

La agenda de gobierno para el período 1994-1995: Guatemala*

ESTA AGENDA ESTA FUNDAMENTADA EN CINCO GRANDES METAS Y DISEÑADA PARA CONTRIBUIR AL LOGRO DE UNA SOCIEDAD CON CIMIENTOS MAS DEMOCRATICOS, QUE PERMITA AL MISMO TIEMPO SU REINSECCION EN LA ECONOMIA MUNDIAL. TAMBIEN INCLUYE UN ESBOZO DE LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA Y DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL.

Esta agenda establece los compromisos de la política gubernamental para ese período, con miras a profundizar el tránsito hacia una sociedad más democrática y acelerar la adaptación de la economía del país a las nuevas condiciones de la economía mundial. Para este efecto los esfuerzos se concentran en el logro de cinco objetivos básicos:

- La consolidación de la democracia y del Estado de Derecho
- El combate a la pobreza
- La transformación productiva
- La conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales renovables

* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Guatemala.

● La modernización institucional

Se presenta a continuación una reseña de los puntos principales planteados con respecto a los objetivos 2 y 5.

La estrategia de combate a la pobreza: compromiso social prioritario del gobierno

Esta estrategia se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad, autoayuda y cercanía a las necesidades sentidas de la población.

La estrategia postula una modalidad de atención local, mediante acciones específicas, en las cuales el desarrollo de la persona y el de la comunidad son el centro fundamental de la acción del Estado, encaminada

a fortalecer la autodeterminación de las comunidades organizadas y a promover la participación de sus instituciones comunales.

De esta manera, se promueve un concepto alternativo de política social, que enfoca la intervención del Estado hacia los segmentos más pobres de la población, y se orienta hacia una participación amplia y real en la solución de sus propios problemas.

Los entes centrales de este nuevo camino en el combate a la pobreza son las comunidades y sus organizaciones, las instituciones intermediarias y los gobiernos locales.

El respeto y la promoción de la diversidad de tradiciones, religiones y culturas, en la cual radica la organización original de las comunidades, es una precondition para que se amplíe su participación en actividades de desarrollo.

El funcionamiento de esta estrategia requiere promover la formación de unidades responsables de los servicios sociales bajo el principio de la descentralización regional; modificar las estructuras legales y administrativas que limitan la operación de esquemas de cofinanciamiento, autoayuda y movilización social; incorporar el concepto de autoayuda y participación amplia de los beneficios en la planificación, ejecución y control de las actividades a nivel local (comunidades educativas, patronatos, comités de vecinos, municipalidades, etc.), y readecuar las formas de intervención del Estado y de cooperación entre el

Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

En términos operativos, la estrategia se asienta en dos líneas principales de acción:

- Un programa de emergencia, orientado a promover acciones específicas e integrales que permitan aliviar a la brevedad posible las manifestaciones más agudas de la pobreza y la pobreza extrema. En este sentido, se considera imprescindible poner en marcha mecanismos de ejecución ágiles y que, por su naturaleza, puedan dar respuesta inmediata a las necesidades sentidas de la población más vulnerable. Con esta finalidad se fortalecerán los fondos sociales y se promoverán mecanismos de ejecución de los programas con amplia participación de la comunidad organizada, de las municipalidades y de organismos no gubernamentales.
- Un programa de reformas institucionales, que modernice las estructuras políticas, sociales y económicas del país, para crear las condiciones institucionales que permitan modificar las raíces estructurales de la pobreza en forma sostenida y duradera.

En el marco anterior, las políticas y acciones prioritarias han sido fijadas en las cuatro áreas siguientes:

- a) Coherencia en el manejo de la política económica y social.
- b) Reordenamiento de las políticas sectoriales afectará especialmente

te al sector agrícola, reorientando las acciones hacia el apoyo al pequeño campesino; al de transporte, prestando mayor atención a la construcción y mejoramiento de caminos rurales y vecinales, así como al área social, mediante acciones sobre los sectores siguientes:

- *Educación*

La estrategia en educación aspira a aumentar la eficiencia y equidad del sistema educativo, en beneficio de los programas que tengan mayor impacto en la igualdad de la promoción en cuanto al acceso a las oportunidades y en la productividad de los trabajadores:

En consecuencia, la acción estatal se concentrará:

- Aumentar la cobertura del sistema escolar, especialmente en los niveles pre-primaria y primaria, con énfasis en las áreas rurales y en la educación de la niña;
- mejorar la calidad de la educación, introduciendo cambios significativos que permitan vincular el contenido programático a las necesidades y características de la población meta;
- fortalecer el proceso de alfabetización con mecanismos técnicos innovadores que permitan llevar a la práctica acciones para reducir sustantivamente los índices de analfabetismo;
- hacer eficiente la enseñanza para el trabajo, de acuerdo con las ne-

cesidades del mercado laboral y a las condiciones económicas, sociales y culturales del país.

Para alcanzar los objetivos anteriores, el Gobierno agilizará las reformas estructurales del sector, especialmente en las áreas siguientes: Innovaciones técnico-conceptuales que abarcan la ampliación de los programas de educación bilingüe y el fortalecimiento de la educación ambiental y en derechos humanos; la aplicación eficiente de la adecuación curricular; programas de capacitación de maestros; la reorganización de los nombramientos, y el reordenamiento de los incentivos laborales.

Además, se ampliarán los esquemas novedosos de enseñanza, como la educación coparticipativa, que reactivará la participación de las comunidades y los gobiernos locales en la prestación y administración de los servicios educativos.

El rescate de la eficiencia y eficacia en la administración del sistema educativo requiere adoptar medidas que favorezcan la regionalización educativa y la reestructuración institucional del Ministerio de Educación, que posibilite la descentralización efectiva en la toma de decisiones y la eliminación de las ineficiencias institucionales que obstaculizan un impacto más significativo en cuanto al aumento de la calidad y de la cobertura del sistema educativo.

- *Salud*

El Gobierno reorientará sus esfuerzos a erradicar las causas básicas

del fenómeno generalizado de morbi-mortalidad, especialmente en los grupos vulnerables como el binomio madre-niño, con la finalidad de:

- Ampliar la cobertura con servicios de salud, especialmente en áreas rurales y urbanas marginales y en beneficio de los grupos más vulnerables de la población (mujeres embarazadas, mujeres lactantes, niños desnutridos)
- Enfocar la acción del sector en los programas de salud preventiva, la asistencia primaria en salud y los programas de educación familiar para la salud
- Aumentar la eficiencia del sistema de salud para mejorar los servicios a la población y asegurar que éste sea financieramente sustentable en el largo plazo
- Mejorar la calidad de los servicios, especialmente mediante su adecuación a las necesidades y al entorno cultural de las regiones rurales, así como un mayor compromiso y participación de la propia comunidad en la prestación de los servicios

El Gobierno se ha propuesto alcanzar estos objetivos mediante reformas organizativas y administrativas en las instituciones del sector; la introducción de mecanismos efectivos de coordinación entre las instituciones que participan en la prestación de los servicios, especialmente entre el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el

fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión de la salud; la mayor contribución del sector privado en la atención hospitalaria; y el desarrollo y la puesta en marcha de un nuevo modelo de atención.

● *Agua potable y saneamiento ambiental*

La ampliación y el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental forma parte integral y es un pilar importante en la estrategia de salud preventiva y de combate a la pobreza, puesto que la deficiencia en estos servicios es una de las causas principales de la morbilidad y mortalidad entre los segmentos más vulnerables de la población.

En consecuencia, el Gobierno impulsará la ampliación de estos servicios hacia las regiones con los índices de morbilidad y mortalidad infantil y de cobertura más preocupantes, y fortalecerá la operación y el mantenimiento de los servicios, especialmente en materia de acueductos rurales y sistemas municipales de agua en el interior del país, para asegurar un servicio de calidad satisfactoria.

El binomio futuro del sistema de agua potable y saneamiento ambiental se basará principalmente en el manejo y mantenimiento de los servicios por empresas municipales y privadas que se dediquen en forma integral a su ampliación y mantenimiento en aldeas, caseríos y en las cabeceras municipales, en estrecha cooperación con los comités de agua de las comunidades.

El proceso de reestructuración del sector se efectuará en etapas para evitar disfuncionalidades en las fases de transición, que comprenden:

- Fortalecer la Secretaría de Recursos Hidráulicos como ente normativo y coordinador del sector, así como establecer un marco legal para el uso racional del recurso hídrico;
- reducir la diversidad de unidades ejecutoras del sector público que realizan programas en el sector;
- mejorar la capacidad del Instituto de Fomento Municipal –INFOM– en la promoción de proyectos de agua potable a nivel municipal y el establecimiento paulatino de empresas municipales de agua potable;
- establecer un programa efectivo de apoyo a los comités de agua potable en la operación administrativa y financiera de sus sistemas.

- *Vivienda*

Se reorientarán las acciones para ofrecer una respuesta realista y viable al problema de la vivienda, especialmente para los estratos pobres, y mejorar paulatinamente la dotación de servicios básicos (agua potable, drenajes, equipamiento, vías de acceso y recreación en las áreas precarias y más deterioradas de los centros urbanos y de los principales asentamientos humanos del país).

Para lograr estos objetivos se buscará complementar las acciones del

sector público y privado con las organizaciones comunitarias dentro de una concepción de autogestión y auto-ayuda.

- *Compensación social*

Dada la urgencia de llegar a la población con los servicios básicos de salud y de educación, el Gobierno fortalecerá una línea de acción paralela a las reformas institucionales a desarrollar en todos los sectores prioritarios para el combate a la pobreza: la creación de fondos sociales como mecanismos transitorios, financiados tanto con recursos internos como externos.

Los fondos que con este objetivo serán fortalecidos son:

- Fondo de Inversión Social –FIS–: Extenderá sus servicios sociales mediante el financiamiento a pequeños proyectos que respondan a la demanda expresada por las comunidades y gobiernos locales, apoyándose en la participación efectiva de dichos grupos en la ejecución y mantenimiento posterior de los proyectos.
- Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ–: Creado para atender a los refugiados, desplazados y repatriados. Este Fondo se coordinará estrechamente con el FIS.
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI–: Canalizará recursos internos y externos hacia el financiamiento de los programas de vivienda para las familias

de menores recursos, incluyendo lotes con o sin servicios, compra, construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas.

- o Fondo Nacional de Tierras –FONATIERRA–: Financiará la compra y venta de tierra con fines agrícolas, pecuarios y forestales, para regularizar la tenencia y propiedad de la tierra, fomentar la inversión en el agro y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.
- o Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario: Será destinado a los Consejos de Desarrollo para que financien la ejecución del proyecto a nivel municipal.

Los fondos mencionados constituyen mecanismos transitorios de intermediación financiera, encaminados a acelerar la ejecución, descentralizar la prestación de los servicios y llegar efectivamente a los grupos metas en las áreas que muestran los mayores índices de pobreza. Su duración se determinará por los avances del proceso de racionalización de la administración pública, hasta que ésta pueda absorber eficientemente los programas ejecutados por los fondos especiales.

c) *Descentralización de los servicios públicos y fortalecimiento de los gobiernos locales*

La descentralización de los servicios se concentrará prioritariamente

en los servicios agrícolas al pequeño productor, así como en los servicios de agua y saneamiento ambiental, salud y educación que por sus características puedan ser atendidas dentro de escalas mínimas.

A la par de esto se operará una reorganización y racionalización de la prestación de los servicios sociales, tendente a eliminar y evitar duplicaciones, delimitar las responsabilidades y atribuciones, y mejorar su coordinación horizontal y vertical.

El fortalecimiento administrativo, técnico, financiero y político de las municipalidades se convertirá en la columna central de la estrategia de combate a la pobreza en el país.

Para el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales se ha propuesto un programa orientado a:

- o Fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades.
- o Fortalecer la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales.
- o Reforzar su capacidad para promover, facilitar y organizar la participación activa de la comunidad en la identificación y realización de soluciones para sus propios problemas.
- o Revisar las bases legales que estrechan el tiempo de acción de los gobiernos locales y les impiden diseñar estrategias de mediano plazo para responder a las demandas de las comunidades.

d) Reorientación y focalización del gasto público

El combate a la pobreza exige la reorientación y focalización del gasto público en los sectores y programas de mayor impacto en la reducción de la pobreza, en programas que beneficien exclusivamente a los grupos más vulnerables y con los indicadores sociales de morbilidad, mortalidad y desnutrición más preocupantes, y hacia los servicios que sean mayoritariamente requeridos por los estratos más pobres de la población y amplíen su acceso a las oportunidades.

Esta reorientación y focalización del gasto público se efectuará con base en las propuestas contenidas en el Programa de Inversión Pública y Gasto Social 1994-1996.

Adicionalmente, el combate eficaz a la pobreza exige reorientar y focalizar el gasto público prioritariamente hacia aquellos municipios y aldeas con los índices de pobreza más significativos, sin dejar de asumir el compromiso con todos los municipios del país.

Modernización institucional

La reforma del Estado tenderá básicamente a:

- Reforzar su papel subsidiario.
- Recuperar la credibilidad de las instituciones de Gobierno.

- Ordenar la gestión pública y fortalecer la capacidad gerencial del Estado.
- Fortalecer su capacidad financiera.
- Elevar la calidad del gasto público.
- Mejorar la capacidad de ejecución, al racionalizar las tareas de la administración, descentralizar la prestación de los servicios públicos e introducir modalidades innovadoras de ejecución que permitan la participación del sector privado en la realización de los proyectos, ya sea por medio de la contratación directa o de una mayor participación de la comunidad y de organismos no gubernamentales.

La estrategia de reforma institucional comprende tres líneas de acción paralela:

1. Diseño de reformas institucionales a nivel de cada uno de los sectores, cuyo objetivo fundamental es fortalecer institucionalmente los ministerios y entidades sectoriales con el fin de posibilitar la ejecución eficiente y oportuna de las políticas y programas de cada sector. Estas reformas serán diseñadas, ejecutadas y administradas por los sectores respectivos, en el marco de sus programas sectoriales.
2. Mejorar y fortalecer los mecanismos institucionales para la coordinación horizontal de las políticas y

programas sectoriales por conducto del sistema de Consejos de Desarrollo, reforzándolos desde la base.

3. Reorganización de los sistemas de apoyo horizontal a nivel de Gobierno Central que tienen una incidencia directa en la planificación, ejecución y control de la inversión y del gasto social.

Reformas y acciones prioritarias

Reforma institucional-administrativa

Basado en el principio de subsidiariedad, esta reforma persigue una articulación adecuada entre las funciones del Estado y la sociedad, de manera que se eliminen las duplicidades, interferencias o vacíos en la gestión pública, se busque el máximo de productividad y transparencia en el trabajo estatal, y la eficacia y la eficiencia de las funciones del Estado.

Para el logro de estos objetivos se promoverán y agilizarán reformas institucionales orientadas a:

- Reorientar los programas de los ministerios e instituciones del sector respectivo, así como la prestación de servicios hacia la población objetivo, centrando los esfuerzos en mejorar el enfoque, eficiencia y cobertura de los programas prioritarios.
- Aumentar la participación de las comunidades en la planificación, operación, mantenimiento y financiamiento de la infraestructura social, y promover modalidades no tradicionales de ejecución con amplia participación de organismos no gubernamentales, municipalidades y las organizaciones comunitarias.
- Trasladar al sector no gubernamental aquellas actividades que por su naturaleza puedan ser ejecutadas con mayor eficiencia fuera del sector público.
- Descentralizar y desconcentrar la prestación de los servicios públicos y las decisiones en materia de personal y recursos financieros, así como en la planificación y ejecución del presupuesto. Al mismo tiempo se eliminará la duplicación de responsabilidades y actividades.
- Mejorar la coordinación entre las entidades estatales que tienen a su cargo la planificación y ejecución de los programas públicos, así como entre las entidades estatales y el sector no gubernamental.
- Mejorar los sistemas de planificación, presupuesto, evaluación, control y auditoría.
- Fortalecer la capacidad gerencial a todos los niveles y lograr un mayor sentido de responsabilidad entre los ejecutivos y funcionarios públicos.

- Agilizar los procedimientos de compras y contrataciones.

A nivel sectorial, los esfuerzos del Gobierno se concentrarán en iniciar las reformas institucionales en los sectores prioritarios para el combate a la pobreza. Por consiguiente, se prepararán e iniciarán:

- La reforma del sector educativo;
- la reforma del sector salud;
- la reforma del sistema de previsión social (IGSS, IPM, Clases Pasivas);
- la reforma del sector público agrícola; y
- la reforma del marco legal e institucional para el fortalecimiento de las funciones de desarrollo de las administraciones municipales.

Descentralización administrativa

La reorganización institucional de la administración pública y su descentralización efectiva constituyen el elemento central de la estrategia orientada a fortalecer el papel subsidiario del Estado y mejorar su capacidad gerencial, especialmente para capacitarlo en el combate efectivo de la pobreza y en el apoyo a los sectores productivos en el proceso de modernización.

La descentralización es, además, una acción necesaria para afianzar el proceso democrático, promover la integración nacional y movilizar a la comunidad para la solución de los problemas del desarrollo.

La descentralización se entiende como un proceso de transferencia, del Gobierno Central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros, así como de la prestación de los servicios públicos, que por sus características puedan ser atendidas dentro de escalas mínimas.

Por su naturaleza, el proceso de descentralización deberá acompañarse de una desconcentración de los servicios públicos, del mejoramiento de los mecanismos de coordinación, de la eliminación de duplicidades institucionales en cada uno de los sectores y de una mayor utilización de servicios prestados por el sector privado.

La descentralización de la administración pública estará basada en el principio de subsidiariedad: el Gobierno Local deberá asumir sólo aquellas funciones que los ciudadanos, individual o colectivamente, no puedan ejecutar por sí mismos.

Por su parte, el Gobierno Central transferirá a las gobernaciones departamentales y a los gobiernos locales aquellas funciones que por su naturaleza puedan ser ejecutadas a nivel municipal o departamental.

De acuerdo con este principio, los Consejos Municipales podrán optar por la privatización, la subcontratación o la concesión de servicios públicos, en la medida que ello implique una mejora de la calidad de los servicios y una ampliación de su cobertura.

Otras acciones prioritarias

La Agenda de Gobierno incluye como otras acciones prioritarias para la modernización institucional, las siguientes: La revalorización de los Consejos de Desarrollo; el mejoramiento de la planificación, control y seguimiento de proyectos; y la administración de la cooperación institucional.

Fuente: Guatemala. Presidencia de la República. *La Agenda de Gobierno para el Período 1994-1995. Guatemala, septiembre de 1993.*

También se consultó el *Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996 y 1997-2000*. Coordinado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica —SEGEPLAN—. 2a. ed., Guatemala, febrero de 1992.

Instituciones y organismos del sector social

- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
- Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- Empresa Municipal de Agua
- Instituto de Fomento Municipal
- Oficina Nacional de la Mujer (adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social)
- Banco Nacional de la Vivienda
- Comisión Nacional de Alfabetización —CONALFA—
- Comisión Nacional del Medio Ambiente —CONAMA—
- Comisión Nacional del Niño
- Consejo Nacional para la Prevención del Alcoholismo y la Drogadicción
- Fondo de Inversión Social —FIS—
- Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ—
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda —FOGUAVI—
- Fondo Nacional de Tierras —FONATIERRA—
- Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad —INTECAP— Δ
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Cultura y Deportes
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República