

34

GUATEMALA

Noviembre
2011

Promoviendo el
Desarrollo
Económico y
Social en
Guatemala

BOLETIN

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

 **FUNDESA**
Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Es una entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios a título personal, independiente de intereses sectoriales, gremiales o partidistas.

FUNDESA nació en 1,984 por el interés de empresarios guatemaltecos de generar e implementar programas que impulsen el desarrollo económico y social de Guatemala de manera sostenible.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Felipe Bosch
VICE-PRESIDENTE

José Miguel Torrebiarte
VICE-PRESIDENTE

Danilo Siekavizza
SECRETARIO

Álvaro Castillo Monge
TESORERO

DIRECTORES:

- Guillermo Castillo
- Juan Mauricio Wurmser
- Jaime Camhi
- Alejandro Arenales
- Julio Herrera
- Julio Arrivillaga
- Salvador Biguria
- Salvador Paiz
- Roberto Paiz K.
- Roberto Gutiérrez
- Cristian Rodríguez
- Humberto Olavarría
- Carmelo Torrebiarte
- Juan Carlos Paiz
- Fernando Bolaños



Indicadores de Gobernabilidad

World Bank Institute

www.govindicators.org

La **Gobernabilidad** se define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, para la toma de decisiones que conllevan incidencia de los sectores públicos y privado. Se pueden entender como la coordinación de actores para construir el orden social.

En su libro **“Gobernabilidad, crisis y cambio”**, **Manuel Alcántara** (1995) establece que la Gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca en el ámbito de **“la capacidad de gobierno”**. Éste se da siempre en un ámbito social tal en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político, implicando la eficiencia en el uso de recursos.

Teniendo como fin evaluar la gobernabilidad en el país, y su evolución durante los últimos 15 años, la presente edición del **Boletín de Desarrollo** presenta los resultados más recientes obtenidos por el país en cuanto a los **seis indicadores de gobernabilidad** que el **World Bank Institute** presenta año con año. Como punto adicional, se abordará el tema de posibles reformas que ayudarán a mejorar la evaluación de Guatemala en el futuro cercano.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR GOBERNABILIDAD?

Antes de iniciar con un análisis detallado sobre el desempeño de Guatemala en relación con la gobernabilidad, es importante contar con una definición del término. De acuerdo a la **Organización de los Estados Americanos**, gobernabilidad significa **estabilidad institucional y política**, y **efectividad en la toma de decisiones y la administración**. Se relaciona con la continuidad de reglas e instituciones, y consistencia de las decisiones.

En pocas palabras, es la línea más corta entre las demandas de la sociedad y los resultados del gobierno. En términos generales, es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios. Requiere de **capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones públicas**.

El contenido expresado en este Boletín es responsabilidad exclusiva del autor y el mismo no necesariamente refleja los puntos de vista de FUNDESA.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

Algunos autores consideran la gobernabilidad como un problema generalmente de los países democráticos en trasladar un mandato de los electores en políticas operativas, mientras que **Luciano Tomassini**¹ infiere que la gobernabilidad *“depende del fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de nuevos sectores de la sociedad en el sistema productivo.”* Tomassini apoya el paradigma de que la gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del gobierno y todas las otras causas necesarias para que el gobierno pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respeto social. La gobernabilidad en el sistema democrático se puede expresar como la existencia de instituciones de gobierno tanto eficaces como legítimas, que traen como consecuencia la coordinación social necesaria para que el Estado pueda cumplir las demandas sociales establecidas como prioritarias por los ciudadanos.

Un número cada vez mayor de países se esfuerzan por establecer la gobernabilidad en un contexto democrático, enfrentando el reto de **consolidar instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos, teniendo preponderancia los pobres.** Ejemplo de este esfuerzo, son los esfuerzos encaminados por distintos programas sociales que buscan reunir a las personas para compartir modos de fomentar la participación, la responsabilidad y la eficacia en todos los niveles. Se busca en última instancia el mejorar el acceso a la justicia y la administración pública, y a **desarrollar una mayor capacidad para hacer llegar los servicios básicos a los grupos más vulnerables,** con un sistema confiable de rendición de cuentas hacia la sociedad.

¿CÓMO MEDIMOS LA “GOBERNABILIDAD”?

Los indicadores de Gobernabilidad desarrollados por el Instituto del Banco Mundial, **abarcan 212 países y territorios y se basan en 35 fuentes de datos diferentes** para captar información estadística de los países, y las opiniones de las decenas de miles de personas de todo el mundo que participan en encuestas de percepción, así como de miles de especialistas pertenecientes a organizaciones no gubernamentales y a los sectores público y privado.



Estos indicadores recopilan información sobre las capacidades de los Estados para **administrar los recursos públicos y generar políticas de forma eficiente y transparente** que respondan a las demandas sociales.

“Los indicadores de la gobernabilidad en el ámbito mundial y otras iniciativas de medición son útiles para promover un debate público sobre los problemas y los éxitos en materia de buen gobierno”, manifestó Aart Kraay, economista principal en el Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. “Al mismo tiempo, sin embargo, todo análisis de la gobernabilidad basado en indicadores empíricos debe ser realista en cuanto concierne a los límites de los datos existentes. En este respecto, es importante que los usuarios tengan debidamente en cuenta los márgenes de error indicados en el informe, pues reflejan las dificultades inherentes a la medición de la gestión de gobierno sea cual fuere el tipo de datos utilizado.”

¹ Tomassini, Luciano. “¿Qué espera la sociedad del Gobierno?” Editorial Universidad de Chile: 1994.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

Como se mencionó anteriormente, la evaluación de los indicadores se hace a través de la recopilación de información con distintas instituciones, las cuales, de acuerdo a su experiencia en el tema, asignan **una calificación de cero a uno a cada país, siendo cero una evaluación deficiente y uno una evaluación sobresaliente**. Ya recopilada esta información, el *World Bank Institute* promedia las evaluaciones, asignando pesos a cada institución de acuerdo a su precisión y cobertura a lo largo del tiempo.

Con el fin de ilustrar los aspectos más importantes que son evaluados por cada grupo de instituciones, a continuación se listan los seis indicadores evaluados para cada país, indicando los aspectos más relevantes y el número de instituciones que participan en la evaluación:

		Fuentes	Aspectos considerados en la evaluación
1.	Percepción de Corrupción	13	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de pagos adicionales para obtener contratos, licencias y permisos, controles de precios y a la producción, requerimientos de especial atención por parte de las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia.
2.	Estado de Derecho	16	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la propiedad, costos asociados al crimen, efectividad del sistema judicial, aceptación de la normativa vigente, su aplicación y confianza en las decisiones de los tribunales y aparatos de justicia.
3.	Efectividad de Gobierno	10	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la diversidad, representatividad del gobierno, y transparencia en el manejo del presupuesto, llevando un adecuado control de cuentas y registro de los gastos hechos por las dependencias de gobierno.
4.	Rendición de Cuentas	16	<ul style="list-style-type: none"> Libertades individuales, transparencia electoral, libertad de prensa, participación e integración social y política, transferencia ordenada de poder, concesión de intereses y rendición de cuentas por los funcionarios públicos.
5.	Estabilidad Política	7	<ul style="list-style-type: none"> Inusitadas demostraciones de violencia, malestar social en relación al papel de las instituciones de seguridad y justicia, y existencia de contiendas armadas entre la población y costos incurridos por los negocios derivados de la criminalidad.
6.	Calidad de la Regulación	9	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad en las normas que rigen la facilidad de iniciar negocios, los costos asociados, la igualdad entre nacionales y extranjeros y la protección a la propiedad; así como la certeza de inversionistas en la legislación.

En la tabla anterior solamente se lista el número de instituciones que participan en la evaluación del país, sin embargo, cada una de ellas tiene un peso distinto en la evaluación final del indicador. Después de una revisión de los pesos asignados a estas instituciones, a continuación listamos las más relevantes:

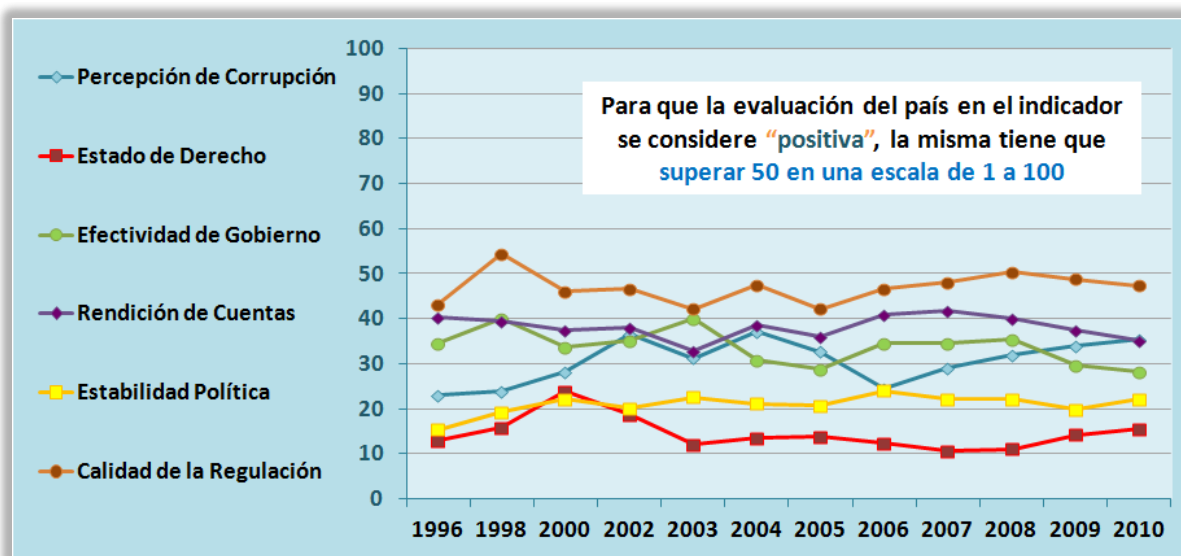
Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

Percepción de Corrupción	Estado de Derecho	Efectividad de Gobierno	Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Calidad de la Regulación
The Economist Global Insight WEF IPD (Francia) Bertelsmann IFAD	The Economist Global Insight IPD (Francia) Heritage Found. WEF Latinobarómetro	Global Insight WEF The Economist Political Risk IPD (Francia) Bertelsmann	Freedom House Bertelsmann The Economist IPD (Francia) Political Risk Global Insight	Global Insight The Economist IPD (Francia) iJet Security Risk Political Risk WEF	Bertelsmann The Economist Global Insight WEF IPD (Francia) Heritage Found.
81.8% de la evaluación	79.7% de la evaluación	81.9% de la evaluación	80.8% de la evaluación	82.0% de la evaluación	82.3% de la evaluación

Estos grupos de instituciones tienen a su cargo el mayor porcentaje de peso en la evaluación de Guatemala, por lo que será de vital importancia poder identificar cuáles son los aspectos que tienen mayor relevancia al momento de asignar una puntuación concreta al país. Al momento de describir los resultados obtenidos por Guatemala en la evaluación más reciente, se pondrá un énfasis especial en resaltar las evaluaciones y aspectos por mejorar según estas instituciones.

¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS PARA GUATEMALA?

Guatemala ha sido evaluada durante los últimos **15 años** por parte del *World Bank Institute* en cada uno de los seis indicadores listados anteriormente, por lo que nos permite describir la **tendencia sobre el desempeño del país** y su camino hacia implementar mejoras que impacten de forma positiva la gobernabilidad del país a través de la implementación de políticas públicas que respondan a las demandas sociales. A continuación presentamos una gráfica que ilustra esta situación:



Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

La gráfica nos muestra la evaluación de los seis indicadores de gobernabilidad en una escala de 0 a 100, en donde **un valor por encima de 50 nos indica un desempeño positivo de la variable respecto de los demás países evaluados** (212 países). Adicionalmente, los datos disponibles cubren el período entre 1996 y 2010, año en el que se recopilan los datos que estarán vigentes para el análisis durante el año 2011. Al respecto podemos decir que, en 15 años, el país no ha logrado mejorar las evaluaciones de sus indicadores, lo que se traduce en **un estancamiento durante cuatro períodos de gobierno consecutivos**.

Ahora bien, concentrándonos en la última información disponible para el país, y resaltando los resultados que otorgaron las instituciones con mayor peso en la evaluación, a continuación hacemos una disección más a detalle para Guatemala:

	Percepción Corrupción	Estado de Derecho	Efectividad Gobierno	Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Calidad de Regulación
Evaluación para Guatemala:	35.41	15.64	28.23	35.07	22.17	47.37
• The Economist	0.25	0.28	0.00	0.40	0.50	0.50
• Global Insight	0.38	0.31	0.44	0.44	0.56	0.38
• World Economic Forum	0.37	0.27	0.42	...	0.62	0.53
• Institutional Profiles (IPD)	0.25	0.36	0.30	0.64	0.58	0.45
• Bertelsmann Foundation	0.50	...	0.51	0.54	...	0.58
• IFAD Rural Performance	0.60	...	...	...	...	...
• Heritage Foundation	...	0.35	...	...	...	0.55
• Latinobarómetro	...	0.41	...	...	...	...
• Political Risk Services	...	...	0.50	0.58	0.63	...
• Freedom House	...	...	...	0.46	...	...
• iJet Security Risk Services	...	...	...	...	0.25	...

Es muy importante mencionar que cada una de las instituciones evalúa al país en una escala entre 0 y 1, donde una evaluación cercana a 1 implica un desempeño positivo en la variable. Ahora bien, la evaluación final se obtiene integrando los valores de todas las fuentes a través de un **promedio ponderado** de las evaluaciones, para posteriormente calcular el **percentil en el que se encuentra el país respecto de los demás países evaluados** (212 países en la evaluación 2010).

Adicionalmente, la tabla anterior nos ilustra que existen tres instituciones que tienen una alta injerencia en la evaluación de los seis indicadores, siendo éstas: *The Economist*, *Global Insight* e *Institutional Profiles* (IPD). Una institución adicional es *The World Economic Forum*, quien tiene un peso considerable en la evaluación de cinco de los indicadores, y una relevancia menor en la evaluación del indicador relacionado a la Rendición de Cuentas en el país.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

Estas instituciones se centran en documentos y metodologías producidos internamente, los cuales buscan evaluar aspectos concretos de cada uno de los temas cubiertos por los indicadores de Gobernabilidad. A continuación mostramos qué rubros son considerados por estas fuentes al momento de asignar una evaluación para Guatemala:



















Institución Evaluadora	Metodología de Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> The Economist 	A través del <i>"Democracy Index"</i> y de un grupo de corresponsales expertos en cada país, la institución evalúa la existencia de corrupción entre funcionarios, el exceso en procesos burocráticos, la continua presencia de crimen violento y organizado, transparencia y rendición de cuentas, cumplimiento de contratos, aplicación de la ley, concesión de intereses y el nivel de descontento social respecto de la gestión pública en temas de seguridad y justicia.
<ul style="list-style-type: none"> Global Insight 	Conjuntamente con el grupo de expertos en información sobre negocios con sede en Boston, una serie de corresponsales del <i>"World Market Research Center"</i> evalúa aspectos como costos asociados al pago de favores, inestabilidad, capacidad de los inversionistas de planificar con base en certeza sobre la legislación, costos impuestos a negocios debido a secuestros, extorción, violencia y asaltos, y grado de influencia de terceros en decisiones de jueces.
<ul style="list-style-type: none"> Institutional Profiles 	Esta institución, como dependencia del gobierno de Francia, utiliza información del Ministerio de Economía, Industria y Empleo, así como de la <i>"Agence Française de Développement"</i> . Se evalúa el funcionamiento de las instituciones políticas, la seguridad pública, la gobernanza a nivel local, libertad económica, coordinación entre las élites económicas y políticas, seguridad de las transacciones mercantiles, diálogo social, y apertura a una visión incluyente de desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> World Economic Forum 	Por medio de la encuesta realizada para el <i>"Global Competitiveness Report"</i> , el Foro Económico Mundial evalúa temas relacionados con la honestidad financiera de los políticos, desvío de fondos públicos y pagos adicionales para obtención de licencias, contratos o pago de impuestos, calidad de la infraestructura básica y de las instituciones educativas, costos asociados al crimen y la violencia, calidad de la policía, lavado de dinero, marco legal, evasión fiscal y protección a la propiedad.

COMPARACIÓN DE RESULTADOS CON LATINOAMÉRICA

Posterior a la revisión de los resultados obtenidos por el país, será de suma importancia poder comparar la situación de **Guatemala con los demás países en Latinoamérica**, lo cual nos dará un marco de referencia para identificar avances y retrocesos en la región. A la vez, este análisis nos permitirá identificar los países que han tenido un mejor desempeño en cada uno de los seis indicadores de gobernabilidad, sirviéndonos como *benchmark* al momento de querer implementar acciones concretas orientadas a mejorar la evaluación del país en el futuro cercano.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

La tabla a continuación nos muestra la evaluación obtenida por los países de la región en cada uno de los indicadores, vigente para el año 2011. Esta evaluación nos permite, adicionalmente, establecer un **ranking** según el promedio simple en la calificación obtenida en los seis indicadores.

		Promedio	Percepción Corrupción	Estado de Derecho	Efectividad Gobierno	Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Calidad de Regulación
1	 Chile	83.86	90.91	87.68	83.73	81.99	67.45	91.39
2	 Uruguay	75.88	86.12	71.09	70.81	86.26	77.36	63.64
3	 Costa Rica	70.02	72.73	64.93	64.59	80.57	68.40	68.90
4	 Brasil	56.63	59.81	55.45	56.94	63.51	48.11	55.98
5	 Panamá	54.97	45.45	51.18	60.29	62.09	46.70	64.11
6	 El Salvador	48.33	51.20	22.75	55.98	50.24	49.06	60.77
7	 México	45.58	44.50	33.65	61.72	52.13	22.64	58.85
8	 Perú	44.40	50.24	32.23	47.37	49.76	20.28	66.51
9	 Colombia	43.14	43.06	45.02	60.77	40.76	8.96	60.29
10	 Argentina	41.45	39.71	32.70	46.89	57.35	45.28	26.79
11	 R. Dominicana	37.01	22.01	24.64	31.58	51.18	46.23	46.41
12	 Bolivia	32.12	38.28	13.27	39.23	47.39	32.55	22.01
13	 Guatemala	30.65	35.41	15.64	28.23	35.07	22.17	47.37
14	 Honduras	30.07	21.05	23.22	30.14	32.70	27.36	45.93
15	 Paraguay	27.84	24.88	19.43	17.70	44.55	19.34	41.15
16	 Nicaragua	27.20	23.44	24.17	15.79	33.18	26.42	40.19
17	 Ecuador	22.59	20.10	11.85	29.19	37.91	25.47	11.00
18	 Venezuela	10.06	7.18	1.42	14.83	22.27	10.38	4.31

La tabla anterior nos muestra, además del ranking de los países, una situación interesante respecto al criterio de obtener una evaluación positiva. **De los 18 países, solamente 5 obtienen un promedio en los seis indicadores que supere la calificación de 50 sobre 100**, lo que nos permitiría inferir que cuentan con **niveles de gobernabilidad aceptables**. Por el contrario, el resto de países, incluido Guatemala, muestran serias deficiencias que merecerán una mayor atención al momento de sugerir estrategias de mejora.

Adicionalmente, existen ciertos patrones que merecen la pena resaltarse respecto a la evaluación en los indicadores de gobernabilidad:

- El indicador de **Estado de Derecho** presenta el menor promedio en la región, con sólo 5 países con una evaluación por encima de 50, y con la evaluación muy deficiente de Venezuela. Guatemala presenta un serio retraso en comparación con los demás países de la región, situándose **19.38 puntos por debajo del promedio regional**.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

- El segundo indicador que menor evaluación presenta es **Estabilidad Política**, el cual incluye variables relacionadas con la existencia de violencia. Lo más importante de resaltar es que la evaluación más alta la presenta Uruguay, con 77.36, y **sólo tres países muestran una evaluación por encima de 50** (Uruguay, Costa Rica y Chile). Guatemala se encuentra 14.7 puntos por debajo del promedio regional.
- El indicador mejor evaluado para toda la región es el de **Rendición de Cuentas**, con un promedio regional por encima de la línea de los 50 puntos (51.61). En este indicador existen **9 países (50%) con un puntaje por encima de 50**, con una calificación sobresaliente por encima de 80 para países como Uruguay, Chile y Costa Rica. Guatemala se encuentra 16.5 puntos por debajo del promedio regional.

COMENTARIOS FINALES

De forma práctica, la mejor forma de sugerir mejoras en la evaluación de los indicadores desarrollados por Banco Mundial, es **identificar los aspectos medulares que incidirían de forma positiva en los evaluadores**; aspectos que no solamente contribuyen a obtener mejores resultados, sino que mejoran las condiciones de gobernabilidad del país.

Posterior al análisis de las variables que se incluyen en la evaluación de cada indicador, de las instituciones que mayor peso tienen en la evaluación del país, y de los aspectos centrales en los que se enfocan dichas instituciones, a continuación se listan los **temas en los que se debiera trabajar en los próximos meses**:



- **Percepción de Corrupción:** presencia de corrupción en actividades relacionadas entre el sector público y la iniciativa privada, costos asociados a la obtención de favores políticos, imparcialidad en las decisiones de jueces, y reducción de los índices de impunidad.
- **Estado de Derecho:** cumplimiento de contratos, certeza jurídica en la aplicación de legislación civil, seguridad ciudadana, tráfico de armas y personas, extensión de la economía informal, corrupción de aduanas, corrupción entre funcionarios públicos, evasión fiscal y protección de la propiedad.
- **Efectividad de Gobierno:** calidad del servicio civil, capacitación de los funcionarios públicos, calidad de los servicios básicos, funcionalidad de la infraestructura, visión de estado plasmada en un plan estratégico multianual, y transparencia en el uso de fondos públicos.
- **Rendición de Cuentas:** intervención en la economía a través de cuotas y barreras comerciales, nivel de participación ciudadana a nivel local en la toma de decisiones, estabilidad institucional, rotación del personal técnico después de períodos electorarios, inclusión de las minorías en los puestos públicos, informes de cuentas a la población, aplicación de normas y calidad del ente supervisor.

Guatemala: Indicadores de Gobernabilidad

- **Estabilidad Política:** acciones violentas provenientes de organizaciones fuera de la ley (pandillas y grupos criminales) que generan reacciones de la misma índole por parte de la sociedad civil, riesgos ocasionados a los negocios e inversiones de capital debido al crecimiento de la inseguridad, confianza en instituciones de seguridad y justicia, e incremento en la violencia para influir en decisiones de gobierno, lo cual se traduce en inestabilidad política.
- **Calidad de la Regulación:** costos, tiempo y procedimientos asociados al inicio de negocios, regulación sobre la quiebra de negocios, legislación para promover la inversión en el área rural, existencia de trato igual a inversionistas local y extranjeros, protección a la propiedad intelectual, regulación de la piratería y el contrabando, y rigidez de la legislación laboral.

Esta información nos permite resaltar aquellos puntos sobre los que es necesario generar legislación, procesos y acciones para mejorar la gobernabilidad del país. Muy importante de mencionar es que no solamente basta con generar iniciativas de mejora e implementarlas, sino que **es necesario comunicar los resultados obtenidos de forma oportuna a las instituciones evaluadoras del país**, lo que permitirá que estos avances sean considerados al momento de evaluar a Guatemala.

Los retos pendientes que tiene el país deberán orientarse a un fortalecimiento de las instituciones a cargo de proveer servicios a la sociedad, trabajar a favor de mayor **transparencia** en el manejo de los fondos públicos, **consolidar un esquema sancionatorio** a cargo de un ente rector capaz de aplicar las normas relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos (i. e. Contraloría General de Cuentas), generar **señales positivas en cuanto al combate de la violencia**, lo cual incentivará mayores niveles de inversión en el país, y por último, ampliar los ámbitos de **participación de los grupos vulnerables** y con ello, tomar decisiones más inclusivas que generen compromiso entre los actores.



A manera de conclusión, es necesario trabajar con vistas a mejorar la gobernabilidad del país no sólo por el impacto positivo que generará en la evaluación del país y en la percepción de los inversionistas respecto de lo atractivo del país para destinar recursos. También será importante abordar el tema ya que un país con mayores niveles de gobernabilidad permitirá el florecimiento de una sociedad pacífica, que respete el orden jurídico vigente, acompañado de una **coordinación social que garantice a las personas el goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos y culturales**.

Parece sencillo generar un ambiente de gobernabilidad en el país, pero se necesita primero definir acuerdos y los objetivos a alcanzar, lo que brindará sostén y dirección al país en el largo plazo. **Un sistema será gobernable cuando esté estructurado de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionen y resuelvan sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos**, lo cual se traducirá en instituciones dentro de las cuales se formulen expectativas y estrategias para mejorar la realidad del país.