos índices de violencia. Fue un adecuado mecanismo de participación y respuesta gobierno-comunidad. El programa de tratamiento y reinserción educativa y laboral, impulsados desde entidades del Estado como la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. Ha tenido experiencias exitosas, además del impulso de programas para menores en conflicto con la ley.

defensa territorial, mediante el fortalecimiento y modernización de la inteligencia civil y policial para identificar amenazas y riesgos; combatir el crimen organizado y mejorar de los controles migratorios. d) *Plan apoyo a la justicia*, con énfasis en la coordinación y fortalecimiento del sistema de justicia, como una acción para el combate a la impunidad; fortalecer y adoptar las capacidades institucionales que compete a la PNC, y coadyuvar con la justicia para mejorar los niveles de eficacia en la administración de la Justicia.

El plan previniendo la violencia es de suma importancia porque los riesgos sociales que enfrentan los jóvenes en colonias, barrios, comunidades, zonas, municipios y departamentos están identificados por aquellos que van desde el consumo y venta de drogas, violencia intrafamiliar, pandillas juveniles y otros riesgos que hacen de la población joven altamente vulnerable a la violencia. Este patrón, no solamente es generador de conductas disociadoras en la familia, en la comunidad y en la sociedad, sino además afecta el desarrollo como país y como sociedad democrática. Por ello, con base a las experiencias exitosas desarrolladas en áreas periféricas del Departamento de Guatemala, con la adecuada organización comunitaria y la dotación de herramientas tecnológicas que ha dado como resultado una disminución de los indicadores de delincuencia, se debe garantizar la coordinación interinstitucional Gobierno Central y Corporaciones Municipales, el fortalecimiento e integración de programas preventivos, el fortalecimiento de la participación comunitaria y el acercamiento de las instancias de seguridad a la comunidad. Tomando como ejemplo los éxitos alcanzados en países como Colombia, Chile y Brasil, y bajo la premisa “Si no se cree en la gente... ¿En quién?”, se debieran priorizar cuatro campos básicos de acción:

- *Desde la educación* la cual constituye la base fundamental de cualquier plan de prevención y en el contexto que el centro educativo es el centro de la integración de la comunidad educativa, docentes, estudiantes y padres de familia, debieran constituir el núcleo de la prevención de la violencia e involucrar a la población fuera del sistema escolar. Desde este campo de acción, debieran impulsarse acciones para la educación sobre la prevención, aplicando los contenidos del currículo nacional base, así como el fortalecimiento y expansión de programas dirigidos a la niñez y juventud escolar.

También el fortalecimiento de la escuela de padres de familia, para prevenir violencia en los hogares y la identificación de riesgos sociales en la familia. Así como la expansión de programas a nivel territorial para que la población estudiantil utilice constructivamente su tiempo, buscando la ampliación de habilidades artísticas, culturales, científicas y deportivas de jóvenes y niños. Se puede también expandir programas de becas, para que adolescentes y jóvenes tengan mayores oportunidades en el trabajo y estudio, particularmente en las modalidades de Becas Empleo y Becas Escolarizadas. Finalmente, la promoción y desarrollo del deporte y la recreación.

- *Desde la comunidad.* Esta política debe valorar y potenciar la participación de la comunidad, pero distanciándose de la lógica de represión y de sustitución de la fuerza policial. Debe buscar un ejercicio cooperativo que identifique las amenazas y potencialice las oportunidades. En ese sentido se requiere fortalecer y expandir programas, en donde a través del acercamiento y participación de la comunidad con el Gobierno, se identifiquen soluciones a las amenazas, desarrollándose un acompañamiento y respaldo de las Unidades de Prevención de la PNC con herramientas tecnológicas y de orientación en las zonas de conflicto y riesgo. También redefinir una nueva cultura institucional de prevención del delito de la PNC, en el marco de la reforma policial promoviendo nuevos mecanismos para relacionarse de mejor forma con la comunidad. Potenciar y fortalecer los mecanismos de *Denúncialo ahora*, desarrollando un mecanismo de coordinación interinstitucional e involucrando a la Procuraduría de los Derechos Humanos. Organizar campañas de educación pública sobre seguridad, prevención del delito, violencia intrafamiliar, alcoholismo, valores y vida comunitaria. Recuperación de espacios públicos para el desarrollo de actividades en comunidad. Ampliación de la cobertura las rutas del sistema de transporte urbano, e implementando el sistema integral de paradas seguras, cámaras para el control y sistemas de protección de las rutas.
- *Desde nuestro compromiso social* para expandir y fortalecer el desarrollo del servicio cívico civil y militar, que aporten a impulsar y fortalecer acciones para el beneficio económico, cultural, deportivo, ambiental y social de las comunidades y municipios.

- *Desde la vida económica comunitaria*, promoviendo programas de generación de oportunidades laborales y productivas, en el marco de la articulación con más desarrollo a jóvenes y población en zonas de riesgo. También debieran articularse mecanismos de cooperación para perfeccionar habilidades para el trabajo o impulso de iniciativas cooperativistas para mujeres y jóvenes.

El Plan de Seguridad Democrática, es un factor estratégico para la consolidación de la visión de la política de seguridad, pues abarca el proceso de consolidación y desarrollo de la reforma policial, profesionalización y creación de unidades especializadas, fortalecimiento de los programas de rehabilitación, mejora de la infraestructura penitenciaria, y apertura y funcionamiento de la escuela del sistema de seguridad entre otros aspectos. Los puntos centrales que se necesita impulsar están relacionados con:

- *Reforma e innovación policial*, para continuar con el proceso de fortalecimiento presupuestario necesario, así como la incorporación de incentivos y mejoras en la dignidad y labor que realizan los agentes responsables de brindar seguridad. Esto se podría lograr mediante las siguientes medidas: desarrollar y dotar del respaldo presupuestario y normativo (reformas legales y reglamentos) con el fin de expandir e implementar el proceso de Reforma Policial. La organización y funcionamiento de Unidades Especializadas de Investigación Criminal, como unidades profesionales para mejorar la investigación criminal, priorizando en las cabeceras departamentales y con destrezas especiales en los delitos de mayor impacto social. Dotar de insumos y equipos tecnológicos a las Unidades Especializadas de Investigación Criminal, que permitan de forma oportuna brindar elementos orientados al esclarecimiento por el Ministerio Público de las acciones criminales y el éxito de los procedimientos judiciales. Desarrollar un Sistema de Bienestar y Protección Policial como incentivo y reconocimiento al ejercicio ético y profesional de los agentes, a efecto que alcancen un nivel de vida digno que abarque inclusive su núcleo familiar. Dentro de las medidas contempladas se deben incluir soluciones habitacionales y becas. Institucionalizar los mecanismos de formación y especialización policial en articulación con el sistema nacional de seguridad (Instituto

de Estudios Estratégicos) y así fortalecer las especialidades y profesionalización del cuerpo policial. Impulsar un sistema estadístico de información e indicadores de seguridad de todas las entidades de seguridad y justicia. Promover un mecanismo efectivo de reclutamiento a los nuevos aspirantes a la PNC y evaluación del personal existente, buscando la idoneidad y profesionalización de los agentes, en particular en las unidades de investigación criminal, narcóticos y métodos especiales de investigación. Crear e institucionalizar el centro para la Memoria Histórica en los archivos de la Policía Nacional Civil.

- *Fortalecimiento del sistema penitenciario*, para poder superar las graves deficiencias del pasado, liberando al Sistema Penitenciario del halo de corrupción y violación de los Derechos Humanos, lo cual se puede lograr mediante las siguientes medidas: implementar progresivamente la política nacional de reinserción, con el fin de cumplir el mandato constitucional de rehabilitación, readecuando los centros penitenciarios, y con ello lograr descongestionarlos. Desarrollar un proceso de ampliación de la infraestructura penitenciaria (2 centros de máxima seguridad), y readecuación de los centros preventivos existentes. Facilitar la ampliación y construcción en los centros penitenciarios de módulos judiciales para audiencias y juicios para casos de alto impacto, que permitan el desarrollo de los procesos sin peligros de fuga, rescate o eliminación de los procesados. Impulsar el establecimiento de la nueva guardia del sistema penitenciario, en el marco de la instalación del Ministerio de Seguridad y Apoyo a la Justicia.
- *Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad democrática*, mediante la implementación y desarrollo del Ministerio de Seguridad y Apoyo a la Justicia, matizando el enfoque de seguridad democrática en sus pilares y ejes de trabajo, así como transparentando la contratación de su personal especializado. Mejorando y fortaleciendo la institucionalidad y el programa de transparencia en el Ministerio de Seguridad y Apoyo a la Justicia, particularmente en el área de contrataciones y ejecución presupuestaria. Impulsando la creación de la Inspectoría General del Sistema de Seguridad (órgano de control), y del Instituto de Estudios Estratégicos (órgano de formación básica y especializa en seguridad e inteligencia). Desarrollando un Plan Nacional de Desarme que

se oriente a la aplicación de programas de reducción en la tenencia y portación de armas de fuego en civiles, así como la circulación de armas ilegales en el país.

Plan Defensa Territorial. Dada su ubicación geográfica, Guatemala es por naturaleza un punto estratégico para grupos del crimen organizado, tales como el narcotráfico y el contrabando. Esta es una situación compleja que requiere la formulación e implementación efectiva de planes y programas que protejan el territorio nacional, buscando el desarrollo de actividades específicas. La lucha contra estos fenómenos criminales se debe realizar en diferentes niveles, no solamente con relación al territorio, sino también en las diferentes manifestaciones económicas y comerciales que hacen uso tales grupos. De igual manera, la es importante seguir con el combate a las estructuras paralelas que estos grupos de crimen organizado han establecido o infiltrado en la institucionalidad pública. Por ello, el compromiso hacia el fortalecimiento institucional debe ser más amplio y significativo y se requiere colaborar para que también se impulse la transferencia de capacidades a la institucionalidad pública en seguridad y justicia para que sea más efectivo el combate a estos grupos de delincuencia organizada. Estas acciones, debieran impulsarse siempre desde la perspectiva de la seguridad democrática, indicando que además de las acciones de policía-justicia-sanción, deben articularse con la intervención de políticas sociales en las regiones donde se presente mayor incidencia de estos fenómenos criminales. En ese sentido los ejes de trabajo pudieran ser los siguientes:

- *Fortalecimiento del sistema de inteligencia civil,* para fortalecer y ampliar los mecanismos e institucionalidad del sistema de inteligencia civil, para identificar las amenazas y riesgos delincuenciales. Promoviendo el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia y la Ley Marco de Inteligencia, con el fin de otorgar insumos pertinentes del modo de operar y estructuras de los grupos de delincuencia organizada e identificación de nuevas amenazas y riesgos.
- *Articulación de las fuerzas policiales y militares.* Promoviendo y replicando el funcionamiento de las buenas prácticas identificadas, generando mejores condiciones para su puesta en práctica. Fortalecimiento y ampliación territorial del funcionamiento

del Batallón Verde o Ecológico con el fin de desarticular las bandas de tráfico ilícito de fauna, flora y madera.

- *Modernización de los controles migratorios.* Promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de control y supervisión del ingreso y egreso, así como el monitoreo de los flujos migratorios sensibles en el territorio nacional. Impulsando el desarrollo de estudios sobre los puntos territoriales y dinámicas de los pasos ciegos en el territorio guatemalteco, con el fin de implementar mecanismos y políticas de control y prevención de amenazas.
- *Desplazamiento territorial para el combate del crimen organizado.* Coordinando las fuerzas policiales y militares, así como las entidades de inteligencia, el desarrollo de despliegues conjuntos y articulados para el combate de las diferentes manifestaciones del crimen organizado. Desarrollando el análisis estratégico de las organizaciones criminales y mecanismos de operación de las diferentes bandas y grupos del crimen organizado. Coordinando con las entidades del Estado que correspondan, para desarrollar las políticas y programas sociales que permitan la generación de oportunidades de desarrollo y trabajo en las comunidades que se encuentren en las áreas de influencia de los fenómenos criminales, con el fin de reducir impactos negativos en las dinámicas sociales y gobernabilidad de las comunidades.

Plan de Apoyo a la Justicia. Se persigue lograr una justicia más expedita, que concluya y sancione los hechos delictivos. En lo que corresponda al Organismo Ejecutivo, se deben impulsar mecanismos de financiamiento para lograr más cobertura y oralidad en todos los ramos de la Justicia, fortaleciendo particularmente en el ámbito penal, la profesionalización de la investigación criminal, así como la administración conjunta del cumplimiento de las condenas. Para ello, la creación e implementación del Ministerio de Seguridad y Apoyo al Sector Justicia, debe ser el marco institucional idóneo para establecer líneas de trabajo institucional de coordinación y con ello superar el alto nivel de impunidad que prevalece de casos que no son sancionados por los tribunales de justicia. Los ejes de trabajo a impulsar pueden ser los siguientes: i) Incorporación del Ministerio Público y el Organismo Judicial en la Mesa del Grupo de Planificación y Operativo Interinstitucional de Seguridad. Esta acción permitiría articular operativos para la persecución del delito, así como el diseño y práctica de

todos los métodos especiales de investigación que establece la ley contra la delincuencia organizada. ii) Fortalecimiento al funcionamiento del sistema de intercambio de información y evidencias, entre el INACIF y la PNC.

14.4 VALORACIÓN POSITIVA DE LA EDUCACIÓN.

Contexto.

- Uno de los pocos consensos en Guatemala es valorar positivamente la educación. Se espera mucho de ella. Más, quizá, de lo que se hace para que esté accesible a las mayorías con buena calidad. La idea compartida es que la educación contribuye al desarrollo, aunque las razones para pensarlo así son diversas. Las familias esperan, sobre todo, que sus descendientes puedan obtener mejores empleos e ingresos gracias a la educación. Diversos sectores anhelan que, mediante la educación, se formen ciudadanos.
- En Guatemala en 2007 se logró por primera vez cobertura casi universal en educación primaria. En ese año más del 95% de niñas y niños entre 7 y 12 años de edad asistieron a la escuela primaria. Sin embargo, muchos de ellos no llegan a 6º grado. La repetición de grados, muy fuerte en primero, hace que la mayoría se vaya rezagando. Esa dinámica de exclusión desde la primaria determina que solo 43% de los adolescentes acceden al ciclo básico y apenas 23% de jóvenes al ciclo diversificado de la educación media.
- El país arrastra una deuda de atención hacia la juventud que pagan los mismos jóvenes convirtiéndose en adultos pobres, o cuya factura le cobran a la sociedad, integrados en maras que se dedican, entre otras actividades delictivas, a extorsionar a empresas y personas.
- Los avances en la educación primaria, la desatención de los jóvenes hasta ahora y su peso dentro de la población total hacen de la educación de la juventud un imperativo ingente. De las oportunidades educativas que tengan los jóvenes desde ahora dependerá que el bono demográfico reditúe en mayor bienestar humano, u ocasione otras pérdidas por procesos de fragmentación social.
- Un desafío adicional es que la necesidad de educar a los jóvenes se acentúa en una etapa histórica donde la escuela va perdiendo atractivo para ellos. La valoración positiva puede

resultar poco atractiva si existen vías más rápidas para el ascenso social, como la emigración o la economía ilegal. De hecho, esa parece ser la razón por la cual más mujeres que hombres terminan el diversificado en Guatemala. 12/

- La baja escolaridad promedio de la población guatemalteca es un resultado de la insuficiente cobertura del sistema educativo. Solo en la educación primaria se ha logrado proveer atención mayoritaria. En los demás niveles educativos en términos netos se atiende a menos del 50% de la población.
- La educación de jóvenes es la menos extendida. Solo acceden a ella 24% de los guatemaltecos entre 16 y 18 años, las edades para las que se diseñó el ciclo diversificado. La equidad de acceso es alta en el caso del nivel primario, por la amplia disponibilidad de escuelas. En preprimaria es un poco menor. Mientras que en básico ya es notoriamente desigual y en diversificado lo que es muy alto es la inequidad del sistema educativo.
- Las desigualdades de acceso a la educación se ensañan contra los más pobres, que en 2008 completaban apenas 1.3 años de educación, 7 veces menos que los más adinerados en Guatemala. Le sigue, en orden de importancia, la disparidad urbano-rural. Los habitantes de las ciudades completaban 7 años de escolaridad, casi 3 veces más que los residentes en el campo. Luego está la desigualdad indígena-no-indígena. Los primeros completaban 2.7 años de escuela, 2 veces menos que los segundos. Y, por último, la diferenciación hombre-mujer. Los hombres casi completaban la primaria.
- La pertinencia cultural tampoco es fuerte en el sistema educativo guatemalteco. En un país donde casi la mitad de la población es indígena, hablante de alguno de los 22 idiomas vernáculos, apenas 14% de los docentes de preprimaria eran bilingües en algún idioma

12/ El Estado de Guatemala reconoce para sus habitantes el derecho a la educación, como parte signataria de la Declaración de los derechos humanos y del Pacto Internacional *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (DESC). La Constitución de la República reitera las normas internacionales y las amplía en varios aspectos. Establece que la educación impartida por el Estado es gratuita (art. 74), sin restricción de niveles. Postula que la educación en las zonas donde predomine la población indígena deberá ser preferentemente bilingüe (art. 76). Y, obliga a los propietarios de empresas a mantener escuelas (art. 77). Adicionalmente, la *Ley de protección integral de la niñez y adolescencia* (Dto. 27-2003) instituyó que la educación pública debe ser laica, gratuita y obligatoria hasta el último grado de diversificado (art. 37). Sin embargo, ese conjunto de derechos no es efectivo para toda la población del país. En 2013 *Guatemala tenía el menor nivel de escolaridad de América Latina: 4.1 años en promedio* (PNUD: 2013, 146).

nacional, en 2013. Había más en primaria, donde 24% tenían esa competencia. Como algo extraordinario, 6% de los docentes del ciclo básico también eran bilingües (Pérez: 2014, 49).

- Los niños indígenas, en su mayoría, están obligados a hacerse bilingües, puesto que se les educa predominantemente en un idioma distinto del materno. En las escuelas donde más desarrollado está el bilingüismo, apenas llega hasta tercero primaria, cuando la investigación lingüística señala que se necesita que la educación en los dos idiomas –el propio y la lengua franca- sea más prolongada, para asegurar competencias comunicativas adecuadas en ambos.
- En las condiciones del país la educación bilingüe, caracterizada por el bilingüismo sustractivo, en el cual la lengua dominante desplaza a la materna, es una forma “políticamente correcta” de castellanización. La pertinencia cultural puede ser más precaria que el bilingüismo, porque atávicos prejuicios racistas sostienen todavía visiones que desvalorizan los conocimientos y el legado cultural de los pueblos indígenas. 13/
- Para el sistema educativo guatemalteco la diversidad cultural le impone desafíos insoslayables para lograr educación de calidad. Es cuestión de pertinencia. Además, es cuestión de legalidad. Conforme la Constitución de la República, el sistema educativo debe ser descentralizado y regionalizado (art. 76). Veintinueve años después de haber sido promulgada, esa norma sigue pendiente de cumplimiento.

Recomendaciones asociadas a la política.

- Otra faceta de los problemas de gestión es la de los recursos financieros. Parece obvio

13/ No hay estudios acerca de la relevancia de la educación en Guatemala. Pero se pueden adelantar “conjeturas informadas”. Para el caso, que la gente debe sentirse contenta con un sistema ideado para una es colaridad prolongada, cuya meta es la universidad (a donde solo llega el 7.5% de la población). ¿Es eso relevante en un país donde los niños no pueden ni terminar la primaria porque sus familias necesitan de su aporte de trabajo para sobrevivir? La respuesta que dan los jóvenes queda reflejada en las estadísticas de acceso. Antes en el ciclo diversificado existían desigualdades de género en perjuicio de la mujer. Desde hace algunos años hay más mujeres que hombres en dicho ciclo de la educación media. Sin duda, un avance en términos del reconocimiento de los derechos de las mujeres. Pero, también, indicio de que los hombres jóvenes están optando por caminos no-escolarizados para hacer la vida.

que éstos son insuficientes. Nada evidente resulta, sin embargo, que presupuestos y planes tengan la elemental correspondencia de lo tradicional, fijo y previsible. En estas condiciones más recursos no implican mejores resultados. Por supuesto con mayores recursos se pueden realizar más acciones e inversiones, pero ¿qué resultados cambiarán?

- Numerosas rigideces en la gestión institucional no se derivan de disposiciones ministeriales, sino que obedecen a normas aplicables a todo el sector público. Son disposiciones que atañen a servicio civil, a compras y contrataciones, a presupuesto, por ejemplo. De manera que se requiere hacer reformas en ese sentido.
- Podría pensarse que la cobertura educativa no constituye el mayor de los desafíos que tiene ante sí el sistema educativo. Si no está siendo efectivo para desarrollar las competencias previstas en los estudiantes, su cobertura es aparente. *Los niños llegan a la escuela pero no aprenden. Esta línea de reflexión conduciría a privilegiar las preocupaciones por la calidad educativa.*
- Desde otro punto de vista, la problemática central del sistema de educación radica en el modelo de gestión. *Cambios tendientes a descentralizarlo podrían favorecer mayor pertinencia en los procesos escolares, lo que incrementaría su relevancia y, a la postre, mejoraría los aprendizajes.* Del mismo modo, la descentralización podría facilitar decisiones más ágiles acerca de, por ejemplo, cómo asignar recursos, de modo que se pueda atender toda la demanda educativa manifiesta, es decir a todos los niños y jóvenes que acuden en busca de atención escolar.
- La esencia del asunto está en que la descentralización no tiene viabilidad sociopolítica. La descentralización implica transferencia de funciones entre entidades jurídicamente independientes entre sí, a diferencia de la desconcentración que es el traslado del nivel central a unidades locales del mismo Ministerio de Educación, en cuyo caso persisten las relaciones de jerarquía y subordinación. Las autoridades centrales no tienen voluntad para emprenderla, ni los actores locales tienen interés en asumir, como su responsabilidad, la gestión educativa en su ámbito, esta ruta es necesario seguir fortaleciéndola en Guatemala
- Si se piensa en términos sistémicos, las áreas problemáticas están interrelacionadas y se condicionan en forma recíproca. Baja calidad educativa desalienta la demanda por

educación, ya que hace ineficiente el esfuerzo de las familias por educar a niños y jóvenes. El incremento de la demanda educativa, a su vez, ejerce presiones sobre recursos limitados (docentes, aulas, mobiliario, textos), que requieren soluciones de gestión. Cambios en la lógica, las estructuras orgánicas y los procesos de gestión pueden repercutir de manera positiva sobre la calidad y la cobertura.

- Las escuelas, con independencia de la calidad de la educación que impartan, son un importante medio de socialización secundaria para niños y jóvenes. Constituyen un punto de encuentro estructurado en torno de actividades formativas. Por eso sirve, también, como un recurso de prevención de la violencia juvenil y evita que menores participen en acciones reñidas con la ley. Sea como víctimas o como victimarios, los jóvenes son el grupo de población más afectado por la violencia. Previamente eran ya el grupo social con menores oportunidades educativas. Ampliarlas requiere asegurarse que completen el primer tramo de la educación básica, el que corresponde cursar a la niñez.
- Se debiera impulsar la introducción en todos los niveles educativos de las nuevas tecnologías de la comunicación en la información.
- Debiera tener particular interés el apoyo a la juventud mediante el impulso de programas múltiples dirigidos para aquellos que quieran especializarse en las ramas técnicas, científicas, humanísticas y artísticas. Atención especial se debe dedicar a los jóvenes que han carecido de los servicios educativos, quienes requieren oportunidades de capacitación técnica y educación para toda la vida. Podrían implementarse programas para que los estudiantes tengan acceso a las tecnologías de la información y comunicación para todas las escuelas y colegios privados de todos los niveles educativos (computadores portátiles (laptop) para la niñez y juventud, computadores portátiles para maestros, interconectividad en las escuelas y programas interactivos).
- Programas intensivos que aseguren una niñez sana y con perspectivas de desarrollo, universalizando la preprimaria. Programas que abran el presente a la juventud a través de la capacitación para el empleo (institutos tecnológicos, alianzas público-privadas, microempresas y micro-crédito) y universalizando la secundaria (becas, construcción de

institutos). Programas especiales para liberar a los municipios de analfabetismo en coordinación con las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil.

- Efectivamente, los grandes actores de la comunidad educativa, estudiantes, maestros, padres, responsables institucionales, difícilmente podrían concertar un plan conjunto para una acción común. *Un acuerdo básico entre estos actores ha sido por largo tiempo la clave ideal para salir de una crisis educativa general. En este marco la generación de condiciones adecuadas para un dialogo social podría proporcionar el marco necesario para definir las prioridades de las que está necesitada toda política pública.*
- La viabilidad de una meta educativa para ser alcanzada, o el interés en colocar la enseñanza básica (preprimaria, primaria y secundaria) en un lugar de importancia nacional debe reflejarse en el presupuesto nacional. Pero la experiencia reciente del caso de Guatemala, muestra como un ordenamiento de prioridades debe hacer una elección política; en el caso de la ampliación de cobertura educativa, y si esta es definida como un derecho al aprendizaje, en particular de los grupos más desfavorecidos. Las variables de esta elección son la pobreza extrema, el área de residencia, la prioridad de ciertos grupos, el acceso al derecho educativo dentro de un territorio, la equidad de género, todas ellas resultan en un conjunto de las variables que deberán ser articuladas dentro de un esquema de intervenciones en política pública.

14.5 UN ESTADO FUERTE PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES.

Contexto.

- En las últimas décadas, sobre todo desde 1990, el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales en Guatemala se han visto sometidos a un deterioro cada vez más acelerado.
- La pérdida constante y cada vez mayor de bosque y de ecosistemas, el incremento de la contaminación atmosférica, del agua y del suelo, la degradación del suelo debida a varios factores, tienen fuertes implicaciones en la calidad de vida de la población constituyendo una amenaza permanente a su salud.

- La relación entre economía y medio ambiente es alta y potencialmente desfavorable para este último. Los recursos naturales, incluida la tierra, están sometidos a una presión y explotación sin precedentes como consecuencia de una forma irracional de producir y acumular riquezas, que no mide o ignora el impacto medioambiental y el potencial agotamiento de los recursos naturales. Es decir, no es la pobreza la causante del problema. La pobreza siendo consecuencia de la distribución inequitativa de la riqueza, tiene al final de cuentas implicación en el deterioro medioambiental y de los recursos naturales.
- Se observa como la preocupación de la población aumenta día a día, pero, contradictoriamente, por un lado, pide y exige a la institucionalidad pública políticas y acciones que atiendan la problemática y por otro manifiesta poca responsabilidad en sus propias acciones.
- Mientras la población demanda de las instituciones acciones para la protección y conservación de los bosques, el uso de leña como combustible representa el 35% de los productos forestales. Algo similar se observa en el manejo de desechos sólidos. Hay una débil respuesta de los gobiernos municipales para un adecuado manejo y tratamiento de la basura, pero la misma población deposita sus desechos en basureros no autorizados ni controlados.
- Pese a contar con una amplia gama de instituciones relacionadas con el cuidado y protección del medio ambiente y los recursos naturales, éstas son portadoras de una debilidad que, además, es manifestación de un Estado débil y reducido sometido a la influencia del poder económico.
- La debilidad estatal puede sintetizarse en los siguientes aspectos básicos: un bajo presupuesto en relación con las necesidades con problemas de ejecución, deficiente capacidad técnica y falta de coordinación interinstitucional. Pero quizás la mayor debilidad es la de ser fácilmente influidas y condicionadas por intereses corporativos de empresas nacionales y transnacionales, cuyas actividades intensifican la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Enfrentar el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, demanda una institucionalidad fuerte, sólida y con capacidades técnicas y financieras. Sin embargo, no

sólo existe en la población la percepción de profundas carencias en ese sentido, sino que en efecto la institucionalidad manifiesta grandes debilidades. 14/

14 / En Guatemala existen una serie de instituciones que ejecutan programas relacionados en forma directa o indirecta con el manejo de los recursos naturales, las cuales constituyen la institucionalidad responsable de impulsar políticas, estrategias y planes para el manejo sostenible del medio ambiente natural. Estas instituciones en su mayoría funcionan de una manera aislada y sin coordinación, lo cual provoca la dispersión y duplicidad

- Los desastres asociados a eventos ambientales que en los últimos años han impactado el territorio guatemalteco constituyen expresiones concretas del fenómeno que a nivel planetario los científicos han denominado Cambio Climático. Este cambio es resultado del calentamiento global producido por las emisiones de bióxido de carbono, provenientes especialmente de la actividad desarrollada por los países altamente industrializados.
- El cambio climático constituye una amenaza a la sobrevivencia del género humano, lo cual obliga a países tan vulnerables como Guatemala replantear su modelo de desarrollo a partir de su alto grado de vulnerabilidad ante los desastres. Ante esta situación se hace necesario seguir implementando acciones dentro de una estrategia nacional cuyo objetivo sea reducir la vulnerabilidad del país ante los desastres naturales relacionados con el cambio climático (sequías, heladas, huracanes y tormentas tropicales, inundaciones) mediante la gestión de la adaptación y mitigación al cambio climático,

Recomendaciones asociadas a la política.

Los recursos naturales de Guatemala están contados, si no se protegen habrá consecuencias nefastas para las futuras generaciones. Por ello es importante conservar, desarrollar y aprovechar los recursos naturales del país, impulsando los marcos legales y operativos necesarios. Enfrentar las crisis del agua con propuestas dinámicas y de corto plazo. Enfrentar la contaminación ambiental mediante el fortalecimiento de las capacidades del Estado para imponer sus normas para la protección de los recursos naturales. Esta situación se puede revertir siempre y cuando se implemente programas estratégicos que deben ser considerados en las políticas ambientales.

de esfuerzos, provocando con ello, una serie de vacíos y contradicciones que contribuyen al deterioro de los diferentes ecosistemas del país y por ende al medio ambiente natural. Contribuyendo, con ello, a profundizar los altos niveles de ingobernabilidad, pobreza, y exclusión social, de amplios sectores de la población guatemalteca, especialmente de las poblaciones asentadas en áreas de alta vulnerabilidad ante los diferentes fenómenos naturales.

- *Programa de desechos sólidos y líquidos.* Apoyando a los gobiernos municipales y a las comunidades en la implementación de los proyectos necesarios para la clasificación, reciclaje y tratamiento de los desechos sólidos. Las acciones que podrían implementarse estarían relacionadas con el ordenamiento territorial, manejo integrado de cuencas y de los recursos hídricos; así como el manejo sostenible de los bosques, particularmente relacionado con la obtención de leña. También la implementación de plantas de tratamiento de desechos sólidos, orgánicos y de aguas residuales. Así como la implementación de la producción y el uso de mejoradores de suelo con base orgánica en sustitución de los químicos especialmente en cuencas vulnerables. Facilitar proyectos generadores de energía con base a desechos sólidos.
- *Programa de agua (recursos hídricos),* para ampliar el acceso de la población al agua potable mediante sistemas de filtro, cloración y otros métodos de tratamiento y garantizar el cumplimiento de marcos legales que impulsan la cloración del agua, orientando a las municipalidades en el cumplimiento de dichos marcos. Las acciones de este programa estarían encaminadas a crear una instancia que centralice la aplicación de las políticas de agua, implementar la creación de Empresas Municipales de Servicios Públicos que brinden eficientemente los servicios ambientales, de agua, basura, etc., monitorear el uso de los ríos y revisar el marco legal de agua potable.
- *Programa de conservación de bosques y reservas forestales,* para implementar un plan nacional de conservación de bosques y cuencas que permita salvar los recursos que quedan en el país. Las acciones que se podrían promover serían las siguientes: actualizar el mapeo de los bosques existentes en el país, revisar las áreas protegidas y su situación actual, alianzas estratégicas con organizaciones de medio ambiente, impulsar y ejecutar proyectos de reforestación de acuerdo a la vocación del suelo garantizando su mantenimiento, mantener un plan de capacitación ambiental permanente en coordinación con el sistema educativo, las municipalidades y los consejos de desarrollo, minimizar el

uso de leña y carbón vegetal propiciando el uso del gas propano y de estufas ahorradoras de leña.

- *Programa de protección de cuencas* para reforzar el programa de cuencas del Ministerio de Agricultura con proyectos vinculados a la protección de ríos y lagos. Las acciones que podrían implementarse serían: creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Manejo de Cuencas Hidrográficas, programas de rescate y reforestación de cuencas, así como la capacitación de la población vinculada.
- *Programa de gestión de desastres*, para garantizar y fortalecer las acciones interinstitucionales del Sistema Nacional de Prevención de Desastres (CONRED) para el adecuado manejo de la gestión del riesgo, mitigación y respuesta a desastres naturales. Así como implementar de manera rápida el sistema de respuesta a desastres en caso de emergencia conjuntamente con la comunidad internacional. Las acciones a implementar podrían ser: elaboración de sistemas de alerta temprana para reducir desastres y programas de prevención de desastres a través de los medios de comunicación masiva.
- *Impulso al Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)*. Con la declaración de La Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) se dio origen al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), institución que rige el manejo y conservación de las áreas protegidas y al SIGAP. Este sistema que debe contener muestras representativas de la biodiversidad del país a diferentes niveles y escalas biológicas, conservar ejemplos múltiples de ecosistemas, hábitats y especies dentro de una red de áreas de conservación que garantice variabilidad genética y prevenga pérdidas imprevistas y procurar que los sistemas biológicos soporten las presiones y los cambios generados por fuentes antrópicas y naturales (resiliencia). El SIGAP en 2012 estaba integrado por 243 áreas protegidas que cubrían 3, 488,714 ha, es decir el 32% del territorio nacional, siendo la principal estrategia de conservación de la diversidad biológica del país. Las áreas protegidas con nivel estricto de protección, correspondiente a la categoría de reserva de la biósfera y parque nacional, son las que cubren la mayor superficie (50.5% de la superficie del SIGAP), mientras que las áreas protegidas privadas son las más numerosas (50.4% de la cantidad de áreas protegidas del SIGAP).

- Previo a implementar cualquier estrategia para la atención del Cambio Climático, es necesario cohesionar las diferentes acciones que realizan las instituciones relacionadas con el manejo sostenible de los diferentes ecosistemas naturales y controlados, evitando con ello la dispersión y la duplicidad de esfuerzos tanto en capital humano como en recursos económicos, materiales y equipo, promoviendo una respuesta eficiente del Estado a los procesos de adaptación y mitigación al cambio climático. ^{1/}

Una estrategia nacional para la atención del cambio climático en Guatemala, debiera priorizar los siguientes programas:

- **Programa de educación ambiental y participación social.** La educación ambiental se puede promover a través de la figura de los promotores ambientales y la promoción de la participación social a través de los consejos ambientales comunitarios en el marco de forjar una Guatemala competitiva, solidaria, equitativa, inclusiva y participativa. Las dos acciones claves de este programa serían: a) La organización de Promotores Ambientales Comunitarios, encargados de organizar, impulsar y articular las actividades de vigilancia, educación ambiental y conservación de los recursos naturales en las diferentes comunidades priorizadas. b) La conformación de Consejos Ambientales Comunitarios, como instancias conformadas por instituciones de Gobierno y de la Sociedad Civil responsables de analizar y llegar a consensos sobre la implementación de proyectos relacionados con el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables. Desarrollarán también funciones de acompañamiento y de auditoría a los proyectos ambientales aprobados y en funcionamiento.

^{1/} La coordinación de las instituciones debiera estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), entidad del sector público especializada en materia ambiental y de bienes y servicios ambientales. Las entidades a coordinarse en el marco de esta estrategia nacional debieran ser: Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Finanzas (MINFIN), Ministerio de Economía (MINECO), Ministerio de Trabajo (MINTRAB), Ministerio de Gobernación (MINGOB), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Instituto Nacional de Bosques (INAB), Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología y Meteorología (INSIVUME), Comisión Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Registro de Información Catastral (RIC), Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Fondo de Tierras (FONTIERRA). La estrategia nacional debiera al menos considerar los siguientes programas.

- **Programa de gestión ambiental.** Con la finalidad de desarrollar un conjunto de acciones emprendidas tanto por actores públicos y privados y de la sociedad civil con el objetivo de restaurar, preservar y utilizar de manera sostenible el ambiente. En el marco de este programa de gestión ambiental se debieran impulsar las siguientes acciones: a) Establecimiento de las Empresas Comunitarias Ambientales (ECAM), bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y con el enfoque económico de la gestión colectiva de los recursos naturales. Este enfoque se basaría en generar las condiciones organizativas y financieras para que desde el ámbito de la organización comunitaria (capital social) se impulsen acuerdos comunitarios para el manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales, como una estrategia no solo de preservación de los recursos, sino de la utilización de los mismos como fuente de ingresos económicos a través de la generación de empleo especialmente en el área rural. Las empresas comunitarias ambientales serían las responsables entre otros aspectos de: a) El manejo y distribución del recurso hídrico, b) El manejo y reciclaje de los desechos sólidos, c) La limpieza de los ríos, lagos y lagunas, d) El manejo integrado de cuencas, e) La agroforestería e) La restauración de áreas degradadas y f) El manejo del recurso forestal especialmente de los bosques comunales y municipales.
- **Programa Nacional de Conservación de Suelos (PNCS)** en el marco de una estrategia del manejo integrado de las cuencas hidrográficas iniciándose en el altiplano central del país. Lo anterior contribuiría a evitar el deterioro y la pérdida de los suelos en los cuales se desarrolla actividad agrícola especialmente dedicada al autoconsumo y a la seguridad alimentaria, contribuyendo además de esta forma a reducir las inundaciones y deslaves que en la época lluviosa se realizan en las partes bajas de las cuencas hidrográficas. Esta modalidad de agricultura de ladera debería ser estimulada a través de un programa de incentivos económicos destinados a los pequeños y mediamos productores agrícolas para construcción de estructuras de conservación de suelos, como consecuencia del elevado costo económico que significa la construcción de este tipo de estructuras.
- **Programa Ciencia y Tecnología para el Cambio Climático** para estimular la generación de ciencia y tecnología desarrollada a partir de la realidad del país por lo cual los fondos destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) debieran

priorizar para el financiamiento de proyectos de investigación para el estudio de este fenómeno natural. Además, las diferentes instituciones debieran desarrollar convenios de cooperación con las Universidades y Centros de Investigación tanto a nivel nacional como internacional en el ámbito de la investigación científica y tecnológica orientada principalmente a la generación de conocimiento para la mitigación y adaptación del cambio climático en Guatemala.

- **Programa de Legislación e Institucionalidad Ambiental** para el impulso y aprobación leyes por parte del Congreso de la República, especialmente la Ley Para el Manejo Integrado de Residuos Sólidos, y La Ley de Aguas con el objetivo de que se ordenen las normativas dispersas que actualmente regulan el sistema hídrico. En el marco institucional se orientarían los esfuerzos en la modificación de la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) a efecto de que el actual Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) que rige el manejo y conservación de las áreas protegidas se transforme en Instituto Nacional de Áreas Protegidas. Además, garantizar el cumplimiento irrestricto de lo establecido de la Ley Forestal (Decreto Legislativo 101-96) en el sentido de trasladarle al Instituto Nacional del Bosques el 1% del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación para ejecutar el Programa de Incentivos para la Reforestación (PINFOR).

15. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

La sociedad actual vive una creciente transformación fundamentada en el desarrollo y aplicación del conocimiento científico y tecnológico a todas las esferas económicas y sociales, privadas y públicas. Dicho proceso de cambio obliga a una permanente actualización por parte de las personas y de las instituciones, por lo que el aprendizaje y el conocimiento se vuelven esenciales para sobrevivir y mejorar los resultados en el nuevo entorno económico, social y político. Si bien es en la esfera productiva privada donde se han manifestado con mayor fuerza los cambios e innovaciones científicas y tecnológicas, lo público no está ajeno a esa realidad, es por lo tanto imperioso el aprender a innovar en políticas públicas, gestionar adecuadamente el conocimiento y el aprendizaje institucional,

algo imposible de hacer sin la creación de mayor conocimiento e investigación sobre las políticas públicas.

Saber ¿qué? y saber ¿cómo? hacerlo es vital para las nuevas administraciones públicas, que ven desbordado el proceso de crecientes demandas sociales, políticas y en general, de los distintos grupos de interés de la sociedad y que cada día, cuentan con mejores y diversas opciones tecnológicas para atender dichas demandas. Sin embargo, el contar con la tecnología no significa que está resuelto el problema, por el contrario, puede implicar una creciente insatisfacción de los ciudadanos, al ver cómo se malgasta en distintos sistemas de información y altos gastos en programas de computación y adquisición de nueva tecnología, sin lograr éxito en el cumplimiento de los objetivos y la satisfacción a tiempo de las demandas sociales planteadas.

Es tarea central entonces en la modernización de la gestión pública, la gestión del conocimiento e investigación de las políticas públicas, elemento que resulta crucial en las competencias de los profesionales del Sector Público. Es imperioso el aprender a aprender, aprender a evaluar, aprender a mejorar, aprender a olvidar y en general, aprender a adaptarse con innovación ante los cambios del entorno que viven las administraciones públicas. Para lo anterior, resulta imperioso el contar con una adecuada gestión del conocimiento y del aprendizaje sobre las políticas públicas.

El conocimiento no se genera de forma sencilla y mucho menos en términos del aprendizaje de prácticas institucionales. Empero, el saber investigar y el saber documentar adecuadamente las políticas públicas son competencias esenciales para la modernización y el desarrollo de procesos de mejora en la gestión pública a futuro. La capacidad de aprender a aprender y a replicar experiencias piloto se vuelve un factor crítico en el futuro institucional del país. La innovación institucional de proyectos y políticas, es esencial para el Estado y se vuelve por lo tanto relevante el contar con profesionales capaces de hacer y difundir estos procesos de mejora, de aprendizaje y de innovación en materia de políticas públicas. Es de sobra documentado y conocido que los cortos períodos de gobierno muchas veces llevan a

procesos truncados de aprendizaje y de innovación institucional, dada la fuerte presencia de políticas de gobierno de corto plazo, en lugar de políticas de Estado de mediano y largo plazo. Este escenario hace imprescindible entonces, contar con mecanismos, instrumentos y herramientas para la adecuada gestión del conocimiento y sistematización de los aprendizajes por parte de esos actores medios de la gestión pública.

Existen pocas iniciativas tendientes a fomentar el proceso de gestión del conocimiento e investigación sobre las políticas públicas en Guatemala. Para el caso de las políticas públicas, se diseñan muchas veces sin evaluar adecuadamente los aprendizajes del diseño previo y fácilmente, se pierde la riqueza de la experiencia institucional y del bagaje histórico o trayectoria de la institución respecto de lo actuado en el pasado. Es por eso que se requiere con urgencia de mayores competencias y capacidades de los profesionales orientados a lo público, sobre ¿cómo gestionar la investigación y el conocimiento sobre políticas públicas? ¿Cómo apropiarse de las oportunidades de mejora de los mismos y generar procesos de aprendizaje con una trayectoria positiva en términos de la mejora de la gestión pública?

Con el propósito de generar conocimiento sobre el accionar del Estado guatemalteco a través de sus políticas, es necesario hacer investigación que nos permita valorar los esfuerzos que se han realizado y constatar los desafíos que tenemos para mejorar la intervención del Estado en beneficio de la población. En coherencia con las temáticas de esta investigación, se sugieren las siguientes líneas de investigación:

- Para conocer lo que ha venido desarrollando el Estado de Guatemala, en materia de desarrollo rural integral es importante investigar desde una visión global los siguientes aspectos: política agraria, política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, política económica, política social, política laboral, política de participación social y desarrollo político, políticas de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos, política de soberanía alimentaria y nutricional, política de género, política cultural, política socioambiental y política de género.

- La investigación y gestión del conocimiento sobre la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, requiere abordar los siguientes componentes: Identificación de mecanismos del racismo y la discriminación, estado de situación de la institucionalidad creada para la implementación de la política, desarrollo de instrumentos adicionales para su adecuada implementación, desarrollo de mecanismos específicos que permitan su monitoreo y evaluación, el desarrollo de metodologías para la pertinencia cultural de los servicios públicos.
- Para fortalecer las acciones del Estado para abordar con éxito los problemas de seguridad de la población, es necesario hacer investigación para revisar y mejorar la intervención del Estado en los siguientes aspectos.: investigación criminal, prevención de la violencia, inteligencia civil, reforma policial, forma de abordaje de manera integral para combatir el delito y el crimen organizado, la participación comunitaria, identificación de amenazas y riesgos, reformas legales necesarias para mejorar el sistema de seguridad, fortalecimiento del sistema penitenciario y modernización de los controles migratorios.
- Para mejorar la intervención estatal en materia educativa, es preciso generar conocimiento a través de la investigación en los siguientes campos: la pertinencia cultural del servicio, mecanismos para la descentralización del servicio educativo, modelos de gestión educativa más ágiles, la calidad educativa, nuevas tecnologías de la comunicación en la información y construcción de ciudadanía.
- En relación a la construcción de un Estado fuerte para la protección del ambiente y el manejo de los recursos naturales, es preciso establecer procesos de investigación que consideren los siguientes aspectos: la deforestación, la conflictividad ambiental, estrategias para evitar consecuencias del cambio climático, el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, estrategias para enfrentar la crisis del agua, adecuado manejo de la gestión del riesgo, mitigación y respuesta a desastres naturales, estrategias para evitar el deterioro y la pérdida de los suelos y legislación ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo modelo de gobernar*. E. Porrúa. México.
- ----- (2003). *La hechura de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México.
- ----- (2000). *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México.
- ----- (1996). *La implementación de las políticas*. Ed. Porrúa. México.
- ----- (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Porrúa, México
- Alonso, C. (2010). *Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Políticas Públicas*. pro manuscrito. Guatemala.
- Amaro, N. (1996). *Descentralización y Participación Popular en Guatemala*. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. Guatemala.
- Antaki, I. (2009). *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*. Ed. Planeta. México.
- Cojtí, D. (1995) *Políticas para la reivindicación de los mayas de hoy: fundamentos de los derechos específicos del pueblo maya*. Ed. Cholsamaj. Guatemala.
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires.
- Laswell, H. (1994) *La concepción emergente de las ciencias políticas*, en Aguilar L. El Estudio de las políticas públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. (2009). *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. URL. Guatemala.
- ----- (2006). *Perfil Ambiental de Guatemala: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental*. URL. Guatemala.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas Públicas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Lowi, T. (2000). En Aguilar. L. *El Estudio de las políticas*. Ed. Porrúa. México.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión de políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica. México
- Medellín, P. (2004). *La Política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL. Chile

- Meentzen, A. (2007). *Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina, los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Perú.
- Ministerio de Educación. (2012). *Políticas Educativas 2008 – 2012*. Gobierno de Guatemala
- Parsons, W. (2009). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.
- Salazar, C. (2009). *Políticas Públicas y Think Tanks*. F. Konrad Adenauer. Colombia
- Theodore, L. citado por Aguilar (2000) *El Estudio de las políticas*. Porrúa. México.