

“Reforma gerencial humana de la Administración Pública en Guatemala”

***Lic. Carmen Salguero Rodas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Facultades de Quetzaltenango
Universidad Rafael Landívar***

Marzo de 2003

1. Introducción

La Refoma del Estado se ha convertido en uno de los temas prioritarios en la agenda política mundial. Las medidas consistentes en la simple reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado, nos han llevado a la conclusión de que la solución no consiste en el desmantelamiento del aparato estatal sino en su reconstrucción. Particularmente en Latinoamérica, este tipo de políticas han provocado condiciones de estancamiento y altas tasas inflacionarias. Las medidas en el proceso de reconstucción del Estado latinoamericano, deben ir encaminadas a compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificades de nuestros países. Se trata entonces de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos, que garantice el cumplimiento de los contratos económicos, sea fuerte para segurar los derechos sociales y la seguridad ciudadana y con ello la competitividad en el escenario internacional. Es decir, se necesitan cambios estructurales con impacto mundial, que establezcan capacidades para enfrentar las situaciones y efectos en diversos aspectos que trajo consigo la globalización.

Las medidas que deberán tomarse para establecer empresas más competitivas en el ámbito mundial, no deberán poner en desventaja las medidas urgentes que se requieren en nuestros países para atender principalmente el área social y de seguridad ciudadana en lo que se incluya la protección, uso racional y adecuado de los recursos naturales. Solamente la intervención del Estado puede asegurar el control sobre el mercado y su actuación sobre los servicios de salud, vivienda y educación. Los cambios en el papel del Estado tienen que suceder en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano político y social. Se trata de una intervención del Estado en términos económicos no como un Estado productor, sino regulador.

Además el Estado debe crear la capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y la universidad, con el ánimo de establecer efectos para el aumento de la competitividad de las empresas y para la formulación de políticas públicas sociales con bases sólidas y científicas, elaboradas a partir de metodologías participativas y de inclusión.

Es importante la actuación del Estado en los nuevos ciclos de desarrollo y elevación de la productividad ambientalmente sostenible, el incremento de la base tecnológica y la distribución de la riqueza. Con ello se contribuiría a salir del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado¹.

En aspectos sociales, es necesario fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de políticas públicas. Para ello será fundamental la capacidad catalizadora de los gobiernos para compartir responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, especialmente los de salud y educación. Es preciso diferenciar cuáles pueden ser suministrados por más de un proveedor y/o entidades públicas no estatales, siendo para ello necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estén dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad².

Un fenómeno evidente es el enorme crecimiento de las demandas democráticas por parte de la población, particularmente en los procesos de descentralización política que han alcanzado a diversos países latinoamericanos. En la actualidad aproximadamente 13,000 gobiernos locales en la región eligen a sus dirigentes³. Aún así, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad, aumentando el grado de responsabilización de parte del sistema. Por ello debe procurar capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, haciéndolas más eficientes y de mejor calidad.

Respecto a las desigualdades sociales es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo sustentable que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza. Es oportuno mencionar que 1 de cada 3 latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en 15 de los 16 países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones⁴.

¹ Postura sostenida desde 1999 por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).

² No se trata únicamente de una perspectiva meramente financiera y tecnocrática, sino que apunta hacia cambios estructurales que consoliden la democracia, la aplicación de medidas anticorrupción, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Las reformas deben consolidarse en sistemas políticos que pongan fin al autoritarismo, sin embargo, la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Es por ello que no basta con la aprobación de las reformas del Estado, es preciso realizarlas en un contexto democrático, creando nuevas instituciones políticas.

³ World Development Report (1997), The State in a Changing World, World Bank, Washington, USA, p. 112.

⁴ Juan Luís Londoño (1996), Pobreza, Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina (1950-2025), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe”, World Bank, Washington, USA, p. 3.

Guatemala con su historia propia presenta un contexto enmarcado dentro de las características generales latinoamericanas⁵. Sin embargo, para impulsar reformas al Estado deberá considerarse sus características específicas como lo son la amplitud de recursos naturales, su diversidad étnica, pluricultural y multilingüe. Se cuenta con fundamentos constitucionales y la promulgación de nuevas leyes que pueden garantizar la marcha efectiva de cambios sustanciales. Señala el texto constitucional que el régimen administrativo debe seguir un modelo descentralizado, estableciéndose regiones de desarrollo en base a criterios económicos, sociales y culturales, pudiendo modificarse tal división administrativa sin menoscabo de la autonomía municipal⁶.

La Ley de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pueden por su parte llegar a ser fundamento válido a medida que se consolide el proceso democrático y se adecuen medios reales para su funcionamiento y aplicación⁷. Por ello, será indispensable abordar el tema de las estructuras intermedias, tal como el departamento y la región.

En este sentido, no existe actualmente claridad en cuanto a las funciones de las Gobernaciones departamentales, y a esto se une la designación política de su representante. Por otra parte, la regionalización se sitúa hasta el momento en intereses de diversa índole que no siempre se corresponden con aspectos económicos, sociales y culturales, y que las hacen en muchos casos no coincidentes a la realidad endógena regional. La posibilidad de constitución de mancomunidades de municipios, abierta por el recién reformado Código Municipal, puede abrir un nuevo marco territorial intermedio para la formulación y ejecución de políticas públicas municipales. Esta figura puede llegar a garantizar eficacia y efectividad en las acciones, al estar basada en la libertad de su creación en base a intereses comunes a varios municipios⁸. Sin embargo, no hay definido un mecanismo para la presupuestación de planes mancomunados, para darle al sistema un funcionamiento real.

El sistema de gobierno nacional considera diferentes ministerios, secretarías, comisiones, fondos sociales y otras entidades para su funcionamiento. Estos entes aún actúan desde estructuras regionales y departamentales que por último se manifiestan en la población local y municipal. Tal situación no termina de esclarecer la forma más idónea para la formulación de verdaderas políticas públicas. De esta cuenta se tiene que actúan meramente por demanda y en

⁵ Que pueden llegar a procesos de ingobernabilidad.

⁶ Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 31 de mayo de 1985.

⁷ No queda claro todavía, a pesar de su reglamentación, cómo podría garantizarse en primer lugar la no politización y la asignación equitativa de recursos presupuestarios, entendida como aplicación de medidas que den oportunidades a los que socialmente están en desventaja. Lógicamente, una ley no puede abarcar en su globalidad la complejidad social, pero sí los fundamentos para actuar al corto, mediano y largo plazo.

⁸ Artículo 49 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.

activismo constante en la ejecución de proyectos, principalmente de infraestructura.

Algunos intentos de descentralización se han logrado, especialmente en lo referente a educación y salud, sin embargo; hasta el momento no han alcanzado resultados de verdadero impacto. Los Acuerdos de Paz, han permitido importantes avances, especialmente con la aprobación de un nuevo marco jurídico, que debe ser aprovechado por entidades del sector público y privado, especialmente por la sociedad civil, para apropiarse de nuevos espacios para incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas⁹.

2. Reconstruyendo el Estado y la Administración Pública con visión gerencial

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países enfrenten en forma más exitosa los problemas de la consolidación de la democracia, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este sentido las medidas gerenciales son un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática.

La reforma gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países como lo muestran distintos estudios comparativos¹⁰. Sin embargo, a pesar de las similitudes de las características en las experiencias de reforma, no existen fórmulas únicas, ni existe un único paradigma organizacional.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuáles modificaron la forma burocrático-piramidal de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes- de hoy en día el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores avalados por los resultados efectivamente producidos. A pesar de que estos cambios se hayan inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial puede adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público.

Es cierto que los políticos se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por intereses económicos. Tal situación

⁹ Aunque el presente trabajo solo se refiere al Organismo Ejecutivo, sin embargo no puede avizorarse una reforma sustancial sin considerar paralelamente la reforma de las estructuras del Organismo Judicial y Legislativo.

¹⁰ CLAD (1999), que menciona los trabajos de Flynn e Strechl (1996), *Public Sector Management in Europe*. El documento compara las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Alemania, Austria y Suiza).

puede tener control público, basado en el escrutinio democrático, y su control estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o como sucede ahora en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas. En el caso de Guatemala, este proceso debe ser de sustancial importancia de conformidad con lo establecido en la tilogía de leyes que fortalecen el proceso de descentralización- Ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Descentralización y Código Municipal.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En este último, el número de participantes es restringido y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno por su parte, supone la toma de decisiones con procedimiento democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. De manera que la “legitimidad” de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia del mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En definitiva como se ha dicho “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”¹¹. Ello significa que la reforma gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que debería constituirse un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. Sin embargo, en el sector público es fundamental la existencia de funcionarios capacitados y permanentemente entrenados, con principios de responsabilidad, creatividad, propositivos, éticos, conscientes de lograr resultados sustanciales y en el marco de los derechos humanos, potegidos de interferencias políticas, bien remunerados y motivados.

Pero además, se requiere modificar el paradigma organizacional, los cambios deben ser orientados bajo criterios de flexibilidad organizacional, agilidad gubernativa, democratización en la red de prestación de servicios públicos (ciudadanos-consumidores), implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se puede aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas. La reforma gerencial debe verse como la modificación estructural de aparato del Estado. No puede verse como la simple implementación de nuevas formas de gestión, como las de calidad total, por ejemplo. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo que se puedan transformar las reglas actuales, para permitir que los administradores públicos adopten estrategias y técnicas de gestión más

¹¹ AIDEN G. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, p. 88.

adecuadas. Igualmente, tampoco se trata de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas, situación que ha demostrado obstaculizar la flexibilidad de la Administración Pública.

Por tanto el éxito del modelo gerencial depende, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que en suma, se constituirá en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Además es necesaria la aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo respecto a la burocracia una nueva cultura administrativa. Por último, no puede dejarse a un lado la capacidad de gestión que deberá tener el gobierno para contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. En ello supone y debe procurarse profundiza en la medida para establecer mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la Administración Pública.

3. Características y objetivos de la Reforma Gerencial Humana

Definir el término de Gerencia Humana, no implica categorizar lo humano y trascenderlo al ámbito de la efectividad y la eficacia. Es colocar como punto de partida al ciudadano, mismo que tiene todo el derecho de desarrollarse bajo criterios, equitativos y justos. Es trascender la gerencia a lo humano y es actuar bajo principios que establecen los valores éticos. Es actuar con criterios de honestidad respetando lo que constitucionalmente establece la Carta Magna en Guatemala; “el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. Esto no puede alcanzarse si no es bajo la óptica humanista, no me refiero al desmedido asistencialismo, me refiero a alcanzar los mejores resultados en cuanto a la ejecución de las políticas públicas. En la medida que el gobierno adquiera mayor capacidad de gestión los aparatos estatales podrán ayudar a consolidar la democracia, el desarrollo económico y el mejoramiento en la distribución de la riqueza. Para ello, es necesario innovar formas gerenciales que trasciendan del simple activismo como mera respuesta a las demandas, muchas veces de intereses particulares o de pequeños grupos.

Me refiero en este momento a las características del modelo administrativo gerencial y posteriormente me referiré al aspecto humano de la gerencia. En primer lugar, la profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial, constituyendo un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada, misma que deberá desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político. Es preciso reducir el clientelismo y la politización, pero no se puede llevar a cabo aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

En este sentido, la experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. Una es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos. Esto implica la estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, que conlleven a la falta de responsabilización ante los ciudadanos, e inclusive el incentivo para comportamientos autoritarios. La otra, es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves en el proceso de reforma gerencial del Estado. El papel de la burocracia deberá ser fundamental, no solo en el inicio de los cambios, sino en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándoles de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política. En segundo lugar, la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción. Por ello como indica el informe del Banco Mundial de 1997: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado. Tercero, descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado. Es decir las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales si están centralizadas, deben ser descentralizadas. Esto podría obtener ganancias en eficiencia y efectividad y además aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. En este sentido no se trata tampoco que todo deberá ser descentralizado, es importante que el gobierno central continúe desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo por los grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos.

Por otra parte, hay que considerar que por no tenerse una tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del gobierno central. Sin embargo es preciso que los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan desde ya con principios gerenciales. De todas formas el potencial de democratización de las relaciones ente el poder público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local. Importante será establecer

mecanismos de cooperación en el gobierno central y gobierno local para establecer criterios reales de las competencias a cada nivel y el respeto a la autonomía del municipio.

Otra característica importante de señalar en la reforma gerencial del Estado, es la desconcentración organizacional. Para ello, los organismos centrales deberán delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. Esto permitiría orientar la administración pública a través de control de los resultados obtenidos.

Algo peculiar de la Administración Pública Gerencial es que se orienta básicamente, hacia el control de los resultados, y no tanto al monitoreo paso a paso de las normas y procedimientos como en el modelo burocrático weberiano. El establecer un control por resultados obliga a establecer claramente los objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. No me voy a extender en la explicación del control por resultados pero; si es importante anotar que es parte fundamental para ser desarrollado con detenimiento para su aplicación en la reforma gerencial del sector público. Habrá que estudiar con detenimiento los cuatro tipos de control que se propone en esta estructura: el control de resultados, control contable de costo, control por competencia administrada y el control social y que además se pudiera considerar el control judicial sobre actos ilícitos, para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos.

Es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas: la que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado y en consecuencia son, por definición, monopólicas, y esta manera, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal. Para el otro tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, es preciso estudiar la conveniencia en el loro de mayor eficiencia y efectividad en cuanto a considerar que sea el Estado el que siga en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no-estatal. No se entienda como privatización de los servicios públicos en el área social, el Estado deberá ser el principal financiador y con ello tendrá el papel de regulador definiendo directrices generales. La confusión conceptual se da muchas veces por la contraposición de lo "estatal" a lo "privado" y por ello se asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados. En este sentido sería preciso definir el papel de las ONG's y como es que contribuyen en el suministro de determinados servicios públicos en relación contractual con el Estado. El sector público no-estatal puede contribuir a que el Estado aumente su capacidad de cooperación con la comunidad, el sector privado y la sociedad civil en general, además; el sector público no-estatal puede tener la ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos.

La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, es otra característica importante de la reforma gerencial del Estado. En esto habrá que considerar la participación de los ciudadanos tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva, y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias, -la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela, etc.

Característica última y fundamental de la gerencia del Estado será la de modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. Por lo menos en tres aspectos debe aumentarse el grado de responsabilización del servidor público: ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas, y respetando los derechos del ciudadano como consumidor; ante los políticos electos en términos de la democracia representativa sean del gobierno o sean de la oposición; y ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

Obviamente los principios y prácticas de la reforma gerencial del Estado llevarán consigo la implementación de la tecnología propia de la época a manera de modernizar el funcionamiento del aparato y los procesos especialmente de los diversos sistemas que implica el desarrollo de la administración pública en general.

En síntesis la Gerencia del Estado, debe buscar aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público y con ello fortalecer su capacidad para promover el desarrollo integral de la persona.

Las características de la reforma gerencial del Estado que he mencionado son válidas desde el punto de vista técnico y político, dado que las experiencias de países donde se implementa funciona con logros significativos, y estoy segura que pese a las propias características tan complejas de la nación guatemalteca, pueden muy bien adaptarse. Sin embargo; por la incipiente democracia, la falta de una cultura política y la pérdida de principios y valores éticos y morales, me permito plantear dentro los aspectos puramente técnicos, el aspecto humano de la gerencia, que por lo general se olvida incluir en los módulos de formación universitaria para estudiar la administración gerencial de las empresas en el sector privado y de la misma manera para el sector público. Hablar de lo humano va a significar descontextualizar las falacias de que “con el crecimiento económico basta” y la otra sobre “la desvalorización de la política social”¹¹. El siglo XX demostró en América Latina, que no se cumplió lo que el pensamiento económico ortodoxo planteo en cuanto a que todos los

¹¹ Hacia una economía con rostro humano. Bernardo Kliksberg, Maracaibo, Venezuela. 2002.

esfuerzos deberían ponerse en el crecimiento, pensando que todo estaría bien con las logradas metas importantes de crecimiento y que esto resolvería lo demás. El mismo crecimiento fluiría hacia abajo, a través de del famoso efecto “derrame” y ello solucionaría los “rezagos” que pudieran existir en el campo social. El resultado ha sido como señala Ricardo French Davis (2000): “El resultado es una fuerte inestabilidad del empleo y la producción, una mayor diferenciación entre ricos y pobres, y un crecimiento promedio modesto: sólo 3% en este decenio, y con una profunda desigualdad”. Entonces el crecimiento fue muy discreto, no se derramó automáticamente, la desigualdad aumentó significativamente y la pobreza no se redujo. Decir que el crecimiento basta en pleno siglo XXI no puede sorprendernos a los países en mayor desventaja. Decir por ejemplo que “la única política social es la política económica”, no puede engañarnos especialmente en países como el nuestro que presentamos altos índices de pobreza. Es por ello que la reforma gerencial del Estado con enfoque Humano deberá considerar en primer lugar la aplicación de la política social, es decir; es imposible relegar lo social en el contexto latinoamericano, donde casi una de cada dos personas están por debajo de la línea de la pobreza, y expresan a diario de muchas formas su descontento y protesta por esa realidad. Por ello como resalta el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD: “la erradicación de la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel decente de vida, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades no son simplemente metas del desarrollo, son también derechos humanos”. Las políticas sociales son esenciales para la población, y estratégicas para la estabilidad misma del sistema democrático. Tampoco quiero referirme a una postura que el Estado deberá ser “omnipotente” como solucionador de todos los problemas, pues también esta visión demostró ser errada. Es cierto que el Estado solo no puede hacer el desarrollo, porque ha sido en el aparato estatal donde se ha presentado problemas de burocratización, ineficiencia y corrupción. Sin embargo; el pensar en la eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción, como sucedió con frecuencia en las áreas sociales, el debilitamiento en general del rol de las políticas públicas, y la entrega de sus funciones al mercado, no demostró dar los resultados deseados. Es por ello que mi planteamiento va encaminado a que con procedimientos de efectividad en procesos gerenciales se incluya el elemento sustancial de lo humano y que ello implica para la formulación de esas políticas la definición prioritaria de lo social, especialmente porque la población guatemalteca esta siendo urgida del suministro de los servicios básicos en salud, educación y vivienda es decir; esta urgida de seguridad social.

El elemento humano está siendo necesario en todos los ámbitos de la vida, tanto en el sector público como el privado y especialmente por la libre actuación del mercado se observa como se han perdido los valores éticos y morales. Con respecto a esto en una investigación de las Naciones Unidas

analizó las percepciones de la población en Chile, preguntó ¿usted cree que es difícil que las personas hagan algo por los demás sin esperar algo a cambio?, el 63% contestó que sí. Se les planteó: “Las personas no tienen reparos en hacer lo que fuere con tal de conseguir sus objetivos”, el 76% estuvo de acuerdo. Es decir; se ha llegado a extremos de mecanización, de deshumanización por el afán desmedido de acaparar riqueza, situación que marca la desigualdad social.

Dentro de mi planteamiento de Gerencia Humana, será necesario considerar elementos esenciales analizando, la ética en lo político, la ética en la democracia y la ética en la administración pública. Para esto no puede relegarse la política social especialmente en nuestro país, aquí retomo lo que dijo Monseñor Martín, Secretario de Paz y Justicia del Vaticano, “la pobreza ofende la dignidad humana y va contra la Divinidad que creó al hombre a su imagen”. Por ello reafirmo que en Guatemala el problema estructural es la pobreza y extrema pobreza y es por ello que no puede en Guatemala plantearse una reforma gerencial del Estado si no se establece bajo el lema del “combate radical a la pobreza”. Terminó esta parte mencionando lo que dijo un gran escritor latinoamericano, Carlos Fuentes (1995): “Algo se ha agotado en América Latina, los pretextos para justificar la pobreza”.

4. Respeto a la Propuesta del Plan de Acción de Modernización del Sector Público en Guatemala

Quisiera iniciar por reconocer, que tanto la Reforma del Estado Guatemalteco, como la Modernización de la Administración Pública; no es solamente una necesidad para responder como país a los retos que nos presenta la convulsión internacional; mas bien, corresponde a una demanda por enfrentar nuestra realidad nacional, una demanda y exigencia de la misma población por contar con un Estado y por lo tanto un Organismo Ejecutivo que verdaderamente responda a sus necesidades, ***“se necesita un Estado que sirva a la sociedad y no que se sirva de ella”***.

Digo esto porque con las características del Estado con el que actualmente contamos será infuncional en el proceso de la reforma gerencial que necesitamos. La estructura y condición actual del Estado, sería incapaz de atender esos retos futuros, porque deberá dejar de ser centralista, vertical, excluyente, discriminador, machista y monocultural; por lo tanto, es necesario construir ese Estado capaz de orientar y guiar a todo un país que necesita el cambio.

Deseaba enfatizar lo anterior, porque al hacer comentarios sobre la propuesta que la COPRE ha presentado sobre la modernización del organismo ejecutivo, lo hago considerando elementos valiosos que sobre el proceso de consulta se realizó con diferentes sectores y actores de la sociedad, especialmente voy a

referirme a los valiosos aportes que se obtuvieron de los diferentes sectores consultados en la región occidente del país.

Me referiré a 5 aspectos dirigidos a orientar la propuesta, de la siguiente manera:

Aspectos que deben considerarse para justificar y fundamentar mejor una propuesta de este tipo:

No solamente deben considerarse elementos muy generales y elementos internacionales, partiendo del simple hecho que es necesario modernizar el Organismo Ejecutivo. Será importante definir bajo qué criterios se considera el plan, si responde únicamente a las exigencias de un proyecto institucional entre el BID y la COPRE. Es evidente que será necesario visualizar las estrategias de un plan de acción considerado dentro del marco de una política de Estado y no como un esfuerzo más dentro del mar de entidades del sector público, como tampoco aislado de los esfuerzos de modernización que han realizado y están realizando otros entes que conforman dicho sector. Es decir; más que un plan de acción de un proyecto determinado debe situarse bajo el contexto – como ya dije- de una verdadera política de Estado, situación que deberá además cobijar las diferentes propuestas que las entidades de la cooperación internacional que ofrezcan a estos esfuerzos nacionales.

Partiendo de lo anterior, considero que debe fundamentarse en las condiciones, demandas y realidades locales, que dentro de algunos de estos elementos se pueden señalar los siguientes:

- El reconocimiento de la gran división y conflicto interno que se vive en el Organismo Ejecutivo; aunque en teoría pareciera que se tienen objetivos comunes entre las instancias, en la práctica son acciones totalmente dispersas. Esta en decadencia.
- Se necesita un Estado facilitador del desarrollo nacional y local, que forme capacidades; se necesita un Organismo Ejecutivo moderno para que realmente sea el ente neurálgico para dirigir un proyecto de nación.
- No se respetan las dinámicas propias. El Gobierno no tiene una visión micro y no respeta lo propio a cada nivel especialmente en el local. No tiene perspectiva local y regional.
- Partir del principio constitucional: “Garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”
- La necesidad de modernización, debe procurarse que penetre en todo funcionario, porque recordemos que “no son las instituciones las malas, son las personas”
- Actuar con prontitud en la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, para no correr con el riesgo de mayores índices de ingobernabilidad.

Debe considerarse el papel del Organismo Ejecutivo bajo los siguientes criterios:

- Ser facilitador, el ente que guíe y oriente los procesos, pero, respetando nuestra diversidad.
- Ente capaz de conciliar y articular los intereses diversos de la sociedad.
- Administrador honesto de los recursos, uso racional de los mismos y una inversión equitativa para toda la población.

Aspectos relevantes que deben Incluirse en la Propuesta:

- Tener bien definido el Estado de Guatemala que queremos, para definir el Organismo Ejecutivo adecuado.
- Debe estar vinculado al nuevo proyecto económico que también debe estar definido.
- Definición clara de su funcionamiento y sus competencias.
- Fundamentos éticos y humanos, para alcanzar la confianza de la población en sus instituciones.
- Fortalecimiento de la sociedad civil, para que esta tenga la capacidad de exigir, demandar y proponer.
- La reforma y modernización debe responder a la realidad étnica y rural del país. Debe considerarse un Ministerio Indígena y el respeto al derecho indígena y comunitario.
- Identificar claramente la perspectiva local.
- La reestructuración del Ejecutivo debe contemplar un análisis de los ministerios que son necesarios y los innecesarios, en el nuevo contexto de la descentralización.
- Debe presentar sistemas claros de control y fiscalización.
- Fundamentar el proceso en la necesidad urgente de educación y formación.
- La creación de un ente de fiscalización social.
- Incluir el tema de la "Ley de Regionalización". Revisión conceptual de "región" "regionalización" y su vínculo a la "identidad local".
- Garantizar certeza jurídica.
- Además de la voluntad política, establecer claramente pactos políticos que lleve a la práctica la Reforma del Estado.
- Visión sistémica, consultando y llevando espacios de debate a las regiones y a los departamentos, no solo en la capital.

Acciones Prioritarias que debe contemplar la Propuesta:

- Iniciar con el diagnóstico de la situación actual del aparato estatal ejecutivo, para que sea la base para definir con mayor claridad las posteriores acciones del plan.
- Establecer con base en el diagnóstico un Plan Estratégico para la Reforma del Estado.
- Resaltar claramente su vinculación a las leyes nacionales.

- Establecer el marco jurídico necesario que garantice la ejecución de las acciones, de manera que no se entorpezca el proceso en los cambios de gobierno.
- Crear el ente fiscalizador del avance del proceso de la reforma del Estado.
- Estudio y análisis de la Ley de Servicio Civil para establecer una propuesta de reforma a la misma.
- Transformar el sistema educativo para que llegue a todo nivel.
- Fortalecer foros permanentes de discusión para mantener la participación social.
- Poner en práctica la Ley de Descentralización y otras vinculadas.
- Fortalecer el sistema de Consejos de Desarrollo para garantizar la participación ciudadana, con visión clara de la necesidad de la Reforma del Estado.
- Respetar liderazgos y realidades locales.
- Reformar la Ley de Partidos Políticos, orientando a formar nuevos cuadros, con visión hacia la reforma.
- Autonomía de entidades públicas al definir su aparato administrativo por capacidad y no imponiendo personal. No convertir al Gobierno como agencia de empleos.
- Proponerse cambios pequeños al inicio, pero con pasos firmes.

4. Bibliografía

- Constitución de la República de Guatemala. 31 mayo 1985.
- Código Municipal de Guatemala. Decreto 12-2002.
- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala. Decreto 11-2002
- Ley de Descentralización de Guatemala. Decreto 14-2002
- Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. 1999.
- World Development Report (1997), The State in a Changing World, World Bank, Washington, USA.
- Juan Luis Londoño (1996), Pobreza, Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina (1950-2025), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, World Bank, Washington, USA, Página 3. Texto.
- Hacia una economía con rostro humano. Bernardo Kliksberg, Maracaibo, Venezuela. 2002.

- Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina 2001. Tomado de la Revista Síntesis, Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, Centroamérica.
- Documentos del Curso de Reforma Gerencial en países Ibero-americanos, ENAP Escuela Nacional de Administración Pública, impartido en Brasilia, Brasil. 2002.