

La Reforma del Estado Guatemalteco

INAP, Guatemala *

EN EL PRESENTE ARTICULO EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, INAP, PRESENTA UNA PROPUESTA DE MODERNIZACION Y REFORMA DEL ESTADO GUATEMALTECO.

PRESENTACION

El Instituto Nacional de Administración Pública inicia con este cuaderno de trabajo, un conjunto de investigaciones actualizadas para contribuir en el futuro inmediato a la interpretación y a las acciones de nuestra realidad nacional.

En este número hemos integrado una propuesta de modernización y reforma del Estado guatemalteco, sujeta a los cambios y modificaciones que serán producto de la discusión con diversos sectores sociales del país.

El método de trabajo incluyó 3 seminarios internos y el seguimiento de las ideas principales por un equipo multidisciplinario bajo la dirección de la Gerencia del INAP.

Este cuaderno incluye dos de los productos obtenidos: a) Los factores que condicionan la necesidad de la

modernización y reforma del Estado guatemalteco; y b) el perfil requerido del aparato estatal para la consolidación del proceso democrático en Guatemala.

Para fines de los distintos trabajos elaborados, hemos definido la reforma como la adecuación del Estado guatemalteco a los cambios históricos ocurridos en el ámbito interno e internacional en los últimos meses: la necesidad que tiene el Estado de expresar y consolidar de óptima manera a su sociedad mediante el proceso democrático. En tal sentido la eficacia aparece como el pivote del accionar de su aparato público conducido por el Gobierno. La reforma del Estado por lo tanto, es un concepto amplio que abarca al aparato público y a sectores de la sociedad civil.

La modernización del Estado la hemos definido como el conjunto de acciones que permiten la eficiencia respecto de tareas concretas del aparato público, cuyo ensamble, está

* Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala. Mayo, 1990.

dado por el énfasis en la conducción y direccionalidad contenidos en el Proyecto de Nación que los guatemaltecos deseamos.

Sirva este documento para suscitar la discusión seria, amplia y fundamentada uno de los temas cruciales de nuestro tiempo, con el propósito de contribuir al logro de una sociedad pluralista, moderna y democrática.

**FACTORES EXTERNOS
E INTERNOS QUE HACEN NECESARIA
LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA
DEL ESTADO GUATEMALTECO**

Condicionamiento internacional

La realidad internacional ha alcanzado un dinamismo de cambio inusitado en el último año. Las Reformas en la URSS a partir de la Perestroika, y las transformaciones en Europa del Este, muestran en la actualidad visos claros del fin próximo de la Guerra Fría y de la apertura de espacios orientados a la distensión internacional.

Desde la posguerra, la comunidad internacional se ha movido hacia nuevas formas de organización. De la sociedad de naciones del período de entreguerras, surge el sistema de las Naciones Unidas inicialmente con fuerte carga de los intereses de las potencias vencedoras en la guerra. Hoy en día, la organización internacional ha avanzado en expresiones organizativas en donde tanto los países altamente industrializados como los no industrializados, han planteado e impul-

sado sus propios intereses. En el caso de los segundos, se han aglutinado en el grupo de los 77, en el plano estrictamente económico y en el político, en el Movimiento de Países no Alineados.

De la misma manera, los principales actores de la escena internacional han experimentado cambios. De una hegemonía indiscutible de las superpotencias, se ha pasado a un vertiginoso despunte del Japón, China Popular y la Comunidad Económica Europea. Pero los cambios no se reflejan solamente en el nivel de los Estados, sino también en el surgimiento de fuerzas económicas combinadas, como el caso de la Empresas Transnacionales y el de organizaciones no gubernamentales.

La distensión o fin de la guerra fría, ha venido a acentuar este dinamismo de la comunidad internacional, derrumbando regímenes políticos autoritarios, reavivando las esperanzas de la humanidad en el logro de la justicia social, la paz y la libertad humana.

Vemos así que el mundo se dirige a una multipolaridad política y a una mayor y más compleja interdependencia económica y social. En ese contexto, Guatemala tiene que mostrar sensibilidad a los cambios ocurridos. El bajo nivel de autonomía mostrado por nuestro país en épocas recientes, respecto de su inserción en el mundo, ha reflejado también, de alguna manera, los obstáculos encontrados en su desarrollo interno.

El estrecho espacio ocupado en el plano internacional por nuestro país, hasta mediados de los ochentas, estuvo asociado a la imagen de la naturaleza autoritaria de su régimen político; ais-

lamiento que trajo consecuencias al interior en materia de cooperación económica y técnica, ausencia significativa del turismo, alejamiento de la inversión extranjera, fundamentalmente, carencia de espacio en los foros internacionales en la defensa de intereses nacionales. La crisis del Estado, experimentó también incapacidad de articular a la sociedad civil y satisfacer sus necesidades más ingentes. De aquí que precisamos transitar de un proyecto internacional con un bajo nivel de autonomía e identificación nacional a otro que englobe tanto el esfuerzo de reestructuración interna como los cambios ideológicos-políticos de la relación internacional.

No obstante la urgente necesidad de insertarse en el movimiento internacional de cambios y relaciones que ocurren en el mundo, es necesario reconocer que nuestro anterior aislamiento, válido para todas las formas de manifestación de la vida social, económica y política, a pesar de los nevos esfuerzos desplegados, tiende a observar retrasos y obliga a explicitar y difundir un modelo del nuevo estado que alcance o se ponga a la par del marco de distensión que marca el fin de la guerra fría.¹

Nuestro mundo tiene que reinterpretar su historia y reorientar su futuro y sus formas mismas de vida y

convivencia. Esto constituye la oportunidad de un espacio para la negociación, el diálogo, la búsqueda del consenso y la construcción de un pacto social que permita la integración y el desarrollo nacional.

Este es el transfondo de las transformaciones habidas en la Europa del Este, del campo socialista, y de lo *sui generis* de las democracias que se abren en América Latina y otras partes.

Del autoritarismo a la democracia

La superación de las raíces autoritarias y su sustitución por un régimen resueltamente democrático es el pivote central de todos nuestros esfuerzos.

Después de una larga historia de autoritarismo, el país hace esfuerzos por iniciar el desarrollo económico y social en democracia. Los retos a los que se enfrenta, con precedentes autoritarios como expresión de una sociedad desigual y polarizada políticamente, son de enorme magnitud.

Los problemas ancestrales no pueden ser resueltos sino mediante la participación de los ciudadanos para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para ello, el Estado precisa sintetizar a la sociedad, cohesionar sus intereses divergentes y propiciar la más amplia participación ciudadana.

La magnitud de los problemas estructurales exige esfuerzos colectivos de mayor significación y grandes con-

1. Caso contrario, y al igual que en el Sur estadounidense al término de la Guerra de Secesión, y en las serranías de Japón al anunciar este país su rendición a los aliados, las condiciones creadas por la Guerra Fría continuarán todavía durante algunos años con el *continuum* de disputas nacionales, evidenciando que el correo de la historia en nuestros países sigue moviéndose por medios arcaicos.

certaciones de las fuerzas políticas y sociales que solamente la democracia es capaz de promover y movilizar.

La democracia es el único marco que por su legitimidad y rasgos puede convocar y llevar a cabo los proyectos de transformación profunda que la sociedad requiere.

En Guatemala, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las reformas a la Administración Pública no son producto de una política pública de "modernización de administración pública", o de "reforma administrativa *per se*", sino, producto de la dinámica misma del proceso político que experimenta el país. Para responder con un nivel aceptable de efectividad a los objetivos estratégicos de:

- Integrar la nación,
- consolidar la democracia;
- constituirse en el ente rector del desarrollo económico, político y social del país, y,
- redefinir su integración en el sistema internacional en condiciones de menor dependencia.

El Estado y la Nación

Una cuestión esencial, está dada por la responsabilidad integradora de la sociedad (el desarrollo del proyecto nacional) que asume el Estado. En tal sentido, el proyecto político debe ser claro y conciso y propiciar la representación de toda la sociedad, sin exclusiones, a través de las instancias

representativas partidarias, sindicales, por sociedades o asociaciones, colectivas o cooperativas, etc.

Derivado de ello aparece un segundo paquete de consideraciones que se refieren a la necesidad de un gran esfuerzo consensual para legitimar la presencia del Estado en la sociedad guatemalteca como el único ente capaz de dar salida a los esfuerzos personales y colectivos de realización humana. Esta legitimación pasa por la recuperación de la confianza, la aceptación ciudadana de derechos y obligaciones y la institucionalidad de los organismos estatales.

Su no legitimación en épocas pasadas produjo, entre otras cuestiones de profunda significación, el que el tránsito hacia la democracia se vea impregnado de fuertes rasgos anarquizantes que obvian la rectoría y el control del Estado en las cuestiones fundamentales de su propia razón de ser y de la canalización de esfuerzos en beneficio de todos. Como ejemplo pueden citarse las cuantiosas evasiones de impuestos que cometen los agentes económicos y cuyas recuperaciones se plantean en difíciles situaciones de acuerdo entre sociedad civil y Estado.

El redimensionamiento del Estado

La realización individual y colectiva

Los cambios en la sociedad, en los niveles nacionales e internacionales, han forzado y seguirán forzando sus

formas de organización fundamental identificadas en el Estado. Parece haber una coincidencia, a lo largo y lo ancho de los diferentes países, en que el rol fundamental del nuevo Estado debe facilitar el alcance de las realizaciones individuales y colectivas de sus sociedades, sin crear contradicciones insuperables entre ambas. El espacio que por definición le corresponde al Estado de este fin de siglo en el mundo estaría dado, en consecuencia, por establecer los mecanismos de acuerdo entre esas relaciones individuales y colectivas.

Se deben formular políticas públicas y acelerar todas aquellas formas de organización que tiendan a la unidad nacional para que el enfrentamiento de los efectos de la crisis, que aún no se han manifestado totalmente en nuestro medio, golpeen con menor intensidad en el futuro al conjunto social.

Para ello, el Estado debe articular sus capacidades reestructurando sus funciones y su institucionalidad con las reformas adecuadas a su contexto histórico-social. Los meollos de la negociación interna son bastante claros en cuanto a los acuerdos de ámbitos de competencia de tareas respecto de la sociedad civil y, en particular, con el sector privado.

La relación estado-economía

Aún cuando en nuestros días resulta imposible encontrar un país en el que el Estado no participe en la vida

económica, la discusión en torno a la intervención estatal se mantiene en el centro del debate.

En cualquier forma histórica de producción y en cualquier sociedad, la acción del Estado ha sido siempre indispensable. El Estado ha sido promotor, regulador o productor directo de bienes y servicios. De aquí que la polémica en torno a la relación Estado-Economía, ha ido dejando el espacio a la discusión sobre las modalidades, características y dimensiones que debe adoptar la intervención estatal en la producción y distribución social.

Concretar la relación Estado y Economía en Guatemala, es aproximarse al estudio del papel fundamental que la instancia estatal desempeñó en la conformación de la estructura económica, social y política del país, en efecto, no es sino con el apoyo estatal que se impulsó a la agroexportación, como eje fundamental de la economía nacional, articulándola al mercado mundial. De igual manera se impulsó el modelo de industrialización en los años sesenta.

De acuerdo con el economista guatemalteco Gert Rosenthal:

"Desde que la economía del desarrollo ha adquirido la categoría de una subdisciplina de las ciencias económicas, ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países en desarrollo". Ello se debe a la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y por la menor e inferior información disponible para los

agentes económicos privados. Las diferencias no se refieren sólo a la dotación de factores sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluyendo el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las firmas en particular. En definitiva, la falla de mercado es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo.

Por otra parte, dichas fallas de mercado, son, en muchos casos, verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público intenta cubrir de algún modo. En la literatura se clasifica este tipo de problemas como falla de mercado dinámica. Por definición la actividad del sector público a este respecto debe ser temporal.

Han existido y existen, por lo tanto, bases para una intervención pública correcta y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. En algunos casos la posibilidad de efectuar correcciones de mercado a las fallas de mercado han sido escasas o sencillamente inexistentes.

Por otra parte, existe también la falla del Estado ya que este presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado;

también presenta problemas de información, por ejemplo. El sector público está lejos de ser un agente sin problemas de eficiencia y eficacia; en ocasiones la intervención del Estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas. o, como sucedió en esta década, en el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas o excesivamente prolongadas.

Por lo anterior, dice Rosenthal: no se trata de reemplazar el mercado por el Estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado.

Es incluso relativamente más importante mejorar la acción del mercado y del Estado en sus esferas de responsabilidad tradicional, que redefinir los límites de esas responsabilidades. Dado que se trata de entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializar, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible.

Al mercado y el sector privado le compete primordialmente la función

de producir; al Estado, la de mantener los equilibrios macroeconómicos, la función redistributiva y la superación de cuellos de botella críticos al desarrollo, como lo serían la disponibilidad de divisas y de ahorro interno.

Los problemas económicos centrales de los países subdesarrollados son endógenos o estructurales; de allí que para crecer no baste con precios correctos o liberalización. El mercado debe ser complementado por una acción estatal que, aparte de sus funciones clásicas (por ejemplo bienes públicos, equilibrios macro, equidad) incluya, dentro de los límites de su capacidad administrativa y financiera, la promoción o simulación de mercados ausentes (por ejemplo mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); el fortalecimiento de mercados incompletos, por ejemplo el tecnológico; la eliminación o compensación de distorsiones estructurales (por ejemplo, concentración de propiedad; segmentación de mercado de capital); la eliminación o compensación de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades, aprendizaje industrial o del sector externo.

Al afirmar la necesidad de un Estado promotor, es importante determinar una estrategia óptima de interven-

ción. Ello implica: a) priorizar su intervención, dado el monto finito de sus recursos; b) la necesidad de normas de intervención claras y comprensibles de modo de posibilitar la evaluación social de las intervenciones; c) despolitizar conflictos mediante su descentralización; d) establecer correcciones institucionales que dificulten aumentos sostenidos de la intervención".²

La modernización y el tamaño del estado

En el caso de Guatemala, la dimensión del aparato público es pequeña (a diferencia de otros países, en donde creció enormemente y abarcó múltiples funciones), lo que facilita su modernización y permite abordar más fácilmente las duras tareas de reorganización del mismo. Como es bien sabido por los especialistas de la materia, el crecimiento y desarrollo del Estado guatemalteco es incompleto tanto en sus dimensiones como en su profundidad. Una buena parte de la población guatemalteca no tiene idea de las acciones del Estado y vive desarticulada a él.

Las relaciones cuantitativas que se establecen en sus ingresos y gastos respecto del Producto Interno Bruto generado, oscilan alrededor del 7%, cifra que figura entre las más bajas a nivel mundial, y que resulta significativamente pequeña en América Latina.

Para citar ejemplos, esta misma relación de factores en Costa Rica es de aproximadamente el 25%. En las gran-

2. Rosenthal, Gert. "Magnitud del Aparato Estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias" INAP, México, noviembre 1989. pp 6-8.

**COMPARACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
POR CADA 100 HABITANTES
(COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA AMERICA LATINA Y GUATEMALA)**

Región/País	Servidores Públicos por cada 100 habitantes
Comunidad Económica	
Europa	9.0
América Latina	4.8
Guatemala	2.1*

* Dirección de Investigación Administrativa del INAP de Guatemala en base de datos ONSEC y SEGEPLAN, 1989.

Fuente: Bernardo Kliksberg "Una nota sobre ciertos "debate trampa" relativos al Estado".

des potencias, se sitúa, con oscilaciones al alza, en el 50%. La relación porcentual de servidores públicos y población es también poco significativa.

Así, el primer problema del debate internacional, que se refiere al tamaño del Estado, resulta irrelevante en nuestro medio. (Véase cuadro).

No obstante, ello no significa que algunas de las deformaciones estructurales que se asocian a una dimensión agigantada respecto de sus sociedades, no se hallan presentado en el perfil de nuestro Estado. Por ejemplo, el centralismo, derivado del excesivo poder de un pequeño sector burocrático. Es allí, fundamentalmente,

hacia donde deberá orientarse nuestros esfuerzos de transformación.

**De la megalomania
(dirigir y hacer todo)
a la Direccionalidad³**

La cuestión más debatida en el nivel nacional e internacional se refiere a los ámbitos de responsabilidad del Estado, sobretodo, a partir de las consecuencias derivadas de su participación en el aparato productivo y en la prestación de servicios y de intermediación financiera.

De la polvareda levantada por ese debate podemos establecer algunas cuestiones que empiezan a ser irremediables: Hay acuerdo en que debe mejorarse la eficiencia y la eficacia del aparato público del Estado. En caso de situaciones insalvables debe recurrirse a la cooperación del Sector Privado. No necesariamente ambos sectores aparecen como excluyentes ya que las

3. El concepto de direccionalidad, en este caso, se refiere a las tareas de conducción referidas fundamentalmente en los diferentes proyectos estatales condensados en su política pública. A la capacidad de ejecución de dicha política y a la plena aceptación de la misma por todos los ciudadanos.

fórmulas de equilibrio de la propiedad y conducción de las empresas son amplias y suficientes. Podemos convenir también que no es la propiedad *per se* la que garantiza las condiciones de eficiencia y eficacia sino el análisis concreto del caso que se trate.

En Guatemala es particularmente necesario el estudio detallado y serio de las pocas empresas estatales existentes que pudieran ser susceptibles de cambiar su situación jurídica y la naturaleza de su posesión por así convenir al conjunto de la sociedad guatemalteca.

Se conviene que un elemento particular de análisis, sumado al del interés social, está dado por la razón de Estado que involucra elementos de dirección de la sociedad con los del resguardo de la soberanía nacional frente a otras naciones.

Es de particular interés refundar el Estado sobre la base de la generación de las grandes líneas del interés colectivo y del control y la información acerca de la acción de los diferentes agentes de la sociedad, particularmente los económicos; o, dicho de otra manera: la modernización del Estado debe basarse en el ámbito del manejo y orientación de los diversos agentes sociales antes que en el de la producción propiamente dicha.

En ese sentido, es válida la dirección modernizadora del Estado que lo convierte, de una institución megalómana (que dirige y hace) en una institución que define y registra pero que no interviene necesariamente en los procesos de producción de la sociedad.

Ante todo, el Estado debe asegurar su capacidad de gobernabilidad⁴ y la defensa de la soberanía nacional, comprendidos en la profundización de sus vínculos con la sociedad, el consenso de los ciudadanos y la convicción social de su atingencia (institución máxima necesaria) para la realización de los fines gregarios de la humanidad.

En la misma línea, la modernización del Estado exige un control mayor de los ingresos monetarios de la actividad privada y una desregulación arancelaria de los procesos productivos, permitiendo así que la creatividad del trabajo ocurra con más facilidad y sencillez en el seno de la sociedad.

ELEMENTOS DEL PERFIL REQUERIDO DEL APARATO ESTATAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

La problemática económica, social y política por la que atraviesa la sociedad guatemalteca plantea al Estado un gran desafío:

Cómo consolidar y desarrollar la incipiente democracia y enfrentar al mismo tiempo dicha problemática?

Cómo lograr que los efectos de la problemática no lesionen seriamente el desarrollo democrático?

Estos objetivos sólo pueden cumplirse a condición de que el Estado desarrolle un amplio consenso que le permita los recursos necesarios y su relativa autonomía para la búsqueda del bien común.

Un Estado sin capacidad financiera y sin apoyo social deviene en una instancia impotente ante los problemas

4. Acuerdo social que se convierte en norma.
julio-diciembre/1990

nacionales. En consecuencia, el fortalecimiento financiero del Estado y el fortalecimiento del sistema democrático, son inseparables.

El Estado guatemalteco tiene ante sí una tarea fundamental que no puede postergarse: la reforma o reconstrucción de su aparato público y la consecuente elevación de su capacidad de gestión. El cumplimiento en cantidad, calidad y oportunidad con las obligaciones y regulaciones que la sociedad le demanda y que la Constitución de la República establece.

Esto implica, en primera instancia iniciar un proceso de profunda reflexión que apunte a definir las principales características organizativas y de funcionamiento deseables para el aparato público que el Estado guatemalteco necesita.

La ausencia de este tipo de ejercicios, la carencia de un marco conceptual de la Administración Pública, y la imposición de "modelos administrativos" desligados de la realidad e interés nacional, entre otras, son constantes que históricamente han incidido en el fracaso de algunas políticas públicas y en el bajo nivel de su implementación.

En este orden de ideas, se dan a conocer, los que a nuestro criterio son los principales rasgos de un perfil deseable del aparato estatal, en el contexto de la transición democrática. Para que dicha propuesta sea viable, debe formar parte de un proyecto político nacional, así como contar con el apoyo y participación de las diversas fuerzas y grupos políticos y sociales.

Desarrollo, modernización y flexibilidad de la estructura institucional y orgánica del estado

Consolidación del Estado de derecho

Uno de los aspectos fundamentales en apoyo al proceso democrático es lo referente a la consolidación del Estado de derecho. Lo cual implica que el Estado debe de velar por la correcta formulación y aplicación de las leyes constitucionales, ordinarias y reglamentarias. En este plano cobra particular importancia la aplicación de leyes y reglamentos que norman la estructura y gestión del aparato estatal.

El funcionamiento del Estado de Derecho implica la sujeción de la convivencia de los guatemaltecos al sistema jurídico y a las instituciones sociales, el apego al Derecho por parte de la función pública y la convicción de los ciudadanos de cumplir y hacer que se cumpla el régimen de legalidad.

En Guatemala todavía no existe una tradición democrática en la que la población haya forjado su espíritu de apego a la ley. Esta, sempiternamente, no ha sido observada por regímenes políticos preponderantemente autoritarios o por los sectores sociales que de una u otra manera, con su aplicación parcializada e injusta, no la han permitido. La norma jurídica como práctica social no ha coincidido con la justicia que reclama la sociedad guatemalteca. Por eso, urge la aplicación del Estado de Derecho para consolidar la democracia y apoyar con certeza jurídica, sin arbitrariedades, el

desarrollo económico, político y social del país.

Para conseguir lo anterior, se requiere: Impulsar la reforma jurídica guatemalteca, a efecto de que la legislación formalice la realidad social y se convierta en un instrumento ágil, coherente, certero, dinámico y justo en cuyo marco se desenvuelva el quehacer nacional; la vigencia de los derechos y deberes tanto individuales como colectivos, que tienda a acercarnos como sociedad a la igualdad jurídica, así como que garantice la dignidad, integridad y seguridad de los guatemaltecos.

Debe robustecerse la autonomía entre los poderes del Estado, para que no se entorpezcan sus funciones y se debilite el régimen de legalidad. La función pública debe apegarse a la Constitución y las leyes. En esta perspectiva, urge la modernización del aparato ejecutivo, el organismo legislativo y el judicial, para que la justicia se forme y sancione, administre y ejecute de manera pronta y cumplida. La independencia de poderes es condición indispensable para el equilibrio en el ejercicio del poder público.

Organización y articulación sustantiva del aparato estatal bajo un enfoque sistémico

Para lograr una organización y articulación de fondo del aparato estatal se deben fortalecer los vínculos orgánicos entre la administración central y entidades descentralizadas (autónomas, semiautónomas, públicas

y de participación estatal), creándose los mecanismos organizativos y de coordinación bajo un enfoque de sistemas (sistémico), que garantice el efectivo relacionamiento entre los diferentes sub-sistemas y elementos estructurales. En tal sentido conviene redefinir el papel protagónico de algunos Ministerios de Estado en su calidad de "cabezas de sector".

Asimismo, se deben fortalecer las relaciones orgánicas entre los órganos regionales, departamentales y municipales ya que se hayan disociados entre sí y sus vínculos con el gobierno central también son débiles.

Desde nuestro punto de vista, cobra particular importancia la redefinición del rol que juegan los gobernadores departamentales como representantes del ejecutivo en los departamentos. Las importantes tareas políticas y administrativas que la legislación les asigna son entorpecidas por una compleja maraña burocrática-legal; por el bajo perfil de los servidores públicos que ocupan dichos cargos; y por la ausencia del nivel departamental de gobierno en la planificación, formulación, ejecución y control presupuestario.

Fortalecimiento y consolidación de la descentralización del Estado, con énfasis en los gobiernos municipales

El fortalecimiento del gobierno local como forma práctica y evidente de la descentralización del poder político, constituye una de las tareas en las que

la Administración Pública debe insistir y perseverar.

La decisión inequívoca de desarrollar puntualmente todos los esfuerzos de desconcentración del aparato público como medio de depositar en la sociedad civil parte del poder y las responsabilidades públicas, rebasa los criterios puramente administrativos y técnicos de reforma o modernización del Estado y constituye la distribución del poder como oposición a la concentración del mismo. Se trata efectivamente de la democratización del Estado, de su apertura a la influencia participativa de la sociedad civil. Sólo así el Estado alcanza la plena legitimación social. Se trata también de la correspondencia con los grandes acuerdos delineados en el nivel internacional en los que la transparencia del funcionamiento del Estado y la participación ciudadana son elementos claves.

El Estado guatemalteco, ha arrastrado históricamente una excesiva centralización de la toma de decisiones. En el proceso de transición democrática este fenómeno se manifiesta como uno de los principales obstáculos. Los esfuerzos realizados por el gobierno constitucional para modernizar la administración pública, contemplan como elemento principal el proceso de desconcentración y descentralización del aparato público; sin embargo, la carencia de compromiso de funcionarios públicos con esta política, así como, la ausencia de mecanismos idóneos para su correcta implementación no han permitido que esta importante tarea del Estado responda a las expectativas del proyec-

to político de gobierno. En tal sentido, el programa de descentralización y desconcentración administrativa debe ser fortalecido dotándolo de suficiente apoyo político y de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. El fortalecimiento técnico, financiero y administrativo de las municipalidades se convierte en un aspecto clave del proceso de descentralización.

Capacidad de elaborar planes estratégicos

El enfoque de la planificación con sentido estratégico se torna indispensable para un Estado que busca dar respuestas rápidas y oportunas a las demandas sociales. La función de estructurar y sistematizar las acciones del Estado en torno de las políticas públicas, se realiza de manera eficiente por medio de la planificación estratégica. Se estructura un sistema de planificación participativa, en que tanto las demandas sociales como las acciones de formulación de planes y su ejecución, involucran a los distintos sectores de la sociedad civil.

El vínculo del sistema de planificación con el sistema de presupuesto, es indispensable para el cumplimiento de los propósitos de la planificación estratégica. La adecuada coordinación del sistemas de contabilidad del Estado y de Tesorería, se integran en apoyo a la ejecución de los planes, programas y proyectos.

El vínculo adecuado del sistema de planificación-programación presupuestaria, con el sistema de ejecución, hacen viable el logro de los propósitos

de respuesta, rápida y oportuna, a las demandas sociales.

La mayor racionalización de esfuerzos y recursos, es el objetivo operacional de la planificación estratégica. Su integración se hace en torno de programas y proyectos concretos, y no se apega a los compartimientos estancos institucionales. De esta manera se crean mecanismos ágiles de coordinación.

Mantener el tamaño relativo reducido de la estructura

Esto implica la posibilidad de lograr un mayor nivel de eficiencia y eficacia en el aparato público, readecuando la estructura, programas, procedimientos y demás sistemas de apoyo a la actividad sustantiva del Estado. La reestructuración planteada significa el no romper con la estabilidad laboral de un importante número de servidores públicos, y, en la medida de las posibilidades, racionalizar el gasto público.

Definición de una estrategia para la articulación de las empresas públicas

El Estado debe contar con una política específica que vele permanentemente porque la administración pública paraestatal coadyuve al cumplimiento de sus objetivos y funciones estratégicas. Dicha política debe orientar el funcionamiento de las empresas estatales, definir la estrategia de privatización de las mismas, así como la creación de algunas empresas esta-

tales que contribuyan al proceso democratizador

Integración de las organizaciones no gubernamentales al desarrollo nacional

En los últimos años ha proliferado en Guatemala la constitución de organizaciones no gubernamentales para impulsar el desarrollo nacional. Sin embargo, no existe a nivel gubernamental ningún registro sobre el trabajo que desempeñan, los fondos que reciben, el manejo e inversión de los mismos, la orientación social de su trabajo, su distribución de acuerdo a proyectos concretos de desarrollo social como país, etc. En muchas ONG'S se evidencia un trabajo impulsado por motivos ideológicos, principalmente religiosos, que ha dado como resultado un nivel significativo de confusión, anarquía y desconfianza entre los grupos de población con los cuales trabajan.

Por sí sólo, el Estado guatemalteco no puede en los actuales momentos dirigir y ejecutar las respuestas traducidas en acciones concretas que exigen las demandas sociales, sobre todo de los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, hay que reconocer que aún con las limitaciones anteriormente señaladas, las ONG'S han jugado un papel importante en la generación y ejecución de acciones de desarrollo social en campos como el de la salud, educación, vivienda, infraestructura comunal, desarrollo de organizaciones de base, etc., demostrando de alguna manera un

grado considerable de eficiencia en la prestación de sus servicios.

En este contexto, el Estado debe coordinar y orientar el esfuerzo de las ONG'S en pro del desarrollo nacional, ubicar su trabajo en las áreas que son estratégicas para impulsar el progreso social de acuerdo al proyecto económico, político y social del país, estimular su funcionamiento con la concepción que constituyen un mecanismo de la misma sociedad para impulsar su propio desarrollo, regularlas jurídicamente, apoyarlas y robustecerlas en su calidad de interlocutores confiables para la captación de la cooperación financiera y técnica internacional.

Desrigidización de la estructura institucional

La rigidez de la estructura institucional es un factor que limita grandemente la gestión pública, al constituirse en ocasiones en obstáculo para la consolidación del proyecto democrático, para contribuir al fortalecimiento del Estado es necesario revertir este fenómeno, es decir realizar modificaciones estructurales que conviertan a la Administración Pública en un aparato que facilite la respuesta estatal a las demandas que le plantea el conjunto de la sociedad, y con ello la legitimización del proyecto político.

La coordinación intra e inter-institucional, considerada como aquella actividad en la cual participan una o más instituciones del sector público en la consecución de objetivos comunes es la tarea que con mayor frecuencia se ve afectada, por la rigidez mencionada, la

cual impide que los cambios en las formas organizativas, funcionales y procesales se den directamente proporcionales a la velocidad con que la sociedad presenta diversas demandas. Más adelante abordaremos el problema de la centralización, sin embargo, es importante señalar aquí, que la desrigidización de la estructura institucional se encuentra estrechamente ligada a la descentralización administrativa.

En este orden de ideas, debe contemplarse que la estructura de cabida a nuevas formas organizativas y metodologías de trabajo, y a distintos niveles de relacionamiento interno y externo.

Desburocratización del Aparato Público

Uno de los problemas centrales que actualmente afectan la Administración Pública guatemalteca es lentitud y poca eficacia en los procesos productivos de bienes, servicios y regulaciones que demanda la sociedad civil (cuellos de botella, entramamiento burocrático, burocratización). Para superar tal problemática el aparato público se debe desburocratizar, de manera que se simplifiquen y faciliten trámites y procedimientos en la gestión gubernamental. En este sentido se deben desburocratizar áreas como las siguientes: presupuestaria, fiscal, compras, suministros y licitaciones, etc.

Modernización de la estructura jurídico-administrativa

Uno de los problemas que se presentan con mayor frecuencia en el

funcionamiento de la Administración Pública guatemalteca, es la incongruencia existente entre el marco normativo que la regula formalmente (explicitada en la Constitución, las leyes orgánicas, decretos, reglamentos, manuales, etc) y la red de relacionamiento que efectivamente funcionan.

Así, es importante que esa adecuación, entre marco institucional y estructura funcional, se dé a través de leyes orgánicas y de procedimientos. En ese sentido, la primera tarea a realizar en este apartado es el impulso de la Ley Orgánica del Ejecutivo y del Código de Procedimientos de la Administración Pública.

Fortalecimiento financiero del Estado

La consolidación del sistema democrático sólo puede lograrse por medio de un Estado política y financieramente fuerte.

En Guatemala, esto representa que el Estado instrumente una política fiscal acorde a la realidad nacional. Significa la implementación de medidas tendientes a ampliar y fortalecer los ingresos y a recuperar la eficiencia y eficacia de los gastos estatales.

Una política fiscal acorde a la realidad nacional debe comprender: a) La gravación progresiva de la propiedad y el ingreso (ganancias, rentas, utilidades, etc); b) desgravación del ahorro y la inversión; c) desgravación de los bienes esenciales para la producción (Insumos productivos) y gravación progresiva a las importaciones sun-

tuarias; d) Desgravación de las exportaciones; e) permanencia de los niveles impositivos al consumo.

Los ingresos del Estado

Las fuentes de financiamiento público más importantes son: los impuestos, el endeudamiento público, las empresas públicas y los servicios públicos.

- **Los impuestos**

En este renglón la política debe dirigirse a.

- a. Lograr una conciencia impositiva en los ciudadanos.
- b. Simplificación y descentralización del pago de impuestos
- c. Modernización administrativa del Ministerio de Finanzas Públicas
- d. Actualización permanente del Registro de Contribuyentes
- e. Elaboración de una política de incentivos y estímulos a los agentes de cobro de impuestos.
- f. Profesionalización del personal aduanero.
- g. Aumento de multas y sanciones a los evasores fiscales
- h. Creación del impuesto sobre activos de las empresas que no reporten utilidades.

- El endeudamiento público

Se recomienda

- a. Creación de un sistema administrativo para que regule la contratación, administración y ejecución del financiamiento externo e interno, así como su control, seguimiento y evaluación.
- b. Sistematizar el manejo del financiamiento externo.
- c. Definición de un sistema de proyectos que permita atraer y utilizar racionalmente el financiamiento externo.

- Los gastos del Estado

El objetivo fundamental lo constituye la eficiencia y eficacia del gasto público. Los principios que guiarán el gasto del Estado serán: racionalidad, honestidad, austeridad, disciplina fiscal y prioridad social.

Los destinos del gasto público son:

- El funcionamiento del Estado y la inversión pública.

Gastos de funcionamiento

Se recomienda

- Disminuir su tamaño relativo respecto de la inversión
- Racionalizarlos estructuralmente

Gastos de inversión:

Se recomienda:

1. Definir la política de inversión pública
2. Revisión de la Ley de Compras y Contrataciones; y, la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.
3. Promover la inversión que tienda a lograr la soberanía alimentaria del país.
4. Creación de una dependencia que se encargue de la investigación, planeación y elaboración de proyectos para la inversión pública.

Compromiso nacional

Para su efectivo funcionamiento el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional. En tal sentido, se plantea que el funcionamiento global de la Administración Pública, debe orientarse hacia el afianzamiento de la autodeterminación y la plena soberanía nacional. El aparato estatal tiene un papel central en éste plano, a través de muchas de sus decisiones cotidianas. El desarrollo de su compromiso nacional, requiere entre sus dimensiones fundamentales, la formación de sus funcionarios, especialmente de sus cuadros superiores, a partir de marcos valorativos, no neutros, sino dirigidos definitivamente a la identificación de los mismos con la nación, la democracia y la autodeterminación.

Participación social en la Gestión Pública

Para democratizar la administración pública, deben efectuarse los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales, especialmente a los sectores mayoritarios de la sociedad civil para articular efectivamente sus demandas. En esta perspectiva, el Estado debe ser capaz de impulsar la organización y movilización de amplios sectores de acción productiva y social que se hallan latentes en la sociedad para ello debe contribuir vigorosamente a la mayor articulación de la sociedad civil y a la creación en ella de formas organizacionales y proyectos basados en la acción conjunta y la autogestión para la resolución de los problemas y demandas sociales. Por otra parte, el Estado debe llevar a cabo una constante tarea de concertación social a gran escala, para dar viabilidad a los programas de cambio económico-social de fondo, lo cual exige nuevos mecanismos y capacidades de gestión pública.

En tal sentido, las acciones que tiendan a dar mayor seguridad ciudadana; que fomenten la organización de sindicatos, cooperativas, organizaciones no-gubernamentales, la consolidación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y, en general que garanticen las condiciones para facilitar la organización de los distintos sectores de la sociedad, cobran primordial importancia.

julio-diciembre/1990

Explicitación y difusión de la Política Pública

Desde el Aparato Gubernamental, no se han consolidado los esfuerzos para explicitar una política pública inequívoca y unitaria que consolide los esfuerzos realizados por los distintos sectores de la administración pública. Sería necesario, nuevamente para citar un ejemplo, asegurar a los servidores públicos, calificados y eficientes, su inamovilidad en los puestos que desempeñan (salvo faltas graves), ya que, en el caso guatemalteco no se aplica lo relativo a compromisos contraídos con organismos internacionales de financiamiento para "adelgazar al Estado".

El Estado debe desplegar amplios esfuerzos para explicitar y difundir sus políticas públicas con el objeto de que los servidores públicos de los distintos niveles tengan pleno conocimiento de las políticas y estrategias globales que orientan los planes, programas y proyectos de carácter institucional; y de que los distintos grupos sociales debidamente organizados se constituyan en elementos cohesionadores y facilitadores para su ejecución. Para tal efecto el Estado guatemalteco debe contar con un Sistema de Información y Comunicación Social efectivo (Medios de comunicación masiva, recursos humanos y técnicos calificados, sistema de información confiable).

Políticas públicas coherentes

Las políticas públicas como ejes o líneas orientadoras de las acciones del

Estado deben ser coherentes en su conjunto. En el Estado democrático las políticas sustantivas (económico-financiera, social, educativa y cultural, infraestructura, y servicios) tienen objetivos precisos y sectores sociales, beneficiarios o afectados, claramente identificados. Las políticas de gestión pública se plantean en términos de la interacción entre la sociedad civil y la política, específicamente, los sectores sociales y el aparato de gobierno.

La coherencia entre las políticas sustantivas y las de gestión pública, se logra por medio de los mecanismos de participación de los distintos sectores sociales en las sucesivas etapas del proceso de formulación, implementación, ejecución y evaluación de la política pública. El éxito o fracaso de la misma depende también de su correspondencia con las demandas sociales.

En el Estado democrático, la garantía de la coherencia de las políticas públicas se asigna a un organismo colegiado del más alto nivel de decisión (Comité de Gerencia Presidencial) y se considera tarea estratégica de primer orden. La conducción de este organismo, por razones constitucionales, le corresponde al Vicepresidente de la República.

Austeridad, Administración de la escasez y transparencia de la Administración Pública

La efectiva gestión del aparato público, en el marco de la problemática por la que vive el país, debe regirse por

criterios de "administración de escasez", para lo cual debe considerar entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Revisión y afinamiento de los procesos de selección de prioridades y productividad general del aparato público.
- b. Estructuración de un marco preciso de políticas públicas en áreas básicas de la gestión, para la ejecución de planes, programa y proyectos, con criterios constantes de asignación de recursos.
- c. Regionalización, racionalización y dinamización en la formulación, planificación, ejecución y control de presupuesto público, especialmente en la inversión pública.
- d. Optimización y racionalización de la cooperación técnica y financiera internacional.
- e. Renegociación y racionalización de la deuda externa.

Otro aspecto fundamental en relación al manejo de la cosa pública se refiere a su "transparencia". En este sentido, los mecanismos internos de toma de decisiones, las opciones consideradas, la elección de cursos de acción, deben ser de conocimiento público. Asimismo, se deben establecer mecanismos que propicien la transparencia de la actuación gubernamental, la participación continua de los grupos y fuerzas sociales, a efecto de lograr una gestión pública transparente y participativa, exenta de corrupción y vicios administrativos.

Gestión pública con control, seguimiento y evaluación para el logro de los objetivos del gobierno

La gestión pública se conduce y dirige para garantizar los resultados planificados. El seguimiento, control y evaluación se implantan como mecanismos permanentes de gestión pública. La supervisión gerencial se garantiza en las áreas de trabajo.

El sistema de seguimiento, control y evaluación de la ejecución de programas y proyectos de gobierno involucra a representantes de los sectores sociales interesados. Los términos y normas de referencia se establecen desde la etapa de planificación estratégica. El sistema en su conjunto se descentraliza por regiones o áreas geográficas y grupos de programas y proyectos para garantizar la evaluación de informes de avance con proximidad a los mismos. La integración de informes se realiza de manera selectiva para ser enviados a los niveles altos de decisión de gobierno.

Desarrollo de los recursos humanos

Uno de los aspectos fundamentales para el efectivo funcionamiento del aparato estatal, lo constituye la cantidad y calidad de los recursos humanos con que cuenta. En este sentido, el Estado debe contar con una amplia política de desarrollo de sus recursos humanos, que tome en consideración los siguientes aspectos:

*Formación y capacitación
de los servidores públicos,
especialmente en el nivel
de conducción superior
y en el nivel ejecutivo medio*

El Estado debe procurar formar e incorporar a la Administración Pública a equipos gerenciales del más alto nivel, que garanticen al mismo tiempo, el compromiso nacional y social y la eficiente y eficaz gestión gubernamental. La formación a nivel de posgrado y los cursos de especialización en alta gerencia, y en los niveles ejecutivos medios constituye una de las formas más adecuadas para el desarrollo de los recursos humanos.

La Administración Pública debe contar con equipos de trabajo altamente especializados en el estudio y profundización de metodologías y técnicas de negociación para la resolución de conflictos en diversas áreas de acción de la administración pública (actividad productiva, cooperación internacional, conflictos laborales, cuotas de mercado exterior, deuda externa, etc).

*La motivación
de los servidores públicos*

Entre otros problemas, la baja capacidad de gestión del aparato administrativo del Estado es una constante que aparece en el diagnóstico de la Administración Pública guatemalteca; para algunos estudiosos dicha circunstancia radica en problemas provenientes de una defectuosa or-

ganización, para otros, en situaciones que se originan fuera del ámbito administrativo. En uno u otro caso, el elemento que cobra mayor importancia es el recurso humano: de poco o nada servirían estructuras organizacionales, manuales de funcionamiento y demás recursos técnicos, o bien, sistemas rígidos de control, si el personal no tiene plena identificación con las tareas que a distinto nivel le corresponde desempeñar; la efectividad de los modernos sistemas de trabajo, el uso apropiado de la tecnología, el éxito de leyes, reglamentos y manuales la pronta y oportuna respuesta a las demandas que se le presentan al Estado, y, el logro de los objetivos y metas en planes y programas de gobierno, que sintetizan un cambio cualitativo en la capacidad de gestión, se encuentra estrechamente ligado a la profesionalización del servidor público, que dentro del marco de una reforma del Estado tiene en el ámbito administrativo como eje la consolidación de la Carrera Administrativa.

Por motivación del servidor público se entiende el proceso por medio del cual se pretende:

- a. Que los servidores públicos tomen conciencia de las trascendencias de su proceder, sin importar lo sencillo o complejo que parezca la tarea que desempeñan;
- b. Que se identifiquen plenamente con el Estado de Derecho, el proceso de transición a la democracia, y, los planes y programas de gobierno para lograr con su participación un mayor y más profundo alcance en los resultados esperados;

- c. Que se comprometan a mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia, y, a mantener una actitud de honestidad en el desempeño de sus funciones;
- d. Que se desarrolle una sólida carrera administrativa que dignifique al servidor público, garantizándole un mejoramiento en su situación laboral, económica y cultural, la cual debe comenzar por la creación de un proceso riguroso de reclutamiento, selección y contratación de los servidores públicos.

Política de sueldos y salarios

La administración pública debe contar con una política de sueldos y salarios como elemento promocional y motivacional, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. La presencia de otros agentes empleadores en el medio hace necesario también el que, por un lado, se tengan condiciones de competitividad en las remuneraciones y, por el otro, se evite la evasión de las leyes sobre el trabajo, que permite en algunos casos un trato discriminatorio.

Replanteamiento del papel del estado en la educación (hacia una nueva política educativa)

En materia de política educativa, la Administración Pública guatemalteca debe orientar (definir) un proyecto educativo de identidad nacional que recupere la riqueza cultural del país y los valores históricos, adecuando los contenidos curriculares a la realidad

concreta. Este proyecto educativo debe tender a la incorporación adecuada de los guatemaltecos a su propia sociedad y a las formas de producción y reproducción de sus medios de vida.

En este sentido, el papel del Sector Educación debe enfatizar en la homogeneidad orgánica del contenido educativo y de su orientación y no simplemente en la infraestructura básica. Esto último ha desvirtuado el papel del Estado enredándolo en la maraña cuantitativa y desligándolo del sentido cualitativo esencial de su rectoría en la materia. En esta etapa de nuestra historia el papel de la educación es el de contribuir a la unidad nacional, el de definir el rol histórico del Estado mismo y el de sentar las bases definitivas de la democracia y el desarrollo.

La coherencia de la política educativa con la modernización del Estado, depende de que la primera expresa con mayor firmeza (formulación, implementación y ejecución), a éste.

La modernización del Estado implica para la política educativa recobrar desde la base de las relaciones sociales (e individuales), económicas y culturales el ejercicio de la tolerancia. Enfatizar en la primacía del diálogo y la negociación para el logro de la democracia y de la paz. La acción educativa debe profundizar en la articulación de los proyectos individuales con el proyecto social de la Nación que queremos construir. Así, la ejecución de la política educativa, concebida integralmente en su forma y contenido, contempla la creación, desarrollo y fortalecimiento de destrezas, valores y conductas de la comunidad educativa para enfrentar su problemática en una

julio-diciembre/1990

conjunción de esfuerzos, tanto de la población como de las instituciones públicas y privadas.

La ejecución de la política contempla, en un primer plano, un esfuerzo necesario de acercamiento de las instituciones educativas a su sociedad, de tal manera que la realidad social constituya un elemento generador y receptor del aprendizaje. En una segunda instancia, debe fortalecerse, por todos los agentes educativos, el papel de acopio y depósito de los intereses generales e individuales que le corresponden al Estado, y la responsabilidad de éste para transformarlos en proyecto educativo de largo aliento, en el que su vigilancia, control, seguimiento y retroalimentación resultan básicos.

Estos pilares facilitan el que el lugar y las condiciones del acto educativo puedan ser tarea de la sociedad civil, ya sea como agentes libres individuales (iniciativa privada) o como asociaciones o comunidades o cooperativas formadas por los padres de familia, o bien, como unidades de enseñanza que compartan su responsabilidad entre el Estado y la Comunidad o en cualquiera de las combinaciones que puedan darse entre sí y con el Sector Privado.

En materia de capacitación y adiestramiento el Estado debe contemplar programas de capacitación y adiestramiento para los niveles de gerencia alta y media, técnico administrativo y operativo, como parte de un programa integral de desarrollo de los recursos humanos del sector público. Otro tanto correspondería a las empresas del Sector Privado y, otro más, específico, a la acción combinada

de ambos. En todo caso, lo más importante, es su articulación en un proyecto global que comprendería no sólo el proyecto nacional como tal sino el de las distintas instituciones de Educación Superior que ya existen en nuestro medio.

Modernización tecnológica de la Administración Pública

El aparato público debe fortalecerse y modernizarse incorporando nuevos métodos y técnicas administrativas para agilizar la gestión pública en los diferentes niveles de toma de decisiones, ejecución y evaluación de las tareas encomendadas a las instituciones.

En el Estado democrático la información permite una mejor comunicación entre la sociedad civil y el aparato institucional a la vez que al interior de éste. La automatización de la información acelera las comunicaciones y lo oportuno de sus resultados. La creación de sistemas de información automatizada en los distintos sectores del aparato público con posibilidad de integrarse a un sistema de redes garantiza esta necesidad de flujos de información rápida. La normalización y en su caso, la estandarización de la información se torna imperativa y útil para los propósitos de registro estadístico.

El contenido y flujos de información están orientados al logro de una gestión ágil, eficiente y oportuna, sobre la base del apoyo a los distintos niveles de toma de decisiones. Así: se viabiliza la transferencia del poder de decisión (descentralización) a los distintos niveles de

la estructura de organización del aparato institucional; se logran mejores niveles de comunicación en apoyo al trabajo personal en las instituciones del Estado y se alcanzan altos niveles de coordinación intrainstitucional e interinstitucional que permiten la integración de esfuerzos y la articulación de las políticas públicas.

La transparencia de la gestión pública se alcanza sobre la base de la fluidez, veracidad y oportunidad de la información que se transmite a la sociedad civil, de esta manera se orienta la participación social y la opinión pública.

La transparencia de la gestión también se da al interior del aparato público, entre las distintas instituciones. La integración de esfuerzos y recursos en torno de programas y proyectos concretos se hace posible. El proceso de seguimiento y control también puede ser aplicado.

Inserción del Estado guatemalteco en el contexto internacional.

Guatemala necesita para acompañar la dinámica del mundo actual e insertarse al concierto internacional, desarrollar como Estado una política internacional tendente a ampliar y consolidar el reducido espacio que posee en el exterior, expresar el programa de desarrollo económico y político de la nación, viabilizar el comercio exterior, conquistar nuevos mercados, coadyuvar en la conducción de las exportaciones, promover la democracia y la recuperación de espacios de

negociación a nuestros problemas domésticos y regionales. Para ello requiere:

1. Integrarse a proyectos concretos a nivel centroamericano, participando más activamente con Honduras y El Salvador en el Trifinio, aprovechando para nuestro desarrollo económico la cooperación financiera y técnica de la Comunidad Económica Europea y otros países que han manifestado su deseo de colaborar con ese proyecto; el Parlamento Centroamericano que de alguna manera puede llegar a convertirse en el foro idóneo para la discusión y generación de propuestas propias a nuestros problemas internos que afectan el área y afianzar esa iniciativa con la institucionalización de las instancias de los Presidentes y Vicepresidentes Centroamericanos que ha demostrado en su trabajo en el proceso de paz de Esquipulas, la participación centroamericana en la formulación de una política internacional más acorde a nuestras realidades.
2. Promover la formalización de relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con países o grupo de países agrupados por zonas conforme a nuestro interés nacional, que actualmente constituyen mercados potenciales para la producción guatemalteca. Este planteamiento es viable en las actuales condiciones internacionales, donde se visualiza un impulso creciente a la democratización de las relaciones internacionales. En este sentido, habría que retomar la experiencia de los últimos años, donde sin tener relaciones formales, productores guatemaltecos han negociado algodón, azúcar, cardamomo, etc., con países asiáticos y europeos. El resultado podría ser la ampliación de mercados y la obtención de precios más justos a los productos de exportación.
3. Impulsar la negociación en base al interés nacional de aquellos problemas que afectan al desarrollo nacional y que se enmarcan en el campo internacional. Concretamente, debe empezarse por negociar la deuda externa que en el momento actual ya absorbe el veinticinco por ciento del presupuesto en pago a su servicio y amortización de capital. En este sentido, se propone como parte de la negociación, que no se paguen intereses sobre deuda no ejercida (ampliación del período de gracia que empieza a contar a partir de la disposición de los fondos), se compre deuda a precios más bajos en los mercados internacionales de capitales, se negocie la baja de intereses, etc.
4. Institucionalizar la captación y aprovechamiento de la cooperación financiera y técnica internacional, a partir del enfoque del programa de desarrollo económico y social del país, porque de esta manera sí puede convertirse en mecanismo impulsor del desarrollo guatemalteco y evitar así, que se convierta en instrumento para acentuar la dependencia.

5. Definir la política exterior, fortaleciendo su carácter neutral, democrático y multipolar, congruente con el interés y seguridad nacionales, así como con el proyecto económico, político y social del país, lo cual debe reflejarse en la participación y cumplimiento de Guatemala de los convenios y tratados internacionales que en materia económica y social dan forma y sentido al planteamiento de un nuevo orden internacional, el derecho que le asiste al Estado guatemalteco de defender y disponer de sus recursos naturales en su propio beneficio, regular las transferencias de capital y tecnología, obtener precios justos en la venta de sus productos y por supuesto, rechazar la injerencia de los gobiernos y empresas del destino de los guatemaltecos. Un aspecto importante para fortalecer nuestra política en lo internacional, lo constituye la profesionalización del servicio exterior, a través del impulso de la carrera diplomática.
6. Crear un organismo especializado para las exportaciones, integrado por los agroexportadores tradicionales, los no tradicionales, cooperativistas, sindicalistas y representantes del aparato público (Finanzas, Economía, Agricultura, Relaciones Exteriores) que dinamice el comercio exterior.

Bibliografía general

ACAS. *Estado, Democratización y desarrollo en Centroamérica y*

Panamá. VIII Congreso Centroamericano de Sociología. Serviprensa, Guatemala 1989, 1083 pp.

Badaloni, N. et al. *Filosofía y Política en el Pensamiento de Gramsci*. Ediciones de Cultura Popular, México 1988, 295 pp.

Brewster C., Denny. *Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos*. Grupo Editorial Latinoamericano. Argentina 1986. 227 pp.

Beteta, Luis Alfonso. *El tamaño del Sector Público Guatemalteco*. INAP, Guatemala, 1989. 48 pp.

Cordera Campos, Rolando; Juan Enrique Vega; Luis F. Aguilar Villanueva; Carlos Pereyra *La democracia como problema en México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI editores, México 1988, 489 pp.

Cordova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*. Editorial Grijalbo, México 1976, 288 pp.

Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Madrid 1988.

DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. *América Latina 80: Democracia y Movimiento Popular*. DESCO, Perú, 1981, 501 pp.

Dobb, Maurice. *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. Siglo XXI, Editores, México 1978, 496 pp.

Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México 1974, 459 pp.

- Gorbachov, Mijail. *Perestroika*. Editorial Diana, México, 1988.
- Gramsci, Antonio. *La política y el Estado Moderno*. Premia Editora, México 1985, 174 pp.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Administración pública y Crisis*. INAP, Guatemala, 1987, 416 pp.
- Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países* INAP, Guatemala 1987, 455 pp.
- Lineamientos para la Acción 1987-90* INAP, Guatemala 1987, 44 pp.
- Descentralización y Desconcentración administrativa en Guatemala*. INAP, Guatemala 1989. 234 pp..
- Kliksberg, Bernardo et al. *La Democracia frente al reto del Estado eficiente*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1988, 215 pp.
- López García, Carlos E. *Caracterización de la Política Pública en Guatemala*. INAP, Guatemala 1989, 34 pp.
- Maira, Luis et al. *Recomposición de la Hegemonía Norteamericana*. Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1988
- Moore, Barrington. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Ediciones Península, Barcelona, España, 1976, 484 pp.
- Muñoz, Heraldo et al. *Entre la Automatización y la subordinación Política Exterior de los Países Latinoamericanos*. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina 1989.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Península. Barcelona, España, 1984. 420 pp.
- Pereyra, Carlos. *El sujeto de la Historia*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1984, 249 pp.
- Portantiero, Juan Carlos. *Los usos de Gramsci*. Editorial Plaza y Valdés, México, 1987, 192 pp.
- Sommers, Harold. *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. FCE, México, 1980. 480 pp.
- Rosenthal, Gert. "Magnitud del Aparato Estatal como Centro de los debates: Las razones y las Consecuencias". INAP. México, , 1989. Varios autores
- La Reconstitución del Estado, en *Pensamiento Iberoamericano* 5a. y 5b. CEPAL, España 1986.
- Vega, Juan Enrique (Coordinador) *Teoría y Política en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-, México, 1983, 380 pp