



## Un país más competitivo y una ciudadanía satisfecha

---

*El mundo ha cambiado a un ritmo veloz desde la última década del siglo pasado y los primeros años de éste siglo XXI. Los cambios en las personas y las empresas así lo demuestran. Sin embargo, los cambios en los gobiernos y la forma de la administración pública sigue un ritmo lento.*

---

### El problema: una regulación costosa y poco efectiva

La corriente de los cambios en la administración pública se ha hecho hacia el modelo de gestión para resultados, la cual ha tenido más avances en algunos países que en otros. Aún queda un camino importante por recorrer. En Guatemala el modelo de gestión para resultados recién ha salido al debate y se empiezan a tomar acciones al respecto. Para aportar al clima del debate de la gestión para resultados, es necesario aclarar que un modelo de gestión para resultados además de definir políticas y objetivos con metas a cumplir, debe tomar en cuenta la eficacia en la ejecución de las políticas, el impacto que tengan y su evaluación. El ¿Cómo? tiene un lugar importante en la gestión para resultados. La pregunta a contestar es: ¿Cómo se desarrolla la función pública? ¿Qué tan eficiente es? Una cultura de gestión pública para resultados, además de cumplir con las normas establecidas debe ayudar en la creación de valor para el ciudadano.

A pesar de todos los procesos de reforma que Latinoamérica ha experimentado durante las últimas décadas, la región sigue rezagada en cuanto a la eficiencia, simplicidad, transparencia y efectividad de sus regulaciones. Según el informe *Doing Business*,<sup>1</sup> un índice que compara la regulación a la que se enfrentan los negocios en cada país, la región ocuparía, en promedio, el puesto 95 de 183 países en materia del costo y la complejidad de sus procesos regulatorios. Los países de altos ingresos, por el contrario, ocuparían el lugar 30 de 183. Detrás de América Latina sólo se encontrarían los países de Asia del Sur y subsaharianos (en los puestos 117 y 137 respectivamente).

Guatemala se ubica en el puesto 97 de 183 países en el índice agregado de facilidad para hacer negocios.<sup>2</sup> Este índice comprende 11 áreas de regulación relacionadas con la operación de un negocio y mide el costo y dificultad asociada con su cumplimiento. (ver Tabla 1).

Sin embargo, no todo lo estamos haciendo mal, y eso es una señal que sí es posible hacer eficientes, simples y transparentes los procesos regulatorios. De diez indicadores que componen el informe Doing Business, Guatemala se ubica en tres de ellos en una mejor posición que el promedio regional: facilidad para obtener una conexión de energía eléctrica; acceso al crédito y registro de propiedades.<sup>3</sup>

**Tabla 1**  
**Facilidad para hacer negocios en Guatemala**  
**(ranking del país dentro de 183 países)**

Categoría	Posición en el 2012	Posición en el 2011	Cambio en las posiciones
Iniciar un negocio	165	163	-2
Obtener un permiso de construcción	151	144	-7
Obtener Energía Eléctrica	30	28	-2
Registrar una propiedad	23	22	-1
Acceso a crédito	8	8	sin cambio
Protección a inversionistas	133	131	-2
Pago de Impuestos	124	120	-4
Comerciar Internacionalmente	119	121	+2
Cumplimiento de contratos	97	99	+2
Resolver problemas de insolvencia	101	99	-2

Fuente: elaboración propia en base a información del informe *Doing Business*, 2012.

La metodología del informe Doing Business, toma en cuenta únicamente el ámbito formal de la economía. Sin embargo, las dificultades a las que se enfrenta un emprendedor en Guatemala son mayores, si se toma en cuenta que la mayoría de empresas en Guatemala son micro y pequeños negocios. El 90% de las empresas tiene menos de 5 trabajadores (ENCOVI 2006), un 50% de los emprendedores inicia su negocio con menos Q10,000; y el 80% de ellos vende menos de Q5,000 por mes (GEM 2013).<sup>4</sup> De esa cuenta, los procesos formales para iniciar un negocio en Guatemala cuestan el 52.5% del ingreso promedio per cápita, mientras que en Panamá cuestan 9.9%. Estos altos costos resultan prohibitivos para la mayoría de negocios en Guatemala, pues para iniciar un negocio se necesita completar 12 procedimientos distintos, mientras que en países de la región, como Panamá, se necesitan únicamente de 6. La cantidad de procedimientos necesarios para iniciar un negocio significan un retraso en el inicio de las operaciones, tiempo en el cual pudo haber perdido la oportunidad de negocios. Esta situación orilla a los pequeños empresarios a optar por la informalidad y encarece los costos de las empresas que no pueden evadir la formalidad.

Según el *Reporte Mundial de Competitividad*, que evalúa aspectos como el desarrollo social, medio ambiente y crecimiento económico, Guatemala ocupa la posición 84 de 144 países, mientras Panamá está en la posición 40 y Costa Rica en la 61. El pobre resultado de Guatemala, se explica en parte por un inadecuado clima de negocios, altos niveles de

burocratización en los procesos administrativos del gobierno, falta de eficiencia en la respuesta de la administración pública, exceso de regulación, poco conocimiento de la regulación existente, y altos costos derivados del cumplimiento de la regulación. No debiera extrañarnos que durante los últimos 10 años, la Inversión Extranjera Directa, como proporción del Producto Interno Bruto –PIB-, ha sido en promedio de 2%. Países de la región con características similares a las de Guatemala mantienen tasas cercanas al doble de este valor. La meta en los próximos años debe enfocarse en revertir esta tendencia, incrementar la atracción de inversiones y así generar empleos, para darle a la población oportunidades de mejorar su nivel de vida.

El problema de la complejidad y costos de los trámites y procesos administrativos no se limita a asuntos económicos-empresariales. Usualmente se da más importancia a este problema en el ámbito empresarial debido al impacto directo que tiene sobre la actividad económica. Si bien el informe Doing Business es una metodología enfocada en la operación de las empresas, algunos de sus componentes de son válidos para la población en general. Uno de estos aspectos es el que mide la facilidad con la que se puede registrar un bien inmueble. A pesar que Guatemala sale bien evaluada en este indicador (en el puesto número 23 de 183), la evidencia muestra que todavía existe margen para mejorar. En Guatemala se requieren de 23 días para registrar un bien inmueble mientras que en Colombia se necesitan 15 días. Otra de estos aspectos de validez general es el de cumplimiento de contratos. En Guatemala se necesitan 1,459 días para hacer que el sistema de justicia haga cumplir un contrato y tiene un costo promedio del 26.5% del valor del reclamo. En Nicaragua, un país más pobre que Guatemala y con un costo de cumplimiento de contratos similar (26.8% del valor del reclamo), hacer cumplir un contrato a través de las cortes de justicia toma 409 días (¡casi tres años menos!).

### **Mejorando la eficiencia del Estado: la reforma a los macrosistemas**

Para que pueda llevarse a cabo una gestión para resultados, debe tenerse en cuenta una serie de normas generales que regulan las funciones que le competen al gobierno. A este conjunto de normas se le denomina las “macro leyes” pues abarcan toda la administración pública. Los macro sistemas más importantes a tomar en cuenta al momento de construir un Estado moderno son:

Contratación del empleado público: deben eliminarse las rigideces que existen en la administración del recurso humano del sector público. Es necesario establecer incentivos adecuados para que el personal se desempeñe en forma eficiente y eficaz.

Sistema de compras y contrataciones del Estado: la contratación de bienes o servicios enfrenta algunos obstáculos al aplicar la ley, lo que dificulta la participación de más ofertantes y provoca que los eventos sean menos competitivos.

Ley del Organismo Ejecutivo: es preciso adecuar la ley del organismo ejecutivo con las leyes de descentralización, para la efectiva descentralización de las actividades administrativas que provoquen una mejora en la eficiencia de la ejecución.

## El camino a seguir: simplificación y efectividad

La simplificación de trámites es un primer paso para mejorar la competitividad del país. Panamá entendió esto en el año 2005, cuando una iniciativa de modernización del Estado creó el programa “E-Government”, cuyo objetivo era facilitar el cumplimiento de trámites. Este programa consiste en una plataforma digital que entrelaza las distintas entidades gubernamentales y elimina en los trámites sucesivos los requisitos que ya se hayan cumplido anteriormente frente a otra autoridad. Colombia desarrolló un proyecto similar, y ambos países son ejemplo para el resto de países de América Latina. Guatemala, sin embargo, sigue sin desarrollar reformas amplias y sostenibles en el tiempo que permitan la modernización del Estado en este aspecto.

Mejorar la calidad de los trámites, de manera que sean más rápidos, sencillos y fáciles de cumplir, debe ser parte de una cultura de hacer gobierno enfocada en la obtención de resultados, empoderar al ciudadano frente al Estado. Para alcanzar este objetivo se requiere

---

Mejorar la calidad de los trámites debe ser parte de una cultura en donde se empodera al ciudadano frente al Estado.

---

adoptar una serie de principios rectores tales como el principio de buena fe en el ciudadano; la existencia de una fundamentación legal que ampare el trámites o requisitos que se exige al ciudadano; prohibir la exigencia de requisitos y pagos previamente acreditados ante otra entidad de la administración pública; divulgar procedimientos y trámites que deben cumplirse frente a cada entidad de gobierno; gratuidad y disponibilidad de formularios administrativos que deban completarse para la realización de trámites; mecanismos directos y ágiles que atiendan y solucionen las quejas de los ciudadanos; uso de medios tecnológicos que faciliten los procesos, etcétera.

Para que la racionalización de trámites sea creíble antes los ojos de inversionistas, empresarios, población y sector público, es necesario que se adopte como parte de una estrategia más amplia de modernización y gestión por resultados. Además, es necesario que sea de carácter transversal para incluir instituciones que están fuera de la esfera del Organismo Ejecutivo, tales como la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–, la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–, y municipalidades.

A la fecha se desconoce el número exacto de trámites y procesos administrativos que los ciudadanos y empresas están obligados a realizar en sus operaciones cotidianas. El Programa Nacional de Competitividad –PRONACOM– ha iniciado esfuerzos en esta vía, desarrollando un portal en línea con el cual se puede acceder al inventario de trámites relacionados con la actividad productiva, de inversión, ambiental, calidad, etcétera. Esta es la primera acción que se toma para concentrar en un solo sitio el acceso a la información, comprensión y cumplimiento de trámites. Hace falta expandir este tipo de iniciativas a otros ámbitos de la vida diaria de la ciudadanía.

---

<sup>[1]</sup> Doing Business 2012: Doing Business on a More Transparent World. Washington: The World Bank, p.3.

<sup>[2]</sup> Ibid, p.98.

<sup>[3]</sup> Un décimo primer indicador (regulaciones laborales) no se incluyó en el informe final del Doing Business 2012.

<sup>[4]</sup> Global Entrepreneurship Monitor, Reporte Anual 2012. Universidad Francisco Marroquín, 2012 (pendiente de publicación).

## CIEN propone:

- Adoptar un modelo de gestión para resultados. Se deben definir políticas, objetivos y metas a cumplir y hacerlo de forma eficaz y eficiente. Un modelo de gestión para resultados debe ayudar en la creación de valor para el ciudadano.
- Modernizar las “macro-leyes”. Las leyes que rigen al Organismo Ejecutivo o macrosistemas deben adecuarse a una administración por resultados. Tal es el caso de la ley de Contrataciones del Estado, la del Presupuesto General, las normas del gasto público y la de la Contraloría General de Cuentas. Estas leyes demandan una serie de procesos y tiempos que dificultan el funcionamiento efectivo del gobierno.
- Crear un sistema para la racionalización de trámites. Para ello es necesario:
  - a) Definir la dependencia o dependencias responsables de llevar a cabo la racionalización de trámites. Se recomienda contar un ente encargado de la coordinación, y un órgano técnico que asista en el proceso de identificación e implementación de la racionalización de trámites;
  - b) Elaborar un inventario de los trámites y procedimientos administrativos más importantes dentro de la vida diaria de los ciudadanos;
  - c) Crear un registro unificado de trámites con la intención de mantener un estrecho control sobre los trámites y procedimientos administrativos existentes, y monitorear su reducción y/o creación de otros;
  - d) Establecer un listado prioritario de trámites y procedimientos administrativos que serán objeto del proceso de racionalización. Se sugiere iniciar con aquellos que más afecten a la población en general y a la competitividad de las empresas. Aquellos en donde existen más quejas respecto al costo, servicio o corrupción.
- Reducir los costos de búsqueda de información a los ciudadanos. Se requiere una plataforma de información que permita que todos los ciudadanos puedan obtener a bajo costo información fidedigna y actualizada acerca de los trámites y procesos administrativos para cada uno de los servicios que la administración pública presta a la ciudadanía. Además, es importante que esta plataforma de información esté acompañada de un mecanismo efectivo de quejas y denuncias.
- Tener un compromiso del más alto nivel para simplificar los trámites. Cualquier modificación de trámites tiene consecuencias administrativas y jurídicas que podrían implicar cambios fundamentales en la forma en que el gobierno central, gobiernos locales y otras entidades públicas se relacionan entre sí y frente al ciudadano. Situación que demanda el compromiso político de las más altas autoridades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial respecto de los cambios que dicho proceso pudiera demandar.

---

**Postura institucional:** Para mejorar las relaciones del Estado con la población, es necesario adoptar un modelo de gestión para resultados, modernizar las macro leyes y crear un sistema para la simplificación de trámites.