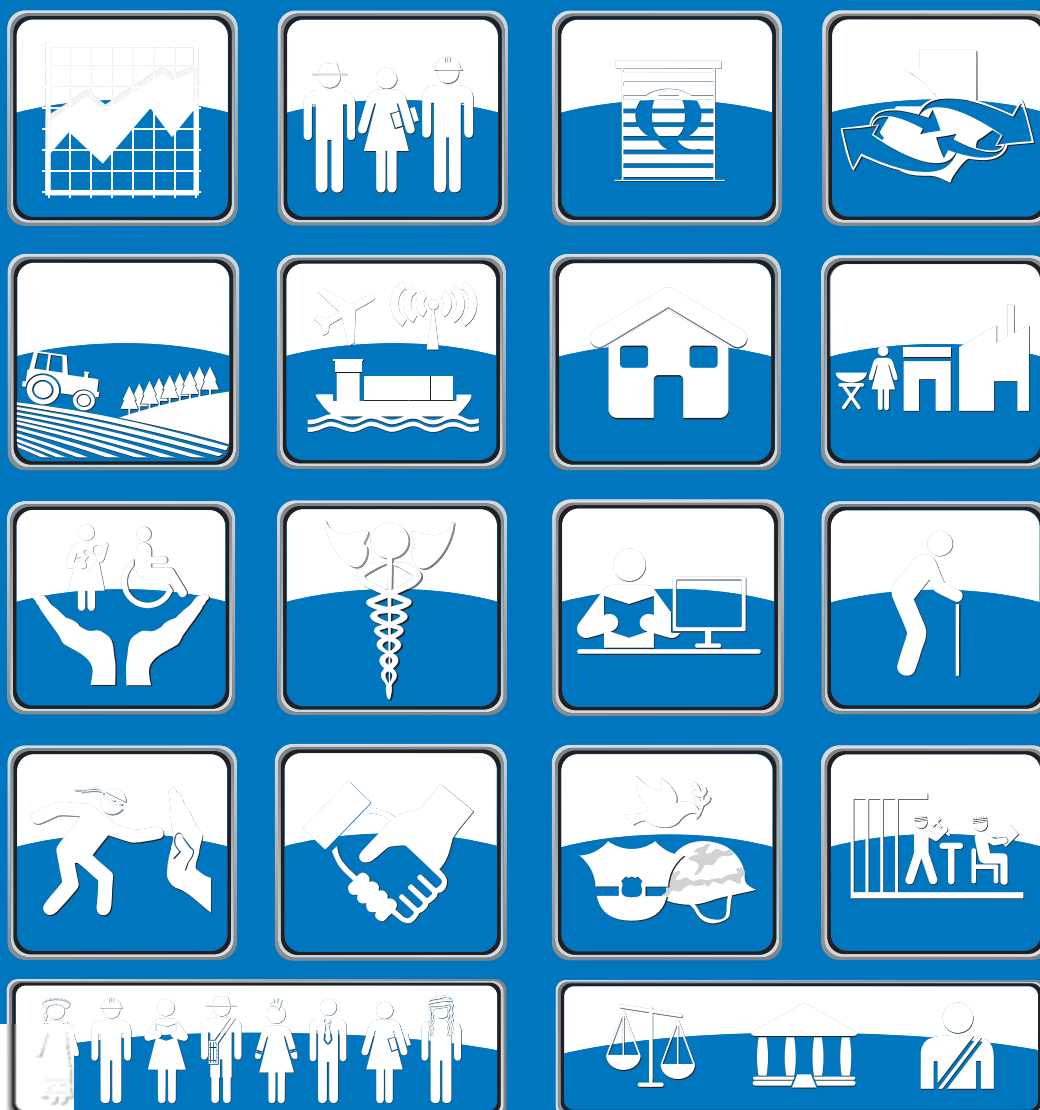


¡Un proyecto que marca el rumbo!

# LINEAMIENTOS

## DE POLÍTICA ECONÓMICA, SOCIAL Y DE SEGURIDAD PARA GUATEMALA

### 2011-2021



**CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES**





Centro de Investigaciones Económicas Nacionales  
- CIEN -

# LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

ECONÓMICA, SOCIAL  
Y DE SEGURIDAD  
PARA GUATEMALA  
2011-2021

---

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

Guatemala, julio 2011

Primera edición  
Guatemala, julio 2011

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, incluyendo el diseño tipográfico y de portada, por cualquier medio, electrónico o mecánico, siempre que se cite la fuente.

Diseño de portada: TEQUILA \ Guatemala

Al documento puede accederse a través de la dirección web:

[www.cien.org.gt](http://www.cien.org.gt)

*A todos los guatemaltecos, especialmente los más pobres*



# Declaración de propósitos

---

De cara al presente proceso de Elecciones Generales 2011, Guatemala se encuentra en un momento propicio para impulsar una propuesta de transformación que busque de manera pertinente el desarrollo económico, social y de seguridad del país y de sus habitantes. Es decir, es un momento favorable para afrontar los desafíos que hoy lastiman profundamente a su población.

El proyecto Lineamientos es una propuesta que de forma integral sugiere cambios para la próxima década en las áreas económica, social y seguridad tomando en cuenta la situación actual del país; a fin de que los distintos actores, especialmente los funcionarios públicos, focalicen sus esfuerzos en acciones que se traduzcan en mejoras sensibles de la calidad de vida de todos los guatemaltecos, alrededor de tres objetivos: a) acelerar y mejorar el crecimiento económico; b) promover el desarrollo social; y, c) mejorar la seguridad ciudadana.

El trabajo se llevó a cabo en dos fases que se diseñaron luego de revisar experiencias anteriores, consultar expertos, estudiar otros países, compartir las propuestas con líderes de distintos sectores y discutir con profesionales y la población en general. ¡Deseamos involucrar a los guatemaltecos a ser parte de la solución!

La primera constó en realizar un diagnóstico compartido sobre los problemas de interés público prioritarios en 20 campos de estudio, en tres áreas distintas.

La segunda fase inició tras una validación interna de la información mediante un proceso de consulta en espacios de discusión denominados “Comisiones de Trabajo”. Otra modalidad de consulta empleada, en algunos campos, fueron reuniones de trabajo “cara a cara” con especialistas que realizaron aportes técnicos de mayor profundidad. Discutimos y conversamos a partir de nuestros análisis con los equipos técnicos de los partidos políticos.

La metodología también incluyó el apoyo de expertos internacionales y de otros técnicos locales, para definir los lineamientos de política pública a implementar durante los siguientes diez años. Finalmente, compartimos nuestros conocimientos con los medios de comunicación.

Este deseo por marcar un rumbo sobre las reformas necesarias para el país no es un ejercicio nuevo. En septiembre de 1990 el CIEN publicó, por primera vez, sus “Lineamientos de política económica y social”. Con leves variantes en el título, en los motivos y en la postura, el hecho se repitió en 1995, en 1999 y en 2003. Los cuatro documentos anteriores estaban unidos por una misma columna vertebral, algunas de cuyas vértebras fundamentales son éstas: a) se trabaja de cara a unas elecciones próximas; b) se piensa en una perspectiva de largo plazo; c) se reconoce una situación de pobreza y se apuesta por el desarrollo económico, en igualdad de oportunidades, para superarla; d) se invita a cada guatemalteco a participar en la construcción de una Guatemala próspera y pacífica. En esta edición se formulan un conjunto de recomendaciones y líneas de acción para desarrollar aspectos fundamentales de la política económica, social y de seguridad del país en el período 2011-2021, y que corresponden a un resumen de los 20 campos analizados.

Esta es nuestra quinta entrega de Lineamientos... si la terquedad es un vicio, la tenacidad es una virtud: fe y esperanza, ilusión y ganas de seguir luchando.

Cuando más arrecia la turbulencia es cuando más se necesita tener el pulso firme, la visión clara y el rumbo definido. No será fácil, pero sí posible con la colaboración de todos. ¡Lo invitamos a construir una Guatemala próspera y segura en la que todos nos sintamos realizados, orgullosos y felices!





# Índice

---

1. ¿Qué es CIEN? .....	10
1.1. Principios que nos inspiran .....	10
1.2. Bases para el desarrollo .....	11
2. El héroe, la princesa y el dragón .....	12
3. El daño que han causado los dragones.....	14
3.1. Se ha vulnerado la vida y la propiedad de los guatemaltecos. ....	14
3.2. Se han vulnerado los sueños de los guatemaltecos de un futuro mejor.....	15
3.3. Se ha vulnerado la esperanza de los guatemaltecos por ser dueños de su destino .....	15
4. El futuro que tendremos si no actuamos.....	16
4.1. Si no encontramos guatemaltecos con coraje .....	16
4.2. Si no encontramos guatemaltecos solidarios .....	17
4.3. Si no encontramos guatemaltecos con determinación .....	19
5. Llamando a los guatemaltecos: el futuro que podemos crear .....	22
5.1. Un llamado a los guatemaltecos.....	22
5.2. La Guatemala que queremos.....	22
6. Conociendo a nuestros dragones, nuestros desafíos a superar .....	26
6.1. Metodología de Diagnósticos de Crecimiento.....	26
6.2. Metodología de Diagnósticos de Crecimiento para Guatemala .....	27
7. Con coraje: logrando la seguridad ciudadana en Guatemala .....	30
7.1. Incrementando la prevención de la violencia.....	30
7.2. Impulsando la resolución pacífica de conflictos .....	43
7.3. Renovando la Policía Nacional Civil .....	50
7.4. Precizando el rol del ejército .....	61
7.5. Mejorando el sistema penitenciario .....	69
7.6. Modernizando la gestión administrativa del Ministerio de Gobernación .....	76
8. Con solidaridad: incrementando el capital humano en Guatemala .....	82
8.1. Mejorando la calidad educativa en Guatemala .....	83

8.2.	Mejorando la salud en Guatemala.....	96
8.3.	Mejorando la provisión de agua potable y saneamiento .....	106
8.4.	Reduciendo la pobreza en Guatemala .....	109
8.5.	Mejorando las viviendas de los guatemaltecos .....	116
8.6.	Previendo para el futuro .....	122
9.	Con justicia: creando un Estado para todos los guatemaltecos .....	130
9.1.	Atrayendo y manteniendo servidores públicos de alto nivel .....	131
9.2.	Mejorando las compras y contrataciones del Estado .....	138
9.3.	Creando igualdad de oportunidades entre guatemaltecos de distintas culturas .....	145
9.4.	Mejorando la provisión de servicios de forma descentralizada .....	151
9.5.	Mejorando los órganos de control.....	159
10.	Con determinación: generando empresarios y empleados formales en Guatemala .....	164
10.1.	Reformando el mercado laboral .....	164
10.2.	Incrementando la productividad de las MIPYMES.....	175
10.3.	Generando una economía globalizada y competitiva .....	183
10.4.	Incrementando la competitividad rural y mejorando el manejo de cuencas.....	192
10.5.	Mejorando y ampliando la infraestructura logística.....	202
10.6.	Mejorando la provisión y cobertura del servicio eléctrico .....	205
11.	Con responsabilidad: haciendo un esfuerzo colectivo para aumentar los recursos fiscales.....	210
11.1.	Situación actual .....	211
11.2.	Desafíos a superar.....	220
11.3.	Lineamientos para una política tributaria.....	221
12.	Construyendo Lineamientos .....	226
12.1.	Objetivos de Lineamientos 2011-2021 .....	227
12.2.	Metodología de Lineamientos .....	228
13.	Equipo de trabajo.....	236

# 1. ¿Qué es CIEN?

---

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- es una entidad privada, no lucrativa, política pero no partidista, fundada en 1981.

Su misión es mejorar las condiciones de vida de las personas, mediante propuestas basadas en el estudio técnico, analítico y riguroso de los desafíos relacionados con la promoción del bienestar en su debido contexto.

El CIEN tiene como propósito **impulsar el desarrollo de Guatemala** mediante:

- El estudio técnico de los problemas económicos y sociales de Guatemala.
- El conocimiento y análisis de los mismos.
- El planteamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad nacional.

## 1.1. Principios que nos inspiran

**El ser humano es el principio y fin de todos los esfuerzos.** El ser humano es el actor y la razón de ser del desarrollo económico y social. Asimismo, es a quien se dirigen las acciones y políticas del estado. La persona tiene derechos contra los que nadie puede atentar, y que deben ser reconocidos y respetados por todos. El más importante de ellos es el respeto a su vida e integridad personal. Un régimen que no garantiza la vida e integridad personal de los ciudadanos o que atenta conscientemente contra ellos está en flagrante contradicción contra los principios en los que se ha fundado una sociedad.

**La libertad es un derecho básico de toda persona.** Al hombre sólo se le concibe como ser libre. El hombre se realiza como individuo y como ser social en el ejercicio responsable de su libertad. Todos estamos llamados a responder por nuestros actos y por las consecuencias que se deriven de ellos. El ejercicio de la libertad en sus diferentes facetas (libertad de asociación, de empresa, de expresión) es un derecho inherente a cada persona, y no tiene más límites que la prohibición moral de no hacer a otros lo que no se quiere para sí mismo y las prohibiciones impuestas por el marco jurídico de un Estado de Derecho.

**El derecho a la propiedad es inherente a la condición del hombre.** El respeto a la propiedad privada es condición necesaria para tener un orden social justo, para preservar la armonía entre los hombres y para trabajar eficientemente en la administración de los bienes. Las personas tienen derecho a poseer y usar lo que en justicia hayan adquirido. Para garantizar el derecho a la propiedad es necesario que el Estado tenga los mecanismos para preservarlo y procure el cumplimiento de los contratos.

**El bien común es el resultado de la libertad individual y de la sociedad.** La búsqueda del bien común es un permanente desafío para el Estado. El ideal de toda sociedad es la consecución del bien común, que podría definirse como el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos los miembros de la sociedad alcanzar su plena realización personal. En principio, el ejercicio de la libertad dentro de un marco institucional justo, en el que prevalece un Estado de Derecho le permitiría a los individuos

alcanzar el bien común por su cuenta. Pero existen personas que no tienen las oportunidades para desarrollarse plenamente por sí mismas, así como tareas que no pueden realizarse individualmente. En ese sentido, la consecución del bien común requiere del ejercicio de la libertad individual y de un Estado que garantice el orden institucional y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. La igualdad de oportunidades implica, necesariamente, una visión solidaria de la sociedad.

**El papel del Estado debe tener un carácter subsidiario.** Para lograr el desarrollo de los individuos y de la sociedad misma, el papel del Estado debe tener un carácter subsidiario. Esto implica que el Estado desarrollará las actividades que los individuos como tales, o libremente asociados, no puedan desarrollar. La aplicación del principio de subsidiariedad permite liberar la creatividad humana, así como tener un Estado que apoya en la consecución del bien común. Debe haber tanta iniciativa individual como sea posible y solamente tanto Estado como sea necesario.

## 1.2. Bases para el desarrollo

Basado en que el ser humano es el principio y fin de todos nuestros esfuerzos, creemos que el desarrollo del país debiera basarse en:

**Libertad Individual.** Se considera la libertad individual como la única forma en que cada persona, sometida a normas de conducta, desarrolla sus capacidades, orientadas a la consecución de sus fines particulares. Esto implica la reducción de la coacción arbitraria, particularmente del Estado.

**Estado de Derecho.** Consiste en la vigencia de un orden constitucional, con leyes estables, generales e iguales para todos, que el Estado debe respetar; en la reducción al mínimo posible de la coerción de los ciudadanos por parte del Estado; en el respeto a la propiedad privada y en la libertad para producir, comerciar y consumir sin privilegios.

**Economía de Mercado.** Es una forma social de división del trabajo, que busca el bien común a través de la cooperación libre de las personas. Se fundamenta en un sistema de precios como fuente básica de información, exige la libre manifestación de la competencia, entiende el papel del Estado sobre la base del principio de subsidiariedad, y permite el mejor aprovechamiento de los recursos productivos mediante el intercambio libre de la propiedad.

**Estado Subsidiario.** El rol del Estado debe ser subsidiario; es decir el Estado no debe arrogarse funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos, como individuos libremente asociados. El Estado no es el principal promotor y agente del progreso colectivo. Su papel debe ser de apoyo a las condiciones que permitan la mejor realización de los esfuerzos individuales y comunitarios.

**Sociedad Solidaria.** La búsqueda del bienestar integral de las personas implica una estrategia de desarrollo económico, que debe traducirse en la participación de un mayor número de guatemaltecos en el proceso productivo. La estrategia social persigue la eliminación progresiva de la extrema pobreza, sin que reduzca la oportunidad del crecimiento y desarrollo integral.

## 2. El héroe, la princesa y el dragón

---

El antropólogo James D. Sexton cuenta, en su recopilación de cuentos populares en los alrededores del lago de Atitlán<sup>1</sup>, la historia de un héroe cuyas buenas acciones le permitieron casarse con la princesa del reino, llena de virtudes, belleza y poderes mágicos. Tras casarse, ambos, con **determinación**, decidieron buscar su fortuna en otro lugar. Así que, luego de pensarlo, deciden buscar un pueblo a la orilla del mar donde vivir felices.

Viajaron durante muchas semanas. Cuando encontraron un pueblo que prometía ser el de sus sueños se enteraron que un dragón aparecía todos los días para devorar a los lugareños. Para calmar el hambre del monstruo y evitar mayores desastres, en el pueblo se había decidido que cada día una de las familias del pueblo debía dejar en la arena a uno de sus hijos o hijas para que fuese devorado.

Cuando nuestro héroe y la princesa llegaron al pueblo, lo hacen de noche. Conocen y cenan con la familia que, casualmente, era la que debía sacrificar a su hijo, el último que les quedaba. Lo trágico de la situación impresionó a la pareja, así que se comprometieron a ayudar, decidieron ser **solidarios**. Pero no sólo decidieron actuar por ser solidarios, sino también por ser **responsables**: si sus hijos vivirían en dicho pueblo, debían protegerlos del dragón. Por ello, le dijeron a la familia que el hijo no debía ir a la playa. En su lugar, planificaron una nueva estrategia con dos perros llenos de **coraje** para desafiar al dragón.

Cuando el dragón llegó a la playa, era tal su hambre que, al no encontrar a ningún joven para comer, decidió comerse a los perros. Pero estos perros no eran comunes. Entre los perros y el héroe habían planificado destruir al dragón. Para lograrlo, los perros se dejarían comer y, una vez adentro aprovecharían a comerse las tripas e intestinos del dragón. Así que de esa manera, los perros lograron derrotar al dragón y salieron ilesos a contarle a la pareja lo que habían logrado. De esa manera, el pueblo decide que lo **justo** es ofrecerle al héroe, a la princesa y a los perros la fortuna de vivir bien, rodeados de alegría.

Al igual que el héroe y la princesa, los guatemaltecos están buscando su buena fortuna en un mundo de bosques y selvas frondosas, de ríos, mares y lagos que fecundan su tierra, de oportunidades por descubrir. Pero, al igual que ellos, deben afrontar una serie de obstáculos, una serie de dragones que día a día reclaman un sacrificio en la forma de su pobreza, de su hambre, de su falta de oportunidades y, al final, de su vida. La situación no es sencilla. Los dragones ya han hecho mucho daño en el país. Y, sin embargo, el daño que pueden causar en el futuro es aún mayor.

Por lo mismo, al igual que el héroe, la princesa y el pueblo, los guatemaltecos necesitan tener **coraje**, ser **solidarios**, ser **responsables**, ser **justos** y tener la **determinación** para desafiar los dragones que tienen frente y poder vencerlos de una vez y para siempre.

---

<sup>1</sup> Sexton (1992). Mayan Folktales. Folklore from Lake Atitlán, Guatemala. University of New Mexico Press. La historia, que se ha abreviado aquí tiene el título siguiente: "The man who changed into a God".



### 3. El daño que han causado los dragones

Guatemala ha sufrido el daño de una serie de dragones que, con sus largos dientes y su aliento de fuego, han destruido la vida, los sueños y las esperanzas de muchos niños, jóvenes y adultos. Tener en claro el daño no es ser pesimista o auto-flagelarnos. Al contrario, es necesario para rendirles tributo, para asumir la responsabilidad de lo que ha ocurrido y, por lo mismo, reconocer la importancia de ver al futuro. Ver al futuro con ojos distintos, con los ojos de que hemos aprendido la lección que el pasado nos ofrece.

#### 3.1. Se ha vulnerado la vida y la propiedad de los guatemaltecos.

La inseguridad y violencia se han convertido en la preocupación más grande de los guatemaltecos. En el año 2011, distintas encuestas de opinión señalan que siete de cada diez personas consideran que es el problema más importante por resolver.

Dicha preocupación es legítima. En los últimos cinco años, la tasa de homicidios ha estado alrededor de los 45 homicidios por cada 100,000 habitantes. Es decir, un 80% mayor de lo que era en el año 1999.

La situación de seguridad en Guatemala es preocupante cuando se compara con el resto del mundo. Según el documento Estado de la Nación (2008), Guatemala muestra una alta tasa de homicidios; con armas de fuego; y, de robos (ver **Tabla 3.1**). A nivel regional, según FOCAL (2010), Guatemala es el cuarto país con la tasa de homicidios más alta, detrás de Honduras (67), El Salvador (55), y Venezuela (48).

**Tabla 3.1. Estadísticas comparativas de crimen (2006)**

Indicadores de inseguridad objetiva)	Muy alto	Referencia	Alto	Promedio	Bajo	Muy bajo	Referencia	Guatemala 2006	Guatemala 2009
Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (2006)	>50	Sudáfrica	50>x>30	30>x>18	18>x>2	<2	Canadá, Reino Unido	47	46
Porcentaje de homicidios con armas de fuego (2005)	>80	Puerto Rico	80>x>65	65>x>50	50>x>35	<35	Canadá, Alemania	71	83
Tasa de robos por 100,000 habitantes (2006)	>100	Rusia, Italia	100>x>68	68>x>37	37>x>5	<5	Albania, Azerbaiyán	105	111

Fuente: Estado de la Nación (2008), actualizado con información de la Policía Nacional Civil (2010) y PDH (2009).

### 3.2. Se han vulnerado los sueños de los guatemaltecos de un futuro mejor

No todos los guatemaltecos han podido soñar con un mejor futuro, porque no todos los guatemaltecos cuentan con las mismas oportunidades para alcanzar su desarrollo y competir. Algunos datos ilustran esta situación:

- **No todos tienen la salud para lograr un mejor nivel de vida.** La desnutrición en los primeros dos años de vida tiene efectos desastrosos e irremediables en las capacidades mentales de las personas. La tasa de desnutrición crónica de niños entre 0 a 5 años es de 43% lo que sitúa Guatemala dentro de los 20 países del mundo con mayor desnutrición.
- **No todos tienen los conocimientos para lograr un mejor nivel de vida.** El promedio de escolaridad es de 5.6 años y sólo de 3.8 en el área rural (ENEL, 2010). Si bien en las últimas dos décadas los años de escolaridad se incrementaron un 41%, con la misma tendencia tomará 60 años para llegar al promedio de escolaridad que alcanzó Latinoamérica y el Caribe en el año 2010.
- **No todos están en capacidad financiera para lograr un mejor nivel de vida.** Alrededor del 51% de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza y el 15% en pobreza extrema (ENCOVI, 2006).

### 3.3. Se ha vulnerado la esperanza de los guatemaltecos por ser dueños de su destino

Guatemala está desperdiciando las oportunidades que el mundo le ofrece para que sus ciudadanos sean prósperos. El Producto Interno Bruto -PIB- apenas ha logrado mantener un crecimiento de aproximadamente 3%, escasamente por arriba de la tasa de crecimiento de la población de 2.6% y muy por debajo de la meta de 6% establecida en los acuerdos de paz. A este ritmo de crecimiento económico, el país requeriría más de 20 años para duplicar sus ingresos, mientras otros países en desarrollo, como India, China e incluso Perú o Panamá, lo estarían haciendo en menos de una década.

Guatemala ha tenido oportunidades para crecer a un mayor ritmo. En treinta años, Guatemala pasó de representar 15% del PIB per cápita de Estados Unidos a menos de 11%. Esto muestra que incluso teniendo las oportunidades de crecer junto con su principal socio comercial, Guatemala no ha podido hacerlo.

Mientras esas oportunidades se desaprovechan, los guatemaltecos tienen que resolver cómo generan los ingresos suficientes para cuidar de sus familias. Ante ello, el 68.0% de la Población Económicamente Activa (PEA) labora en el sector informal. Del total de la PEA en el sector informal, 49.3% son empleados en un entorno en donde no existen beneficios laborales, salario mínimo o estabilidad laboral. El resto, 69.7%, son auto-empleados, muchos de los cuales no cuenta con la educación o la capacitación técnica<sup>2</sup> para administrar exitosamente una empresa.

---

<sup>2</sup> Los autoempleados del sector informal tienen 8.9 años de escolaridad y un 9% ha recibido capacitación en los últimos 12 meses (ENCOVI, 2006).



## 4. El futuro que tendremos si no actuamos

---

*“¿Cómo se mide la libertad en los individuos y en los pueblos? Por la resistencia que hay que vencer, por el esfuerzo que cuesta mantenerse arriba. Al tipo más elevado de hombre libre hay que buscarlo allí donde constantemente hay que vencer la mayor parte de las resistencias: a dos pasos de la tiranía, en el límite del peligro de caer en la esclavitud”.*

Friedrich Nietzsche.  
El ocaso de los ídolos

Los dragones siguen al acecho. El daño que han causado se queda chiquito con el daño que ellos pueden llegar a causar.

Necesitamos tener claro qué ocurrirá si no actuamos, si dejamos que el tiempo pase. De lo contrario, caeremos en un optimismo ciego, ignorantes del reto que tenemos. Necesitamos tener claro que, en la ausencia de un cambio en la dirección y en la implementación de las políticas públicas en Guatemala, estamos arriesgando nuestro futuro y el de nuestros hijos. Necesitamos tener claro que, sin guatemaltecos valientes dispuestos a cambiar el futuro, los dragones seguirán destruyendo la vida, los sueños y las esperanzas de muchos niños, jóvenes y adultos.

### 4.1. Si no encontramos guatemaltecos con coraje<sup>3</sup>

En la ausencia de guatemaltecos con coraje, los dragones seguirán atacando:

- **Homicidios.** Entre los años 2011 y el 2021 habrán sido asesinados 84,060 guatemaltecos<sup>4</sup>. Esto significa que, si al año 2010 era asesinada 1 persona cada 79 minutos, al año 2021 será asesinada 1 cada 62 minutos.
- **Homicidios violentos.** Entre los años 2011 y el 2021 habrán muerto 66,805 guatemaltecos por arma de fuego<sup>5</sup>.
- **Robos.** Entre los años 2011 y el 2021, 789,925 guatemaltecos habrán sido víctimas de algún robo<sup>6</sup>. Esto equivale a que en el año 2021 un guatemalteco sea víctima de robo cada 7 minutos.

---

<sup>3</sup> Estos no son todos los efectos, sino algunos que indican la gravedad de mantener el status quo.

<sup>4</sup> Asumiendo que se mantiene la tasa de 46 homicidios por cada 100,000 habitantes, el promedio del período 2006-2010, usando información proveniente de Mendoza (2011), quien usa de fuente la PNC. La proyección de crecimiento poblacional proviene del INE.

<sup>5</sup> Asumiendo que se mantiene el promedio de homicidios por arma de fuego como proporción del total de homicidios (79%), como sucedió para el período 2006-2010, usando información proveniente de Mendoza (2011), quien usa de fuente la PNC.

<sup>6</sup> Asumiendo que se mantiene la tasa promedio de robos de 106 por cada 100,000 habitantes, como sucedió para el período 2006-2009. Además, que un 75.5% de los robos no se denuncian, como fue el promedio en las encuestas de victimización para el período 2005-2007 (PNUD, 2007).

Por último, esta situación de violencia implicará que en el año 2021 los guatemaltecos gastarán Q.36,533 millones<sup>7</sup> producto de la violencia y la inseguridad<sup>8</sup>. Este monto equivale al 76% del presupuesto general de la nación ejecutado en el 2010. En un período de 10 años (2011-2021) la factura acumulada de la violencia será de Q.341,508 millones<sup>9</sup>, equivalente a 1.6 veces el tamaño de la economía guatemalteca en el año 2010.

#### 4.2. Si no encontramos guatemaltecos solidarios<sup>10</sup>

En la ausencia de guatemaltecos solidarios los dragones seguirán atacando:

- **Desnutrición.** Entre los años 2011 y el 2021 sufrirán desnutrición más de ochocientos mil niños menores de 5 años<sup>11</sup>, a pesar que podemos prevenirlo<sup>12</sup>.  
La proporción actual de desnutrición crónica para Guatemala es del 43.4%, mientras que dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- para el 2015 esta tasa debería llegar al 29%. Sin embargo, la tendencia actual es demasiado lenta para alcanzar la meta, ni en cinco, ni en los próximos veinte años, pues muestra una tasa de reducción de la desnutrición de -1.14% por año. Como se puede observar en la **Gráfica 4.1**, si se realizaran los esfuerzos necesarios para cumplir con el ODM, para el 2021 se habrá logrado que 618,807 niños no sufran desnutrición crónica.
- **Muertes infantiles.** Entre los años 2011 y el 2021 habrán muerto 869 mil niños menores de 5 años<sup>13</sup>, a pesar que podemos prevenirlo<sup>14</sup>.  
Actualmente la tasa de mortandad infantil, para niños menores de 5 años, es de 39.8 por cada mil nacidos vivos, mientras que dentro de los ODM esta tasa debe llegar a 23 para el 2015. Sin embargo, como se observa en la **Gráfica 4.2**, el ritmo actual de la política no es suficiente para lograr la meta, ni siquiera para el año 2021. Por ello, con mejores políticas, sería posible salvar cientos de miles de niños en los próximos años.

---

<sup>7</sup> Quetzales del 2010.

<sup>8</sup> Suponiendo que el costo de la violencia seguirá representando el 7.7% del PIB (Banco Mundial, 2011), que la economía crecerá a un 3.43%, que es el ritmo promedio al que ha crecido los últimos 10 años (1999-2009).

<sup>9</sup> Quetzales del 2010.

<sup>10</sup> Estos no son todos los efectos, sino algunos que indican la gravedad de mantener el status quo.

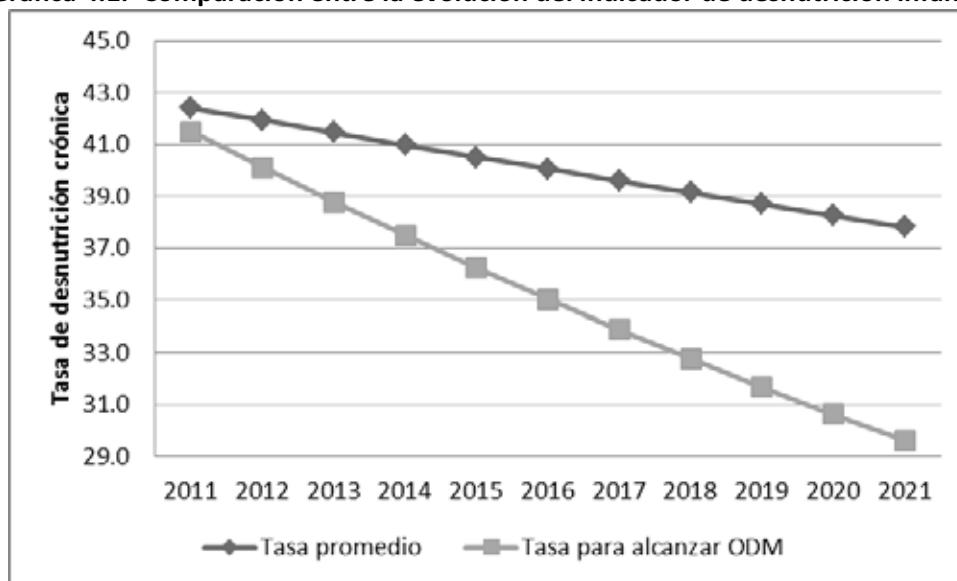
<sup>11</sup> Asumiendo que la tasa de desnutrición se reduce al ritmo promedio en que se ha reducido en los últimos 22 años, esto es una tasa de crecimiento anual del -1.14%. Lo que implica que para el 2021 se espera una tasa de desnutrición crónica infantil del 37.8 para menores de 5 años (proyecciones a partir de la información publicada en ENSMI, 2008-2009).

<sup>12</sup> Orientando los esfuerzos para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se cumplan al año 2021.

<sup>13</sup> Asumiendo que la tasa de mortandad infantil se reduce al ritmo promedio de los últimos 19 años, esto es una tasa de -3.3%. Lo que implica que para el 2021 la tasa de mortandad de niños menores de 5 años por cada mil nacidos vivos será de 26.5 (CEPALSTAT, 2011).

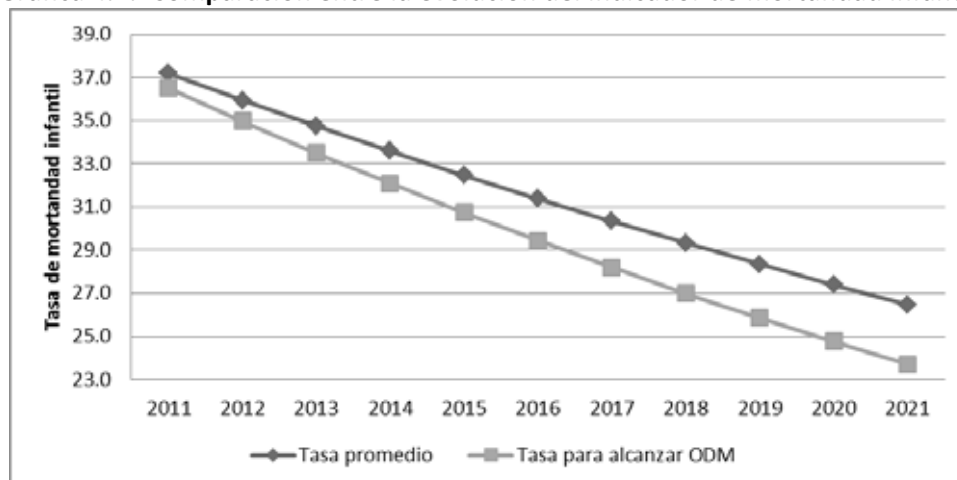
<sup>14</sup> Orientando los esfuerzos para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se cumplan al año 2021.

**Gráfica 4.1. Comparación entre la evolución del indicador de desnutrición infantil**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones a partir de la información presentada en la ENSMI 2008-2009.

**Gráfica 4.2. Comparación entre la evolución del indicador de mortandad infantil**

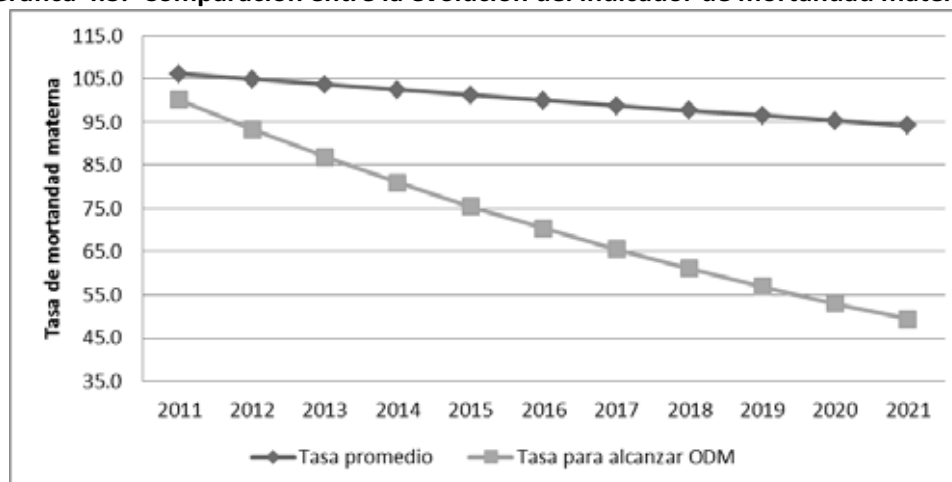


Fuente: Elaboración propia con estimaciones a partir de la información presentada en CEPALSTAT, 2011.

- **Muertes maternas.** Entre los años 2011 y el 2021 habrán muerto 1,429 madres, a pesar que podemos prevenirlo<sup>15</sup>. En la actualidad la tasa de mortandad materna por cada 100,000 habitantes en Guatemala es de 110. Dentro de los ODM para el 2015, Guatemala se comprometió a reducir la tasa de mortalidad materna al 55. Sin embargo, de seguir el ritmo actual de la política, la tasa sólo se habrá reducido a 95 al año 2021 (ver **Gráfica 4.3**).

<sup>15</sup> Asumiendo que la tasa de mortandad materna se reduce al ritmo promedio de los últimos 18 años, esto es una tasa de crecimiento del -1.19%. Lo que implica que para el 2021 la tasa de muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos será de 94.1 (CEPALSTAT, 2011).

**Gráfica 4.3. Comparación entre la evolución del indicador de mortandad materna**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones a partir de la información presentada en CEPALSTAT, 2011.

### 4.3. Si no encontramos guatemaltecos con determinación<sup>16</sup>

En la ausencia de guatemaltecos con determinación los dragones seguirán atacando:

- **Nivel de vida.** Para el 2021 el nivel de vida de los guatemaltecos habrá mejorado únicamente en un 7.3%<sup>17</sup>. Es decir, en 10 años seguiremos siendo un país con ingresos medianos bajos, según la clasificación económica del Banco Mundial. Dentro de diez años el PIB per cápita de Guatemala será parecido al que actualmente tiene Kosovo (\$2,985) y todavía será inferior al que posee El Salvador (\$3,424). A este ritmo, mientras a China le tomarán 7.5<sup>18</sup> años duplicar su PIB per cápita a Guatemala le tomarán 96 años.
- **Reducción de la pobreza extrema.** Si en los próximos diez años la economía de Guatemala crece a una tasa del 3.43%<sup>19</sup>, no se logrará cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio - ODM-, de llevar la tasa actual de pobreza extrema (15%) a una tasa del 9%<sup>20</sup>. Según SEGEPLAN (2005), a este ritmo de crecimiento la tasa de pobreza extrema en diez años será del 14.8%. Para alcanzar la meta del ODM es necesario que durante los próximos 10 años Guatemala crezca a un ritmo sostenido no menor del 4.5% (BID, 2005).

<sup>16</sup> Estos no son todos los efectos, sino algunos que indican la gravedad de mantener el status quo.

<sup>17</sup> Suponiendo que la tasa de crecimiento económico será del 3.43% al año (que es la tasa de crecimiento económico promedio de los últimos diez años) y que cada año la población económicamente activa crecerá a un ritmo del 2.7%.

<sup>18</sup> Tomando como referencia la tasa de crecimiento per cápita de los últimos diez años de China (Banco Mundial, 2011).

<sup>19</sup> Tasa de crecimiento económico promedio experimentada durante los últimos 10 años.

<sup>20</sup> En ausencia de políticas orientadas a la reducción del coeficiente Gini.

- **Empleo formal.** Si durante los próximos años la economía crece a una tasa del 3.43%, y el mercado laboral mantiene la dicotomía que le caracteriza entre empleos formales e informales, para el 2021 la cantidad de trabajadores empleados informales será de 5,246,135 personas. Lo cual implica que si no hacemos nada por mejorar la situación del mercado laboral, la cantidad de personas empleadas dentro de la informalidad se incrementará en un 50%.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Para hacer dichas proyecciones se consideran los siguientes parámetros: la elasticidad entre la PEA y el crecimiento económico es de 1 (OIT, 2009), elasticidad entre los trabajadores que cotizan en el IGSS y el crecimiento económico es de 0.6318 (Maul et al, 2007), para el 2010 el tamaño de la PEA es de 4,589,295 personas (ENEI, 2010) y el número de empleados que cotizan en el IGSS es de 1,107,192 personas (BANGUAT, 2011).



## 5. Llamando a los guatemaltecos: el futuro que podemos crear

---

### 5.1. Un llamado a los guatemaltecos

¡Hacemos un llamado a los guatemaltecos valientes!

¡Hacemos un llamado a los guatemaltecos que estén dispuestos a comprender Guatemala!

Tan valientes que estén dispuestos a comprender su pasado.

¡Hacemos un llamado a los guatemaltecos que estén dispuestos a mejorar Guatemala!

Tan valientes que estén dispuestos a responsabilizarse de su futuro.

Tan valientes que estén dispuestos a soñar y a seguir sus sueños.

### 5.2. La Guatemala que queremos

GuateAmala trabajó en el año 2008 los Diálogos Nacionales con Acción. Su objetivo era cambiar la actitud de los guatemaltecos, e ir más allá: involucrarlos en acciones para mejorar el país. Para ello, se realizó una serie de diálogos alrededor del país (22 departamentos, 110 talleres, 2,576 participantes), orientados a *“compartir metas y estrategias comunes como ciudadanos (...teniendo) claro los problemas que sufrimos, pero también cuáles son esas fortalezas que poseemos y que nos pueden ayudar a mejorar”*. Con ello, se impulsó que los participantes resolvieran los problemas de sus comunidades.

En estos talleres se recogió la visión de la Guatemala que desean tener el futuro. Consideramos que dicha visión es lo suficientemente inspiradora como para que los guatemaltecos **responsables**, con **coraje**, **solidarios**, **justos**, y con **determinación**, estén dispuestos a trabajar por el país.

- **Queremos una Guatemala con valores.** Unida. Con amor. Con respeto. Con solidaridad. Con paz. Con tolerancia. Con sueños comunes. Con respeto por la diversidad. Con identidad nacional. Con igualdad de oportunidades. Con respeto a las distintas religiones. Con trabajo en equipo. Con alta autoestima. Con familias unidas. Con familias involucradas en educar a sus hijos. Con la comunidad involucrada.

- **Queremos una Guatemala pacífica y segura.** Queremos vivir sin temor. En armonía. Con tolerancia. Con respeto de género, etnia y grupo social. Sin armas. Con paz. Con deporte. Con actividades extracurriculares. Con fuentes de trabajo. Con programas de prevención de la violencia. Con policía profesionalizada. Con gobierno transparentes. Con ciudadanos que respetan la ley. Con justicia.
- **Queremos una Guatemala con calidad de vida.** Donde los ciudadanos podamos mejorar. Donde podamos darle una vida digna a nuestras familias. Donde se respeten nuestras culturas y tradiciones.
- **Queremos una Guatemala educada.** Con educación de calidad. Con programas de motivación y capacitación para los docentes. Con padres de familia involucrados. Con cobertura total. Con tecnología. Con educación en valores. Con fomento al deporte. Con formación de líderes. Con conocimiento de las diferentes culturas. Con pensum de estudio adaptado a la realidad. Con pensum de estudio orientado a la competitividad. Con programas de asistencia técnica para la agricultura. Que sirva para un trabajo digno.
- **Queremos una Guatemala saludable.** Con desnutrición infantil erradicada. Con acceso, cobertura y calidad en todos los departamentos. Con programas de prevención de enfermedades. Con programas de prevención de alcoholismo y drogadicción. Con buena infraestructura. Con hospitales y centros de salud equipados. Con planificación familiar. Con acceso a medicinas.
- **Queremos una Guatemala con administración pública descentralizada, transparente, eficiente.** Con gobernantes capaces, profesionales y entregados. Con PNC honesta, capaz y transparente. Con controles eficientes. Que cumple con la ley. Con estado de derecho. Con administración pública óptima. Con personas capaces en puestos públicos. Con ciudadanos que pagan impuestos. Con proyectos de beneficio comunitario. Con ciudadanos organizados. Con garantía de derechos. Con políticas incluyentes. Con políticos que cumplen. Con ciudadanos que se involucran. Con participación de las comunidades. Con diálogo y consenso.
- **Queremos una Guatemala con ciudadanos participativos.** Con ciudadanos informados y con voz. Con ciudadanos que votan. Con líderes. Con instituciones fuertes. Descentralizada. Con actividades comunitarias. Con civismo. Compartir valores. Dialogar sobre nuestras diferencias. Con integridad. Con participación ciudadana. Con aprecio a los líderes comunitarios. Con espacios de reflexión y generación de proyectos. Con organización.
- **Queremos una Guatemala con un medio ambiente sano.** Limpia. Con un uso adecuado de los recursos naturales. Con consumo amigable al ambiente. Con hábitos de ahorro de energía. Con reforestación. Con manejo correcto de la basura y los desechos sólidos. Que evita la contaminación. Que conserva el ambiente. Que recicla. Que cuida al medio ambiente.
- **Queremos una Guatemala próspera.** Con economía competitiva y desarrollada. Con agilidad para adaptarse al cambio. Con la sabiduría de los mayores y la fuerza de la juventud para crear soluciones. Con oportunidades de empleo. Con salarios competitivos. Con empleados apreciados y motivados. Con cultura emprendedora. Con capacitación constante. Con acceso a



tecnología. Con alianzas entre productores. Con infraestructura. Con inversión extranjera. Con visión de largo plazo. Con desarrollo rural. Con desarrollo de micro, pequeña y mediana empresa. Con competitividad en agroindustria y turismo. Que cuida el medio ambiente. Que promueve el turismo local y extranjero.

- **Queremos una Guatemala innovadora.** Creativa. Positiva. Propositiva. Donde participamos unidos.



## 6. Conociendo a nuestros dragones, nuestros desafíos a superar

---

Entre los guatemaltecos y sus deseos por un mejor país se yerguen una serie de obstáculos, de dragones. Sin embargo, no todos son igual de fuertes, ni peligrosos. Por lo tanto, es necesario que prioricemos y elijamos adecuadamente contra cuáles debemos enfrentarnos. Para ello, el CIEN consideró que la mejor estrategia es tomar en cuenta la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC) desarrollada por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Para el caso de Guatemala, dicha metodología ha sido aplicada por Artana, Auguste y Cuevas (2009) y posteriormente ampliada por Stein (2008)<sup>22</sup>.

Claro, el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para resolver todos los problemas que Guatemala está sufriendo. Aún si la desnutrición infantil o la tasa de homicidios no afectaran la tasa de crecimiento económico, dichos temas debieran de resolverse.

En todo caso, la importancia de utilizar el crecimiento económico como principal variable objetivo es que permite garantizarse la generación de recursos económicos para poder mantener el financiamiento de las acciones que sean necesarias para poder afrontar a los dragones. Financiamiento que se genera desde el sector privado, al generarse más empleo y actividades económicas, pero también con el crecimiento de la recaudación tributaria y, por ende, de una mayor inversión social. De esta manera, podemos ordenar la discusión y hacer propuestas que sean financieramente responsables, evitando las crisis macroeconómicas que han causado tantos desastres en el pasado.

### 6.1. Metodología de Diagnósticos de Crecimiento

Como señala CIEN (2009), la MDC no se enfoca en los factores que generan crecimiento sino en los factores que están limitando el crecimiento. En ese sentido, reconoce que las reformas no siempre son sustitutas entre sí, debido a que existen factores que están limitando más el crecimiento que otros, al estilo de un cuello de botella. Para identificar estos cuellos de botella, Hausmann et al (2005) han reconocido una serie de restricciones que afectan el crecimiento de una economía, separando en dos el problema.

En la **Tabla 6.1** se aprecia el desglose de dichos problemas. Por un lado, la restricción podría provenir de los costos para financiar el proyecto productivo, por lo cual se analizan las restricciones al financiamiento. Por el otro lado, la restricción podría provenir de límites a la rentabilidad de la inversión (ajustada por riesgo). Es a partir de la evaluación de dichas restricciones que se llegan a determinar las principales restricciones al crecimiento económico, lo que a su vez permite establecer las reformas prioritarias.

---

<sup>22</sup> En el pasado, CIEN ha aplicado dicha metodología para el sector agropecuario (CIEN, 2009).

**Tabla 6.1. Restricciones al crecimiento económico**

Bajo crecimiento económico y baja Inversión como proporción del PIB			
Existen barreras a la inversión (endeudamiento es costoso)		La rentabilidad de la inversión es baja (pocas oportunidades de inversión)	
Costoso financiamiento internacional	Costoso financiamiento local	Baja apropiación de los retornos	Bajos retornos sociales
Condiciones no atractivas para la Inversión Directa Extranjera	Pobre intermediación (spreads elevados) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca competencia</li> <li>• Débil regulación</li> </ul> Mercados domésticos poco profundos	Riesgo alto a nivel macro <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobres regulaciones bancarias (alto riesgo de crisis bancarias)</li> <li>• Riesgo de crisis financieras o fiscales</li> <li>• Riesgos del tipo de cambio</li> </ul>	Baja competitividad debido a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de cambio apreciado (Mal holandés, problema generado por las remesas)</li> <li>• Falta de acceso a mercados internacionales</li> </ul>
Mala gestión de la deuda pública	Ahorros domésticos bajos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema financiero débil</li> <li>• Marco inapropiado para impulsar el ahorro</li> </ul>	Riesgo alto a nivel micro <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de expropiación</li> <li>• Inestabilidad legal</li> <li>• Corrupción</li> </ul>	Baja oferta de insumos complementarios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital humano</li> <li>• Pobre infraestructura</li> </ul>
Control de capitales		Externalidades, interdependencia y fallas de coordinación	Altos costos de transporte, telecomunicaciones, o envío.
		Altas tasas o ineficiente estructura de impuestos	Falta de Investigación y Desarrollo
		Derechos de propiedad mal definidos o difíciles de cumplir	Poco autodescubrimiento
			Informalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Artana et al (2005).

## 6.2. Metodología de Diagnósticos de Crecimiento para Guatemala

El análisis realizado por Artana et al. (2009) mostró que las principales restricciones a las que se enfrenta Guatemala están del lado de la baja rentabilidad de las inversiones, es decir, hay pocas oportunidades de inversión:

*“Aunque hay problemas en los mercados financieros, estos no son vinculantes para la inversión formal, y por lo tanto para el crecimiento. Además, está claro que los flujos abundantes de remesas son consumidos en su mayoría y no invertidos. Por lo tanto los inversores privados no están encontrando muchas oportunidades suficientemente rentables para invertir en Guatemala” (Artana et al., 2009).*

Esto proviene de dos problemas (ver **Tabla 6.2**). El primero, los proyectos de inversión no logran complementarse con el ambiente social, económico y político del país. En específico, muchas inversiones que podrían ser rentables no encuentran el suficiente personal capacitado para poder operarlas y ejecutarlas. Este problema tiene raíces históricas e institucionales:

*“Lo primero que hay que entender de Guatemala es que las tres décadas de guerra civil han tenido efectos adversos sobre la acumulación de capital humano y social. Los indicadores de escolaridad son muy pobres, la calidad de la enseñanza es aún peor, y la prima salarial de la gente educada es extremadamente alta, demostrando que el capital humano es escaso. La distribución del ingreso en el país es muy desigual, la pobreza está muy extendida y la tasa de analfabetismo es la más alta en América Latina”*(Artana et al., 2009).

Además, los altos grados de informalidad (empresarial y laboral) generan una serie de problemas. La visión tradicional se preocupa de la informalidad por los problemas de evasión fiscal, lo cual: a) genera competencia desleal, disminuyendo los márgenes de rentabilidad de la industria orientada al mercado local; y, b) disminuye los recursos fiscales para programas orientados a mejorar la inseguridad jurídica y el bajo capital humano. Una visión más moderna del fenómeno de la informalidad reconoce que la misma, como un fenómeno institucional, no se le ha dotado de los mecanismos para integrarse a los procesos de globalización, y, por lo tanto, se le dificulta a grandes porciones de la población el poder incrementar su productividad al participar de los mercados internacionales.

El segundo problema es la dificultad para que los inversionistas puedan apropiarse de la rentabilidad de sus inversiones, es decir, sus inversiones son rentables, el problema es que no es posible para ellos apropiarse de los mismos debido a problemas de inseguridad jurídica (violencia, inseguridad, derechos de propiedad difíciles de cumplir, etc.) y corrupción, lo cual implica que la rentabilidad real decae:

*“El análisis también sugiere que Guatemala necesita mejorar la gobernabilidad y fortalecer el Estado de Derecho, combatir la corrupción y hacer frente a la violencia y crimen organizado”*(Artana et al., 2009).

Por último, el análisis realizado por Stein (2008) señala que, detrás de estas restricciones al crecimiento económico, hay una restricción que está limitando su resolución: la política tributaria:

*“La resolución de los problemas de estos diferentes sectores no radica enteramente al interior de los propios sectores. Resolver estos problemas, en la mayoría de los casos, requiere de recursos fiscales adicionales. En este sentido, la incapacidad de generar suficientes recursos fiscales se convierte en una restricción más profunda del crecimiento, una verdadera restricción que está detrás de aquellas identificadas anteriormente. Esto, por supuesto, no debería sorprender, dado que la necesidad de aumentar los recursos fiscales fue uno de los temas fundamentales que se acordó en el marco de los Acuerdos de Paz”* (Artana et al., 2009).

**Tabla 6.2. Restricciones al crecimiento económico en Guatemala**

<b>Bajo crecimiento económico y baja Inversión como proporción del PIB</b>	
<b>La rentabilidad de la inversión es baja (pocas oportunidades de inversión)</b>	
<b>Baja apropiación de los retornos</b>	<b>Bajos retornos sociales</b>
Inseguridad física y jurídica	Bajo capital humano
Corrupción	Informalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Artana et al (2005).

Para responder a las restricciones al crecimiento económico en Guatemala, y tomando en cuenta los campos de estudios realizados para Lineamientos, los siguientes capítulos responderán se inspiran en la necesidad de contar con guatemaltecos que compartan los siguientes valores:

1. Con coraje: logrando la seguridad ciudadana en Guatemala.
2. Con solidaridad: incrementando el capital humano en Guatemala.
3. Con justicia: creando un Estado para todos los guatemaltecos.
4. Con determinación: generando empresarios y empleados formales en Guatemala.
5. Con responsabilidad: haciendo un esfuerzo colectivo para aumentar los recursos fiscales.

## 7. Con coraje: logrando la seguridad ciudadana en Guatemala

---

Se necesitan guatemaltecos con coraje para abordar los problemas de seguridad en Guatemala. Coraje, una gran capacidad para sobreponerse a los obstáculos, al miedo, a las excusas. Coraje para iniciar programas de prevención de la violencia con jóvenes, a pesar que muchos guatemaltecos no creen que la prevención sea el camino a seguir. Pero, también coraje para iniciar la reforma en instituciones que, ante años de haber sido cooptadas y abandonadas, no cumplen con sus funciones para lograr ofrecer seguridad ciudadana a los guatemaltecos.

El tema de inseguridad y violencia se han convertido en la preocupación más grande de los guatemaltecos. En el año 2011, distintas encuestas de opinión señalan que 7 de cada 10 personas consideran que es el problema más importante por resolver. Este desafío no sólo es de Guatemala. En general muchos países de Latinoamérica, en especial los de Centro América, presentan la misma inquietud.

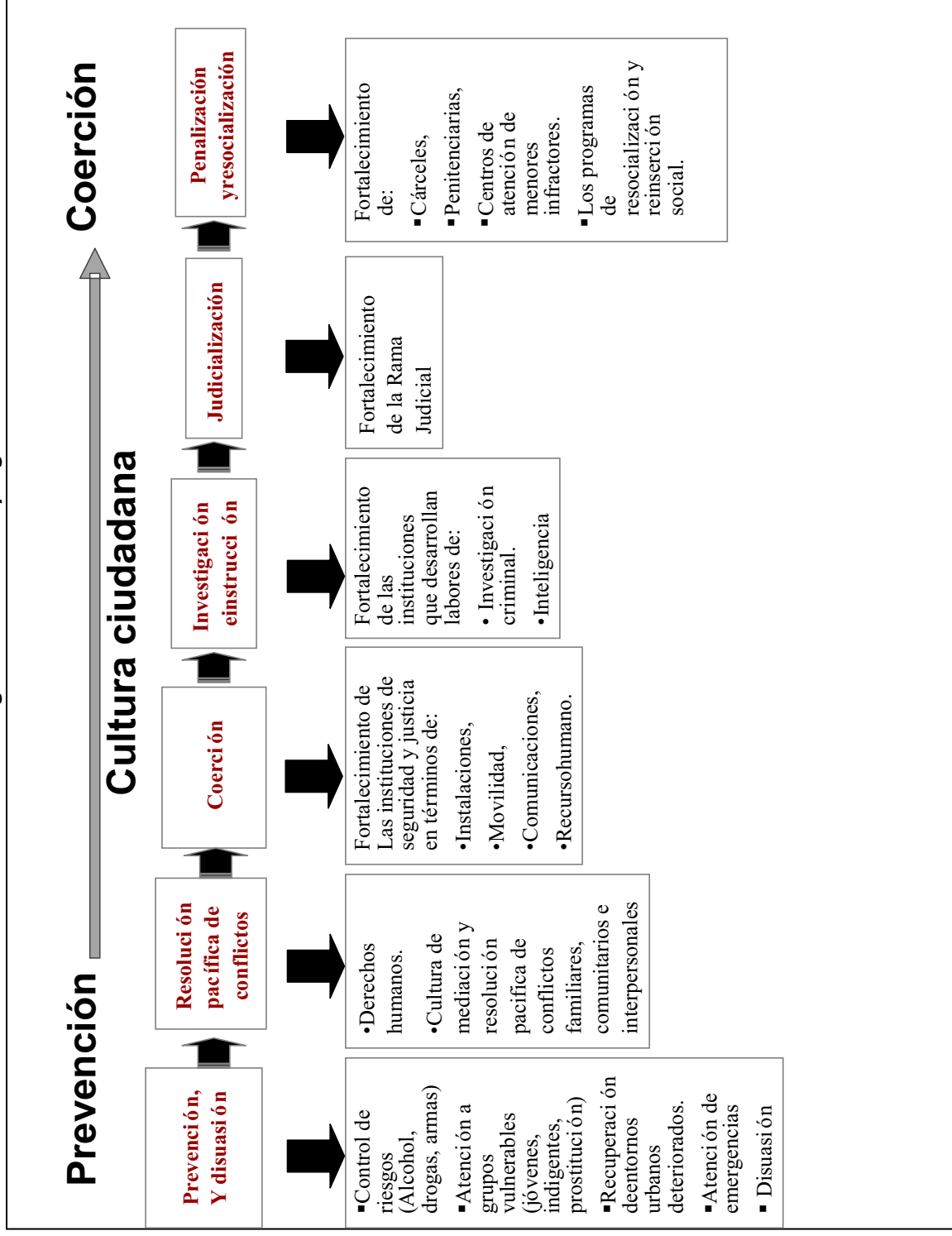
Los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 proponen en esta área mejorar la seguridad ciudadana y generar tranquilidad en la población, basado en cinco principios: 1) acatar el Estado de Derecho, 2) respetar los Derechos Humanos, 3) generar oportunidades para todos, 4) fortalecer las instituciones de seguridad, y 5) lograr sinergia entre los actores e instituciones.

Para hacer un análisis y propuestas consistentes en el Area de Seguridad, se trabajó una política integral de convivencia y seguridad ciudadana (ver **Gráfica 7.1**) que aborda, por medio de un marco conceptual, un enfoque por campo y planteamiento que incluye: 1) prevención de la violencia, 2) resolución pacífica de conflictos, 3) la Policía Nacional Civil; y, 4) sistema penitenciario. Además, se estudió el rol del ejército en épocas de paz y la gestión del Ministerio de Gobernación.

### 7.1. Incrementando la prevención de la violencia

En la región latinoamericana, y en específico en Guatemala, se han privilegiado las medidas represivas al momento de afrontar la violencia, especialmente la de carácter juvenil. Las políticas de represión del crimen no solo no han funcionado como se esperaba, sino que muchas veces han reforzado el comportamiento negativo que esperaban eliminar.

Gráfica 7.1. Política integral de convivencia y seguridad ciudadana



Fuente: Acero 2008.



Al respecto, Aceña, Bolaños y Pineda (2009) recogen una serie de ideas que ayudan a pensar en la importancia de generar estrategias de prevención para afrontar los problemas de inseguridad en el país:

1. La persecución y encarcelamiento han sido las principales estrategias con las cuales se ha buscado abordar la delincuencia, especialmente la juvenil.
2. Dichas estrategias hacen reaccionar a las pandillas: en lugar de hacerlas desaparecer, las hace adaptarse. No sólo no logran disminuir la violencia<sup>23</sup>, sino que en el peor de los casos, logran mayores niveles de organización interna y sofisticación operativa<sup>24</sup>.
3. El encarcelamiento tiene un efecto negativo en el joven. En lugar de darse un proceso de readaptación social, el joven consolida su relación con la pandilla.
4. Mientras permanezcan sin cambios drásticos el funcionamiento del sistema educativo, del mercado laboral y las condiciones de las áreas periurbanas, será cada vez más grande el caldo de cultivo de jóvenes criminales.
5. Dado que los victimarios suelen ser jóvenes, hay que reconocer la necesidad de implementar estrategias de prevención adecuadas a ellos. *“Factores como la presión de grupo, la formación de la identidad y la necesidad de independizarse tienen mayor incidencia en los jóvenes que en los niños o adultos”*, los cuales deben tomarse en cuenta al momento de diseñar las respuestas de prevención.

#### **7.1.1. Situación actual**

**Se ha desbordado la violencia homicida.** La manifestación más preocupante de la violencia en Guatemala son los homicidios. Desde 1999, cuando la tasa homicidios era de 26 por cada cien mil habitantes, este indicador ha experimentado una tendencia ascendente. De los años 2006 al 2009, la tasa de homicidios se mantuvo en 45.5 personas por cada cien mil habitantes, una cifra que quintuplica el promedio mundial y casi duplica el de América Latina<sup>25</sup>. Durante el año 2010, la tasa se redujo a 41 homicidios por cada cien mil habitantes, lo cual fue positivo para el país, dado el estancamiento que había sufrido la cifra<sup>26</sup>. Sin embargo, la incógnita que falta resolver es si se trata de un cambio de tendencia o si sólo es una variación temporal para luego volver al “promedio estable” de 45.5 homicidios por cada cien mil habitantes, como ya había ocurrido en el año 2007.

**Los homicidios están altamente concentrados.** De acuerdo a datos de 2009, el 75% de los homicidios se concentraron en 8 departamentos: Guatemala, Escuintla, Petén, Izabal, Chiquimula, Jutiapa, Santa Rosa y Quetzaltenango<sup>27</sup>. En el 2010, los cinco departamentos más violentos fueron Guatemala, Chiquimula, Escuintla, Zacapa y Santa Rosa, con tasas que superaron los 65 homicidios por cada cien mil habitantes. En el mismo año, las municipalidades con la mayor tasa de homicidios fueron: Guatemala (127), Puerto Barrios (127), Chiquimula 8103) y Escuintla (103) (ver **Tabla 7.1**). Cabe añadir, que la

<sup>23</sup> “En el año 2003 se puso en marcha el “Plan Escoba”, orientado al control y represión de las pandillas juveniles, cuyas actividades fueron consideradas como la mayor fuente de inseguridad ciudadana, por encima del crimen organizado y el narcotráfico. Este plan contempló el despliegue conjunto de fuerzas policiales y militares, y capturas masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a diversas maras. Dos años después, en 2005, se ejecutó un nuevo plan, llamado “Guatemala Segura”, aplicado por los servicios policiales y 1,900 militares. Ninguna de las dos intervenciones tuvo un impacto discernible sobre la violencia delictiva y la percepción de inseguridad en la ciudadanía”. Estado de la Nación (2008).

<sup>24</sup> La experiencia salvadoreña señala que la implementación de políticas de “mano dura”, el número de homicidios se incrementó, así como se incrementó el número de denuncias de ilegalidades por parte de las fuerzas policíacas. Además, fortalece a las pandillas, las cuales se ven en la necesidad de unirse (organizarse) para resistir a la policía. USAID (2006).

<sup>25</sup> Homicidios a partir de PNUD (2007). Para los años 2008 y 2009 la información se obtuvo a través de la Procuraduría de Derechos Humanos (2009) y PNC (2010).

<sup>26</sup> Unidad de Información Pública, Ministerio de Gobernación.

<sup>27</sup> INE/Mendoza (2009).

distribución geográfica del crimen en Guatemala no está correlacionada con pobreza y población indígena<sup>28</sup>. Por lo mismo, Quiché, Sololá y Totonicapán son los departamentos más pacíficos, con menos de 10 homicidios por cada cien mil habitantes.

**Tabla 7.1. Los diez municipios más violentos (2010)**

Municipio	Homicidios	Homicidiosporcada 100,000 habitantes
Guatemala	1,253	127
Puerto Barrios	127	127
Chiquimula	95	103
Escuintla	149	101
Amatitlán	93	88
Villa Canales	116	83
Coatepeque	94	76
Mixco	294	62
San Miguel Petapa	87	55
Villa Nueva	277	55

Fuente: Unidad de Información Pública, MINGOB.

**La violencia homicida se comete con armas de fuego.** La mayoría de los homicidios son cometidos con arma de fuego (81.3% en el período 2003-2009). El uso de armas blancas se ubica en un lejano 10.9%<sup>29</sup>.

**Las principales víctimas de la violencia son los jóvenes.** Las principales víctimas de los homicidios y de cualquier crimen en general son los jóvenes (PNUD, 2007 y Aceña, 2009). Según cifras del 2007, el 57.7% de las víctimas tienen entre 11 y 30 años<sup>30</sup>. A nivel regional, Guatemala muestra una elevada tasa de homicidio por cada 100 mil jóvenes (55.4), tan sólo superada por El Salvador, Honduras y Venezuela<sup>31</sup>.

**La mayoría de los victimarios son hombres jóvenes y de áreas urbanas.** Según encuestas de victimización efectuadas por PNUD (2007), la mayoría de los victimarios son de sexo masculino (75% de los casos, versus el 4% en que son mujeres). Se trata de jóvenes entre 18 y 35 años (89% de los casos) y de áreas urbanas.

**La mayoría de victimarios no son pandilleros o narcotraficantes.** Según las encuestas de victimización de PNUD (2007) los victimarios son de tres tipos: 1) ladrones comunes, quienes son el principal grupo, cometiendo el 59% de los crímenes para el año 2007; 2) pandilleros o mareros, responsables del 31% de los crímenes, son grupos de jóvenes, dependientes de robos, extorsiones, sicariato y el menudeo de drogas, los cuales comparten una “cultura de resistencia” frente a la sociedad; y, 3) narcotraficantes, quienes representan el menor número de crímenes (10%), pero que representan la mayor amenaza a la seguridad del país en términos logísticos, financieros y militares.

**Hay factores de riesgo que refuerzan los comportamientos violentos y que tienen que ver con carencias en la familia, la escuela y el vecindario**<sup>32</sup>. Se ha encontrado que existen algunos elementos que propician o refuerzan los comportamientos violentos; entre estos factores de riesgo están: altos

<sup>28</sup> PNUD (2007).

<sup>29</sup> Aceña et al. (2009) y PDH (2010).

<sup>30</sup> PDH en Aceña (2009).

<sup>31</sup> Waiselfisz en Aceña (2009).

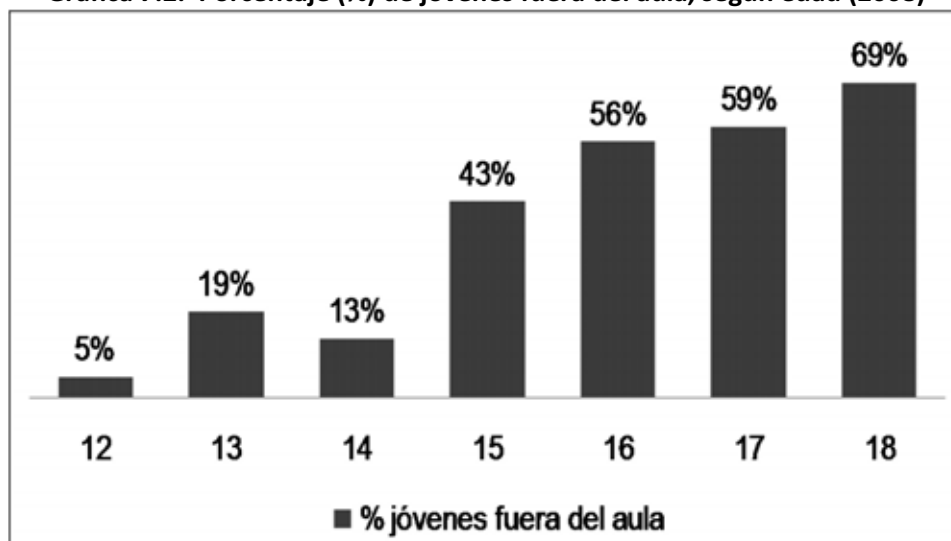
<sup>32</sup> USAID (2006), Demoscopia (2007), PNUD (2009) y Aceña (2009).

niveles de violencia intrafamiliar, dirigida principalmente contra las mujeres; consumo de drogas, especialmente alcohol; tener familiares en prisión o amistades en pandillas; haber vivido episodios anteriores de violencia; estar en unión libre y tener hijos; o vivir en hogares mono-parentales.

A lo anterior se unen una serie de características del entorno de los victimarios como: acceso a educación de baja calidad, altas tasas de deserción escolar, crecimiento urbano desordenado que genera hacinamiento en los hogares y falta de acceso a servicios públicos adecuados; abundancia de armas de fuego; pobreza relativa y una cultura que opta por la violencia para resolver los conflictos.

En cuanto a la educación, las altas tasas de fracaso escolar también inciden en generar entornos de riesgo para niños y jóvenes. A pesar que la mayoría de niños tienen acceso a primaria, muy pocos la finalizan en el tiempo estipulado. De acuerdo a datos de 2009, se estima que solo el 49% termina la primaria a tiempo y solo un 27% termina el ciclo básico a tiempo<sup>33</sup>. Se estima que en 2009 alrededor del 40% de los jóvenes entre 13 a 18 años se encontraba fuera de las aulas (ver **Gráfica 7.2**). Si no se generan alternativas para que dichos jóvenes retornen a las aulas o adquieran algún tipo de capacitación laboral, se acentúa el riesgo de que caigan en las redes de la violencia y el crimen.

**Gráfica 7.2. Porcentaje (%) de jóvenes fuera del aula, según edad (2008)**



Fuente: MINEDUC (2008).

**El país carece de una política pública diseñada específicamente para la prevención del delito.** En Guatemala no existe una política pública explícita, coherente y enteramente consagrada a la prevención del delito<sup>34</sup>. En el 2005 se emitió la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, que motivó algunas acciones gubernamentales; sin embargo, careció de continuidad<sup>35</sup>. Actualmente, lo más cercano a una política de prevención es la Política de Juventud 2010-2015 emitida en agosto 2010 por la administración Colom. Sin embargo, si bien la misma tiene algunos elementos que coinciden con una

<sup>33</sup> Sistema Integrado de Información Social, Business Objects, USAID.

<sup>34</sup> Sagant (2009).

<sup>35</sup> La Política aprobada contenía los siguientes principios y estrategias de prevención: a) Desarrollar una nueva conciencia ciudadana responsable y comprometida con su país; b) Acceso al trabajo a los y las adolescentes y jóvenes; c) Uso positivo del tiempo libre; d) Desarrollo y aprovechamiento apropiado de la infraestructura; e) Sensibilización de las autoridades; e) Participación responsable de los medios de comunicación y sensibilización de la opinión pública; f) Erradicar la violencia intrafamiliar; g) Participación activa de la comunidad; y h) Actualización de la legislación nacional.

política de prevención, la misma es mucho más general, no enfocada en atender a los jóvenes en riesgo, como lo requeriría una política de prevención.

No obstante, existen leyes que, aunque fueron concebidas y promulgadas de manera aislada, están más o menos relacionadas con la prevención del delito. Una de ellas es la Ley de Armas y Municiones, que impone algunas restricciones y controles a la adquisición y utilización de armas de fuego. También la Ley de Servicio Cívico que busca involucrar voluntariamente a la población joven, entre 18 y 24 años de edad, en actividades de servicio a la comunidad, por un período no mayor a los 18 meses y con una remuneración simbólica.

Para llenar el vacío que ha existido en materia de prevención, han surgido dos propuestas de políticas de prevención, por parte de la sociedad civil, que han buscado el abanderamiento del Gobierno. Una propuesta se denomina “Recomendaciones de Política Pública para la Prevención de la Violencia Juvenil”, planteada por la Coalición por una Vida Digna para la Juventud y el movimiento Jóvenes contra la Violencia. La segunda es “12 estrategias para prevenir la violencia que afecta a la adolescencia y la juventud”, elaborada por Interpeace y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Ambas propuestas hacen énfasis en la importancia de la permanencia de niños y jóvenes en la escuela, educación en valores dentro y fuera de la familia, programas de capacitación y servicios de empleo para la inserción laboral de jóvenes.

**Oferta de programas de prevención de la violencia.** Siguiendo el modelo del PNUD (2009)<sup>36</sup>, y siguiendo a Aceña et al (2009), se tiene la clasificación del tipo de intervenciones realizadas por el gobierno y la sociedad civil:

- **La prevención cultural**, enfocada en promover la convivencia pacífica, está siendo impulsada desde el programa de Escuelas Abiertas, a cargo del Consejo de Cohesión Social (CCS). Adicionalmente, se puede mencionar la Ley de Servicio Cívico, bajo la dirección del Viceministerio de Apoyo Comunitario, dependiente de la cartera de Gobernación. Por parte de la sociedad civil se han efectuado esfuerzos, entre los cuales destacan: 1) la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE), 2) la Sociedad para el Desarrollo de la Juventud y la Fundación para la Juventud (SODEJU-FUNDAJU), y, 3) los Centros de Alcance “Por Mi Barrio,” desarrollados por el Programa Desafío Joven de USAID.
- **La prevención social**, que busca incidir en la población en riesgo de ser victimario mediante programas educativos y laborales, no ha tenido el impulso necesario. Algunas iniciativas gubernamentales que se podrían mencionar son: la apertura de una Casa Joven (de reciente creación en Peronia), a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República; el Programa de Escuelas Seguras; y el programa de capacitación técnico-laboral “Guatemala Joven”; aunque ninguna de ellas ha alcanzado las cifras de Escuelas Abiertas. En este tipo de proyectos hay experiencia valiosa generada por la sociedad civil, gracias a instituciones como: Grupo Ceiba; la iglesia Tierra Deseable y el programa Alianza Joven Regional USAID/SICA; Programa Desafío Joven de USAID; y APREDE.

---

<sup>36</sup> PNUD (2009) aborda el subsistema de prevención de acuerdo a cuatro funciones que éste debiera cumplir: 1) **Prevención cultural:** Fomentar la convivencia, la cultura de paz, el cumplimiento voluntario de normas, el respeto a la diversidad en la familia y en la escuela. 2) **Prevención social:** Intervenir sobre poblaciones en riesgo de caer o reincidir en delincuencia. Ello implica afrontar la situación de jóvenes sin trabajo y educación. 3) **Prevención instrumental:** Controlar los factores que propician la comisión de delitos (drogas, alcohol y armas). 4) **Prevención situacional:** Estimular el uso y la apropiación positiva del espacio público, y sensibilizar a las víctimas potenciales.

- **La prevención instrumental**, cuyo propósito es controlar el acceso a drogas, alcohol y armas, en Guatemala está enfocada principalmente en el consumo de drogas. Dicha responsabilidad recae en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID). Recientemente fue creada la Comisión para la Prevención y Reducción de la Violencia Armada, que apoyará en la materia al Ministerio de Gobernación.
- **La prevención situacional**, la cual estimula el uso y apropiación positiva del espacio público, es principalmente una labor del Ministerio de Cultura y Deportes y de las municipalidades. En el caso de la ciudad de Guatemala sobresalen proyectos municipales como: Pasos y Pedales, Renueva tu Barrio y Cine en tu Barrio; sumado a la recuperación de calles y parques como el Cerrito del Carmen, el Barrio San Sebastián y la Sexta Avenida de la zona 1.

### 7.1.2. **Desafíos a superar**

**En Guatemala no existe una política pública explícita, coherente y consagrada a la prevención del delito.** En el 2005 se emitió la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil, que aunque motivó algunas acciones gubernamentales, careció de continuidad. Para llenar el vacío que ha existido en materia de prevención, han surgido dos propuestas de políticas de prevención, por parte de la sociedad civil, que han buscado el abanderamiento del Gobierno. Una propuesta fue planteada por la Coalición por una Vida Digna para la Juventud y el movimiento Jóvenes contra la Violencia. La segunda fue elaborada por Interpeace y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

**Los esfuerzos públicos de prevención del delito no están a la altura de las necesidades.** La gestión de los escasos programas y proyectos gubernamentales ha sido fragmentada<sup>37</sup>, ha estado distribuida en diversas oficinas y dependencias, y ha tenido limitada continuidad entre un gobierno y otro. Un ejemplo es el señalado por Estado de la Nación (2007): la fallida experiencia del Consejo Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de Valores Integrales de Convivencia, el cual fuera creado en el año 2005, pero que nunca operó.

**Otros programas, no se les ha apoyado de forma constante.** El Ministerio de Gobernación, por medio del Viceministerio de Apoyo Comunitario (VAC), se ha involucrado en la prevención de la delincuencia, mediante charlas, ornato, cultura, arte, deporte y sensibilización, entre otras. El mismo, iniciado en el Gobierno de la GANA, no tuvo continuidad cuando Salvador Gándara ocupó dicha cartera en el Gobierno de la UNE (Aceña, 2009). Lo cual resultaba preocupante pues, como señalaba el BID, el VAC representaba *“transición institucional tendiente a evolucionar de una política exclusivamente represiva de la violencia a una estrategia con enfoque preventivo de largo plazo, la que requiere de apoyo para el desarrollo de sus funciones de acercamiento a la comunidad, incluyendo un fortalecimiento de su capacidad de planificación estratégica y mejoramiento de su gestión organizacional”*<sup>38</sup>. Sin embargo, dicho Viceministerio se ha reactivado con el actual Ministro, Carlos Menocal<sup>39</sup>.

**El trabajo de prevención realizado por la sociedad civil podría perderse.** Diversas organizaciones sociales (fundaciones, asociaciones, instituciones basadas en la fe, etc.) han realizado notables esfuerzos en materia de prevención de la violencia juvenil y han adquirido experiencia en el trabajo con adolescentes y jóvenes en riesgo, los cuales deben aprovecharse y potenciarse. En la ausencia de una

<sup>37</sup> BID – Banco Interamericano de Desarrollo (2006). Programa de prevención de la violencia (GU-0163). Propuesta de préstamo. Pag: 8. [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_493.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_493.pdf)

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Noticias de Guatemala (2010). <http://noticias.com.gt/nacionales/20100811-indices-de-criminalidad-decrecieron-aseguran-menocal-y-colom.html>

política que integre dichos esfuerzos, se perderá dicho conocimiento, o el impacto de las mismas tendrá un impacto geográfico muy limitado.

### **7.1.3. Lineamientos para prevenir la violencia juvenil**

**Objetivo general.** Prevenir la violencia en los jóvenes.

**Objetivo específico 1.** Adoptar una política de prevención con presupuesto e institucionalidad pública claramente definidos.

La existencia de un modelo de prevención asumido por el Estado y compartido por la sociedad es el primer paso en la lucha contra la violencia juvenil y un requisito fundamental para la continuidad. Dicho modelo debe traducirse en una política pública de prevención, con institucionalidad y respaldo presupuestario.

1.1. Definir una política pública para la prevención de la violencia juvenil.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Definir el modelo de prevención que orientará la política del Estado en la materia. Se sugiere incorporar los conceptos aportados por PNUD (2009), donde se establece que el subsistema de prevención debe abarcar cuatro funciones: la prevención cultural, la prevención social, la prevención instrumental y la prevención situacional. Luego, se deben analizar las propuestas de prevención que han surgido desde la sociedad civil o desde instancias públicas. Se propone rescatar de ellas los elementos relacionados con los ámbitos de la familia, la educación y el vecindario, identificando mecanismos de coordinación entre ellos y con el sector público. El siguiente paso sería elaborar la política pública de prevención de la violencia y, por último, hacerla pública. Esto último es imprescindible para lanzar un mensaje a la sociedad de que se trabaja en el tema y para alinear los diversos esfuerzos en prevención.

1.2. Establecer el soporte institucional y financiero para la política de prevención.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- El paso inmediato es definir el ente rector de la política de prevención; la cual se sugiere dejar en manos del Ministerio de Educación, dado que la mayor parte de las acciones de prevención tienen que ver con el campo de educación. La coordinación entre el MINEDUC y las otras carteras involucradas en la estrategia de prevención (Gobernación, Salud y Cultura y Deportes), debería darse a nivel de Viceministerios. Posteriormente, se deben precisar con claridad las instituciones públicas que ejecutarán la política de prevención. Además de los ministerios de Educación, Gobernación, Salud, y Cultura y Deportes, se espera que participen las siguientes dependencias estatales: 1. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 2. Fondo Nacional para la Paz, 3. Fondo Nacional de Solidaridad, 4. Secretaría de Bienestar Social, 5. Comisión Presidencial de Seguimiento a la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos COPREDEH, y 6. Consejo Nacional de la Juventud.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Es importante también que en un plazo que no sobrepase los 365 días, se asigne el presupuesto correspondiente. Para ello es preciso señalar las fuentes y las partidas presupuestarias dentro de los ministerios, secretarías o fondos sociales.

**Objetivo específico 2.** Llevar a cabo programas y proyectos en poblaciones en riesgo, que se encuentran en edad escolar.

Expertos sugieren que una de las políticas más efectivas para evitar que los adolescentes y jóvenes se inicien en actividades delictivas es mantenerlos dentro de la escuela<sup>40</sup>. Y, además, por tratarse muchos casos de entornos urbanos marginales donde la mayoría de madres trabajan y dejan a sus hijos pequeños en casa, es oportuno prestar atención a la educación desde la primera infancia. En este sentido, en Guatemala es necesario:

## 2.1. Ampliar la cobertura de programas de primera infancia y secundaria en áreas vulnerables.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Evaluar la cobertura educativa, infraestructura y personal docente. Este análisis inicial ayudaría a conocer la oferta educativa real en sectores vulnerables, específicamente en cuanto a la atención de la primera infancia, el ciclo básico y el ciclo diversificado. Así también debe arrojar información sobre el estado de la infraestructura.
- Planificar la inversión y asignación de personal, donde se definan las metas de cobertura para la primera infancia y la secundaria en las áreas vulnerables priorizadas, el número de establecimientos a habilitar, así como el personal que se estaría contratando en los próximos diez años.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Abrir jornadas vespertina y nocturna donde sea posible y se identifique demanda insatisfecha. Esta constituye una estrategia de un presupuesto moderado, donde los costos incrementales mayoritariamente lo constituye el personal docente que se debe asignar. En algunas zonas será necesario remozar y rehabilitar algunas aulas; en otras, será imprescindible sumar nuevas aulas a los edificios ya existentes.

Mediano y largo plazo (de 2 a 10 años):

- Crear una red de guarderías infantiles en áreas vulnerables. Se recomienda aprovechar la experiencia de los Centros de Atención Integral (CAI), a cargo de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia. En el mismo plazo es imprescindible actuar en dar mantenimiento a edificios escolares y construir nuevos edificios.

## 2.2. Mejorar la permanencia en el aula de niños y jóvenes en riesgo en primaria y secundaria.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Crear metodologías para detectar riesgos de abandono escolar y capacitar a maestros para la identificación de población en riesgo de abandono escolar.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Implementar programas para reducir el abandono escolar; las becas o transferencias condicionadas pueden ser funcionales. A través de programas de tutorías y refuerzo escolar, los maestros pueden ayudar a los alumnos que muestran dificultades en el aprendizaje, lo cual puede trabajarse en apoyo con organizaciones de jóvenes de la sociedad civil. La extensión del horario escolar podría ser una estrategia efectiva para reducir los riesgos de que los jóvenes se involucren en actos delictivos. Por ello se sugiere también implementar un plan piloto de jornada doble en áreas vulnerables.

---

<sup>40</sup> Comisión de expertos guatemaltecos, cuya opinión fue tomada en cuenta dentro del diagnóstico.



Largo plazo (de 4 a 10 años):

- Implementar esquemas de calidad y pertinencia, para lograr que la educación aporte conocimientos útiles y adecuados al contexto en que viven los estudiantes.

2.3. Diseñar e implementar programas supervisados fuera del horario escolar.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Evaluar el programa Escuelas Seguras y el programa Escuelas Abiertas, orientando dicha evaluación a mejorar su supervisión.
- Elaborar un currículo para Escuelas Abiertas, mejorar la supervisión y diseñar el perfil de los orientadores de vida.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Reclutar a los orientadores de vida, de acuerdo al perfil diseñado previamente. Luego se deben asignar a los establecimientos donde funcionan las Escuelas Abiertas.

2.4. Poner en marcha programas de servicio juvenil que brinden experiencias de ciudadanía y trabajo.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Modificar la Ley de Servicio Cívico y su reglamento para permitir que los jóvenes puedan realizar su servicio cívico en instituciones no gubernamentales como fundaciones, asociaciones juveniles, etc. Es decir, debe darse a los jóvenes la posibilidad de elegir el mejor lugar de acuerdo a sus intereses.

Corto y mediano plazo (de 180 días a 4 años):

- Promover la participación juvenil en actividades de voluntariado. Los maestros pueden jugar un rol importante al promover la participación de los estudiantes en organizaciones cívicas dentro de la comunidad.
- Mantener y profundizar el enfoque del seminario de último año de diversificado hacia actividades de servicio a la comunidad y al país.

2.5. Desarrollar programas de educación en valores, dirigidos a adolescentes y jóvenes, así como a padres de familia.

La formación en valores no debe entenderse como una instrucción abstracta, sino sobre valores del diario vivir, que favorezcan la convivencia pacífica y la vida en sociedad. Se deben asimismo, desarrollar programas sobre educación sexual, prevención del uso de drogas y el consumo de alcohol. Dicha enseñanza debe hacerse de la manera más práctica posible, utilizando mecanismos tradicionales como la escuela y no tradicionales como las iglesias y las organizaciones juveniles de base.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Desarrollar contenidos y diseñar programas sobre educación en valores, educación sexual y orientación sobre drogas y alcohol, para adolescentes y jóvenes en riesgo. Posteriormente, desarrollar el material para los programas. Luego se debe capacitar a maestros y líderes juveniles; esta capacitación debería estar a cargo del MINEDUC.



Corto y mediano plazo (de 180 días a 4 años):

- Implementar actividades de educación en valores para adolescentes y jóvenes en establecimientos educativos. Otra alternativa es establecer alianzas con iglesias y organizaciones sociales para la formación en valores fuera de la escuela, dirigida a adolescentes y jóvenes, así como a sus padres.

**Objetivo específico 3.** Intervenir en poblaciones en riesgo que están fuera de la escuela.

La atención a la población que ha quedado fuera de la escuela debe ser una prioridad dentro de la estrategia de prevención. Para lograrlo se requiere diseñar programas de educación extraescolar que se adapten especialmente a jóvenes y adolescentes que viven en áreas marginales urbanas, zonas donde se agudizan los índices de violencia.

3.1. Fortalecer los programas de educación extraescolar para jóvenes en riesgo, que funcionan dentro de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) del MINEDUC.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Evaluar y fortalecer los programas de Primaria Acelerada, Núcleos Familiares para el Desarrollo NUFED (básicos por alternancia) y Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana CEMUCAF, que forman parte de la DIGEEX.

3.2. Desarrollar un modelo de centro de atención integral para jóvenes, en áreas marginales.

La atención de jóvenes en áreas urbano marginales precisa de espacios e infraestructura pública, por lo que es necesario desarrollar un modelo de centro para la atención de los jóvenes de manera integral, que cuente con: infraestructura propia, mentores, psicólogos, biblioteca, capacitación técnico laboral, oficina de empleo y actividades de recreación. Dichos centros deberían ser financiados con recursos públicos, pero gestionados por organizaciones sociales con experiencia en el ramo. La adjudicación de la gestión se realizaría a través de un proceso de licitación pública.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Recopilar y sistematizar experiencias de sociedad civil en la atención integral para jóvenes. Algunas experiencias que se sugiere revisar son: los Centros de Alcance por Mi Barrio, impulsados por Alianza Joven, o el modelo de Casa Joven, planteado por la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE). Otras organizaciones, como Grupo Ceiba y algunas iglesias, también han impulsado iniciativas para la atención integral de adolescentes y jóvenes en riesgo.
- Diseñar un modelo estándar de centro de atención integral, que sirva de referencia para efectuar las licitaciones y para evaluar la gestión de los centros.
- Establecer alianzas con Municipalidades, fundaciones y cooperación internacional para el financiamiento y gestión de los centros.

Corto y mediano plazo (de 1 a 4 años):

- Crear y equipar los centros de atención integral para jóvenes y adolescentes en áreas vulnerables.

**Objetivo específico 4.** Controlar los factores que propician la comisión de delitos (armas, drogas y alcohol).

Más del 80% de los homicidios se cometen con armas de fuego. Por tanto, se considera necesario controlar el acceso de los ciudadanos a las armas, ya sean éstas legales o ilegales. En cuanto a las drogas, se propone implementar medidas para reducir la comercialización y el consumo de drogas en áreas vulnerables; y, además, aplicar medidas para reducir el consumo de alcohol.

#### 4.1. Controlar el acceso de los ciudadanos a las armas legales e ilegales.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Demandar a los países productores de armas un mayor control sobre el mercado ilegal. Se deben aprovechar los mecanismos institucionales de coordinación regional, para actuar como bloque centroamericano y obtener un mayor peso. Los encuentros presidenciales o las cumbres latinoamericanas brindan también un espacio ideal para hacerse escuchar.

Corto y mediano plazo (de 180 días a 4 años):

- Fortalecer la Dirección General para el Control de Armas y Municiones (DIGECAM), esencialmente en tecnología y mecanismos anti-corrupción. Se debe verificar que el traslado de la DIGECAM del Ministerio de la Defensa al Ministerio de Gobernación no debilite sus capacidades de supervisión. Además, en un plazo que no supere los 4 años, Guatemala debe efectuar acciones para controlar el trasiego y uso de armas ilegales. Para ello se sugiere diseñar y poner en marcha una política nacional, la cual es posible elaborar e implementar en un período de gobierno.

Mediano y largo plazo (de 4 a 10 años):

- Liderar la implementación de una política regional de control de las armas ilegales en conjunto con los demás países de Centroamérica. Dicha política debería poner en común los esfuerzos de los Estados centroamericanos, especialmente en la seguridad de las fronteras.

#### 4.2. Implementar medidas para reducir la comercialización y el consumo de drogas en áreas vulnerables.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Incrementar el control sobre los expendedores de droga en barrios vulnerables a través de la Policía Nacional Civil. La información sobre la ubicación de los expendios suele estar a disposición de las autoridades y es ampliamente conocida por la población residente.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Implementar medidas sanitarias para el tratamiento de los consumidores de droga. Dichas acciones deberían estar a cargo del Ministerio de Salud en coordinación con la SECCATID. Una estrategia contra las drogas no puede afectar solo a la oferta; sino que debe incluir medidas para reducir el consumo.

#### 4.3. Aplicar medidas para reducir el consumo de alcohol en barrios vulnerables.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- A través del Ministerio de Salud se debe vigilar el cumplimiento de la normativa que prohíbe la venta de alcohol a menores de edad, a través de inspecciones a tiendas de barrio, cantinas y otros expendios de alcohol. Se sugiere imponer una especie de sanción social a los establecimientos que incumplen la ley, por medio de rotulaciones que los señale como infractores de la ley.

**Objetivo específico 5.** Estimular la inversión municipal en entornos urbanos deteriorados.

Se propone generar una alianza entre las dependencias del Gobierno central con los Alcaldes de los municipios con altos índices de criminalidad, con el fin de favorecer la inversión municipal en áreas marginales que muestran un mayor deterioro.

5.1. Establecer alianzas con los Alcaldes de los diez municipios más violentos<sup>41</sup>, para invertir en servicios e infraestructura básica, y en espacios públicos y deportivos, en áreas marginales.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Promover un encuentro con los Alcaldes de los diez municipios con mayores índices de violencia, con el propósito de definir un plan conjunto para la inversión en servicios e infraestructura básica, así como en espacios públicos y deportivos. Se deben identificar los barrios y colonias con altas tasas de crimen en las cuales se centrarían los esfuerzos en inversión social. Se debería salir con un plan de inversiones en las cuales se señalen claramente las responsabilidades en inversión de la municipalidad que corresponda y las del Gobierno central, a través de sus ministerios, secretarías o fondos sociales. El plan de inversión debe considerar acciones de corto, mediano y largo plazo.

Corto plazo (de 180 días a 2 años):

- Canalizar recursos para mejorar la iluminación de las calles en los barrios marginales seleccionados, considerando que en estos sitios ya existe el tendido eléctrico y lo que usualmente se requiere son cambios de bombillas o reparaciones en algunas líneas.
- Invertir en mejorar el estado de las calles, a través de trabajos de bacheo o adoquinamiento. Los gestos son importantes en la gestión pública, por lo que otra medida que se propone implementar en el corto plazo es la recuperación de sitios o espacios públicos emblemáticos como las canchas más concurridas, las esquinas donde los vecinos suelen reunirse por las tardes o por la noche, o edificios públicos con gran simbolismo.

Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Invertir en la introducción de servicios de agua potable y saneamiento básico en áreas marginales; esta acción corresponde, nuevamente, a las municipalidades con el apoyo de fondos sociales. La ampliación y mejora de los servicios de salud en barrios vulnerables debe ser otra prioridad de la inversión social a través del Ministerio de Salud.

Mediano y largo plazo (de 4 a 10 años):

- Diseñar y construir nuevos espacios para el deporte, la convivencia y el aprendizaje (parques, canchas deportivas y bibliotecas).

5.2. Implementar un programa permanente de uso de los espacios públicos.

Inmediato plazo (de 0 a 180 días):

- Elaborar e implementar programas de actividades para ser puestos en práctica en entornos urbanos marginales, bajo el liderazgo de la municipalidad del área y con la orientación del Ministerio de Cultura y Deportes. Dichas actividades deben constituir una alternativa de sano entretenimiento y buen uso del tiempo libre para adolescentes y jóvenes en riesgo, así como para las familias. Dentro de las acciones se deberían incluir actividades deportivas, artísticas y culturales. Asimismo, se pueden incorporar espacios de formación artística o musical. Estas acciones pueden realizarse en alianza con organizaciones sociales con experiencia e interés en los temas, siempre bajo el liderazgo de los Alcaldes.

---

<sup>41</sup> En el 2010 los diez municipios con mayor violencia homicida fueron: Guatemala, Puerto Barrios, Chiquimula, Escuintla, Amatitlán, Villa Canales, Coatepeque, Mixco, San Miguel Petapa y Villa Nueva.

## 7.2. Impulsando la resolución pacífica de conflictos

El tema de mediación y resolución de conflictos se aplica en aquellas situaciones donde las partes involucradas en un caso particular perciben que son afectadas en sus intereses. Al momento que las partes perciben esta situación se debe emplear los mecanismos de mediación y resolución alternativa de conflictos a fin de que estas percepciones no presionen a las partes a tratar de solucionarlos a través de medidas coercitivas de forma directa o a través del entramado jurídico nacional. Por consiguiente, la mediación y resolución alternativa de conflictos busca los siguientes objetivos:

1. Agilizar la solución de conflictos cotidianos.
2. Evitar cargar al sistema jurídico nacional con casos de baja intensidad<sup>42</sup>.
3. Desjudicializar casos de baja intensidad en la medida de lo posible.

### 7.2.1. Situación actual

**Resolver el conflicto antes que surja la conflictividad.** La resolución de conflictos debe ser una tarea permanente de todos los sectores del país. Por definición, la falta de atención a los conflictos hace que éstos aumenten, cambien, se vuelvan dinámicos, tienden a evolucionar y se realimentan mutuamente<sup>43</sup>. Un conflicto no atendido en el tiempo puede volverse en una conflictividad. La cual viene a ser una resultante histórica de conflictos multidimensionales y multicausales que al correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas y por consiguiente se arraigaron<sup>44</sup>. Generalmente la conflictividad social proviene de conflictos nunca solucionados o atendidos inadecuadamente en su momento.

**El alcance de los mecanismos de la resolución alternativa de conflictos.** Existen conflictos que con seguridad rebasan fácilmente la capacidad de aplicación de los métodos de resolución alternativa de conflictos. Estos conflictos más complejos o de mayor intensidad, por su misma naturaleza, será necesario de ser tratados con la estructura jurídica nacional. Es decir, será inevitable llegar a instancias jurídicas para su solución. Estos conflictos no deben ni pueden ser factibles de resolverse con los métodos de resolución alternativa de conflictos.

**Condiciones mínimas para la resolución de conflictos.** Es importante determinar que el alcance del uso de los mecanismos de la resolución alternativa de conflictos se circunscribe, como ya se anotó, en la atención a aquellos conflictos de baja intensidad, en aquellos conflictos cotidianos que se dan principalmente en los ámbitos familiares, interpersonales y comunitarios. La naturaleza de estos conflictos permite su resolución sin llegar a la necesidad de recurrir a temas judiciales. Sin embargo, sí se hace necesario condiciones mínimas para su aplicación, por ejemplo: voluntad o disposición de las partes en resolverlo, respeto y compromiso de las partes en las etapas de negociación y por último, aceptación y respeto a los acuerdos logrados.

**Contexto de los conflictos en la región centroamericana.** En la década de 1994 al 2004, la región centroamericana promedió similares conflictos. Cadaunos de ellos fue desapareciendo o acentuándose según las capacidades de cada país en atenderlos (ver **Tabla 7.2**).

---

<sup>42</sup> Los casos de baja intensidad son aquellos conflictos cotidianos que pueden resolverse sin ningún inconveniente entre las partes, sin que medie necesariamente el sistema de justicia nacional.

<sup>43</sup> Sarti, Carlos Alberto y Aguilar, Isabel (2006). *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. Guatemala; Fundación Propaz.

<sup>44</sup> Idem.

**Tabla 7.2. Clasificación de conflictos en Centroamérica entre 1994-2004**

Naturaleza	Contenido
<b>Seguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remanentes armados de guerras internas</li> <li>• Conflictos Inter-Estatales</li> <li>• Crimen internacional organizado</li> <li>• Criminalidad común y juvenil</li> <li>• Terrorismo</li> </ul>
<b>Socio económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas derivadas de guerras internas</li> <li>• Laborales, agrarios, de vivienda, salud, educación, agua, territoriales.</li> </ul>
<b>Étnicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidad y derechos</li> </ul>
<b>Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios de poder</li> </ul>
<b>Participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas. (Privatizaciones, Plan Puebla Panamá, TLC)</li> </ul>

Fuente: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC (2007). Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Canadá: Icaria.

Sin embargo, a nivel regional se identifican otras formas delincuenciales organizadas cuyas acciones se comparan con empresas con alta disponibilidad de activos, multifuncionales, interoperables y una estructura ya para capacidad de operación a nivel regional e internacional<sup>45</sup>. Entre estas formas delincuenciales organizadas se encuentran los señalados en la **Tabla 7.3**.

**Tabla 7.3. Otras formas delincuenciales organizadas a nivel internacional detectadas entre 1994-2004**

Formas delincuenciales organizadas a nivel internacional
Narcoactividad: tráfico de estupefacientes, lavado de activos, comercio ilegal de precursores químicos, incitación al consumo
Tráfico de armas pequeñas y ligeras
Robo de automóviles
Tráfico de migrantes y de blancas
Industria del secuestro

Fuente: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC (2007). Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Canadá: Icaria.

**Conflictividad en Guatemala.** En el caso particular de Guatemala, fue en la década de 1990 donde se vivió la última etapa de la guerra interna e inicio de la época post-conflicto o época de paz. Esta etapa no contempló medidas adecuadas y certeras de ejecución en cuanto a la desmovilización y desarme tanto del ejército nacional como de las fuerzas guerrilleras, de lo cual ha derivado en parte, el nivel de delincuencia en el país<sup>46</sup>.

Varios de los conflictos señalados se inician o acentúan para Guatemala en estos años. Aunque algunos otros son más añejos que el conflicto armado. Entre estos conflictos se pueden señalar; la conflictividad agraria, inequidad económica, el pobre desarrollo institucional resultado de gobiernos con instituciones débiles y de ineficiente trabajo. Esto se deduce debido *“al divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos en América Latina. Ya que el poder suele residir en instituciones como las fuerzas armadas o en grupos que no forman parte del orden político-institucional como familias*

<sup>45</sup> Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC (2007). Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Canadá: Icaria.

<sup>46</sup> Entrevista a Mariel Aguilar (2010). Ex Subsecretaria de resolución de conflictos. Secretaría de Asuntos Agrarios.

*tradicionales, grupos económico y otros*<sup>47</sup>. De ahí la importancia del fortalecimiento de las instituciones del estado y el rol de los partidos políticos.

**Marco institucional de la resolución de conflictos.** A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el tema de resolución de conflictos inició a figurar de manera sistemática en el país. Antes de esta fecha, prácticamente no existía ninguna instancia que trabajara el tema.

Instituciones como el Procurador de Derechos Humanos (PDH), la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos (UPRECO) ya desaparecida, la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), la oficinas de Resolución Alternativa de Conflictos (RACs) del Organismo Judicial, la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) son instituciones del sector público que hacen es fuerza importante por tratar resolver conflictos a nivel nacional. Claro está, con unas con mayor éxito que otras. Podrá notarse el Organismo Legislativo no cuenta con ninguna instancia que promueva la resolución pacífica de conflictos, a pesar de ser el órgano público de negociación por excelencia y donde se encuentra representado todo el país en sus concepciones de necesidades, demandas y desarrollo.

Fuera del sector público, existen las siguientes instituciones que trabajan el tema de resolución de conflictos como; Fundación Propaz, el Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz, Intrapaz, la Comisión de Vestuario y Textiles (Vestex) de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport), la Cámara de Comercio y la Cámara de la Industria. Aunque existen otras instituciones no gubernamentales y privadas han apoyado el trabajo de resolución de conflictos, aunque de manera intermitente. Entre ellas están MercyCorps, Fundación Ceiba y GTZ.

El PDH, señala que los conflictos que se perciben como los más críticos y que aquejan a la mayor cantidad de departamentos en Guatemala en los últimos dos años son en primer lugar, la violencia e inseguridad, seguido por la violencia intrafamiliar (ver **Gráfica 7.3**). También la falta de medicamentos y escases de agua son problemas latentes en los guatemaltecos. Sin embargo, aunque el PDH identificó la percepción de la conflictividad en el 2010 y 2011, la Oficina de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos de esta institución, atendió una serie de casos que no necesariamente coinciden con los conflictos percibidos (ver **Tabla 7.4**).

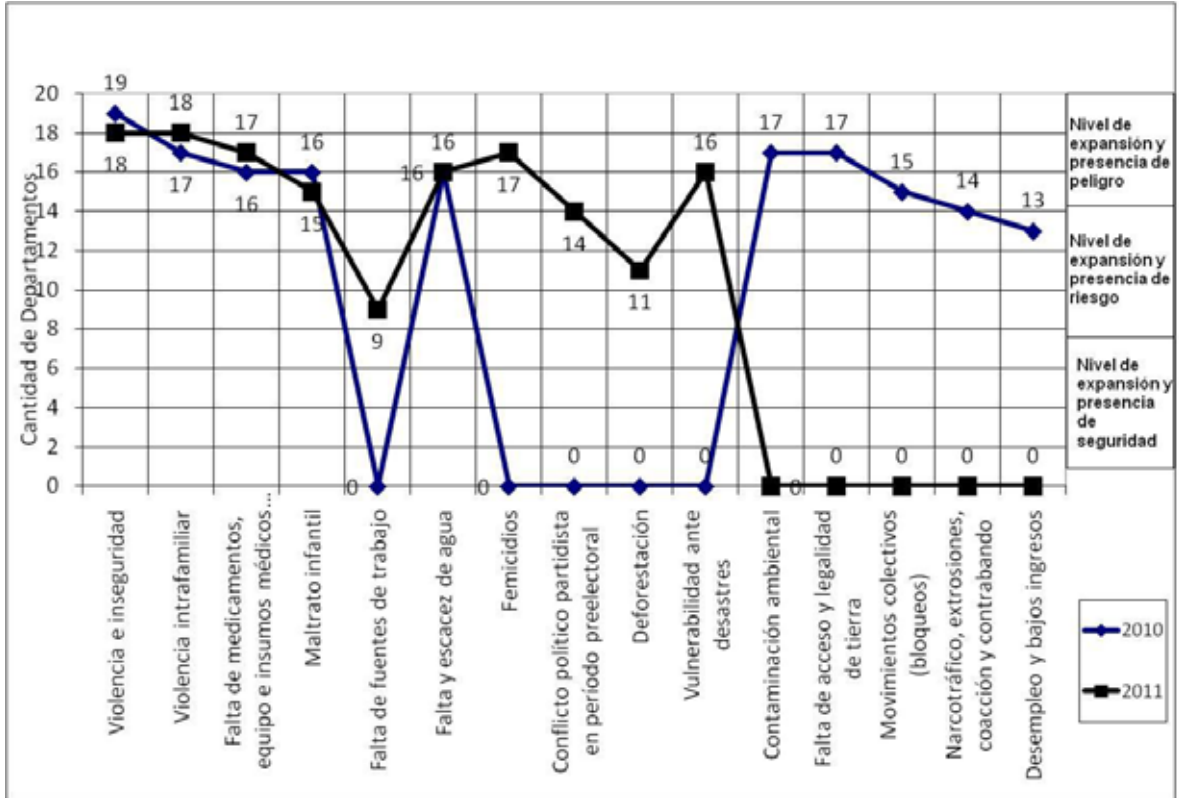
Por otra parte, es el PDH y las oficinas RACs, las instituciones que mayor cantidad de conflictos atienden en el sector público. A continuación se indican los casos atendido por el PDH en los últimos dos años (ver **Tabla 7.5**).

Asimismo, son las oficinas RACs del OJ, las que mayor cobertura tienen en el país para atender los conflictos. Sus 78 delegaciones en todo el país han atendido cerca de 50 mil casos en los últimos tres años. Aunque su nivel de éxito en mediación o de resultados positivos es de casi el 50% (ver **Tabla 7.6**), es importante su labor en el sentido que promueve y hace del conocimiento público las opciones de resolución de conflictos por medios pacíficos sin necesidad de llegar a los juzgados.

---

<sup>47</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Argentina: PNUD.

**Gráfica 7.3. Percepción de conflictividad en Guatemala según la PDH (2010-2011)**



Fuente: Procurador de Derechos Humanos, PDH (2010-2011). Mapa de conflictividad nacional.

**Tabla 7.4. Naturaleza de casos atendidos por el PDH en el 2009 y 2010 y sus resultados**

Año 2009		Año 2010	
Seguridad e integridad	25%	Trabajo	18%
Económico	22%	Económico	12%
Vivienda	17%	Seguridad e integridad	11%
Trabajo	11%	Medio ambiente, libre locomoción y vivienda	5%
Educación	8%	Ámbito privado	4%

Fuente: Procurador de Derechos Humanos, PDH (2010-2011).

**Tabla 7.5. Casos atendidos por el PDH en el 2009 y 2010 y sus resultados**

Casos	Año 2009		Año 2010	
	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Casos con acuerdo	277	44%	209	47%
Sin acuerdo	153	25%	43	9%
Desistió o falta de interés	75	12%	53	12%
Trámite	81	13%	100	22%
Expediente en competencia	32	6%	45	10%
Total	618	100%	450	100%

Fuente: Procurador de Derechos Humanos (2009 y 2010). Informes Anuales Circunstanciados. Guatemala: Autor.

**Tabla 7.6. Casos atendidos por las oficinas RACs, en el 2009 y 2010 y sus resultados**

Casos	Año 2009		Año 2010	
	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Casos con acuerdo	6,156	39%	8,057	41%
Sin acuerdo	1,411	9%	1,807	9%
Desistió o falta de interés	6,676	42%	8,932	46%
Trámite	1,506	10%	444	4%
<b>Total</b>	<b>15,749</b>	<b>100%</b>	<b>19,240</b>	<b>100%</b>

Fuente: Oficina de Resolución Alternativa de Conflictos, RAC, del Organismo Judicial.

A nivel nacional, estas dos instancias de carácter público se destacan en el trabajo de resolución de conflictos. Otras instituciones como la SAA, se enfoca en el tratamiento de resolución de conflictos agrarios exclusivamente, mientras COPREDEH se enfoca en temas de Derechos Humanos pero su trabajo es poco visible y carece de una adecuada sistematización de los casos que ha atendido.

### **7.2.2. Desafíos a superar**

**Los métodos alternativos resolución de conflictos agilizan soluciones de problemas cotidianos.** Existen conflictos en que las partes involucradas pueden llegar a acuerdos y soluciones sin acudir al sistema judicial nacional. Estos conflictos generalmente son cotidianos, de baja intensidad y no requieren más que la buena voluntad de las partes para la negociar la solución. Estas acciones favorecen principalmente a agilizar respuestas que el sistema de justicia tardaría más tiempo en resolver y daría paso a que el mismo sistema de justicia se enfoque y priorice conflictos de mayor intensidad que conllevan mayores recursos en su solución.

**Tema sin instituciones de referencia.** No hay ninguna institución que asuma el liderazgo del tema a nivel Estado y por consiguiente cada institución hace lo que más cree conveniente según sus propios criterios.

**Falta coordinación entre instituciones.** Las instituciones que trabajan el tema referido no se coordinan entre sí. Hay carencia de comunicación, de esfuerzos en conjunto, no se trasladan información, no hay una orientación de Estado compartida entre las instituciones que trabajan el tema.

**Falta de evaluación de los lineamientos públicos en el tema.** Las diferentes instituciones públicas trabajan agendas particulares, utilizan metodologías diferentes y no tienen lineamientos comunes que busquen un fin nacional. Aunque, estos lineamientos por sí mismos no sean el problema, lo más importante es la falta de evaluación de esta serie de esfuerzos particulares. Esta evaluación de las metodologías utilizadas podría proveer respuestas del nivel de impacto que poseen los distintos mecanismos de resolución de conflictos utilizados por las diferentes instituciones del país.



### **7.2.3. Lineamientos para promover la mediación y resolución pacífica de conflictos**

**Objetivo general.** Promover la mediación y resolución pacífica de conflictos en los ámbitos familiares, interpersonales y comunitarios.

**Objetivo específico 1.** Promover para que sea la Secretaría de la Paz, SEPAZ, el ente coordinador a nivel nacional en materia de mediación y resolución de conflictos.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Trabajar con la SEPAZ en la propuesta de un diseño de un plan de coordinación que contenga estructura y funcionamiento de la mesa de diálogo y coordinación.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Fortalecer el sistema de diálogo entre las instituciones que integren la mesa de diálogo interinstitucional.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Apoyar la consolidación de la SEPAZ, como coordinadora del tema de resolución de conflictos a nivel nacional.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Coordinar eficiente y efectivamente los esfuerzos interinstitucionales para que se cuente con capacidades de interacción inmediata y que se maneje información certera bajo la dirección de una institución fuerte y comprometida con la reducción de los conflictos nacionales.

**Objetivo específico 2.** Promover en el diseño e implementación de un Sistema Nacional para el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos con actores multiplicadores de la sociedad.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Invitar a todas las instituciones públicas y privadas para el análisis de las experiencias exitosas y lecciones aprendidas en mediación y resolución de conflictos.
- Diseñar un sistema de implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos para ser implementado en todo el país.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Diseñar una guía metodológica básica o guía de iniciación, de donde parta la aplicación de los mecanismos para la Mediación y Resolución de Conflictos.
- Implementar el sistema de resolución de conflictos con los líderes sociales y oficinas públicas que trabajan el tema de conflictividad.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Expandir la cobertura territorial de atención y promoción.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Implementar y mejorar constantemente el Sistema de mediación y resolución de conflictos funcionando en todo el país.

**Objetivo específico 3.** Crear de una red de información y atención de la conflictividad a nivel nacional con instituciones públicas y privadas.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Diseñar un plan de estructura y funcionamiento para implementar una red institucional información de conflictividad a nivel nacional.
- Identificar personas o instituciones a nivel nacional que estén dispuestas a integrar la red (crear una base de datos de instituciones).

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Diseñar de un sistema de información eficiente para la comunicación interinstitucional (dentro de la Red), hacia las instituciones públicas y ciudadanía.
- Diseñar un sistema de alerta temprana en el tema de conflictos.
- Monitorear constantemente, a través de las instituciones miembro, el comportamiento de los conflictos a nivel nacional.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Diseñar e implementar un sistema de prevención de conflictividad.
- Monitorear constantemente, a través de las instituciones miembro, el comportamiento de los conflictos a nivel nacional.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Consolidar un sistema comunicación que facilite la información y soluciones de los conflictos nacionales.
- Consolidar un programa de prevención nacional de los conflictos a nivel nacional.
- Alcanzar un funcionamiento eficiente de la red nacional de instituciones en materia de información, intercambio, seguimiento, comunicación de los conflictos nacionales.
- Monitorear constantemente, a través de las instituciones miembro, el comportamiento de los conflictos a nivel nacional.

**Objetivo específico 4.** Fortalecer la atención a la problemática de la violencia intrafamiliar.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Diseñar un plan de intervención inmediata para la promoción de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar y la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.
- Diseñar una estrategia de intervención de acuerdo a las características de cada lugar. En este plan debe detallarse el abordaje que se le debe dar al tipo de agresión que se conoce que en su mayoría son hombres y convivientes.
- Buscar coordinación y apoyo con las instancias públicas y privadas que han venido trabajando el tema.
- Promover la denuncia en caso de violencia intrafamiliar.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Incluir al Sistema de Consejos de Desarrollo en la multiplicación metodológica de la estrategia de disminución de la violencia intrafamiliar.

- Fortalecer las Oficinas Municipales de la Mujer, las comisiones municipales de la mujer del Concejo Municipal y del Consejo de Desarrollo Municipal, en el marco de la estrategia de disminución de la violencia intrafamiliar.
- Desarrollar o fortalecer el marco jurídico óptimo donde prevalezca la igual en derechos dentro del hogar.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Realizar evaluaciones de impacto de la aplicación de la estrategia de disminución de la violencia intrafamiliar.
- Evaluar la expansión de la estrategia.
- Ampliar (según su evaluación) la estrategia de disminución de la violencia intrafamiliar a nivel nacional.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Rediseño de una estrategia para mantener bajo los índices de violencia intrafamiliar.

### 7.3. Renovando la Policía Nacional Civil

En la última década el aumento en los índices delincuenciales y de la violencia homicida han convertido a Guatemala en uno de los países más violentos y peligrosos de Occidente. Con una tasa de 46 homicidios por cada 100,000 habitantes, en 2010<sup>48</sup>, Guatemala es dos veces más violento que el promedio de América Latina, la región más violenta del mundo, con 23 homicidios por cada 100,000 habitantes. Además, a nivel local, Guatemala cuenta con 4 municipios donde la tasa de homicidios supera los 100 por cada 100,000 habitantes -Guatemala (127), Puerto Barrios (127), Chiquimula (103) y Escuintla (101)-, tasas que son equivalentes a las de las 10 ciudades más peligrosas de América Latina<sup>49</sup>.

Esta situación no ha pasado desapercibida para los guatemaltecos, para quienes en los últimos 2 procesos electorales la seguridad se ha vuelto el tema más importante (Prensa Libre, 2007-2011), luego del costo de la vida y el empleo. A esto se agrega que según una encuesta realizada por el PNUD (2010), el 67% de los encuestados confían poco o nada en que los policías van a atrapar a los culpables. Más aún, la inseguridad que aqueja a la mayoría de los ciudadanos se ha vuelto en un costo que está agravando el desarrollo económico y social del país<sup>50</sup>.

En este sentido, se ha hecho relevante analizar la capacidad de respuesta de la Policía para cumplir con su función legal de prevenir, investigar y combatir la criminalidad y de ayudar a mantener el orden público en el país.

<sup>48</sup> Esta tasa es dos veces mayor a la tasa de homicidios de 1999, la cual era de 24 personas por cada 100,000 habitantes, y que fue la más baja luego de firmados los Acuerdos de Paz entre la guerrilla y el gobierno de Guatemala.

<sup>49</sup> Elaboración propia a partir de datos de homicidios provistos por la Policía Nacional Civil de Guatemala, para 2010, de proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala -INE-, y de datos elaborados por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, para 2010.

<sup>50</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. El Costo Económico de la Violencia en Guatemala.

### 7.3.1. Situación actual

**Cantidad y despliegue de policías es inadecuado.** En los últimos 8 años la cantidad neta de policías en Guatemala ha aumentado de 19,919 en 2002 a 24,748 en 2010. Sin embargo, ello ha sido insuficiente para llegar a los estándares latinoamericanos, especialmente los de aquellos países con mayor incidencia del narcotráfico, como Colombia, Perú y México (ver **Tabla 7.7**). Mientras que en estos países el promedio de policías por cada 100,000 habitantes era de 3.4, en Guatemala, para 2010, había 1.7 policías por cada 100,000.

Por otra parte, el despliegue de fuerzas policiales no es equitativo en función de la cantidad de delitos que se cometen en los mismos. De tal cuenta, municipios como Villa Nueva, con 55 homicidios por cada 100,000 habitantes, tiene tantos policías como Villa Canales o Amatitlán, que tienen 8 y 83 homicidios por cada 100,000 habitantes respectivamente-.

**Tabla 7.7. Cantidad de policía por cada 10 mil habitantes para el período 2009-2010**

País	Población	Policías	Policías*100 mil habitantes
Costa Rica	4,382,000	12,553	286
El Salvador	7,326,898	21,000	287
Honduras	8,143,564	8,887	109
Guatemala	14,700,000	24,700	168
Nicaragua	5,666,000	9,225	163
Panamá	3,460,500	17,113	495
América Central	43,678,962	93,478	214
Colombia (Cl)	44,992,226	147,000	327
México (Mx)	112,337,000	409,536	365
Perú (Pr)	29,885,340	102,627	343
Mx, Cl y Pr	187,214,566	659,163	352

Fuente: Elaboración propia en base a datos de población de cada país, para 2010, obtenidos de sus instituciones estadísticas nacionales y del CIAWorldFactbook, y datos de la fuerza policial obtenidos del Informe de Desarrollo Humano para Centro América: 2009-2010 (2010) y de Internet.

**Carrera profesional y mando de la PNC.** La carrera policial es jerarquizada y a la misma se ingresa por medio de la Academia de la PNC, como agente. Para ello se tiene que ser guatemalteco, mayor de edad, con diversificado completo y no estar embarazada, en el caso de las mujeres, entre otros. Al comparar estos requisitos mínimos con los de países como Colombia, Perú y Chile, se encuentra que el estándar guatemalteco es similar al de ellos<sup>51</sup>.

Por otra parte, para ascender en la escala jerárquica se tiene que pasar por requisitos académicos -8 pensa distintos-, de experiencia -un mínimo de años en cada puesto-, físicos y psicológicos. En este aspecto, las fuerzas policíacas de Guatemala sí difieren con los estándares latinoamericanos, pues en países como Colombia, Chile, Argentina y Perú, existen escuelas especializadas en formar suboficiales,

<sup>51</sup> Requisitos para convertirse en patrullero de la Policía Nacional de Colombia ([http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_Apoyo\\_servicio/Direccion\\_incorporacion/Informacion\\_general/convocatoria\\_nivel\\_ejecutivo](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_Apoyo_servicio/Direccion_incorporacion/Informacion_general/convocatoria_nivel_ejecutivo)), requisitos para postularse a la Policía Nacional de Perú (<http://prepoltarapoto.blogspot.com/2009/03/requisitos-para-postular-la-pnp.html>) y requisitos para incorporarse a los carabineros de Chile (<http://www.escuelacarabineros.cl/requisitos>).

oficiales, técnicos y especialistas, con lo cual facilitan una fuerza policial mejor capacitada que la guatemalteca<sup>52</sup>.

La mayor autoridad dentro de la Policía es el Director General, quien es un Comisario General, y que se apoya en los subdirectores y jefes de las distintas unidades para la labor administrativa y operativa de la institución. Sin embargo, se han hecho excepciones a la regla que solo oficiales de carrera puedan ejercer la Dirección General de la PNC, como fue el caso de Erwin Sperisen, quien fungió como Director General de la PNC sin haber sido policía. Si bien esta puede ser una solución a problemas que surgen a lo interno de la Policía, en el largo plazo es un daño para la moral y la institucionalidad de la Policía. Ello porque por un lado elimina la opción a oficiales de carrera de acceder al máximo puesto dentro de su institución, a pesar de haber cumplido con los requisitos que exige su profesión, y por otro lado porque es contrario al cumplimiento de una normativa en materia de ascensos.

Por otra parte, el mando de la PNC ha mostrado alta inestabilidad en los últimos 2 gobiernos. Así, ha habido alrededor de un Ministro de Gobernación y un Director General de la PNC por cada uno de los 8 años anteriores. Este problema ha surgido principalmente porque la mayoría de estos 7 directores, excepto 1, han sido acusados de haber participado en actos de corrupción o de haber cometido faltas graves en la institución. Ello es negativo para la institución policial, pues dificulta darle seguimiento a una línea de políticas públicas, además que se desaprovechan los conocimientos y capacidades de mando adquiridas en el ejercicio de la dirección policial.

Finalmente, la falta de regulaciones y requisitos objetivos para optar a condecoraciones oficiales no ha favorecido a mejorar la moral de la institución. Pues en la actualidad los procesos para obtener condecoraciones pueden ser largos, complejos y sujetos al arbitrio de las autoridades superiores y no de un marco reglamentario.

**Ingresos de los policías.** Los ingresos de los policías guatemaltecos son superiores al salario mínimo. De hecho, a nivel nacional un agente de policía, con diversificado completo y su curso básico policial terminado, gana Q 4,454.00 mientras que el promedio nacional de personas con diversificado completo gana Q 2,219.00<sup>53</sup>. A nivel internacional, un agente de la PNC tenía un salario base, para 2010, equivalente a US\$ 494.12, que era casi la mitad del salario base de un patrullero colombiano, quien para la misma fecha tenía un salario base de US\$ 968.31<sup>54</sup>. Pero al tomar en cuenta las bonificaciones que recibe un agente policial en Guatemala, y sin tomar en cuenta sus prestaciones laborales, el mismo tiene un salario de US\$ 934.93 dólares al mes, que es equivalente al 96.6% del salario base de un patrullero colombiano<sup>55</sup>.

**Controles internos.** La implementación del sistema disciplinario policial está al mando del Inspector General de la PNC. Sin embargo, dado que el cargo de Inspector General de la PNC lo tiene un policía con rango de inspector, el mismo tiene limitada su autoridad para ejercer su función disciplinaria sobre los oficiales terceros, segundos, primeros, subcomisarios, comisarios y comisarios generales, quienes tienen un rango superior a él.

---

<sup>52</sup> Portal web de la Policía Nacional de Colombia, de los Carabineros de Chile, de la Policía Nacional del Perú y de la Gendarmería de Argentina.

<sup>53</sup> Elaboración propia en base a la Encuesta de Condiciones Vitales de Guatemala, 2011.

<sup>54</sup> Elaboración propia en base a información de la Subdirección de Personal de la PNC, del Banco Central de Colombia y del Banco Central de Guatemala, del Fondo Monetario Internacional y de la legislación colombiana en materia de escalas salariales para miembros no civiles, del Ministerio de la Defensa, para 2010.

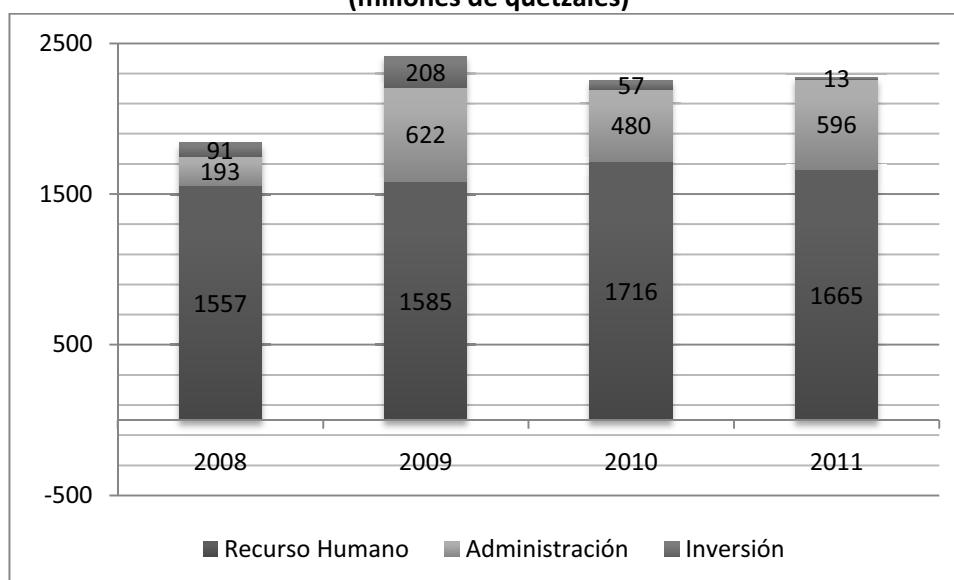
<sup>55</sup> Cabe señalar que no se incluye aquí información de beneficios no salariales relevantes, como seguros de vida o pensiones.

Por otra parte, el reglamento disciplinario de la Policía no permite la sanción a policías a quienes aún no se les ha probado que hayan cometido faltas administrativas, lo cual puede ser utilizado como instrumento de chantaje por parte de superiores a sus subalternos. Además, el mismo reglamento no establece parámetros objetivos que claramente identifiquen que actitudes o acciones podrían ser consideradas faltas a los reglamentos y leyes de la PNC y del país.

Además, tanto la debilidad del Inspector General de la PNC para controlar a todo el personal policial, como la falta de un sistema disciplinario confiable que prevenga, detecte y castigue las faltas a la institucionalidad policial y sus principios rectores, puede facilitar la corrupción dentro de las filas policiales. De tal cuenta, 6 de los últimos 7 Directores Generales de la PNC han salido de la institución por haber su presunta participación en actos que atentan contra los Derechos Humanos, enriquecimiento ilícito y participación en actos criminales. Y, también, más de 5 mil policías, en todos los niveles de la institución, fueron denunciados por faltas o actos delictivos entre 2007 y 2010, lo cual habla de un malestar sistémico dentro de la institución<sup>56</sup>.

**Presupuesto.** El presupuesto anual de la PNC ha sido de alrededor de Q 2,000 millones en los últimos 4 años, de los cuales cerca del 75% se ha usado para pagar al personal, 20% para gastos de funcionamiento de la institución y un 5% para inversión, como se observa en la **Gráfica 7.4**.

**Gráfica 7.4. Comparación del gasto en inversión, funcionamiento y personal de la PNC de 2008 a 2011 (millones de quetzales)**



Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos aprobados y asignados, publicados por el Ministerio de Finanzas de Guatemala.

**Planificación y ejecución.** Cabe señalar que los Planes Operativos Anuales -POA's-, hechos en las comisarías, son realizados por formalidad, no por ser elemento importante para el presupuesto. En entrevistas realizadas por el CIEN (2010), autoridades de la PNC mencionan que la asignación de recursos a la institución no depende de lo que se estipule en los POA's. Esto ha ocurrido debido a la centralización de los procesos de compras y contrataciones a nivel del Ministro de Gobernación y a la

<sup>56</sup>Barreno, Raúl. Denuncian a más de 5 mil agentes de la PNC. Prensa Libre, 18 de diciembre de 2010.

necesidad de que sus presupuestos sean aprobados por el Ministro de Finanzas Públicas. Todo esto resta capacidad a la operatividad de la PNC, pues esta está sujeta a lo que se decida a nivel ministerial.

**Infraestructura.** La PNC cuenta con 477 inmuebles, de los cuales el 46% son arrendados y el 54% restante son propios (ver **Tabla 7.8**). Los inmuebles que ocupan las unidades especiales –como investigaciones criminales, la División de Análisis de Información Antinarcóticas, y otros- son 20% propios y el 80% restante son alquilados. Según información de estas unidades, esta infraestructura es insuficiente para albergar a su personal y necesita ser renovada y remodelada. De acuerdo con el PNUD (2006) parece que ninguna de estas instalaciones responde un despliegue, diseño y mantenimiento relacionado con la función policial.

**Tabla 7.8. Cantidad de inmuebles propios y arrendados por la PNC, para 2011**

Tipo de Sede	Inmuebles arrendados	Inmuebles propios
Comisaría	16	10
Estación	14	50
Subestación	140	181
Unidades especiales	52	14
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>255</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por la Subdirección General de Apoyo y Logística, para 2011.

**Telecomunicaciones.** La PNC cuenta con un sistema de radio LTR –LogicTrunked Radio- que permite llamadas individuales, grupales y por teléfono, el cual puede ser usado por radios fabricados por distintas compañías. El mismo es adecuado para la Policía pues contiene múltiples características necesarias para la función policial, como seguridad de las comunicaciones, registro de la información transmitida, múltiples bandas de uso y radiofrecuencias privadas, entre otros. Sin embargo, dado que las radiofrecuencias son utilizadas para transmitir información administrativa y operativa éstas se saturan y obligan a los policías a comunicarse por medio de sus teléfonos celulares personales y FAX.

La institución tiene 6,725 radios, de los cuales funcionan 6,078. Esto da una tasa del alrededor de 1 radio para 4 policías, cuando lo recomendable (PNUD, 2006) es al menos 1 radio por cada pareja de policías patrullando las calles.

**Comisión para la Reforma Policial.** La Comisión para la Reforma Policial fue creada en enero de 2011 por el Presidente de la República, con el objetivo de mejorar la PNC. La Comisión es la única instancia oficial encargada de mejorar a la PNC. La misma aborda 5 ejes específicos: 1) Investigación criminal; 2) Prevención del delito; 3) Gestión y profesionalización del recurso humano; 4) Planificación Institucional; y 5) Controles internos. Además, la Comisión cuenta con expertos nacionales e internacionales, en temas policiales, encargados de la investigación y generación de propuestas del proyecto.

Sin embargo, a pesar que el actual gobierno oficializó la Comisión, esta no ha recibido el apoyo requerido al Ejecutivo y al Congreso de la República<sup>57</sup>. De tal cuenta, a pesar que la Comisión puede ser una herramienta útil para darle seguimiento a la implementación de las reformas necesarias para el buen funcionamiento de la Policía, la misma ha tenido poca capacidad operativa hasta el momento.

<sup>57</sup> Lara, Raquel. Reforma Policial aún no surte el efecto deseado. Prensa Libre, 17 de enero de 2011.

### **7.3.2. Desafíos a superar**

**No hay estabilidad en la gestión policial.** La inestabilidad en el mando de la PNC es una gran debilidad de la institución debido a que dificulta crear, implementar y darle seguimiento a las políticas de seguridad de la institución ya que afecta negativamente el desempeño de la misma. Ha habido alrededor de un Ministro de Gobernación y un Director General de la PNC por cada uno de los 8 años anteriores.

**La posibilidad de corrupción es un problema para la gestión.** Las acusaciones de corrupción o el cometimiento de otras faltas graves han sido los principales motivos de inestabilidad en los altos mandos de la PNC. Esto afecta la estabilidad de sus políticas, pero también afecta el cumplimiento de su misión y la confianza de la población a los mismos.

**El sistema de educación, capacitación y profesionalización policial es inadecuado.** La ausencia de escuelas de suboficiales, de oficiales, de especialidades –como investigación criminal, inteligencia y/o fuerzas especiales- y de escuelas técnicas ha favorecido a una mala gestión, planificación y desempeño policial. Ello debido a que la Academia de la PNC y los cursos que la misma da no cumplen con estándares internacionales en materia de educación policial, y en segundo lugar porque la misma no facilita el desarrollo de conocimiento y habilidades especializadas para cada nivel de mando de la policía y para cada tarea específica de la misma.

**Cantidad y despliegue de policías es inadecuado.** En los últimos 8 años la cantidad neta de policías en Guatemala ha aumentado de 19,919 en 2002 a 24,748 en 2010. Sin embargo, ello ha sido insuficiente para llegar a los estándares latinoamericanos, especialmente los de aquellos países con mayor incidencia del narcotráfico, como Colombia, Perú y México.

**La asignación de recursos policíacos no es congruente con la ejecución real.** Uno de los grandes problemas de la Policía Nacional Civil es que la planificación administrativa y operativa que se realiza dentro de la institución se ha vuelto únicamente un formalismo. Por ejemplo, en el caso de la Comisaría 11, se planificaron 236,249 patrullajes motorizados en su Planificación Operativa Anual para 2010, de los cuales apenas se realizaron 1,296; o en el caso de atención a víctimas, se esperaban 364,530, pero solo se realizaron 213. Aunque son las unidades operativas y administrativas más pequeñas las que saben cuáles son sus necesidades en recursos humanos y logísticos, sus planificaciones anuales y estratégicas terminan siendo cambiadas y reevaluadas a nivel ministerial, afectando negativamente a las mismas.

**La infraestructura policial está mal desplegada y construida.** La infraestructura policial no responde a las necesidades de la función policial en materia de despliegue, construcción y disposición de los espacios. De tal cuenta las comisarías, estaciones, subestaciones y serenazgos policiales no han sido construidos con requisitos mínimos de seguridad ante desastres naturales o ante ataques armados. Tampoco cuentan con espacios adecuados para atención a víctimas, tareas administrativas, de descanso y recreación. Ello aumenta la vulnerabilidad de los agentes policiales, no les permite tener espacios dignos de descanso y recreación y dificulta la atención al público.

**Los controles disciplinarios de la Policía no son adecuados.** El rango del Inspector General de la PNC, quien es el encargado de implementar el régimen disciplinario, de oficio y ante denuncia, lo sitúa en una débil situación para pedir rendición de cuentas a policías con rangos superiores. Además, la ausencia de un sistema disciplinario policial confiable y efectivo ha sido una de las principales causas que podrían estar facilitando la corrupción, un pobre desempeño policial y una carrera profesional que se basa poco en el mérito. Esto ha ocurrido en parte porque el Reglamento Disciplinario de la PNC no establece



procedimientos objetivos, expeditos y apegados a un debido proceso y a los derechos de los policías, para comenzar procesos de investigación, para desestimar dichos procesos y para sancionar al personal.

### **7.3.3. Lineamientos para mejorar la Policía Nacional Civil**

**Objetivo general.** Reducir la criminalidad y mantener el orden público.

**Objetivo específico 1.** Modernizar la Policía Nacional Civil de Guatemala.

Este objetivo se refiere a la necesidad de mejorar y fortalecer las capacidades internas de la Policía Nacional Civil, por medio de la modernización de sus procesos de selección, formación, ascensos y control, así como por medio del fortalecimiento de sus capacidades de gestión, planificación y operatividad.

1.1. Modernizar la carrera policial (reclutamiento, formación y promoción).

Modernizar la carrera policial implica crear e implementar nuevos y mejores modelos de reclutamiento, desempeño, evaluación y ascenso policial, así como manuales de uso de la fuerza y de comportamiento policial.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Elaborar e implementar la doctrina policial, manuales del uso de la fuerza, un modelo de desempeño profesional y evaluar los sistemas de reclutamiento, formación y promoción de los policías.
- Identificar oportunidades y lograr alianzas estratégicas internacionales para apoyar la reforma policial.
- Identificar las carreras técnicas y superiores de utilidad para el sistema policial y cuanto personal se necesita en cada una de ellas.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Mejorar el sistema de reclutamiento policial para mejorar el perfil de los nuevos agentes policiales y reducir la incidencia de nepotismo en la misma.
- Crear un nuevo sistema de evaluación para ascensos en función del modelo de desempeño profesional y de la doctrina policial.
- Reformular el sistema de turnos de la PNC para facilitar profesionalización de los policías.
- Establecer alianzas público-privadas para la profesionalización superior y técnica de los policías.

c. Mediano Plazo (2 a 4 años):

- Evaluar la idoneidad de los modelos de desempeño profesional, de los sistemas de reclutamiento y de ascensos de los policías.
- Mantener una actualización constante de las necesidades profesionales de la Policía.

1.2. Mejorar la gestión policial.

Mejorar la gestión policial implica fortalecer las capacidades de gestión y planificación de los mandos medios y altos de la PNC, por medio de procesos de formación y acompañamiento profesional.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Crear una Política de Seguridad Ciudadana clara en materia de modernización policial, fortalecimiento de sus recursos operativos y administrativos, así como de disuasión, prevención, combate e investigación de las principales amenazas criminales para los guatemaltecos; y que

establezca los objetivos, parámetros de evaluación y recursos necesarios que la Policía deba gestionar.

- Implementar una política de acompañamiento de profesionales en gestión policial, para los mandos medios y altos de la PNC, mientras se les fortalecen y mejoran sus propias capacidades.
- Crear comisiones de planificación policial con el ente financiero, jurídico y tecnológico de la PNC, para realizar planificaciones estratégicas, administrativas y operativas viables en cada uno de estos ámbitos.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Crear un Observatorio Ciudadano permanente de la gestión policial, que se encargue de proveer insumos en el proceso de evaluación del desempeño y gestión de la institución.
- Planificar los procesos de compras y contrataciones de todas las unidades de la PNC tomando en cuenta los requerimientos de los POA's, de las subdirecciones policiales y de la Jefatura de Planificación Estratégica.
- Capacitar a las nuevas autoridades policiales en gestión policial.
- Realizar alianzas con instituciones académicas nacionales y extranjeras para capacitar en temas gerenciales a mandos medios y altos policiales.
- Implementar mecanismos de evaluación constantes de los resultados de las políticas de seguridad ciudadana.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Crear un cuerpo de oficiales con educación superior en gestión policial y regular los perfiles de los puestos que los mismos tienen que llenar, tal como las subdirecciones, divisiones, unidades y jefaturas de la institución.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Crear procesos de compras y contrataciones eficientes y transparentes.

### 1.3. Modernizar la Academia de la Policía Nacional Civil

Modernizar la Academia de la PNC implica modernizar sus metodologías de enseñanza, el contenido de los cursos, sus áreas curriculares y su gestión.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar los programas educativos y procesos de compras y contrataciones de la Academia de la Policía Nacional Civil.
- Planificar una reforma de los programas educativos y gestión de la Academia de la PNC.
- Contratar instructores extranjeros para la Academia de la PNC y capacitar a los instructores nacionales.
- Identificar a los mejores policías y capacitarlos para que sean instructores.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Mejorar la planificación y gestión de la Academia de la PNC por medio de la capacitación de sus mandos.
- Normalizar los procesos de compras y contrataciones de Academia con resto de unidades de PNC.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Crear un centro de investigaciones criminales a cargo de la Academia de la Policía.

1. 4. Fortalecer la Inspectoría General de la PNC.

Para fortalecer la Inspectoría general se necesita crear e implementar una doctrina policial, un Código de Buena Conducta y mejorar el rango del Inspector General. Con ello se busca reducir la posible incidencia de corrupción en la institución policial en todos sus rangos y actividades.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Crear un Código de Buena Conducta del Policía.
- Reformar los procesos disciplinarios de la PNC para que sean confiable, expeditos y apegados al debido proceso y al Código de Buena Conducta del Policía.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Aumentar el nivel jerárquico del Inspector General para que sea el segundo oficial en antigüedad después del Director General y tenga autoridad sobre todos los demás miembros de la institución.
- Crear un sistema de monitoreo disciplinario permanente en todas las comisarías del país, dependiente del Inspector General.
- Capacitar a jueces y fiscales sobre los límites y obligaciones de la función policial.
- Diseñar un sistema de rendición de cuentas hacia la comunidad.
- Poner en práctica las reformas a normativa de contrataciones del Estado en la PNC, a partir de lo señalado en la sección de **Compras y contrataciones del Estado**.

1.5. Dignificar al Policía.

La modernización de la PNC implica mejorar el ambiente de trabajo, la seguridad y previsión social de los policías y sus familias.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Realizar un estudio de programas y beneficios para dignificar al policía y escoger los que tengan mayor costos/beneficio.
- Reglamentar el sistema de condecoraciones policial y simplificar los procesos.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Evaluar el impacto de las medidas beneficios y programa implementados.

1.6. Fortalecer la inteligencia policial.

Con este objetivo se espera crear una unidad de inteligencia policial y profesionalizar a su personal.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Crear alianzas internacionales para especializar al personal de la PNC.
- Establecer mecanismos de coordinación con otras agencias de inteligencia del Estado, para compartir información.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Establecer un programa de capacitación y formación en inteligencia.
- Dotar de recursos suficientes a la inteligencia policial, para su funcionamiento.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Establecer mecanismos de comunicación con otros países.
- Reglamentar la carrera en inteligencia policial y crear las instancias de educación y capacitación para profesionalizar al personal de inteligencia policial.

1.7. Fortalecer la investigación criminal.

Fortalecer la investigación criminal se basa en mejorar la carrera profesional de los investigadores y profesionalizarlos.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Crear alianzas internacionales (evaluar: Chile, Colombia y España) para especializar al personal de la PNC en especialidades y cursos de suboficiales y oficiales.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Implementar un programa técnico de investigación criminal dentro de la Academia de la PNC.
- Modernizar la infraestructura y los recursos materiales de las unidades de investigación criminal, tomando en cuenta prácticas internacionales como referencia.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Reglamentar la carrera en investigación criminal y crear las instancias de educación y capacitación para profesionalizar al personal de inteligencia policial.

1.8. Fortalecer el proceso de reforma policial

El fortalecimiento de la reforma policial implica crear e implementar marcos de planificación y evaluación.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar los avances de la Comisión para la Reforma policial y coordinar, con base en la evaluación, los esfuerzos de la Cooperación Internacional para mejorar la PNC.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Crear mecanismos de evaluación de las reformas y comenzar su implementación de inmediato, corto, mediano y largo plazo.

**Objetivo específico 2.** Mejorar la provisión de recursos de la Policía Nacional Civil.

Para mejorar la gestión policial es necesario ampliar la cobertura policial, mejorar su despliegue y mejorar los recursos logísticos de la institución.

2.1. Aumentar los efectivos de la PNC.

Para mejorar la cobertura policial se necesitan aumentar el número de efectivos policiales de 17 por cada 10,000 como es en la actualidad a 34 por cada 10,000 en 10 años, para llegar al promedio latinoamericano de los países con más incidencia de narcotráfico y amenazas criminales similares a las de Guatemala -México, Perú y Colombia-.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Incrementar en 2,000 la cantidad neta de efectivos policiales.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Incrementar en 5,000 la cantidad neta de efectivos policiales.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Incrementar en 7,000 la cantidad neta de efectivos policiales, con respecto al aumento anterior.

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Incrementar en alrededor de 25,000 la cantidad neta de efectivos policiales, con respecto a los aumentos anteriores.

2.2. Mejorar la infraestructura de la PNC.

Se necesita mejorar el despliegue, la construcción y la disposición de espacios de las instalaciones policiales.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar las condiciones totales de toda la infraestructura policial.
- Crear modelos y parámetros para la construcción de comisarías, estaciones y subestaciones de la PNC, considerando prácticas internacionales.
- Hacer una propuesta de inversión a 10 años plazo que tome en cuenta mejorar la infraestructura actual y nuevas inversiones en infraestructura.

Corto Plazo (180 días a 2 años)

- Iniciar la renovación de la infraestructura policial, comenzando en los municipios prioritarios en función de los objetivos de disuasión, prevención y combate de la criminalidad y mantenimiento del orden público.

2.3. Mejorar la movilidad de la PNC.

Para facilitar e incrementar la velocidad de atención a víctimas o escenas del crimen es necesario mejorar, renovar y reparar el parque vehicular de la Policía.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar las necesidades de transporte de la PNC en función de la Política de Seguridad.
- Reparar y comprar vehículos para implementar la Política de Seguridad de la PNC.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Crear sistemas expeditos y transparentes de mantenimiento y reparación del parque vehicular.

2.4. Mejorar las telecomunicaciones de la PNC.

Con esta política se busca mantener los equipos de telecomunicaciones en buenas condiciones y en cantidad suficiente para las necesidades operativas de la PNC.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar el sistema de telecomunicaciones y planificar su mantenimiento y/o actualización.
- Socializar el 110 de la Policía para incrementar su uso por parte de la población.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Reparar y renovar el equipo de telecomunicaciones de los policías.
- Crear un Departamento o Unidad de Telemática para contar con sistemas digitales y de comunicaciones integrados.

## 7.4. Precisando el rol del ejército

En la actualidad se cuenta con una serie de amenazas que demandan una atención simultánea tanto de diferentes instituciones del Estado, como de la cooperación entre los estados mismos, ya que estas actúan de forma transversal a través de ellos. Sin embargo, actualmente el rol del ejército guatemalteco ante dichos retos está en entredicho. No está claro su papel debido a diferencias entre lo establecido por la Constitución Política y el “Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática”, específicamente sobre su participación en la seguridad interna. La situación actual obliga a evaluar sus funciones, para tomar en cuenta estas amenazas: el narcotráfico, las actividades del terrorismo, narcoactividad, migraciones ilegales, contrabando y crimen organizado.

### 7.4.1. Situación actual

**Caracterizando al crimen organizado.** Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, las estructuras de los cárteles imitan a las de los negocios legítimos, con directores ejecutivos, programas de expansión, actividades de reclutamiento y alianzas estratégicas. Asimismo, cuando el producto son las drogas ilegales, los cárteles compiten unos con otros en sangrientas luchas territoriales, dado que este producto se clasifica como una de las mercancías más rentables del mundo, incluso más que el petróleo. Tanto es así, que se calcula que alrededor de 250 millones de personas las consumen y se presume que las ventas a nivel mundial generan hasta \$320 millardos de dólares anuales<sup>58</sup>. Esto sin tomar en cuenta que, para financiar sus operaciones, los cárteles muchas veces se involucran en extorsión, tráfico de armas y trata de personas.

Una de las dificultades para controlar las actividades ilícitas consiste en que su campo de acción se da en varias naciones: tienen sus operaciones dentro de una organización que trasciende las fronteras y que, a consecuencia de esto, tienen algunas facilidades para formar redes de lavado de activos y formas de evasión fiscal. Además, a través de esta organización, cuentan con elementos para proferir amenazas, asesinar y secuestrar. También, como el otro lado de una misma moneda, tienen la política de penetración de las estructuras del Estado a través de sobornos y de financiamiento a partidos políticos.

El crimen organizado, por medio del financiamiento obtenido en sus actividades ilícitas, ha logrado contar con equipo moderno y eficaz en términos de material bélico. Su nivel de organización le da la posibilidad de seleccionar y ubicar en mejor forma los objetivos a quienes van dirigidas las acciones delincuenciales. Asimismo, cuentan con una buena comunicación y acceso a la más moderna tecnología, lo que les facilita la coordinación de sus operaciones en todo el territorio. Su capacidad económica, casi ilimitada, les permite trasladar sus operaciones a lugares donde pueden tener colaboradores que les apoyan a cambio de algún bienestar. Además, cuenta con suficientes medios para aprovechar espacios territoriales de poca o ninguna presencia de las instituciones del estado. Finalmente, se constituye en un elemento corruptor a todo nivel, para garantizarse impunidad.

---

<sup>58</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2010.

**Crimen organizado en América Latina.** Latinoamérica ha demostrado ser especialmente vulnerable al surgimiento del crimen organizado y de las pandillas juveniles. Según un artículo del noticiario WorldPoliticsReview, de junio del 2009, *“la región tiene fronteras porosas y numerosos mercados ilegales, y está plagada de armas –todos factores que favorecen el crimen organizado. La corrupción es endémica, y las instituciones estatales son débiles. La pobreza generalizada y la alienación social aseguran a las pandillas una fuente constante de reclutas jóvenes”*. Este “caldo de cultivo” ha permitido que el fenómeno del crimen organizado evolucione. Como se puede observar en la **Tabla 7.9**, la amenaza en la región ha ido variando durante cada década, especialmente en los últimos 20 años.

**Tabla 7.9. Evolución de la amenaza en la región Centroamericana**

1960-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Puente	Puente	Puente	Puente
	Consumo	Consumo	Consumo
		Acopio	Acopio
		Producción	Producción
		Lavado de dinero	Lavado de dinero
			Crimen Organizado
			Socialización
			Disputa Territorial y de rutas

Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2011.

**Crimen organizado en Guatemala.** El crimen organizado, en todas sus manifestaciones, pero principalmente en lo que respecta al narcotráfico y al tráfico de armas, por el monto, representa actualmente la mayor y más visible amenaza para Guatemala. Parte del problema radica en la debilidad (o permisividad) del propio sistema político y de justicia del país, lo que ha generado un mercado clandestino que hace posible la promoción y potenciación del trasiego ilegal de todo tipo de armas y municiones, personas, y mercadería, en general.

Como una muestra del tamaño del problema en Guatemala, el Ministerio de Gobernación detalla que del 1 de enero al 22 de noviembre del 2010, se decomisaron drogas, armas y dinero al narcotráfico por un valor superior a los Q17,000 millones (ver **Tabla 7.10**), lo cual representa aproximadamente 50% del presupuesto de la nación de ese mismo año. Además, se arrestaron 1,667 personas vinculadas a este ilícito. En el caso de Guatemala, la carencia de medios de inteligencia, detección de vuelos y una fuerza de respuesta rápida, contundente y efectiva, permite que este tipo de actividades sean cada vez más frecuentes.

**La disyuntiva de las fuerzas armadas guatemaltecas.** Como resultado del Proceso de Paz y la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 19 de Septiembre de 1996 se alcanza en la ciudad de México el acuerdo sobre el “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”. Su aporte con relación a la seguridad fue abordar el concepto de una manera integral, “concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y a la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil”<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Septiembre 1996.

**Tabla 7.10. Incautaciones del 01 de enero al 22 de Noviembre del año 2010**

Droga incautada al narcotráfico			
No.	Droga incautada	Cantidad	Avalúo en quetzales
1	Efedrina kilos	15	Q 1,500,000
2	Heroína kilos	19	Q 7,856,000
3	Cocaína kilos	1,411	Q 141,120,425
4	Pseudoefedrina kilos	988	Q 14,832,900
5	Crack gramos	5,165	Q 387,412
6	Marihuana matas	8,687,947	Q 3,257,980,125
7	Marihuana procesada lb	4,488	Q 1,683,257
8	Marihuana semilla lbs	66	Q 84,822
9	Amapola matas	546,015,494	Q 13,650,387,350
10	Amapola semilla lbs	22	Q 183,249
11	Pseudoefedrina tabletas	25,825	Q 387,375
BIENES INCAUTADOS AL NARCOTRAFICO			
No.	BIENES INCAUTADOS	CANTIDAD	AVALUO EN QUETZALES
12	Vehículos	144	Q 4,320,000
13	Aeronaves	1	Q 2,000,000
14	Embarcaciones	2	Q 200,000
15	Armas de fuego	185	Q 925,000
16	Municiones	12950	Q 38,850
17	Tolvas	693	Q 207,900
18	Granadas	47	Q 14,100
DINERO CONFISCADO AL NARCOTRAFICO			
No.	DINERO INCAUTADO	CANTIDAD	AVALUO EN QUETZALES
19	Quetzales	Q 967,909	Q 967,909
20	Dólares	\$ 2,282,974	Q 18,263,793
21	Pesos mexicanos	\$ 5,294	Q 3,781
22	Colones	¢ 56	Q 46
23	Lempiras	L. 38	Q 19
24	Euros	€ 4,745	Q 45,655
25	Pesos colombianos	\$ 658,300	Q 2,075
DETENIDOS			
26	Personas detenidas		1,667
<b>TOTAL GENERAL DE AVALUOS:</b>			<b>Q 17,103,392,048</b>

Fuente: Ministerio de Gobernación.

Según los acuerdos de paz, en relación a la seguridad interna<sup>60</sup>, el Ejército dejaría de tener dicha responsabilidad de manera inmediata, interviniendo sólo de manera excepcional cuando los medios ordinarios resultaren rebasados y a solicitud del Presidente de la República. Esto generó dos procesos. El primer proceso, la reducción de efectivos militares, la reorganización del despliegue militar y la desactivación de bases y comandos militares. Al respecto, la reducción que se ha realizado, a la fecha (ver **Tabla 7.11**), incumple considerablemente con lo acordado inicialmente ya que se excedió en la disminución de los miembros del ejército en un 38% (39,375 elementos equivalente a 71.75%).

<sup>60</sup> Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América.



**Tabla 7.11. El proceso de reducción de efectivos del ejército**

Fecha	Reducción	Efectivos del Ejército
Ene 1996	-----	54,875
Sep 1996	4,715	50,160
Oct 1997	3,260	46,900
Dic 1997	13,293	33,607
Ene 1998	2,184	31,423
Oct 2003	4,209	27,214
Ene 2004	11,714	15,500

Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2006.

Total Reducción 1996-2004 = 39,375 efectivos (71.75 %).

El segundo proceso ha sido el reconocimiento del Gobierno que los medios ordinarios para proveer seguridad interna han sido rebasados. Es así cómo, en base a este concepto y en apoyo a la PNC<sup>61</sup>, se efectuó, en el año 2006, una movilización de la reserva para organizar el Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana, conformado por 3,000 elementos, para cooperar en el ámbito de la seguridad ciudadana.

**Recursos humanos a disposición del ejército.** Al 2010, el Ejército Nacional totaliza 15,500 efectivos, organizados en 6 Brigadas de Infantería, 1 Brigada de Infantería Aerotransportada, 2 regimientos de caballería Blindada, 1 Brigada de Artillería, 1 Brigada disminuida de Fuerzas Especiales, 1 Brigada de policía militar, 1 BrigadaEstratégica, 1 Batallón de Ingenieros, y una Reserva de más de 60,000 ciudadanos.

La cantidad de soldados por cada 10,000 habitantes en Guatemala es de 10.5, mientras en el Salvador 26, Nicaragua 17, y Honduras 11. Este monto resulta insuficiente para una cobertura geográfica del territorio nacional. Según este criterio, las fuerzas armadas deberían incluir aproximadamente 25,000 efectivos, similar a las fuerzas efectivas en el año 2003. Sin embargo, si se toma como referencia Colombia, un país con problemas similares de criminalidad y que, además, ha logrado enfrentarlos se debería procurar 22 soldados por cada 10,000, esto elevaría los efectivos por arriba de 35,000.

Al 2010, en materia de recursos humanos, en el caso de la Escuela Politécnica, como centro de formación de oficiales del Ejército se presentan alrededor de 700 ciudadanos para optar a 200 plazas (180 hombres y 20 mujeres aprox.) de los cuales se gradúan un promedio de 70 como Oficiales del Ejército. Siguiendo estándares internacionales, el Estado Mayor de la Defensa realizó, en el 2006, realizó una evaluación de sus capacidades o apresto (ver **Gráfica 7.5**), tomando en cuenta el entrenamiento, la disponibilidad de personal y sus capacidades logísticas. En general, el entrenamiento y la disponibilidad de personal se consideraban al menos óptimo, aunque no necesariamente ideal. Sin embargo, es importante recordar que esta medición también se realizó antes de la última reducción de personal del ejército y, por lo tanto, no se puede concluir que en la actualidad se mantenga la calificación en la categoría de personal.

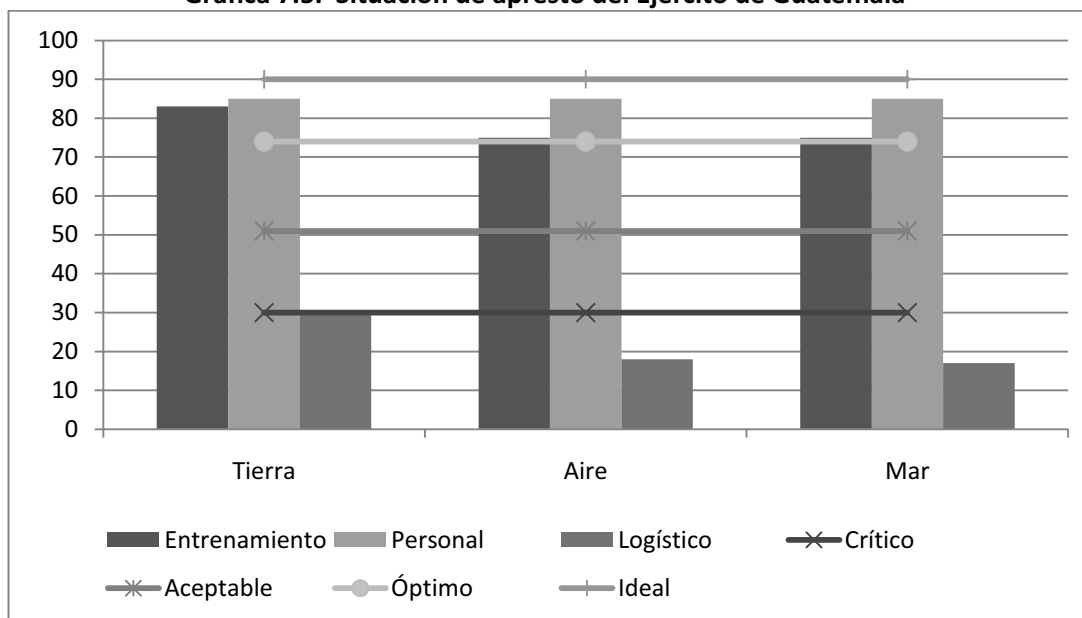
**Recursos físicos y financieros a disposición del ejército.** Ya desde el 2006, los medios materiales (logística) que dispone el Ejército de Guatemala se encontraban, en general, en condiciones muy bajas de operatividad. Aunque no se encontró una evaluación más reciente, en el tema de logística se ha visto que el deterioro ha continuado, en términos de que cada vez son menos las unidades disponibles para la

<sup>61</sup> Acuerdo Gubernativo 40-2000, Guatemala 2000.

movilidad (vehículos blindados, aeronaves y barcos). Esta situación se puede atribuir principalmente a la reducción de presupuesto y las condiciones económicas del país que no han permitido cumplir con la modernización que se planteó después de la última reducción de efectivos, la cual consistía en reducir el personal a cambio de una mayor inversión en logística, especialmente para movilidad, y para lo cual se invertiría 0.1% del PIB.

El presupuesto de defensa se encuentra limitado a partir del “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y el rol del ejército en una sociedad democrática”, estableciendo un límite del 0.66% del PIB. Posteriormente, el acuerdo gubernativo 178-2004, relativo a la reducción y modernización de la institución armada, modificó los montos establecidos (0.33% del PIB, designando un 0.10 del PIB para modernización). A partir de esto ha girado en alrededor de USD 190 millones, lo que es 0.4 % del PIB.

**Gráfica 7.5. Situación de apresto del Ejército de Guatemala\***



Fuente: Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2006.

\* Siguiendo estándares internacionales, el apresto refleja que tan preparado está para actuar, según sus distintas fuerzas. Para lo cual se mide, según estándares internacionales, que tan bien está entrenado, la cantidad de personal es suficiente y su capacidad de logística (o movilidad). Estos, a su vez, se clasifican como ideal, óptimo, aceptable o crítico, según se alcancen dichos estándares o no.

#### **7.4.2. Desafíos a superar**

**Existe una creciente amenaza a la seguridad interior y exterior de Guatemala.** El crimen organizado ha desarrollado un mejor nivel de organización, además de que a través del financiamiento obtenido en sus actividades ilícitas ha logrado un mejor nivel de equipamiento que le ha permitido hacerse de lo más moderno y eficaz que se encuentra en el mercado de material bélico, por lo que se hace necesario que el Estado mejore las actuales condiciones de sus fuerzas de seguridad, en general, y del Ejército, en particular.

**El marco de acción de las amenazas es de tipo internacional, no sólo local.** Una de las dificultades para controlar las actividades ilícitas del crimen organizado consiste en que su campo de acción se da en varias naciones. Un estudio de IDACH (2010) señala que en los últimos 6 años únicamente Nicaragua mantuvo estable su tasa de criminalidad, los otros seis países mostraron un ascenso considerable. Se señala que nuestros países son tan frágiles debido a que cuentan con factores de riesgo como la

ubicación geográfica, que los hace apetecibles para el crimen organizado y el narcotráfico. En las últimas décadas Centro América se ha convertido en el principal corredor de droga, trata de blancas, migrantes y pandilleros provenientes del Sur, con rumbo al Norte y viceversa. Además, la facilidad para cometer actos de corrupción de los operadores de justicia ubicados en los cruces fronterizos, podrían hacer más vulnerable a la región para combatir la violencia. Asimismo, la poca inversión de los gobiernos en materia de seguridad ciudadana y la deficiente educación y salud de sus habitantes los hace más vulnerables.

A consecuencia de esto, las organizaciones criminales tienen facilidades para formar redes de lavado de activos, evasión fiscal, y otros crímenes, como amenazas, asesinato y secuestro. Además, tienen la política de penetración de las estructuras del estado a través de sobornos y financiamiento de partidos políticos y de sus líderes. Con ello, logran influir negativamente y ejercer algún control sobre las fuerzas de seguridad con la finalidad de coparlas y minar de esta manera su voluntad de accionar para hacer cumplir la ley.

**Las fuerzas de seguridad civil no son capaces de afrontar por sí solas dicha amenaza y requieren del apoyo del Ejército.** Actualmente, Guatemala es uno de los países más violentos de Latinoamérica. La presencia regional del crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es una de las mayores amenazas que explica esta situación. Por un lado, estas organizaciones criminales ocupan territorios sin presencia del Estado y, por otro, corrompen a la institucionalidad existente, para poder actuar en la impunidad.

**Las fuerzas armadas no cuentan actualmente con la capacidad para afrontar los retos de seguridad.** El problema es que, actualmente, el ejército tampoco tiene la capacidad suficiente para afrontar este problema, ya que, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, ha sido disminuido sistemáticamente, tanto institucional como en personal y presupuesto. En términos institucionales, la principal debilidad está en la falta de claridad en los alcances de las funciones que, en seguridad interna, le asigna la Constitución Política de la República al Ejército de Guatemala. En lo referente al apresto, en términos de logística es donde se encuentran las principales debilidades.

El acuerdo de “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, llevó a la desmovilización de personal, tanto de oficiales Generales, Superiores y Subalternos, especialistas y tropa, la reducción de presupuesto al 0.66% del PIB y el consecuente cierre de instalaciones militares que albergaban las diferentes zonas y regiones militares, con lo cual se dejaron amplias regiones del país sin presencia militar, lo que dio espacio a una mayor implantación del crimen organizado y narcotráfico.

Posteriormente, el acuerdo de modernización 178-2004, realizó otra reducción del Ejército y su presupuesto. El mismo estableció 0.33% del PIB para presupuesto del ejército y el 0.10 % del PIB para modernización, lo cual no se ha cumplido. Supuestamente la transformación de la fuerza implicaba el esfuerzo institucional por mantener los niveles de eficacia estratégica, eficiencia operacional y el equipamiento apropiado, todo esto para suplir cantidad por calidad.

La poca capacidad estratégica de la fuerza y falta de presencia operativa se puede observar en todo el país. Sin embargo, ejemplo especial lo constituye el Departamento del Petén, que tiene una extensión de 35,000 Km<sup>2</sup>. y extensa línea fronteriza con México, donde el despliegue actual consiste en una Brigada de Infantería.

### **7.4.3. Lineamientos para que el Ejército cumpla con su rol de seguridad interna**

**Objetivo general.** Mejorar la seguridad interna.

**Objetivo específico 1.** El Ejército de Guatemala debe asumir su rol constitucional en materia de seguridad interior y exterior. Para ello, tomará en cuenta la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Acuerdo Gubernativo 40-2000<sup>62</sup>.

#### **1.1. Capacitar al personal del ejército.**

Fortalecer a través de procesos de capacitación y formación en materia de Convivencia y Seguridad Ciudadana al personal del Ejército de Guatemala, para que apoyen esa actividad en el marco del Estado de Derecho.

##### **a. Inmediato plazo (180 días):**

- Intensificar en el corto plazo la difusión, ante la ciudadanía, sobre la participación más intensa del Ejército en seguridad integral.
- Elaborar un plan de capacitación (especialmente en seguridad ciudadana), organización y empleo tanto del personal ya entrenado como el de reciente ingreso, para que el Ejército apoye a la Policía Nacional Civil en el mantenimiento de la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional.

##### **b. Corto plazo (180 días a 2 años):**

- Capacitar e incorporar al personal militar en la implementación de acciones conjuntas, con la Policía Nacional Civil y otras organizaciones del Sistema Nacional de Seguridad, para mejorar la seguridad ciudadana.

#### **1.2. Aumentar la cantidad de personal del Ejército de Guatemala.**

Para cumplir en mejor forma con el apoyo a la seguridad integral de Guatemala, incrementar el personal del ejército mejorará la presencia operativa en todos aquellos departamentos del interior que demandan mayor atención de seguridad por la presencia del crimen organizado.

##### **a. Inmediato plazo (180 días):**

- Se pretende alcanzar a diez años plazo una tasa de 20 efectivos militares por cada 100,00 habitantes, cantidad similar a otros países latinoamericanos, como Colombia. Para lo cual, en el inmediato plazo, se propone aumentar el personal de las fuerzas del Ejército Nacional, para lo cual se propone que en el inmediato plazo se haga la convocatoria ciudadana para el servicio militar, con el fin de lograr el incremento de 5,000 soldados en el 2012. Se calcula que se necesitan Q300 millones al año para los primeros 5,000 soldados, que incluyen salarios, alimentación, uniformes, entrenamiento, equipo y condiciones de vida adecuada.

##### **b. Corto plazo (180 días a 2 años):**

- Incrementar el número de efectivos en 2,500 soldados en el corto plazo (2013).

##### **c. Mediano plazo (2 a 4 años):**

- Incrementar el número de efectivos en 2,500 soldados en el mediano plazo (2013) hasta completar 10,000, los cuales deberán ser distribuidos a las Brigadas Militares para que estas a la

---

<sup>62</sup> Debe tenerse en cuenta que el rol del ejército no debe verse como un sustituto, sino como un complemento de la Policía Nacional Civil en materia de seguridad interna.

vez los organicen en unidades especiales con capacidad para contrarrestar las actividades criminales. Estos incrementos de personal implicarían aumentar el presupuesto del Ejército de 0.44% del PIB en el 2011 a 0.62% del PIB en el 2015.

1.3. Dotar al ejército de los recursos suficientes para que pueda lograr los objetivos en materia de seguridad interior. En cuanto al Ejército de Guatemala, se tiene la visión institucional de contar con un ejército defensivo, moderno, disuasivo, con unidades de alta movilidad y despliegue rápido.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Se propone que el presupuesto de la Defensa Nacional sea calculado sobre lo acordado en los Acuerdos de Paz (0.66% del PIB) a partir del año 2011 y que en concepto de modernización sea proporcionado a dicho Ministerio la cantidad de Q.200 millones en el 2012.
- Repotenciar los medios aéreos y navales que estén en condiciones de poder ser recuperados.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Se propone que el presupuesto de la Defensa Nacional sea calculado sobre lo acordado en los Acuerdos de Paz (0.66% del PIB) y que en concepto de modernización sea proporcionado a dicho Ministerio la cantidad de Q.200 millones en el 2013 y 400 millones el año 2014.
- Adquirir medios de transporte y comunicaciones para la Fuerza de Tierra, equipamiento y mejora de la calidad de vida de todo el personal.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Se propone que el presupuesto de la Defensa Nacional sea calculado sobre lo acordado en los Acuerdos de Paz (0.66% del PIB) y que en concepto de modernización sea proporcionado a dicho Ministerio la cantidad de Q.400 millones para los años subsiguientes.
- Adquirir medios terrestres, aéreos y navales, para con esto llegar a tener las capacidades de reducir las amenazas que implican las actividades del crimen organizado y narcotráfico.

**Objetivo específico 2.** El Presidente de la República asume la coordinación de las instituciones responsables de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Convocar al Consejo de Seguridad Nacional (incluyendo la participación de la Corte Suprema de Justicia) para darles los lineamientos que corresponden a las actividades de organización de las Fuerzas de Tarea, planificación de los sectores donde actuarán según los análisis de inteligencia (Sistema Nacional de Inteligencia) y proceder a la ejecución de las operaciones contra la criminalidad.
  - Con esta acción se busca aumentar el recurso humano para operaciones conjuntas, integrándolas como una unidad conceptual bajo una misma visión de Estado y logrando al máximo la cooperación interinstitucional para propósitos comunes.
  - Esto debe llevarse a cabo en forma conjunta con esfuerzos diplomáticos dirigidos a mejorar la profesionalización y entrenamiento de los militares y la policía nacional civil.
  - Deben incluirse también condiciones de respeto por los derechos humanos y los mecanismos de monitoreo correspondientes, a fin de asegurar que las fuerzas de seguridad cumplan sus legítimas funciones de responder a todos los actores violentos ilegales de Guatemala.

- A fin de minimizar los efectos del desplazamiento del problema del crimen organizado de un punto a otro de la región centroamericana, resulta crítico contar con un enfoque multilateral más amplio, con énfasis en una mayor coordinación y control, y en medidas sociales e institucionales de carácter preventivo entre los países afectados.
- Dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad, organizar y convocar a fuerzas de tarea contra la delincuencia, con misiones determinadas, territorios focalizados y tiempos específicos para que la causa que las motiva desaparezca o deje de ser un obstáculo para el libre desarrollo del territorio escogido.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Dar seguimiento a las fuerzas de tarea contra la delincuencia y asignar nuevos objetivos, según sea necesario y acorde a su misión, así como la constante supervisión para la correcta y coordinada ejecución de los planes estratégicos.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Verificar resultados tangibles y hacer las correcciones que sean necesarias, según lo realizado por las fuerzas de tarea que se hayan organizado.

**Objetivo específico 3. Adecuar la legislación nacional de manera que se aclare el rol del Ejército de Guatemala, según su mandato constitucional.**

Los fines establecidos para el Ejército de Guatemala en el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala incluyen el mantenimiento de la soberanía, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior. Todos esos aspectos implican obligaciones del Ejército en materia de seguridad interior. Sin embargo, en la legislación ordinaria se han encontrado una serie de debilidades, que incluso se pueden señalar de inconstitucionalidades. En virtud de las mismas se proponen reformas a Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de la Policía nacional Civil y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. También se proponen ciertas reformas a la Ley Constitutiva del Ejército para incluir en una forma más expresa y detallada la función del Ejército en materia de seguridad interna.

## 7.5. Mejorando el sistema penitenciario

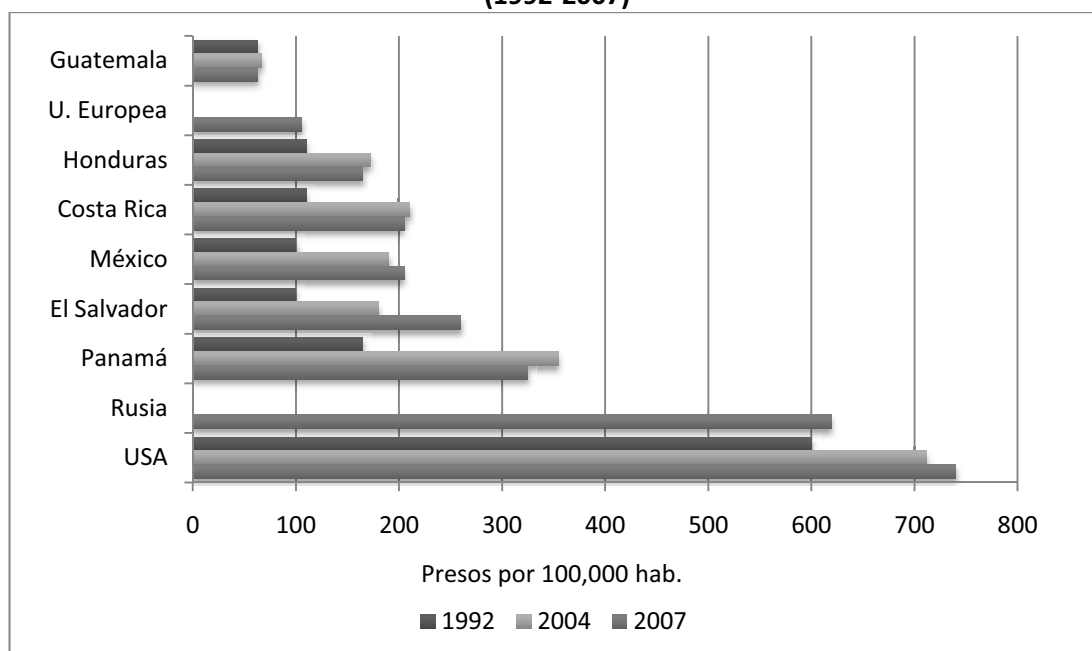
La función del Sistema Penitenciario (SP) es la custodia de los privados de libertad para evitar que se fuguen, obstruyan procesos judiciales o participen en nuevos delitos contra la ciudadanía. Asimismo velar por la seguridad y los derechos humanos de los reclusos y proporcionarles condiciones para una rehabilitación efectiva. En este sentido el Sistema Penitenciario cumple un fin primordial en el sistema de seguridad ciudadana ya que es una herramienta clave para disuadir y prevenir la criminalidad.

### 7.5.1. Situación actual

**No se cumple con el objetivo.** Actualmente el SP no logra evitar que los presos sigan cometiendo delitos adentro y hacia fuera de las cárceles. El ejemplo de las extorsiones demuestra este hecho claramente. El Ministerio Público estima que en el año 2010 un 60% de las extorsiones provenían de algún centro carcelario. No se logran romper los vínculos entre el recluso y su mundo exterior, lo cual ayuda a realizar los actos delictivos. Además, la rehabilitación de los presos es insuficiente por no ser considerada prioritaria.

**Guatemala tiene una pequeña población privada de libertad.** Guatemala cuenta con una población privada de libertad (tasa de 77 reclusos por 100'000 habitantes) relativamente pequeña comparando a nivel mundial (ver **Gráfica 7.6**), a pesar de presentar un alto índice de violencia. A nivel mundial, la tasa de Guatemala es muy baja y el país ocupa el puesto 163 de 215 países. Es la tasa más baja de América Latina, los únicos otros países con niveles cercanos son Bolivia y Ecuador, pero ambos muestran niveles de criminalidad mucho más bajos<sup>63</sup>. Los otros países centroamericanos han duplicado o triplicado su tasa en la última década, y el promedio centroamericano está un poco arriba de 200 por cada 100,000 habitantes.

**Gráfica 7.6. Comparación internacional de la tasa de reclusos por cada 100,000 habitantes (1992-2007)**



Fuente: Flasco, "La cárcel: problemas y desafíos para América latina", Roy Walmsley, WorldPrisonPopulationList 2009, UK Home Office Research, cálculos del autor.

De acuerdo a los datos recibidos por la Dirección General del SP, los delitos más frecuentes de los privados de libertad son: homicidios y asesinatos (casi 30%), robo y robo agravado (un 25%), y violación y violación agravada (un 8%). Únicamente el 5% de los reclusos pertenecen a una pandilla, en su mayoría son miembros de la mara 18.

#### **7.5.2. Desafíos a superar**

**La implementación de la ley ha sido parcial.** La ley del Régimen Penitenciario (Decreto 33-2006) es una ley moderna con un enfoque fuerte hacia la resocialización de los reclusos. Sin embargo, para poder implementar esta ley se requiere de una infraestructura básica que funciona, lo cual no es el caso actualmente. Además, si bien se han hecho avances en la implementación de la ley intentando de cumplir con los plazos establecidos, aspectos básicos, como la emisión de reglamentos, aún no se han llevado a cabo. El plazo para la emisión del reglamento general era de 3 meses y para los otros reglamentos de 6 meses. La ausencia de los mismos dificulta la implementación y aplicación de la ley.

<sup>63</sup> Ambos países tienen tasas menores a 20 homicidios por 100'000 habitantes.

**La infraestructura física es deficiente.** No existe ninguna cárcel de alta seguridad que reúna los requisitos necesarios. Además, la mayoría de los centros de detención tiene una infraestructura deteriorada que no da abasto para tantas personas, mostrando un hacinamiento del 66%. La falta de espacio no permite una debida separación de los reclusos, lo cual dificulta el control interno y la rehabilitación de los mismos. Además, casi la mitad de los centros fueron construidos hace más de 30 años, con un panorama delincuencial y social distinto al de hoy.

Por otro lado, cabe mencionar que aparte de los 11,100 reclusos en los centros carcelarios a cargo del SP, hay unas 1,200 personas reclusas en cárceles en las comisarías de la Policía Nacional Civil (PNC). Esta situación es inconforme con el marco legal, ya que el SP es la única institución encargada de los privados de libertad. Además, las cárceles de la PNC no reúnen los requisitos de seguridad, no cuentan con suficiente espacio y no se les brinda atención de rehabilitación a los reclusos como en los otros centros carcelarios.

**La falta de control para evitar la corrupción debilita toda la institución.** La posibilidad de corrupción permite que los reclusos cuenten con herramientas que les permiten delinquir desde y adentro de las cárceles. Los controles internos son débiles e insuficientes. De la mano de este problema va la ausencia de una carrera penitenciaria, que genere una clasificación jerárquica de puestos, oportunidades de ascenso y una formación integral y continua. Al contar con la misma remuneración para todos los agentes penitenciarios no se incentiva al personal y se hace difícil reclutar y retener personal debidamente calificado con valores éticos.

Para poder mejorar el control interno es fundamental contar con el trabajo de la inspectoría y de inteligencia, así como con el equipo tecnológico adecuado. Los órganos de control son elementos claves en el Sistema Penitenciario, sin embargo no cuentan con suficiente capacidad para combatir la corrupción. Respecto al equipo tecnológico cabe mencionar la ausencia de bloqueadores de señal de telefonía que funcionan debidamente, detectores de metal en buen estado, cámaras de vigilancia y protocolos de seguridad interna. Sin embargo, con iniciativa y voluntad se puede mejorar la seguridad interna con medidas simples, como lo muestra el ejemplo exitoso del Preventivo para hombres z.18, en donde después de haber cortado la energía eléctrica en el sector 11, reforzado los protocolos de seguridad y la vigilancia del personal se registró una marcada disminución de denuncias de extorsiones.

**No se ha invertido suficiente en el personal.** El estándar internacional recomendado es de cinco reclusos por funcionario. En Guatemala, para el 2010 se contaban 1,902 agentes penitenciarios, lo cual indica un promedio de 12 reclusos por cada guardia de turno.

Los guardias trabajan turnos de siete días seguidos, el área del personal está en malas condiciones, tienen inestabilidad laboral porque pueden ser rotados a otro centro en cualquier momento, corren a menudo riesgo de seguridad personal y están altamente expuestos al problema de la corrupción. La remuneración es igual para todos los agentes penitenciarios, ya que no existe ninguna clasificación de puestos o jerarquía. Esto indica una grave deficiencia, porque no existe ningún sistema de ascenso y mérito que permita una carrera penitenciaria.

Desde el 2006 los agentes penitenciarios son formados por la Escuela de Estudios Penitenciarios y se gradúan aproximadamente unos 400 agentes anualmente. La formación continua es muy escasa; por el momento, se cuenta con un programa de la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) para una especialización en Estados Unidos. Existen varios proyectos para técnicos, licenciaturas y maestrías en administración penitenciaria, pero todavía falta concretarlos.



**No cuentan con suficiente presupuesto.** No se han asignado los fondos necesarios para poder cumplir con la ley. La ley norma la reducción del hacinamiento y la adecuación de la infraestructura en un plazo de 10 años, así como la implementación completa del régimen progresivo. Estas son metas ambiciosas, ya que en el caso del régimen progresivo se necesita que la infraestructura básica esté funcionando para poderse dedicar a la rehabilitación social. Respecto a la infraestructura, la ley requiere una inversión muy fuerte y fondos adicionales que el Congreso no ha asignado. Actualmente el SP dispone de un presupuesto anual de Q.245 millones, lo cual alcanza básicamente para cubrir los gastos de funcionamiento, pero no deja para realizar inversiones, para contratar personal adicional o implementar programas para los reclusos, como lo establece la ley.

**Los programas de resocialización han quedado abandonados.** Ante los problemas de seguridad, los programas de resocialización no han sido prioritarios. Cada recluso recibe atención por parte del equipo multidisciplinario, el cual es conformado por un médico, psicólogo, trabajador social, pedagogo y encargado laboral. Sin embargo, por la gran cantidad de reclusos a atender se dificulta una atención personalizada y muchas veces se realizan terapias de grupo.

La situación actual de los programas laborales es insatisfactoria, principalmente por su escasez. Únicamente un 10% de dichas actividades son impulsados por el SP (se cuenta con una panadería, una maquila y una empacadora de granos), el otro 90% son actividades a iniciativa del privado de libertad. El sistema de los negocios adentro de los centros ha sustituido los programas laborales guiados por la institución y deja interrogantes respecto a la seguridad, el orden y el mandato original de desarrollar habilidades de trabajo. Las actividades comerciales se permiten tanto en centros de condena como en centros preventivos, lo cual no debería ser así.

### **7.5.3. Lineamientos para mejorar el sistema penitenciario**

**Objetivo general.** Que el Sistema Penitenciario puede cumplir su propósito.

**Objetivo específico 1.** Disminuir la posibilidad de actos de corrupción y evitar actos delictivos.

1.1. Fortalecer la gestión de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Integración de la Comisión Nacional del SP que a la fecha no está en funciones. Se debe contar con los mecanismos necesarios y el liderazgo a nivel ministerial para que la comisión cumpla sus funciones. Esta comisión permite la coordinación interinstitucional necesaria y está a cargo de las políticas penitenciarias, el incremento del presupuesto y el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Penitenciarios.
- Elaboración de un plan de intervención urgente para recuperar el control en los centros carcelarios y atender las necesidades más urgentes. Se debe crear una unidad a cargo de la elaboración e implementación de este plan, para darle continuidad. Se sugiere priorizar los siguientes centros: a. Preventivo para hombres z.18, b. Preventivo el Boquerón, c. Cárcel de alta seguridad Escuintla, d. Granja de Escuintla y e. Granja Pavón. Esto por ser los más problemáticos en términos de la población reclusa, la cantidad grande de gente que manejan, la infraestructura deficiente y la cantidad de delitos que son cometidos desde ahí.
- Los órganos de control interno (Inspectoría, Unidad de Análisis Interno y Unidad de Análisis de Información Penitenciaria) necesitan ser fortalecidos para lograr un trabajo más eficaz en el combate a la corrupción y trabajo de inteligencia. Se requiere elaborar los manuales de dichas

unidades para establecer los procesos a seguir y sus límites para intervenir. Además habrá que desarrollar una estrategia concreta con expertos en esta materia para el combate a la corrupción y la recuperación del control interno de los centros carcelarios.

- Realizar un inventario general de manuales vigentes para determinar en donde haya necesidad de regulaciones internas. Esto permite avanzar con la sistematización de los procesos internos, tanto administrativos como operativos. Este trabajo puede ser coordinado por la Subdirección de Planificación del SP. Además se debe realizar una evaluación de la reorganización interna que se hizo en el 2008, para establecer si el estado actual es óptimo o requiere ajustes.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Implementar las medidas planificadas en el inmediato plazo.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Implementar un sistema informático consolidado, el cual contiene un servidor central que permite acceder a la información desde todos los centros carcelarios. De tal manera se garantiza un mejor flujo de información y mejor control de expedientes.

## 1.2. Fortalecer el Recurso Humano

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluación y depuración del personal en puestos claves, concretamente los directores, subdirectores y alcaides /rectoras de cada centro carcelario.
- Readecuar la nómina del SP con la Ley del Servicio Civil y el modelo de carrera que se implementará, para contar con las plazas indicadas que se necesitan.
- Revisar las propuestas de la carrera penitenciaria que ya existen para evaluar cual se puede implementar. Es necesario que el SP cuenta con un sistema de clasificación de puestos con distintos grados de jerarquía y exigencias, desde el nivel más básico (agente presidios I) hasta el nivel más alto (director general), así como las condiciones para los ascensos y los perfiles y remuneración de cada puesto.
- Trabajar el pensum de los programas de estudios de la Escuela, para que sean compatibles con la carrera. Se han hecho propuestas y trabajos en este campo, pero es necesario concretizarlos, formalizarlos e implementarlos, ya que el plazo para implementar la carrera venció este año.

b. Corto, mediano y largo plazo (180 días a 10 años):

- Seguir con la evaluación y depuración del personal entero de la institución.
- Implementar la carrera penitenciaria a corto plazo para concluirla a mediano plazo y que entonces la Escuela tendrá toda la autoridad sobre a contratación, evaluación y promoción del personal. Será necesario asignarle los fondos necesarios a la Escuela de Estudios Penitenciarios para poder cumplir con esta responsabilidad.
- Aumentar la cantidad de agentes penitenciarios graduados anualmente, para empezar a cerrar la brecha entre la cantidad actual y la cantidad óptima de personal de custodia. Además será necesario absorber el aumento de la población carcelaria, así como atender nueva infraestructura. Según cálculos realizados, será necesario graduar unos 600 agentes anualmente hasta el año 2015, posteriormente incrementarlo aún más, a 800.
- Buscar alianzas con establecimientos académicos para optimizar los estudios y la carrera.

### 1.3. Recuperación del control interno en los centros carcelarios.

#### a. Inmediato plazo (180 días):

- Implementar las primeras medidas del plan de intervención urgente (mencionado arriba) para avanzar en la recuperación del control interno y la mejora de infraestructura de los centros carcelarios. Se sugiere en un principio seguir implementando medidas similares a las que se implementaron en el centro preventivo de la z. 18 en otros centros carcelarios.
- Se necesita efectuar una evaluación del sistema de bloqueadores de señal para determinar por qué no funciona debidamente y cuál sería la tecnología adecuada para instalar. Es necesario que todos los centros carcelarios cuenten con bloqueadores de señal de telefonía como una estrategia general para prevenir que los privados pueden realizar llamadas.
- Contar con mecanismos legales que faciliten la escucha telefónica en centros carcelarios. Esta acción funcionaría como estrategia complementaria al punto anterior, en caso que la medida anterior falla por razones de corrupción y deficiente control de ingreso. Además, la misma puede servir en situaciones especiales para facilitar investigaciones.
- Elaborar directrices para la aplicación del régimen disciplinario de los privados de libertad e instruir a los directores y subdirectores.

#### b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Lograr una debida separación de los privados de libertad, conforme haya nueva infraestructura disponible. Los criterios deben ser: a) prisión preventiva o cumpliendo sentencia; b) perfil criminológico; c) miembro de pandilla; y, d) primer ingreso o reincidente.
- Eliminar las actividades comerciales en las cárceles conforme se está empezando a usar la nueva infraestructura carcelaria.

### **Objetivo específico 2.** Adecuar la infraestructura carcelaria.

#### a. Inmediato y corto plazo (180 días a 2 años):

- Elaboración de un plan de infraestructura carcelaria, en donde se evalúa la infraestructura existente y las mejoras necesarias, así como espacios para nuevas construcciones. Es imperativo que esta evaluación sea realizada por expertos en el tema carcelario. A corto plazo se deben realizar los trámites e inicios para las primeras dos construcciones.

#### b. Mediano y largo plazo (2 a 10 años):

- Poner en funcionamiento las primeras nuevas cárceles y reubicar los privados de libertad.
- Cerrar las cárceles de la PNC y trasladar a los privados a un centro a cargo de la DGSP.
- Estudio de medidas alternativas al encarcelamiento.
- Seguir construyendo nueva infraestructura para eliminar el hacinamiento. Según cálculos realizados, se necesitan unos 30,000 espacios carcelarios hasta el año 2021, asumiendo una tasa de crecimiento de la población privada de libertad del 10% anual, para poder eliminar el hacinamiento y absorber el aumento de la población reclusa.

### **Objetivo específico 3.** Hacer operativo el marco legal.

#### **a. Inmediato plazo (180 días):**

- Se debe revisar el marco legal basado en el marco institucional y financiero, así como los plazos estipulados para el cumplimiento de la ley. En especial, es necesario revisar los siguientes aspectos de la ley actual: a) los vacíos legales que dejó la derogación de la Ley de Redención de Penas; b) la dualidad de la Ley del Régimen Penitenciario y otros cuerpos legales que regulan la misma materia; c) los plazos establecidos para emitir los reglamentos; d) las responsabilidades del Equipo Multidisciplinario; y, e) la infraestructura carcelaria que requiere la ley
- Revisar y aprobar el Reglamento General, cuyo borrador ya existe. Es necesario revisar que el borrador del reglamento está congruente con la ley y posteriormente aprobarlo.
- Redactar y aprobar los otros reglamentos que requiere la ley, tales como los de cada centro de detención. Se estaban trabajando unos reglamentos tipificados para los centros de condena y los centros preventivos, para sistematizar las reglas de los centros carcelarios. Es importante terminar este trabajo para que cada centro cuenta con su propio reglamento.
- Redactar y aprobar el Reglamento Disciplinario para el personal del SP, el cual a la fecha está sujeto únicamente a la Ley del Servicio Civil. Sin embargo hay necesidad de contar con un propio reglamento por las particularidades de la institución.

#### **b. Corto plazo (180 días a 2 años):**

- El Congreso de la República debe aprobar posibles reformas legales y asignar los recursos que requiere la ley.

### **Objetivo específico 4.** Reevaluar y mejorar la resocialización de los reclusos.

#### **a. Inmediato plazo (180 días):**

- Definir un modelo pedagógico para presos no pertenecientes a una pandilla y definir un modelo de atención para pandilleros. Expertos en este tema resaltan que los pandilleros necesitan atención especial.
- Elaborar un manual para el Equipo Multidisciplinario, en donde se sistematiza su trabajo.
- Mejorar el desempeño de la Comisión Nacional de Salud Integral, Educación y Trabajo, ya que esta comisión está a cargo de proponer política en el tema de la rehabilitación social. Se sugiere que la comisión se reúna más frecuentemente para poder trabajar los temas que le compete y que disponga de suficiente personal de apoyo.

#### **b. Corto plazo (180 días a 2 años):**

- Implementación de un programa de desintoxicación en alianza con SECCATID o alguna ONG como Alcohólicos Anónimos o Fundación Nicky Cruz.
- Elaborar propuestas para mejorar los programas laborales del SP, teniendo en cuenta que la institución debe asumir un rol más activo en este campo.
- Evaluar al personal del Equipo Multidisciplinario e iniciar un ciclo de capacitación respecto a las particularidades del SP y del Régimen Progresivo.

#### **c. Mediano y largo plazo (2 a 10 años):**

- Implementar un programa de dignificación del reo, para que ellos como personas se sienten dignos y estimular su aceptación en la sociedad.

## 7.6. Modernizando la gestión administrativa del Ministerio de Gobernación

Para formular recomendaciones y líneas de acción objetivas para los aspectos sustantivos de seguridad del país – prevención, resolución de conflictos, coerción y penalización – es fundamental analizar las instituciones desde el punto de vista de gestión de los procesos administrativos o de apoyo. Este componente de la investigación aborda el Ministerio de Gobernación -MINGOB - desde un enfoque organizacional y de gestión, que permite evaluar al MINGOB desde las siguientes dimensiones: estrategia, procesos, estructura y presupuesto. Su importancia radica en que el Ministerio de Gobernación tiene injerencia en distintas etapas de la provisión de seguridad, desde temas de prevención comunitaria hasta el manejo del sistema penitenciario.

La metodología con que se aborda el análisis responde al ciclo PHVA<sup>64</sup>, acrónimo para planificar, hacer (ejecutar), verificar (control y seguimiento) y actuar (tomar acciones correctivas ante desviaciones y garantizar la mejora continua). Por ello, para entender cómo funciona el Ministerio de Gobernación desde el punto de vista organizacional, el análisis se inicia abordando los procesos de planificación y se validó la alineación de la misión y visión del Ministerio de Gobernación con el mapa de procesos levantado. Posteriormente, se analiza la parte de ejecución, seguido de los procesos de evaluación (si existe algún tipo de medición y control para seguimiento de la ejecución).

### 7.6.1. Situación actual

**Organigrama oficial y funcional del Ministerio de Gobernación no coinciden.** El análisis evidenció diferencias entre el organigrama oficial y el funcional. En el organigrama funcional no existe el Viceministerio de Seguridad de Petén y se observa un desbalance en cuanto a estructura de los Viceministerios de Apoyo Comunitario y el de Apoyo al Sector Justicia. El primero con únicamente una Unidad a su cargo y el otro con ninguna<sup>65</sup>.

**La organización de la planificación.** El proceso de planificación está coordinado por la Dirección de Planificación (DIPLAN). En el Ministerio de Gobernación, la DIPLAN reporta al Vicedespacho Administrativo y se observa un grado de aislamiento de la DIPLAN, especialmente en lo concerniente al proceso de planificación. Es importante mencionar que la DIPLAN tiene dentro de su estructura funciones que en la práctica no están bajo su responsabilidad, como la Coordinación de Cooperación Internacional y la Coordinación de Infraestructura. En el equipo de la DIPLAN no existe claridad sobre quién coordina la cooperación internacional dentro del Ministerio de Gobernación. Se observó que existían esfuerzos hacia la creación de una unidad que se encargara de la cooperación internacional, pero según manifestaron en las entrevistas, se detuvo el proceso. Además, se manifestó que no hay seguimiento a la cooperación internacional y que por lo tanto, no hay una línea fuerte de alineación de la misma. Actualmente, la cooperación internacional la coordina una asesoría, intentando organizar y alinear a los cooperantes y dando seguimiento limitado a la creación de una unidad especial con estas responsabilidades.

**Problemas de tipo organizacional dificultan la coordinación de la infraestructura.** La Coordinación de Infraestructura y Coordinación de Proyectos duplica sus funciones con el Departamento de

<sup>64</sup> El ciclo PHVA, es también conocido como ciclo de Deming (Deming, 1950) y se refiere a las fases de un sistema de gestión por procesos en una organización.

<sup>65</sup> No obstante, el Acuerdo Gubernativo 635-2007, artículo 9, inciso 4, menciona que el Viceministerio de Apoyo al Sector Justicia debe supervisar las funciones y actividades de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

Infraestructura de la Subdirección General de Apoyo y Logística de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, con la Unidad de Infraestructura de Centros de Detención de la Dirección General del Sistema Penitenciario, así como con otras unidades de infraestructura dentro del MINGOB e iniciativas que provienen de la cooperación internacional u otras instancias como organizaciones no gubernamentales y fundaciones. El mismo equipo de la DIPLAN indica que aunque intentan estar en coordinación con estas otras instancias, el hecho de tener sus propias unidades de infraestructura dificulta la coordinación de propuesta y elaboración de proyectos.

Las unidades ejecutoras dentro de una dirección, se consideran instancias independientes de quienes son sus jefes inmediatos dentro de la estructura. Por ejemplo, la Academia de la Policía Nacional elabora su POA y lo autoriza el Director de la Policía Nacional Civil, no lo autoriza la Subdirección General de Personal, la instancia que jerárquicamente supervisa a la Academia.

En las direcciones generales del Ministerio de Gobernación existen las unidades organizacionales que les denominan Jefaturas de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional –JEPEDI-. Los JEPEDI, entre otras funciones, asesoran al Director General en la planificación estratégica e institucional de cada Dirección. Sin embargo, se observó la presencia de JEPEDI en todas las direcciones generales dentro del MINGOB, por lo que si cada JEPEDI tiene un rol “estratégico” se corre el riesgo de fragmentar la estrategia institucional. En ese orden, no se observa coordinación entre JEPEDI más que en lineamientos de forma emanados de la DIPLAN y que no necesariamente son acatados.

En cuanto a la función de organización y métodos institucional, esta está desconcentrada en cada Dirección y únicamente reciben lineamientos de forma de la Coordinación de Organización y Métodos. Cada Dirección elabora su manual de procedimientos y luego lo aprueba a través de resolución. Se observó que la coordinación no tiene ninguna autoridad sobre la elaboración de manuales, tiempos de entrega, contenidos, control de los documentos, archivo, etc.

**Planificación no soporta la gestión.** En cuanto al proceso de planificación se lleva a cabo para llenar los requisitos del Ministerio de Finanzas en el proceso presupuestario. Es decir, la planificación para efectos de gestión es prácticamente inexistente.

No obstante se pudo observar que metodológicamente sí se sigue el cronograma y los lineamientos generales de la elaboración de un POA; sin embargo, el contenido del documento no es adecuado porque no soporta la gestión (los indicadores de gestión no existen). Tanto los objetivos como las metas son operativos, como ejemplos de metas encontradas podemos mencionar cantidad de papel comprado, llantas compradas, cuántos acuerdos se elaboraron, y al momento de reportar ejecución mensual, se reporta exactamente una cantidad relacionada con acciones. Es decir, aunque sí se evidencian en el POA objetivos y metas, éstos no están asociados con la misión de cada unidad ejecutora. La Dirección de la Policía Nacional Civil posee el Sistema de Información Policial – SIPOL-, en teoría debiera proveer estos indicadores de gestión, pero según lo expresado por DIPLAN, no lo hace.

Por otro lado, como las actividades dentro del POA no están costeadas, es prácticamente imposible concluir en un Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC). Por lo tanto, las unidades ejecutoras no cuenta con el plan y como consecuencia la ejecución del presupuesto se hace en base a compras sin planificación.

Aunado a lo anterior, dentro de la Dirección General de la Policía Nacional Civil existen 4 unidades ejecutoras, estas son: la Academia de la Policía Nacional, la Dirección de Tránsito, el Hospital y la

Dirección de la Policía Nacional Civil. Cada una de estas unidades ejecutoras tiene asignación presupuestaria propia y una unidad de planificación y administración financiera (UPAF). Por lo tanto, cada una de ellas está obligada a presentar un POA, y esto complica la consolidación de los POA por dirección, desajusta la jerarquía de los niveles dentro de la estructura y dificulta el proceso de ejecución (compras). Aun así, lo que se observa es un esfuerzo hacia la consolidación de la desconcentración de los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, conocida como la “descentralización y desconcentración administrativa y financiera”<sup>66</sup>.

**No hay coordinación de las adquisiciones y contrataciones.** En el Ministerio de Gobernación no existe una instancia dentro de la estructura organizacional a cargo de adquisiciones y contrataciones. En la actualidad, existen Unidades de Planificación y Administración Financiera –UPAF–, cuya función es la ejecución del presupuesto, y figuran en todas las unidades ejecutoras del Ministerio. Las UPAF son responsables del presupuesto, compras, tesorería, contabilidad, inventarios y almacén. La administración actual ha implementado una instancia que revisa los procesos de compras de cotización y licitación, antes de la firma de las autoridades, que consiste en un asesor y dos consultores del Vicedespacho administrativo, que revisan expediente por expediente de cada proceso proveniente de al menos 36 UPAF<sup>67</sup> dentro del Ministerio de Gobernación. La implementación de la Asesoría de Adquisiciones es una muestra de la necesidad de establecer un control central de los procesos de cotización y licitación.

Se observa que en el caso del Hospital y de la Academia de la Dirección de la PNC, en donde ambas unidades dependen jerárquicamente de la Subdirección General de Personal, tienen autonomía para elaborar su POA, PAAC y la ejecución de las compras. Es decir, el Subdirector General de Personal es jefe del Director de la Academia pero no tiene autoridad sobre sus procesos de planificación y ejecución del presupuesto de la Academia. Esto conlleva múltiples desafíos de tipo gerencial, ya que no hay claridad si estas unidades ejecutoras tienen autonomía y exactamente en qué áreas.

En un proceso de administración financiera desconcentrado como el que observamos en la Dirección de la PNC y la Dirección del Sistema Penitenciario, no es claro el rol rector y de control que debieran tener la UDAF y DIPLAN centrales. Debido a ello, en las Unidades Ejecutoras se han sobredimensionado los equipos de trabajo a cargo de los procesos de presupuesto, compras, tesorería y contabilidad. En la UDAF central cuentan con 27 colaboradores, en comparación con la UPAF de la Dirección de la PNC, que cuenta con aproximadamente 40 personas y 12 personas encargadas de compras.

**Las modalidades de adquisiciones.** La ejecución de los procesos de compras está desconcentrada en las UPAF de cada unidad ejecutora. Ello dificulta generalizar. En todo caso, de una muestra tomada de compras realizadas en 2010 por la Dirección General de la Policía Nacional Civil<sup>68</sup>, el 89% de las compras fueron compras directas, 6% por cotización y 5% por licitación. Las compras directas las realizan las UPAF sólo con firma de la autoridad superior de la unidad ejecutora, siguiendo lo indicado en la normativa<sup>69</sup> (compras menores de Q90,000.00). Las compras por cotización y licitación las requieren las unidades y los procesos los ejecutan las UPAF de cada Dirección. En ambos casos, la autorización final la

---

<sup>66</sup> Manual de Organización y Funciones, Dirección General de la Policía Nacional Civil. Página WEB, Ministerio de Gobernación, Febrero, 2011.

<sup>67</sup> Considerando que cada Gobernación departamental es una unidad ejecutora, y hay 14 unidades en el nivel central.

<sup>68</sup> La Dirección General de la Policía Nacional Civil, a través de su UPAF, ejecutan el 95% del presupuesto asignado a la PNC, el otro 5% está asignado a las otras 3 unidades ejecutoras dentro de la PNC (Academia, Hospital y Departamento de Tránsito).

<sup>69</sup> Ley de Compras y Contrataciones del Estado.



da el Ministro de Gobernación, con refrenda de un viceministro y con la respectiva revisión de la asesoría de adquisiciones.

**El proceso de compras por cotización es largo y complejo.** Se levantó el flujo de un proceso de compras por cotización y se observó que, en total, el proceso lleva 90 pasos, 4 firmas del viceministro administrativo, 4 aprobaciones del Ministro, 6 traslados a la Asesoría de Adquisiciones y 5 dictámenes.

En los procesos de compras, se siguen observando complicadas rutas de trabajo, reprocesos, tiempos de entrega largos, errores administrativos, entre otros. La gestión desconcentrada del proceso de compras no ha garantizado la entrega de los productos y servicios de forma oportuna.

**Podrían estarse desaprovechando economías de escala.** No hay evidencia de economías de escala en compras comunes a todas las Unidades Ejecutoras, por ejemplo suministros de oficina, o de limpieza. Se identificaron algunos procesos de compra por contrato abierto para compra de vehículos y mantenimiento de vehículos, pero se hace la observación que en un esquema desconcentrado, puede resultar muy complicado el aprovechamiento de economías de escala para ciertos productos o servicios comunes y así aprovechar sinergias.

**No hay política integral de gestión del recurso humano.** El proceso de recursos humanos está desconcentrado en las diferentes direcciones generales. Por ende, los procesos de reclutamiento y selección también están desconcentrados en las direcciones generales. La nómina también está desconcentrada, pero la coordinación de sueldos y salarios es responsabilidad de la Dirección de Recursos Humanos del nivel central.

Cada Dirección General cuenta con una Unidad de Recursos Humanos, además de la Dirección de Recursos Humanos del nivel central. Las decisiones de reclutamiento y selección se toman en esas unidades, con aprobación de los directores generales. Las contrataciones para puestos administrativos las aprueba el Viceministro administrativo.

Al igual que para otras direcciones generales, la papelería de los candidatos llega a la Dirección de Recursos Humanos del nivel central para revisión, elaboración del Acuerdo Ministerial de nombramiento y posterior firma del Viceministro. En el nivel central puede no aprobarse la contratación, cuando ha transcurrido ya más de un año de iniciado el proceso<sup>70</sup>, incluyendo diez meses de formación académica.

También está desconcentrado lo relacionado a políticas de compensaciones, incentivos y remuneraciones en las diferentes jefaturas de recursos humanos, o sea que no hay una política integral, que pueda ser desagregada según la especialidad (agente de policía, personal administrativo, etc.). La responsabilidad de archivo de expedientes también está bajo la responsabilidad de cada unidad de recursos humanos.

**Análisis de presupuesto.** El presupuesto general del Ministerio de Gobernación asignado para 2010 fue de Q3,275 millones. Luego de un total de modificaciones de Q567 millones el presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2010 se redujo a un total de Q2,708 millones, mientras que el presupuesto ejecutado fue Q2,629 millones, cerca de un 97% de ejecución. Las modificaciones presupuestarias primordialmente se refieren a deducciones en el programa 11, servicio de seguridad ciudadana, y en el programa 13, control migratorio. En los únicos casos en que el presupuesto asignado se ve aumentado

---

<sup>70</sup>Plazo indicado por la Directora de Recursos Humanos del nivel central.



es el programa 15, acciones de prevención comunitaria, y el programa 17, servicio de gobierno departamental.

La división por programa del presupuesto del Ministerio de Gobernación muestra que el 74% está asignado al programa 11, servicio de seguridad ciudadana, fundamentalmente orientado al funcionamiento de la Dirección General de la Policía Nacional Civil y sus subdirecciones. Sin embargo, al sumar todos los rubros relacionados con seguridad ciudadana, que incluyen inteligencia civil (programa 03), programa de custodia de privados de libertad (programa 12), control migratorio (programa 13) y acciones de prevención comunitaria (programa 15), el porcentaje aumenta a un 91%. Esto evidencia entonces que el 91% del presupuesto del Ministerio de Gobernación está asignado a funciones de seguridad, y el resto de funciones tienen asignado el 9% del presupuesto.

Analizando en detalle el presupuesto de la Dirección General de la Policía Nacional Civil y sus unidades ejecutoras, el 95% del presupuesto se consume en la Subdirección General de Apoyo y Logística. La Academia (Subdirección General de Estudios) recibe el 4% del presupuesto, y el Hospital (Subdirección General de Salud Policial) y el Departamento de Tránsito reciben 1% respectivamente.

#### **7.6.2. Desafíos a superar**

**Planificación no soporta la gestión.** En cuanto al proceso de planificación se lleva a cabo para llenar los requisitos del Ministerio de Finanzas en el proceso presupuestario. Es decir, la planificación para efectos de gestión es prácticamente inexistente. La misma se realiza para cumplir con los requisitos del Ministerio de Finanzas Públicas. Por lo mismo, aunque sí se evidencian en el POA objetivos y metas, éstos no están asociados con la misión de cada unidad ejecutora. Por otro lado, como las actividades dentro del POA no están costeadas, es prácticamente imposible concluir en un Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC). Aunado a lo anterior, dentro de la Dirección General de la Policía Nacional Civil existen 4 unidades ejecutoras, cada una de ellas está obligada a presentar un POA, y esto complica la consolidación de los POA por dirección.

**Las direcciones administrativas no ejercen su rol.** No proveen lineamientos, coordinar, dar seguimiento y evaluar lo que las Direcciones Generales realizan relacionado con funciones administrativas. En las Direcciones Generales se encuentran estructuras que replican las Direcciones administrativas del nivel central, pero no se evidencia coordinación ni alineación de ellas con políticas y procedimientos del nivel central.

**La desconcentración de procesos no es efectiva.** Los esfuerzos de implementar procesos administrativos desconcentrados han generado poca claridad en las líneas de supervisión dentro de la estructura y no hay evidencia que esta desconcentración garantice la calidad y oportunidad de los servicios. Por tener procesos desconcentrados y unidades ejecutoras dentro de otras unidades ejecutoras, los procesos pasan de un nivel al nivel superior sin contar con la supervisión que corresponde por jerarquía dentro de la estructura.

**El proceso de compras desconcentrado es largo y lleva pasos de revisión y traslado que no agregan valor.** En el Ministerio de Gobernación no existe una instancia dentro de la estructura organizacional a cargo de adquisiciones y contrataciones, sino se evidencia un modelo desconcentrado, sin lineamientos y directrices más que lo dictado por normativa<sup>71</sup>. La asesoría de adquisiciones, a cargo del Viceministerio Administrativo, ahora revisa procesos de cotización y licitación y filtra todo aquello que

---

<sup>71</sup> Ley de Compras y Contrataciones del Estado.

no esté bien dentro del proceso. Sin embargo, no es una instancia permanente. Evidentemente el diseño del procesos responde a una normativa, pero debe revisarse para determinar si se continúa con el esquema de ejecución descentralizada o se podría proveer un mejor servicio con otros modelos de gestión de compras.

**El proceso de recursos humanos está desconcentrado lo cual no agrega valor.** Se encontraron por lo menos siete instancias que realizan procesos de Recursos Humanos dentro del MINGOB, lo cual genera confusión y ausencia de estandarización en políticas y procedimientos. En esa línea, está desconcentrado lo relacionado a políticas de compensaciones, incentivos y remuneraciones en las diferentes jefaturas de recursos humanos, o sea que no hay una política integral, que pueda ser desagregada según la especialidad (agente de policía, personal administrativo, etc.).

### **7.6.3. Lineamientos para mejorar la gestión del Ministerio de Gobernación**

Debido a la específico de este campo de trabajo, se definió solamente un objetivo, atado a una serie de acciones que deberán implementarse.

**Objetivo general.** Garantizar la agilidad, oportunidad y calidad en la ejecución de los procesos del Ministerio de Gobernación, y que a su vez permita establecer controles y mediciones para evaluar sistemáticamente los resultados.

- Definir una estructura de primer nivel que defina un responsable de la parte técnica (seguridad) y un responsable de la parte de apoyo (administrativo).
- Analizar y rediseñar los procesos para que las direcciones centrales sean las rectoras de cada proceso.
- Reestructurar los niveles de autonomía en la planificación y ejecución del presupuesto para que haya claridad en la línea de mando y supervisión.
- Concentrar el proceso de compras de productos comunes y especializar equipos para que estén al servicio de las áreas sustantivas, todo esto en una estructura encargada exclusivamente de adquisiciones y contrataciones.
- Reestructurar al MINGOB para que se concentre en el desempeño oportuno y de calidad de sus procesos sustantivos.

## 8. Con solidaridad: incrementando el capital humano en Guatemala

---

Se necesitan guatemaltecos solidarios para abordar los problemas de bajo capital humano que existen en Guatemala. Solidaridad, para comprender a los menos favorecidos. Solidaridad, para hermanarse ante la necesidad. Solidaridad, para afrontar las amenazas comunes.

Esos guatemaltecos serán relevantes para resolver los retos pendientes del desarrollo social en Guatemala. La prevalencia de pobreza y pobreza extrema continúa siendo alta en el país. Además, los guatemaltecos aún afrontan problemas prevenibles de salud desde su nacimiento y desafíos importantes para la generación de capacidades que les permitan superar la situación de pobreza. Ahora bien, si bien los indicadores sociales han mejorado en las últimas décadas, no lo han hecho al ritmo esperado. Por ejemplo, en el período 1990-2010 se incrementaron los años de escolaridad en alrededor de 41%<sup>72</sup>; empero, a ese ritmo de crecimiento se requerirán alrededor de 60 años para llegar al promedio de escolaridad que alcanzó Latinoamérica y el Caribe en el año 2010. Este ritmo hace que muchas oportunidades que los guatemaltecos podrían aprovechar para su beneficio se desperdicien, pues la inversión en capital humano contribuye a elevar la productividad, la mejora de los salarios, la promoción de la inversión y en la mejora de la calidad de vida y bienestar para las familias.

Ahora bien, esta es una historia que corre en ambos sentidos: el desarrollo social se alcanza mediante la promoción del crecimiento económico sostenido y el crecimiento económico sostenido se potencia por el desarrollo social (ver **Gráfica 8.1**). Para lograr el desarrollo del país se requiere elevar la productividad y fomento de la competitividad, para lo cual, la formación de capital humano (personas con capacidades) es una tarea primordial.

La política social tiene como tarea apoyar al desarrollo de capacidades, especialmente en las personas más vulnerables para que puedan participar de forma activa en la economía y en la sociedad. Las personas más educadas y con un mejor estado de salud tienen mayor probabilidad de tener acceso a mejores empleos o de formar negocios exitosos y a su vez generar empleo a otras personas. Por lo tanto la inversión en capital humano contribuye al crecimiento económico y el crecimiento económico genera mayor bienestar social (mejor salud, mayor ahorro para eventualidades, mayor bienestar).

Por su parte el acceso a mejores oportunidades permite contribuir a la prevención del delito, ya que los jóvenes que se encuentran dentro de la escuela tienen menor probabilidad de delinquir que aquellos que están en las calles. Además, tendrán mejores oportunidades a futuro. La promoción de igualdad de oportunidades para todos también contribuye a lograr gobernabilidad.

La política social por lo tanto debe estar destinada a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades que permitan a las personas obtener su propio bienestar y el de la sociedad. La estrategia social debe tener como principal objetivo el integrar a los más pobres

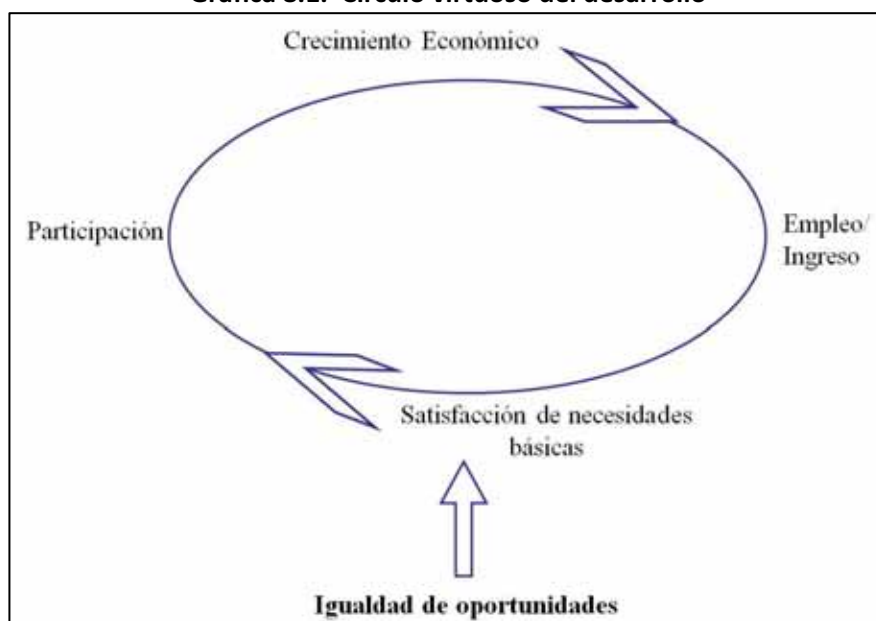
---

<sup>72</sup> Barro y Lee (2010).

en el círculo virtuoso del crecimiento económico, sin discriminación alguna y debe estar diseñada acorde al ciclo de vida de las personas (desde la gestación hasta la vejez).

Los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 proponen que, para incrementar el capital humano en Guatemala se trabaje en las siguientes áreas: 1) incrementar la calidad educativa para todos; 2) mejorar la salud, especialmente la salud materno infantil y la reducción de la desnutrición crónica; y, 3) mejorar la provisión de agua potable y saneamiento; 4) reducir la pobreza; 5) mejorar las viviendas; y, 6) reducir los riesgos asociados a la invalidez, viudez y sobrevivencia, por medio de un sistema eficiente de previsión social.

**Gráfica 8.1. Círculo virtuoso del desarrollo**



Fuente: Elaboración propia.

### 8.1. Mejorando la calidad educativa en Guatemala

En la última década se ha acentuado la convicción de que la educación es importante para apuntalar el crecimiento económico, alcanzar el desarrollo social de las personas, brindar oportunidades de superación para quienes están en condición de pobreza o pobreza extrema, ya que tiene efectos importantes sobre los ingresos de las personas. Además, contribuye a una mayor participación ciudadana y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. La educación proporciona conocimientos y habilidades a las personas para acceder a empleos de buena calidad y puede reducir la desigualdad<sup>73</sup>.

La formación de las personas es uno de los retos principales que enfrenta el país. La inversión en capital humano contribuirá a elevar la competitividad y ayudará a mejorar los salarios, que a su vez, generarán una mayor calidad de vida y bienestar para las familias. El aumento de uno por ciento en los años de

<sup>73</sup> Banco Mundial, Mejores empleos en Guatemala: El rol del capital humano, abril de 2011.

escolaridad contribuye a elevar la productividad de la economía en 0.33%<sup>74</sup>. A pesar de los avances en educación en las últimas décadas, Guatemala afronta rezagos importantes. Los guatemaltecos tienen, en promedio, 5 años de escolaridad; aún no se cuenta con la primaria completa. En otros países cercanos como Honduras y Nicaragua, el promedio es de cerca de 6 años de estudio; en El Salvador es de 7 años, en Costa Rica es de 8 y en Panamá de 9<sup>75</sup>. Otros países dan un mejor testimonio de las oportunidades que no hemos aprovechado: algunos países de Asia, que en 1960 tenían un nivel similar de pobreza y de escolaridad que Guatemala, hoy están más adelantados: China reporta 8 años de escolaridad, Corea del Sur reporta 12 y Singapur 15 años (el triple que Guatemala). Las políticas de largo plazo enfocadas adecuadamente han tenido en esos países resultados positivos.

#### **8.1.1. Situación actual**

**Muchos de los niños que ingresan al sistema educativo llegan con carencias que dificultan su desempeño.** La pobreza incide en la desnutrición crónica y ésta, a su vez, repercute negativamente en el aprendizaje a lo largo de la vida. Cuatro de cada diez niños que estudian en la primaria padecen desnutrición. Por otro lado, la mitad de los niños en la edad correspondiente no asisten ni siquiera a un grado de la preprimaria, lo que dificulta su desempeño en primer grado y explica los niveles bajos en la tasa de promoción a lo largo de la primaria.

**A pesar que han existido avances, aún existen muchas personas que no saben leer y escribir.** El Comité Nacional de Alfabetización, CONALFA, creado en 1986 para la ejecución del proceso de alfabetización, se planteó como población objetivo a las personas de 15 años y más años que no sabían leer y escribir<sup>76</sup>. A partir de los Acuerdos de Paz se ratificó el mandato de la alfabetización y se instó a ampliar los programas a todos los idiomas que fueran técnicamente posibles.

El Estado se comprometió a ampliar la tasa de alfabetismo a 70% para el año 2000. En 2002 la tasa había alcanzado el 69.1%. En 2009 la tasa era de 80.5%. Los avances en alfabetización en los últimos 25 años son atribuibles a la Ley Nacional de Educación, a la conformación bi-sectorial (público-privada) de CONALFA, a la continuidad en las políticas de alfabetización implementadas y a la ampliación de cobertura en el nivel primario impulsado por el Ministerio de Educación, tras la firma de los Acuerdos de Paz<sup>77</sup>.

Se han tenido avances importantes, pero aún estamos rezagados con respecto a los países centroamericanos<sup>78</sup>, especialmente si se revisa el indicador para las mujeres del área rural e indígenas. Además, hay diferencias importantes en la tasa de analfabetismo entre los distintos departamentos. Mientras en el departamento de Guatemala la tasa de analfabetismo era alrededor del 7% en el departamento de Quiché aún era del 37.5%, siendo aún mayor el analfabetismo en las mujeres (42.9%) y la brecha se amplía si son indígenas.

**La cobertura educativa en otros niveles distintos a la primaria es insuficiente.** En preprimaria se ha logrado que más de la mitad de los niños en la edad correspondiente se encuentren en las escuelas. La Tasa Neta de Escolaridad –TNE<sup>79</sup> para preprimaria fue de 56.3% en 2009. La educación inicial y

---

<sup>74</sup> Loening (2005).

<sup>75</sup> Banco Mundial (2011).

<sup>76</sup> Ley de Alfabetización, Decreto 43-86 y sus reformas, Decreto 54-99.

<sup>77</sup> PNUD, Informe nacional de desarrollo humano, INDH 2009/2010, Guatemala, 2010.

<sup>78</sup> PNUD, Informe nacional de desarrollo humano, INDH- 2009/2010, Guatemala, 2010.

<sup>79</sup> La Tasa Neta de Escolaridad se calcula dividiendo el número de alumnos inscritos en un grado o nivel educativo entre la población total de la edad correspondiente para dicho grado o nivel referido.

preprimaria apoya la sobrevivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje –incluyendo la salud, nutrición, higiene y desarrollo cognitivo, social, físico y emocional- desde el nacimiento hasta el ingreso a la escuela primaria en ambientes formales, informales y no formales<sup>80</sup>.

Por su parte, la cobertura universal en educación primaria es casi un hecho, se ha pasado de una TNE- del 80% al 98.3% entre los años 1999 y 2009. Sin embargo, no todos los niños logran terminar la primaria; algunos abandonan la escuela, mientras otros repiten el grado. El aumento de la cobertura en primaria es uno de los grandes logros de la última década en el sistema educativo. El principal medio para alcanzar este logro fue el Programa Nacional de Autogestión Educativa -PRONADE-, que incorporó a más de 400 mil niños en un período de tres años (1997-1999). En 2008 llegó a contar con 464,972 estudiantes, atendidos por cerca de 14,667 maestros, en 4,688 escuelas<sup>81</sup>. La mayoría de escuelas de autogestión estaban ubicadas en los departamentos de mayor rezago en cobertura, como Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz. Este programa fue suspendido a partir de finales de 2008.

Por otro lado, la elevada repitencia, especialmente en primer grado de primaria, hace que muy pocos estudiantes logren terminar en tiempo la primaria. Solamente la mitad de los que se inscriben en primer grado logran terminar la primaria en tiempo, y de ellos, sólo el 20% finaliza la secundaria. La situación es preocupante, ya que la mitad de los estudiantes inscritos tiene una edad mayor a la edad del grado que le corresponde. Los estudiantes rezagados tienen menores probabilidades de terminar sus estudios. Se estima que los costos de la repitencia en la primaria superan los 1,000 millones de quetzales<sup>82</sup>.

La tasa de cobertura y terminación en secundaria es baja. Las tasas de promoción<sup>83</sup> también son bajas en secundaria. En el nivel de básicos se dio un incremento en el nivel de cobertura de 21% a 39% en los diez años analizados, pero aún hay muchos jóvenes que no están estudiando en la secundaria. Solamente 4 de cada diez jóvenes de la edad correspondiente se encuentra estudiando en el ciclo básico. En el nivel de diversificado, con una TNE de 20.8% en el año 2009, el desafío de incorporar a los jóvenes para que concluyan una carrera del nivel medio es muy grande.

La cobertura de los programas incluidos en el subsistema extraescolar y no formal es muy baja, dejando sin posibilidades de adquirir formación a los jóvenes y adultos que desertaron del sistema escolar o nunca asistieron. Se estima que en 2009 alrededor del 40% de los jóvenes entre 13 a 18 años se encontraba fuera de las aulas. Si se analiza la proporción de jóvenes entre 15 a 18 años, el porcentaje sube a cerca del 60%. Esta situación implica desafíos importantes y urgentes para el sistema educativo, que debe brindar opciones de educación extraescolar y no formal para los jóvenes que están fuera del sistema y que tampoco se encuentran trabajando. Los jóvenes fuera de los centros educativos corren el riesgo de caer en la delincuencia y la violencia, ya que carecen de la preparación necesaria para poder superarse y contar con un empleo.

La capacitación técnica abarca un porcentaje muy pequeño de la población. Según ENCOVI (2006) únicamente el diez por ciento de la fuerza laboral la recibe. La misma es importante porque por medio

---

<sup>80</sup> Education for All Global Monitoring Report (2007), Early Childhood, Oxford, UK. Unesco Publishing /Oxford University Press. (Citado por Artiles, Alfredo J., Educación inicial y preprimaria, síntesis de la evidencia internacional, USAID-Reforma Educativa en el Aula, Guatemala 2011.)

<sup>81</sup> Ministerio de Educación, Informe de Labores, 2008.

<sup>82</sup> Fuente: cálculos propios a partir de datos de SIAF y censos de matrícula del MINEDUC.

<sup>83</sup> La tasa de promoción se refiere al porcentaje de los alumnos que pasan de grado en relación al total de alumnos que habían iniciado dicho grado.

de ésta se logra vincular los conocimientos generales aprendidos en el sistema educativo y la aplicación de los mismos en una actividad productiva específica. La poca capacitación laboral puede representar una debilidad al momento de fomentar actividades productivas que apoyen el desarrollo económico. Los recursos del presupuesto del Estado destinados a la capacitación laboral son muy limitados. Su principal financiamiento se da por medio de las contribuciones del sector laboral formal, lo cual restringe su acceso a personas que ya tienen un trabajo.

**La calidad educativa es deficiente.** Los estudiantes no están adquiriendo las destrezas y competencias que les permiten enfrentarse con éxito a los desafíos del siglo XXI. Entre estas competencias básicas se encuentran los conocimientos básicos en matemática y comunicación y lenguaje, la capacidad de aprender por sí mismo, la iniciativa personal, el liderazgo, la capacidad de trabajar en equipo y de ser flexible para adaptarse a los cambios, así como también el dominio de la tecnología y los idiomas extranjeros (principalmente el inglés)<sup>84</sup>.

Las evaluaciones de aprendizaje conocidas como las pruebas nacionales miden el nivel de logro en la adquisición de conocimientos básicos que se espera cada estudiante domine en cada grado o al concluir un nivel. Estos resultados son solamente un indicador o medida mínima que puede indicar si las competencias se están alcanzando. En primaria una alta proporción de los estudiantes no están alcanzando las destrezas básicas en matemática y lenguaje. En 2008, solamente el 35% de los niños de sexto de primaria alcanzó el nivel de logro en la prueba de lectura y el 53% de los estudiantes lo alcanzó en la de matemática<sup>85</sup>.

Los niveles de logro en las pruebas fueron más bajos para el ciclo básico de la secundaria comparados con los de los alumnos de primaria en 2008. Los estudiantes de tercero básico tuvieron 27% de logro en lectura y 21% en matemática<sup>86</sup>. De los graduandos, únicamente 11 de cada 100 puede leer conforme a lo esperado y solamente 3 de cada 100 puede resolver los problemas matemáticos conforme el estándar, lo que significa que muy pocos salen preparados para poder ingresar a la Universidad.

Adicionalmente, Guatemala participó en el estudio SERCE, promovido por UNESCO y los resultados indican que el nivel de aprendizaje en matemática y en lectura de nuestros alumnos de sexto primaria es significativamente menor que el de los alumnos del grupo de países que aparecen en el primer grupo, en donde se encuentran Cuba, Costa Rica, Chile y México. Los resultados de los estudiantes guatemaltecos son similares a los de los alumnos de países como Paraguay y Ecuador (ver **Gráfica 8.2.**)

El problema de la calidad está relacionado directamente con la formación que reciben los docentes. En Guatemala no se está preparando adecuadamente a los docentes, pues aún se forman en las escuelas normales (la carrera de magisterio se cursa en tres años en el ciclo diversificado de la secundaria); es uno de los pocos países de Latinoamérica que no forma a sus docentes a nivel superior. En países que cuentan con mejores indicadores educativos, como Chile, Costa Rica o Colombia, forman a sus docentes a nivel universitario.

---

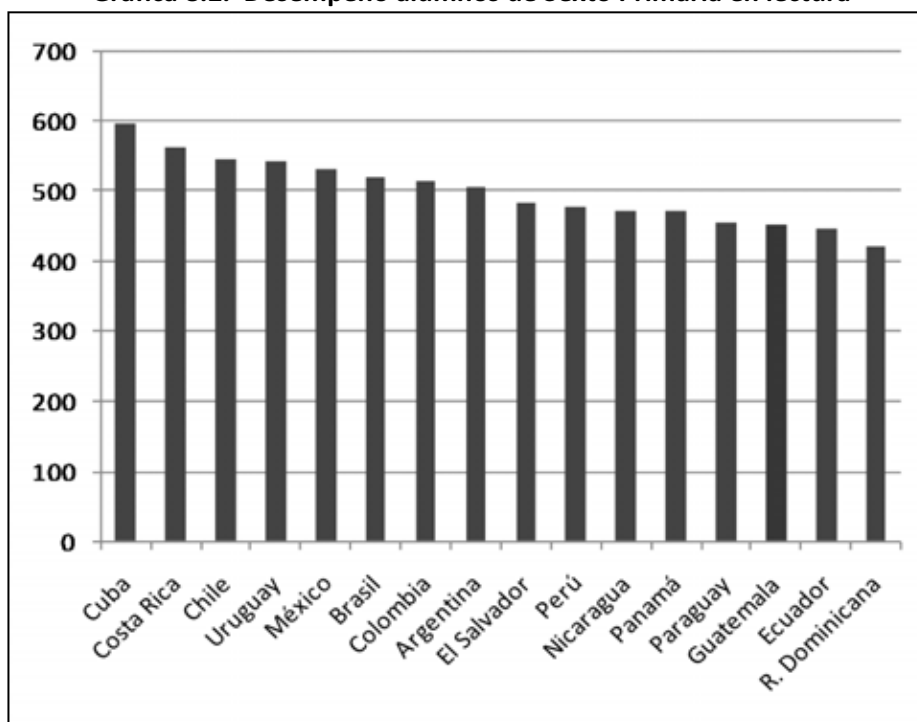
<sup>84</sup> Proyecto de Estándares y Evaluación Educativa – MINEDUC, Competencias básicas para la vida.

<sup>85</sup> MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

<sup>86</sup> MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

La baja calidad educativa se manifiesta también en que los docentes no dominan los conocimientos que deben enseñar en la primaria. En las pruebas que se realizan a los aspirantes a una plaza, solamente un tercio (1/3) mostró dominio en matemática y un poco más de la mitad en lenguaje (2008)<sup>87</sup>.

**Gráfica 8.2. Desempeño alumnos de Sexto Primaria en lectura**



Fuente: Serce, 2008.

Por otra parte, los procedimientos actuales de contratación no garantizan que se otorguen las plazas a los mejores aplicantes. El número de maestros ha aumentado en la última década; prácticamente se ha duplicado el número de docentes contratados para los establecimientos oficiales, pero ello no se ha reflejado en mayores aprendizajes.

Se cuenta con un programa de profesionalización docente, denominado PADEP-D<sup>88</sup>, que es ejecutado por la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media, EFPEM, de la Universidad de San Carlos y que ha venido capacitando en los dos últimos años a dos grupos (o cohortes). El primer grupo constituido por cerca de 2,900 docentes y el segundo por cerca de 5,000 docentes. El resultado del impacto del programa aún no se conoce, aunque la existencia del elemento de acompañamiento pedagógico en el aula podría ser un elemento diferenciador de programas anteriores.

La Educación Bilingüe intercultural -EBI- aún continúa siendo un desafío importante. Existe una carencia de materiales bilingües en el país y no se tiene un libro de texto de español como segunda lengua. Lo

<sup>87</sup> MINEDUC, informes de DIGEDUCA.

<sup>88</sup> Siglas que se refieren al Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente, que es un programa de formación universitaria para el personal docente en servicio del sector oficial del Ministerio de Educación, que tiene como propósito elevar el nivel académico y mejorar su desempeño laboral en los diferentes niveles y modalidades educativas.



anterior aunado a la escasez de docentes bilingües que dominen de forma oral y escrita el idioma de la comunidad.

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Calidad Educativa, difunde una política de incorporación de tecnología en el aula, a partir de 2004. Los principales esfuerzos en integración de tecnología en el aula se evidencian de 2004 a 2007. Los proyectos se focalizaron principalmente en primaria, a través del proyecto de Escuelas Demostrativas del Futuro, financiado inicialmente por el Banco Mundial. En el nivel medio, a través de una donación japonesa, se equipó el 100% de los institutos de básicos del país. Y en el año 2006, se lanzó el proyecto Abriendo Futuro, en donde más del 60% de los docentes del sector oficial del país adquirieron una computadora con apoyo estratégico y financiero del Ministerio de Educación. Así también, institucionalmente se fortalece la Unidad de Innovación Educativa, INNOVA, que asume las funciones de promover y dar seguimiento a los proyectos<sup>89</sup>. También se comenzó un proyecto piloto de computadoras 1:1 en dos escuelas, una en Quetzaltenango y la otra en San Marcos. La Escuela de Aldea Curruchique, Salcá, Quetzaltenango, ha aplicado el modelo con éxito.

Para los proyectos, el Ministerio de Educación estableció también alianzas con diferentes organizaciones e iniciativa privada que apoyaron principalmente en infraestructura escolar y en dotación de computadoras. Entre ellos se contaba con Microsoft, Intel, Telgua, Qualcomm, Fundación Sergio Paiz, Club Rotarios, así como SOSEP, USAID, GTZ, AECI y municipalidades.

En el actual período de gobierno se dio algún seguimiento a la introducción de tecnología, aunque en menor cuantía y sin ser un programa de relevancia. Se incorporaron centros de cómputo en institutos de secundaria, se dotaron computadoras como parte del programa de Escuelas Abiertas, y se iniciaron proyectos como Euro Solar, Intel Educar, CreativeCommons y Portales educativos. Aunque hay avances la cobertura es muy limitada y pocos centros educativos cuentan con conectividad.

**El modelo de gestión es centralizado y genera ineficiencias.** El sistema de gestión también muestra deficiencias: los recursos correspondientes a los programas de apoyo (alimentación escolar, útiles, valija didáctica) no se asignan en tiempo ni completos a las escuelas, los libros de texto no llegan en tiempo, aún hay mucha centralización en la toma de decisiones y una participación de los padres de familia poco sistemática que debe ser revisada para que cumpla realmente con su función.

El actual sistema de supervisión no está cumpliendo con su función, ya que los supervisores tienen a su cargo muchos centros educativos, por lo que difícilmente los visitan una vez al año. Y, la mayoría de sus funciones están enfocadas a aspectos administrativos y operativos. El sistema de apoyo técnico debe mejorarse para lograr el liderazgo educativo por parte de figuras específicas como los directores de escuela y supervisores educativos, dándoles más protagonismo pedagógico y acompañamiento a los docentes en la escuela.

**El marco legal vigente está desactualizado.** La Ley de Educación Nacional, creada en 1991, no responde a los requerimientos de una legislación para el siglo XXI. Esta ley fue aprobada antes de los Acuerdos de Paz, de la vigencia de la actual Ley del Organismo Ejecutivo y del marco legal de la descentralización. Por tal motivo no incluye el involucramiento de la comunidad educativa ni la participación de los padres en los centros educativos. Tampoco incluye la educación bilingüe intercultural, ni está adecuada a la actual estructura del Ministerio de Educación. Además, una de las mayores deficiencias es la falta del

---

<sup>89</sup> Documento de Empresarios por la Educación, presentado en octubre 2010.

reglamento respectivo. De forma anómala se opera con el reglamento vigente desde 1977, que fue creado para la ley anterior.

La normativa que regula el desempeño docente data de 1961. El Decreto 1485 referente a la Catalogación y Dignificación del Magisterio Nacional regula lo relacionado al ascenso escalafonario del docente y por consiguiente los aumentos de sueldo. En la Ley se establecen categorías que acorde a su puntaje hacen merecedor a un docente de ascender de una a otra categoría o nivel, lo que implica que va subiendo en el escalafón. Entre los elementos que se toman en cuenta para determinar la categoría del docente se encuentran el tiempo de servicio, la calidad de su labor y la superación académica, entre otros. A pesar de lo anterior, en la actualidad el ascenso escalafonario no depende del desempeño, sino del tiempo de servicio. Ello implica que no existen incentivos explícitos ni alineados para la mejora continua del docente ni se realiza una evaluación del desempeño.

El marco legal que regula la educación privada debe revisarse, porque no permite el desarrollo adecuado del sector. Por un lado, el Decreto 116-85 y su reglamento, que regulan las cuotas está desfasado e impide la inversión en programas que mejoren la calidad educativa y la infraestructura escolar. Además, genera incertidumbre y discrecionalidad. Debe tomarse en cuenta que es necesario aprobar el reglamento de la educación privada que brinde un marco legal apropiado para el desarrollo adecuado de las instituciones educativas privadas, cuyo rol es fundamental para ampliar la cobertura en la secundaria y elevar la calidad de los aprendizajes. El enfoque debe cambiar de una supervisión de insumos a verificar resultados.

#### **8.1.2. Desafíos a superar**

**No se cuenta con una carrera profesional docente que incentive la excelencia.** En la actualidad no existe un sistema que garantice que la selección del recurso humano, docente y no docente se realice con base en el mérito. Por lo contrario existe injerencia política en la contratación del personal educativo. Por otra parte, tampoco existe la evaluación sistemática del desempeño ni procesos de formación/capacitación estructurados y periódicos. Los ascensos de los docentes (aumento de escalafón) se realizan básicamente en función de su antigüedad y no de su desempeño.

**Existen muy pocos mecanismos de apoyo para los estudiantes, especialmente para aquellos con mayor vulnerabilidad.** El alto fracaso escolar (no promoción), especialmente en el primer grado evidencia que los docentes deben de contar con mayores herramientas que les permita apoyar a los estudiantes, especialmente a aquellos que tienen más desafíos (aquellos que no asistieron a preprimaria o viven en pobreza) para evitar que pierdan el grado.

**Existen muy pocos mecanismos de apoyo a los docentes, para su desempeño adecuado.** Los docentes de preprimaria y primaria del sistema educativo se forman en escuelas normales, es decir, mientras que en otros países los maestros se forman en universidades, en Guatemala la formación se obtiene a nivel de diversificado y además la formación es de baja calidad. A lo anterior debe sumársele el hecho que los docentes no poseen acompañamiento pedagógico que les permita mejorar la calidad en el aula. El director de la escuela debiera ser el principal soporte de los maestros para mejorar la calidad educativa. Sin embargo en Guatemala el director de escuela se dedica a realizar tareas administrativas dejando el apoyo pedagógico a un lado. Lo mismo sucede con el sistema de supervisión del MINEDUC. Los supervisores se dedican a tareas administrativas y no existe apoyo pedagógico sistemático al docente, lo cual tiene una incidencia en la calidad de la educación que reciben los alumnos.

**No existe prioridad en la inversión en la primera infancia.** La baja cobertura de educación inicial y preprimaria evidencia que debe existir una mayor inversión en la primera infancia ya que, los estudiantes que reciben estimulación temprana tienen una mayor probabilidad de transitar de forma exitosa en el sistema educativo. Sin embargo, la prioridad del MINEDUC ha sido invertir en el nivel de primaria<sup>90</sup>. Lo anterior es entendible, debido que hasta hace poco, la cobertura en ese nivel era muy baja. Sin embargo, ahora que se ha logrado la cobertura casi universal, es necesario que el MINEDUC invierta en los niveles anteriores (inicial y preprimaria), lo que permitirá reducir el alto fracaso escolar en primaria y lograr que más alumnos continúen a la secundaria.

**No existe un vínculo estrecho entre el sector educativo y el sector laboral.** La calidad en el sistema educativo es deficiente. Los resultados en las pruebas nacionales e internacionales, como SERCE, indican que los guatemaltecos no se están formando adecuadamente para lo que demanda el mundo laboral del siglo XXI. El sistema educativo debiera ser capaz de brindar a los estudiantes de competencias para la vida y el trabajo. Sin embargo, esto no se está logrando en la actualidad. La carencia de lazos estrechos entre el sector productivo, el MINEDUC y las universidades no permite la retroalimentación necesaria para que el sector educativo se pueda adaptar acorde a las necesidades de su entorno (tanto a nivel nacional como local).

**No se fomenta activamente el uso de tecnología en los métodos de enseñanza.** Aunque se comenzaron programas de introducción de tecnología en el sistema educativo, como Escuelas Demostrativas del Futuro, Abriendo Futuro, capacitaciones para docentes, o tecnología para la secundaria, no se ha potencializado su uso para el mejoramiento de la cobertura ni la calidad de la educación. Es necesario retomar acciones para fortalecer el uso de la tecnología para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo en la actualidad se continúa privilegiando los métodos tradicionales de enseñanza.

**El modelo de gestión del MINEDUC sigue siendo centralizado.** A pesar que han existido avances, aún existe centralización en la toma de decisiones y en la prestación de los servicios. Ello causa problemas en la entrega de los recursos a los centros educativos correspondientes a los programas de apoyo, con escasa y poco sistemática participación de los padres de familia en las escuelas. El principal desafío es lograr que los libros de texto lleguen al aula de forma oportuna, algo que en la actualidad no se ha logrado. El modelo de gestión debe cambiar, para lograr un uso eficiente de los recursos físicos, financieros y humanos con que se cuenta.

**El marco legal del sector educativo está desactualizado.** La Ley de Educación antecede a la Ley del Organismo Ejecutivo que fomenta la participación de los padres de familia, al marco legal de la descentralización y a la estructura actual del MINEDUC (especialmente a la EBI). Es necesario realizar una reforma al mismo, para adecuarlo a las necesidades del país, de los estudiantes en el siglo XXI, a la descentralización y a los Acuerdos de Paz. Se requiere una revisión a la Ley Nacional de Educación y el impulso a un reglamento acorde a la ley, al Estatuto Docente, así como otra normativa que incide en generar certeza jurídica y un marco adecuado para el florecimiento de un sistema educativo moderno y acorde a las necesidades actuales.

---

<sup>90</sup> A manera de ejemplo el presupuesto destinado para la educación inicial únicamente representa el 0.01% del total y preprimaria el 13%.

### **8.1.3. Lineamientos: Propuestas de política del sector educación**

**Objetivo general.** Mejorar las destrezas, habilidades y conocimientos que fortalezcan las competencias del capital humano.

**Objetivo específico 1.** Promover el acceso, la permanencia y la promoción (reducción de la repitencia) de los estudiantes en el sistema educativo.

1.1. Desarrollar estrategias enfocadas en la ampliación de la educación inicial, pre-primaria y secundaria.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Ampliar la cobertura de actuales programas de educación inicial y la ampliación de pre-primaria con pertinencia cultural y lingüística mediante la inversión en infraestructura, la participación de la comunidad y la formación y contratación de docentes. Los cuidados de la primera infancia deben vincularse a programas de nutrición.

1.2. Brindar servicios de apoyo a los estudiantes para coadyuvar en su permanencia en la escuela.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Brindar servicios de apoyo a los estudiantes para coadyuvar en su permanencia en la escuela. En ese sentido se propone:
  - Brindar becas con criterios de focalización en primaria y secundaria.
  - Brindar servicios de apoyo (alimentación escolar y útiles –libros-) a nivel primaria.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Poner en marcha un plan de inversión y mantenimiento de infraestructura escolar para contar con un ambiente adecuado para la enseñanza-aprendizaje. Para eso se deben realizar actividades de coordinación con otros actores que tienen incidencia en el desarrollo de infraestructura tales como los fondos sociales y el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda.

1.3. Lograr que un mayor número de estudiantes alcancen el aprendizaje mínimo de grado para ser promovidos. Para ello se necesita:

- Proveer a los docentes de sistemas de evaluación en el aula para poder determinar el progreso de los alumnos durante el año escolar.
- Utilizar otros materiales pedagógicos y brindarles capacitación a los maestros sobre metodologías de enseñanza activa que han mostrado ser efectivos para el aprendizaje.

1.4. Crear y fortalecer las modalidades de entrega con pertinencia étnica y cultural. Para tal fin se debe:

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Entregar materiales enfocados para la enseñanza en escuelas multigrado, que es una modalidad de entrega que muchas veces presenta problemas de calidad.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Promover la educación bilingüe intercultural, mediante la profesionalización docente, el desarrollo de materiales educativos y capacitación en la metodología de acuerdo a las regiones

sociolingüísticas y los contextos locales, brindándoles a los padres de familia la potestad de decidir los idiomas que quieren que sus hijos aprendan siempre que sea pertinente hacerlo.

- Promover el acceso a educación secundaria de calidad en modalidades de telesecundaria y otras. En este punto se debe hacer énfasis al financiamiento de distintas modalidades de entrega de educación, por ejemplo la asignación a los institutos por cooperativa de parte de las municipalidades.

**Objetivo específico 2.** Mejorar la calidad educativa mediante el fomento de procesos efectivos de enseñanza y aprendizaje.

La calidad educativa debe enfocarse en la creación de un vínculo entre la educación recibida y lo que el mercado laboral demanda. Como parte de esta política también se busca que la educación sea un instrumento para lograr la convivencia en sociedad y la ciudadanía.

#### 2.1. Revisar y fomentar la aplicación del currículo basado en competencias.

##### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Alinear los textos y materiales educativos con el currículo basado en competencias, así como la promoción del currículo local bajo el mismo marco, que debe revisarse para hacerlo más aplicable de lo que actualmente es.
- Involucrar a los docentes egresados del sistema educativo en la aplicación del CNB mediante capacitaciones para poder aplicarlo según el nivel que corresponda. La formación de los docentes debe responder al Currículum Nacional Base de cada nivel.
- Promover el desarrollo de los Proyectos Educativos Institucionales siempre en base al currículo basado en competencias.

#### 2.2. Fomentar sistemas de aseguramiento de la calidad educativa en la escuela y en todo el sistema educativo.

##### a. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Fortalecer los esfuerzos de DIGEACE para el desarrollo de un sistema de acreditación y certificación escolar
- Fortalecer los sistemas de evaluación del MINEDUC
- Promover el desarrollo y uso de estándares de desempeño enfocados en la calidad educativa para todos los niveles.

##### b. Largo plazo (de 4 a 10 años):

- Implementar un sistema independiente de acreditación de establecimientos, mismo que esté fuera del MINEDUC. La acreditación puede ser voluntaria para las escuelas públicas, y obligatoria para los colegios privados. Estos establecimientos deberán ser evaluados periódicamente para mantener la acreditación. El papel del Ministerio en un sistema de acreditación es autorizar los programas que se van a evaluar en base a una metodología específica.

#### 2.3. Crear vínculos entre los sectores educativo y laboral con el fin que el sistema educativo brinde las competencias que se necesitan en el área laboral. Para ello se necesita:

##### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Continuar la reforma de la educación secundaria basada en las competencias para la vida.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Fortalecer la coordinación entre el sector productivo y el MINEDUC para que la oferta educativa permita a los estudiantes adquirir competencias que les permitan desempeñarse en el mundo laboral.
- Establecer mecanismos de comunicación y coordinación entre el MINEDUC y las Universidades. Esto no se circunscribe únicamente a la formación de los docentes (aunque en ese sentido la coordinación es vital) sino también en el resto de las carreras a nivel superior.

2.4. Para la promoción de la convivencia en sociedad, debe brindarse educación en valores, ciudadanía e interculturalidad.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Introducir el enfoque de valores, interculturalidad, género y ciudadanía en el Programa de Seminario.
- Introducir el tema en todos los niveles del sistema.

2.5. Realizar una revisión del marco legal e institucional.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Revisar y modernizar el Estatuto Docente
- Impulsar la Carrera Docente, para armonizar el desempeño del docente con es ascenso escalafonario.
- Revisar La Ley General de Educación, para crear las condiciones que permitan adaptar la educación a las necesidades del siglo XXI, tales como el involucramiento de la comunidad educativa, participación de padres, la educación bilingüe intercultural y adecuarla a la estructura vigente del Ministerio de Educación.
- Implementar un reglamento para la educación privada, con el fin de promoverla y fortalecer una oferta de calidad. Se debe considerar al sistema educativo privado como un aliado y eliminar las restricciones que enfrenta tales como el mecanismo de incremento en las cuotas.

**Objetivo específico 3.** Generar opciones de aprendizaje continuo para los guatemaltecos que requieran educación extra-escolar o que requieran educación no formal.

Algunos de los principales problemas del sistema educativo son la repitencia, la sobre-edad y la expulsión del sistema de aquellos que no logran alcanzar requisitos mínimos de grado, o que desertan por condiciones económicas o de otro tipo. Estas personas muchas veces no logran regresar al sistema y actualmente no existen programas destinados a su reincorporación.

3.1. Brindar oportunidades educativas a las personas para que regresen al sistema educativo formal.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Enfocar los programas de primaria acelerada de calidad como un mecanismo para reinsertar a los estudiantes al sistema educativo. Esto también con el fin de reducir el riesgo de que los jóvenes caigan en problemas de delincuencia y violencia.

### 3.2. Fortalecer y fomentar opciones de formación técnica-laboral

De esta manera se busca responder al hecho que habrá estudiantes que por la edad o por falta de interés, ya no regresarán al sistema educativo formal.

#### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Fomentar la coordinación entre los sectores productivos, INTECAP, MINEDUC, Ministerio de Trabajo e incluso universidades; para ofrecer programas de formación técnica laboral con calidad y pertinencia.

#### b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Crear un sistema de certificación de competencias técnico-laborales con el objetivo que la instrucción técnica no formal sea certificada y se cuente con respaldo legal para la instrucción recibida en instituciones que actualmente no cuentan respaldo legal pero certifican a jóvenes en competencias para el trabajo.

### 3.3. Promover la alfabetización enfocada a municipios con mayor analfabetismo.

#### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Promover la alfabetización con el apoyo de las municipalidades. Las municipalidades deben jugar un rol más protagónico en programas de alfabetización y programas de primaria acelerada, mismos que deben complementarse con programas de capacitación para el trabajo.

**Objetivo específico 4.** Propiciar el liderazgo pedagógico y administrativo en el recurso humano educativo del país, para enriquecer su vida laboral, profesional y personal.

### 4.1. Definir y estandarizar los contenidos de la formación docente a nivel universitario.

#### a. Mediano plazo (hasta 4 años)

- Configurar un currículum base de formación docente con el fin que la formación recibida por los docentes en la universidad sea lo más homogénea posible para cada nivel de formación y no existan grandes disparidades en los contenidos formativos de una institución a otra.
- Nivelar los exámenes de admisión de los estudiantes de las carreras de magisterio a nivel superior.
- Incrementar el requisito académico de título a nivel medio a universitario para los futuros docentes. En el futuro cercano las universidades deben ser las proveedoras del recurso humano docente. Las escuelas normales deben dejar de ser el estándar educativo de la formación docente.
- Crear el capital humano para que los formadores de formadores estén en la capacidad de enseñar a los nuevos docentes los conocimientos y habilidades necesarias para hacer frente a los requerimientos de la educación en el siglo XXI.

4.2. Crear la carrera docente y del personal técnico con incentivos hacia la formación, profesionalización y actualización continua.

a. Largo plazo (hasta 10 años):

- Contemplar criterios de acceso a la carrera (formación inicial), formación continua (docentes en servicio), incentivos, acreditación y evaluación.
- Crear una instancia de acreditación de tal forma que los docentes puedan estar continuamente siendo certificados para impartir clases y así verificar que posean los conocimientos actualizados sobre las clases impartidas.
- Formar a los docentes en servicio brindará herramientas para que los docentes puedan impartir las clases con la calidad requerida.
- Fortalecer al recurso humano técnico en las direcciones departamentales para que puedan responder a las actividades asignadas.

4.3. Reformar la franja de supervisión orientada al acompañamiento pedagógico.

El fin es garantizar la mejora continua de los procesos de enseñanza y el cumplimiento del calendario mínimo de días de clase mediante la visita periódica de los supervisores. La actividad de supervisión como históricamente se ha realizado debe complementarse también con acompañamiento pedagógico para mejorar el rendimiento de los docentes.

a. Mediano plazo (hasta 4 años)

- Contar con un sistema institucionalizado que permita a los docentes de las escuelas tener este tipo de acompañamiento con la figura del Director Escolar como pieza esencial del mismo.
- Implementar un proceso de formación en liderazgo educativo a Directores, Supervisores y técnicos del MINEDUC.
- Fortalecer la figura del director. Se debe buscar que el cargo de Director Escolar sea ocupado por un líder que facilite y proporcione acompañamiento pedagógico. Quien vaya a asumir la posición debe capacitarse para el cargo, principalmente para desarrollar el perfil administrativo, actividad que requiere asumir mayores responsabilidades y por lo tanto un sueldo diferenciado al de un maestro. El director debe ser el responsable del funcionamiento y rendimiento de la escuela.

**Objetivo específico 5.** Mejorar la gestión del Ministerio de Educación en todos los niveles.

Con ello se busca mejorar el sistema de gestión, a través de darle mayor descentralización al sistema para que los procesos sean ejecutados de la mejor forma a fin que los mismos respondan a buenas prácticas administrativas que ayuden a la efectividad del sistema.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Contar con un sistema educativo armonizado en el que cada actor ejecute el rol que le corresponde, para eso se debe buscar el empoderamiento local mediante la participación comunitaria y especialmente de los padres de familia porque es un factor que incide en el desempeño del alumno.
- Diseñar y fortalecer sistemas de coordinación entre las unidades del MINEDUC para la ejecución de las políticas, para que éstas respondan a las demandas de la comunidad educativa. El fortalecimiento de los sistemas de información es una estrategia para la planificación y la evaluación de políticas, programas y proyectos con el fin de hacer eficiente la ejecución efectiva. El sistema debe permitir acceder a las estadísticas generadas. Además se necesita desarrollar un



sistema de indicadores que permita la evaluación de programas, proyectos y políticas de forma oportuna. Por ejemplo, la inversión por alumno y si se está priorizando el gasto en los municipios más necesitados.

- Eficientar la provisión de materiales y recursos educativos para que los mismos lleguen de forma oportuna a los centros educativos. La asignación efectiva de maestros en los lugares donde se necesitan es indispensable. La reducción del número de días para la asignación de un maestro a una escuela es un objetivo a alcanzar, de la misma manera que la asignación a los lugares donde más se necesitan.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Involucrar y hacer partícipes a los padres de familia en el proceso enseñanza-aprendizaje de manera que los servicios de apoyo logren llegar al lugar y en el momento oportuno, y la supervisión y control puedan ejercerse adecuadamente.

## 8.2. Mejorando la salud en Guatemala

La salud y el crecimiento económico se encuentran entrelazados quizás más de lo que comúnmente es creído. Por un lado, los trabajadores que tienen un buen estado de salud tienen una mayor productividad y por lo tanto, una menor cantidad de horas perdidas de trabajo. Además, la salud contribuye a la generación de capital humano, ya que al aumentar la esperanza de vida se aumenta la rentabilidad de la educación. De hecho, algunos estudios citados en el artículo de Weil (2005) estiman que un incremento de un año en la esperanza de vida al nacer incrementa la producción en 4%. Estos beneficios son relevantes para Guatemala, cuya situación de salud se encuentra muy rezagada respecto de otros países de la región.

### 8.2.1. Situación actual

**Elevada mortalidad materna.** No atender de forma adecuada el tema de la salud materno infantil, y especialmente el tema de desnutrición, destruye la acumulación de capital humano en el país. En ese sentido el sistema de salud debe lograr atender a las personas durante el ciclo de vida, iniciado desde el proceso de gestación. Madres saludables con mejor estado nutricional darán a luz a niñez saludable con menor probabilidad de padecer desnutrición.

La tasa de mortalidad materna es muy elevada, equivale a 136 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. Ello sitúa al país con una tasa muy por encima del promedio de la región Latinoamericana (85). La mayoría de las muertes maternas se dan en el hogar -46% del total- y en hospitales -43%<sup>91</sup>. El 70% de todas las muertes ocurre en mujeres indígenas. También existe una clara relación entre las muertes maternas y el nivel educativo ya que el 94% de las muertes ocurre en mujeres que cuentan con pocos años de educación.

Del total de muertes, alrededor del 35% fue por falta de reconocimiento oportuno de las señales de peligro, el 30% de las muertes ocurrió debido a que se tomó de forma tardía la decisión de traslado a un centro asistencial y el 23% sucedió debido a los elevados costos de transporte y distancia a los centros

---

<sup>91</sup> Aunque muchas de estas muertes se debieron a complicaciones que no pudieron ser atendidas y no necesariamente durante el parto. Ver SEGEPLAN (2010).

de atención. Por su parte, un 41% de las muertes se dio porque el centro de atención no pudo atender a la paciente de forma adecuada en la emergencia<sup>92</sup>.

Aproximadamente la mitad -48%- de los partos se atienden por una comadrona.<sup>93</sup> Del resto, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) atiende el 35.2% de los partos, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) el 8.4% y el 7.6% es atendido por las clínicas privadas (ENSMI, 2008-2009). En la **Tabla 8.1** se puede observar que son las mujeres indígenas las que tienen un menor acceso a atención durante el parto (29.5% contra 70% de las mujeres no indígenas). Además la atención post parto es muy baja (25.6%).

**Tabla 8.1. Atención pre y post parto (1995-2009)**

Año	Parto Atendido por Personal Médico					Control Postparto
	Total	Urbano	Rural	Indígena	No Indígena	
1995	34.8	63.4	21.1	11.7	51.8	ND
2002	41.4	65.6	29.5	19.1	57.0	20.3
2008/2009	51.3	77.0	36.5	29.5	70.0	25.6

Fuente: ENSMI (2008/2009) y SEGEPLAN (2010).

Un factor a tomar en cuenta es la exposición de las mujeres al embarazo. La tasa global de fecundidad – TGF<sup>94</sup> para el período 2004-2008 es de 3.6 hijos por mujer (ENSMI, 2008-2009). Es una tasa elevada si se compara respecto de otros países de la región (Costa Rica 1.9; El Salvador 2.3; Nicaragua 2.7 y Honduras 3.2<sup>95</sup>). La TGF en el área rural es 44.8% mayor que en el área urbana (4.2 y 2.9) respectivamente.

**Elevada mortalidad y morbilidad infantil y de la niñez.** La falta de atención pre y post parto y el estado nutricional de la madre influyen en la mortalidad neonatal (nacidos con menos de 28 días de vida). La tasa de mortalidad neonatal equivale a 17 por cada mil nacidos vivos, una tasa elevada si se compara con la de Costa Rica (7), la de Colombia (12), o la de El Salvador (8). En el 2007 alrededor del 44% de las muertes fueron evitables, en cerca de 55% de los casos hubo embarazos prematuros, y en alrededor del 63% el niño tuvo bajo peso al nacer.<sup>96</sup>

La tasa de mortalidad de la niñez menor de 5 años es de 42 por cada 1,000 nacidos vivos. Si bien la tasa ha disminuído en los últimos 20 años (en el año 1987 equivalía a 110), aún continúa siendo elevada sobre todo si se compara con Costa Rica (11), El Salvador (18), y Colombia (20). Las principales causas de mortalidad en la niñez son neumonía (34.4%), diarrea (18.4%) y desnutrición (3%), las cuales están relacionadas con la falta de acceso a infraestructura básica. La tasa de mortalidad de la niñez indígena es mayor al promedio (55).

Las enfermedades infecciosas respiratorias y nutricionales son las principales causas de morbilidad en la niñez entre uno y cuatro años (60% y 33% respectivamente<sup>97</sup>). Por su parte las enfermedades

<sup>92</sup>Fuente: SEGEPLAN (2010).

<sup>93</sup>El MSPAS tiene un programa de capacitación de comadronas. En la actualidad se ha capacitado a alrededor de 14,000.

<sup>94</sup>Número de hijos que en promedio que en promedio tendía una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que en su vida fértil tuvieran un número de hijos acorde a las tasas de fecundidad por edad.

<sup>95</sup>Fuente: Base de datos OMS (2011).

<sup>96</sup>USAID, 2007.

<sup>97</sup>MSPAS (2008).

transmitidas por vectores no ocupan actualmente un espacio preponderante dentro del perfil de morbilidad infantil, aunque debe de mantenerse vigilancia para su control debido a que se comportan con patrones de brotes epidémicos. Por ejemplo el dengue ocupa alrededor del 1% de las cuasas de morbilidad infantil. Otra enfermedad transmitida por vectores es la malaria, la cual tuvo una incidencia en el año 2008 de 7,000 casos.<sup>98</sup>

**Elevada desnutrición infantil.** Un niño con desnutrición, especialmente en sus primeros dos años, sufre una pérdida irrecuperable en su desarrollo cognitivo, que afectará su capacidad de aprendizaje y su productividad de adulto. Guatemala es el país de Latinoamérica más rezagado y se encuentra entre los 20 países con mayor desnutrición crónica a nivel mundial. La tasa de desnutrición crónica (niños entre 0 y 5 años) a nivel nacional es de 43%, mientras que en el área rural es de 52%. En la población indígena es de 58.6%.

Para afrontar dicha situación, existen 10 instituciones relacionadas con el tema nutricional, que en conjunto para el 2010 representaron un presupuesto de más de Q.2,000 millones. Ahora bien, los programas de estas instituciones no se encuentran articulados, no se evalúan internamente y se desconoce cómo contribuyen a la desnutrición infantil (como el caso de las pensiones del programa del adulto mayor, que representa alrededor del 27% del total o el de fertilizantes que representa el 8%).

Hay evidencia que muestra que las madres con una mayor escolaridad tienden a tener una menor proporción de hijos que padecen de desnutrición. Mientras que el 15.8% de los niños de madres con un nivel educativo de secundaria o mayor padecen de desnutrición, el 62.9% de los hijos de las madres sin educación la sufren (ver **Tabla 8.2**). Asimismo, tiene más prevalencia en el área rural y en la población indígena.

Adicionalmente, la desnutrición está relacionada con la pobreza,<sup>99</sup> donde es más probable encontrar madres con bajo peso para la talla (46.9% en el quintil más bajo versus 10.2% en el más alto), malas prácticas de higiene (falta de acceso a infraestructura básica), además de consumo insuficiente de alimentos y de baja calidad y prevalencia de las enfermedades infecciosas (diarrea y respiratorias).

**Tabla 8.2. Tendencias en la Desnutrición Crónica (Talla para la edad):  
Niños(as) 3-59 meses de edad**

Año	Nacional	Sin educación	Primaria	Secundaria y más	Rural	Urbano	Indígena	No indígena
1987	57.8	68.6	56.3	30.2	62.1	47.2	71.7	48.2
1995	49.8	63.8	48	14.7	56.6	35.3	67.8	36.7
2002	49.3	65.6	46.4	18.6	55.5	36.5	69.5	35.7
2008/2009	43.4	62.9	43.3	15.8	51.8	28.8	58.6	30.6

Fuente: MSPAS et. al (2010).

**Diferencias en el perfil epidemiológico entre el área urbana y la rural.** Las principales causas de mortalidad varían acorde a la pertinencia étnica, el área de residencia y el sexo. Es interesante observar cómo, para el sector masculino y los residentes en el área urbana, las muertes causadas por armas de

<sup>98</sup> En 1991 y 1992 los casos de malaria fueron de más de 58,000, entre 1994 y 1996 disminuyeron a alrededor de 25,000, volviendo a repuntar posteriormente y alcanzando los 54,000 en el año 2000 (Fuente: Gómez et al., 2009).

<sup>99</sup> Según SEGEPLAN 2010 los 10 departamentos con más alta incidencia de la pobreza también lo son con la más alta incidencia de desnutrición crónica).

fuego han cobrado mucha importancia. Ello es importante de analizar debido a que la violencia eleva los costos de atención en el sistema. Asimismo, las enfermedades crónicas como la diabetes o la hipertensión han cobrado una mayor preponderancia en los perfiles de mortalidad y morbilidad de la población, las cuales ejercen una presión importante en el costo para el sistema. Dado que estas enfermedades tienen una relación importante con los estilos de vida, invertir en campañas de prevención resulta ser costo efectivo.

La tasa de mortalidad estimada es de 511 por cada 100,000 habitantes. Las principales causas de muerte están relacionadas con enfermedades cardíacas, pulmonares, armas de fuego, diabetes y diarrea. Si se analizan las causas de mortalidad por pertinencia étnica, para las principales causas de muerte para la población indígena<sup>100</sup> para el año 2008 fueron: neumonía -17.1%-, diarrea y gastroenteritis -6.5%-, desnutrición -5.2%-, senilidad -3.2%- e infarto -2.9%-. Por su parte, las principales causas de muerte para la población no-indígena fue neumonía -10.0%-, agresión por armas de fuego -7.5%-, infarto -5.1%-, diabetes -4.7%- y diarrea -3.1%-.

En el área urbana las principales causas de muerte son la agresión con disparo de armas de fuego, neumonía, diabetes, infarto e hipertensión,<sup>101</sup> y en el área rural la neumonía, diarrea y gastroenteritis, agresión con disparo de armas de fuego, desnutrición e infarto.<sup>102</sup> La diferencia entre el área urbana y la rural nos muestra que ha existido un cambio en el perfil epidemiológico al que debe hacerle frente el sistema de salud. En el área urbana las principales causas de muerte se inician a asemejar a las enfermedades prevalentes en los países desarrollados, mientras que en el área rural aún existe un patrón relacionado con la falta de infraestructura básica.

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta es la incidencia de VIH. Según OPS -2010- se estima que afecta directamente a 63,465 personas. Según ENSMI 2008/2009 solo el 25% de la población de 15 a 24 años tiene conocimientos amplios y correctos sobre VIH/SIDA, y el 88% de las mujeres entre 15 a 19 años que tuvieron más de una pareja sexual reportó haber utilizado un condón en su última relación.

**Existe poca cobertura del sistema de salud.** Según estimaciones propias del MSPAS, el Ministerio brinda cobertura al 80% de la población. Por su parte el IGSS reporta una cobertura cercana al 18%. Sin embargo, muy pocas personas que sufren de un episodio de enfermedad reportan asistir a una institución del Estado. Según Garcés y Garcés -2008-, el 51% de los que reportaron haber sufrido un episodio de enfermedad realizó una consulta con un profesional de la salud. El 49.1% decidió auto medicarse o consultar con un familiar, o sencillamente no hacer nada. En el mismo estudio se indica que en el proceso de consulta ante un episodio de enfermedad, la población asiste en su mayoría a una clínica privada -40.7%-, seguida por los centros de salud -13.1%-, hospitales públicos -11.8%-, farmacias -7.7%-, puestos de salud -7.2%- y el IGSS -7.0%-.

---

<sup>100</sup> Fuente: INE (2010).

<sup>101</sup> 7.6%, 6.9%, 4.9%, 3.7% y 3.3% respectivamente.

<sup>102</sup> 16.8%, 6.6%, 4.8%, 4.2% y 3.9% respectivamente.

### **8.2.2. Desafíos a superar**

**No existe liderazgo interinstitucional para ejecutar políticas integrales destinadas a solucionar los principales problemas de salud del país (salud materno/infantil).** La fragmentación del sistema causa ineficiencia, lo cual se evidencia en que Guatemala tiene un gasto en salud similar al de otros países como Costa Rica, Colombia o Argentina, pero éstos han logrado obtener mejores indicadores de salud a su población. El alto gasto en medicamentos, muchos de ellos auto-medicados, y la descoordinación causan que el gasto total no sea destinado de forma eficiente.

La falta de coordinación entre los actores del sector e intersectorial es palpable (MSPAS, IGSS, otras entidades del sector público<sup>103</sup> y sector privado). Un ejemplo de ello son los programas destinados a la erradicación de la desnutrición infantil, los cuales son ejecutados. Muchas instituciones los ejecutan pero no existen criterios comunes de focalización ni estrategias que permitan que los programas ejecutados se complementen.

No existe integración (ni siquiera a nivel de base de datos) entre los tres subsistemas (MSPAS, IGSS y Privado). Lo anterior dificulta el logro de objetivos primordiales (como el cumplimiento de las metas del milenio) debido a que los esfuerzos no se encuentran armonizados acorde al logro de metas comunes. Además debe mencionarse que en el Acuerdo de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria establece la necesidad de contar con un sistema de salud coordinado de todos los actores (públicos y privados), bajo la rectoría del MSPAS para brindar acceso a toda la población guatemalteca a servicios integrales de salud, lo cual no sucede en la actualidad.

**Existe escasez y una mala organización geográfica de los recursos humanos, físicos y financieros.** Uno de los limitantes para poder desarrollar intervenciones sanitarias a gran escala es la falta de personal preparado. Esto representa desafíos importantes para el MSPAS para proveer de servicios, especialmente en las áreas más distantes del área rural. Además existe una centralización de los recursos en las áreas urbanas, especialmente derivado de la preponderancia dentro del presupuesto del tercer nivel de atención. Sin embargo, los desafíos más importantes existen en las áreas rurales, donde se requiere un mayor acceso a servicios de salud, especialmente para la población materno infantil.

Lo anterior implica que los mayores beneficiarios de la política de gratuidad son los usuarios urbanos, dado que son los que mayor acceso a servicios tienen. La política de gratuidad eliminó ingresos (alrededor del 2% del presupuesto del MSPAS) que no se han logrado cubrir por el presupuesto general. Además, la gratuidad también ha aumentado la demanda de servicios: de 2007 a 2009 el número de consultas a la red hospitalaria se incrementó en alrededor del 29%, mientras que en los centros de salud y hospitales no se cuentan con suficientes insumos para poder atender a los pacientes de una forma oportuna<sup>104</sup>. A esto hay que sumarle que el 50% de los recursos financieros están destinados al departamento de Guatemala, mientras que es en el área rural donde existen los mayores desafíos. También alrededor de la mitad de los recursos se destinan en el tercer nivel de atención, mientras que los niveles uno y dos consumen alrededor del 43% de los recursos (USAID y OPS, 2007).

Por lo tanto, existen desafíos para lograr una mejor asignación geográfica de personal, incentivos y carrera profesional y lograr la participación de personal sanitario no tradicional (como las comadronas y voluntarios comunitarios) para la entrega de servicios, especialmente a la población más vulnerable. Según PNUD (2010) en 2007 existía un médico por cada 5,142 habitantes, mientras que por ejemplo en

---

<sup>103</sup> SESAN por ejemplo.

<sup>104</sup> Año con año se hace evidente deficiencias en el modelo de gestión a causa de cierres de hospitales

Costa Rica existe un médico por cada 519 habitantes. La situación se agrava en el área rural, ya que la mayor parte de los recursos, tanto del MSPAS como del IGSS, se concentran en áreas urbanas. Según el estudio de URL y OPS (2009) en el Departamento de Guatemala se concentra el 71% de los médicos y el 47% de las enfermeras y auxiliares de enfermería. La ausencia de una carrera profesional para el personal sanitario no incentiva la existencia de más personal médico profesional, lo que hace que el país tenga una muy poca densidad de profesionales sanitarios.

**El sistema y el gasto en salud son ineficientes y puede llevar a muchas familias a una reducción importante en su nivel de ingresos.** La mayor parte del gasto de salud es privado, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad financiera, especialmente para los más pobres. Debido a que la proporción de personas que poseen seguro de salud es baja y los servicios públicos muchas veces no se dan a basto en cuanto a acceso y calidad, las familias se ven obligadas a hacer gastos en salud de su propio bolsillo. Ello, ante un episodio crónico, puede poner en alto riesgo la sostenibilidad financiera de las familias.

El gasto en medicamentos es uno de los gastos más importantes en salud. Representa alrededor de 1/3 del gasto total en salud y alrededor de la mitad del gasto privado. Según MSPAS (2006) en el año 2006 el 72% del gasto total en medicamentos fue realizado por los hogares, el 19% por el IGSS, 4% por el MSPAS y 4% por ONG. Según el estudio de USAID/Diálogo para la Inversión Social (2008) en el período 1999-2005 el gasto en medicamentos de los hogares se incrementó a un ritmo promedio de 10% por año, mientras que el del MSPAS e IGSS no tuvo mayores fluctuaciones. Las fluctuaciones observadas no necesariamente significan un aumento en el volumen adquirido, sino también a aumentos en precios. Por su parte, el desabastecimiento (o en algunos casos sobreabastecimiento<sup>105</sup>) es una muestra que aún existe margen de maniobra para hacer más eficiente el proceso de adquisiciones e inventario de medicamentos.

La automedicación y la preferencia por asistir a clínicas privadas para recibir atención causan que el gasto privado en salud represente la mayor parte del gasto total de salud del país. Se invierte aproximadamente 7.3% del PIB en salud, cantidad similar a la de otros países como Argentina -9.6%-, Brasil -8.4%- y Costa Rica -8.2%-, y superior por ejemplo a la de El Salvador -6.0%- y Colombia -5.9%-. Ahora bien, en Guatemala la mayor parte del gasto es privado (72.0% del gasto total), mientras que en otros países esa proporción es menor (en Brasil la proporción es de 56% y en Argentina de 50%). Del gasto privado, únicamente el 5% se realiza por medio de seguros, lo que evidencia el poco aseguramiento privado de la población. Por su parte, el elevado costo de medicamentos eleva el gasto en salud.

Por otro lado, la baja cobertura efectiva del sistema público y la preferencia en optar por las clínicas privadas incluso cuando el servicio público está disponible evidencia además problemas de calidad. Los sistemas de gestión de la salud pública no permiten brindar capacidad de respuesta a la población. Prueba de ello son las constantes crisis que afronta el sector hospitalario por falta de insumos y medicamentos.

Por último, no se usa adecuadamente la organización de atención del MSPAS. El MSPAS se organiza por medio de tres niveles de atención. El primer nivel presta atención básica por medio de programas de atención primaria y puestos de salud. En caso de presentarse una situación más complicada, debiera ser referido a los siguientes dos niveles en los cuales se ofrecen procedimientos más sofisticados: el segundo nivel lo conforman los centros de salud y un tercer nivel los hospitales públicos. Sin embargo, solo

---

<sup>105</sup> BID (2011).

alrededor del 1% de las consultas son referidas a otros niveles. Ello causa que en los hospitales ingresan personas que debieron ser atendidas en puestos o centros de salud, lo cual genera presiones en sus recursos disponibles.

### **8.2.3. Lineamientos para mejorar la salud de los guatemaltecos**

**Objetivo general.** Mejorar la salud y la calidad de vida de las y los guatemaltecos para que puedan desempeñarse económica y socialmente en el siglo XXI, atendiendo en especial a la población más vulnerable (salud materno infantil).

**Objetivo específico 1.** Mejorar la salud materna para reducir la mortalidad y coadyuvar al nacimiento de niños saludables.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Brindar entrenamiento, supervisión profesional y regulación a las comadronas/parteras. Las comadronas, como ya ha sucedido en otros países, pueden convertirse en el recurso humano más importante del MSPAS en el área rural. Deben de tener vigilancia y asesoría de enfermeras entrenadas en cuidados obstétricos básicos y con sistemas oportunos de referencia en el caso de complicaciones. Deben recibir entrenamiento básico, orientado a la competencia clínica, con una duración de alrededor de 18 a 24 meses<sup>106</sup>. Para que este tipo de programas funcione debe existir:
  - Entrenamiento para la adquisición de habilidades clínicas.
  - Regulación y control de las prácticas de las comadronas.
  - Sistemas de supervisión.
  - Sistemas de soporte y de referencia de emergencias.
  - Credibilidad de la comunidad, médicos y hospitales.
  - Sistemas de información para el monitoreo de nacimientos y muertes maternas.
- Implementar y fortalecer programas en el primer nivel de atención para las mujeres. Debe brindarse: a) Programas de nutrición, ácido fólico y flúor (pre y mínimo tres meses post parto). b) Detección de preeclampsia. c) Accesibilidad a sulfato de magnesio para tratamiento de la eclampsia. d) Visitas prenatales mensuales para las mujeres embarazadas con bajo riesgo en los primeros siete meses de embarazo. e) Control activo en la tercera etapa del embarazo. f) Programas de vacunación a la mujer (tétanos e influenza) y g) Prueba VIH para las madres, entre otros.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Brindar acceso a servicios de obstetricia de forma oportuna y de calidad. Deben emplear acciones destinadas a:
  - Mejorar el conocimiento de las señales de peligro de una emergencia obstétrica, por parte de la mujer y su familia.
  - Promover la decisión de acudir al centro de emergencia. En este caso han de proveer servicios con pertinencia cultural, sin discriminación y con calidad.
  - Reducir las barreras geográficas y económicas para acceder a servicios. Es necesario que en el área rural exista acceso a infraestructura, siempre tomando en cuenta los recursos limitados existentes. Por ello mismo se visualizan dos tipos de intervenciones:

---

<sup>106</sup> Existe evidencia en otros países que el entrenamiento de las parteras no solo tiene un efecto en la reducción de la mortalidad materna, sino también en la reducción de los casos de niños y niñas con bajo peso al nacer. (ver Liljestrand y Pathmanathan, 2004)



- Desarrollo y organización de transporte comunitario.
- En el caso que la distancia geográfica para recibir servicios de obstetricia sea muy grande, se deberá crear centros que prestan servicios de obstetricia básica e integrales, priorizando de forma inicial las áreas donde existe una mayor cantidad de muertes maternas.
  - Implementar normas y estándares de calidad y medir y monitorear su cumplimiento. Deben de existir sistemas de referencia interinstitucional que permita el seguimiento de protocolos comunes, comunicación y retroalimentación, planificación, evaluación y mejora continua.<sup>107</sup>
- Implementar una política de salud para la familia, que considere el ciclo de vida y atienda la heterogeneidad de cada uno de los integrantes de la familia. Ello implica una capacitación a los miembros de la familia en materia de salud, nutrición e higiene, a fin de incentivar el autocuidado de la salud y el empoderamiento a la familia para organizar y planificar su desarrollo de forma integral.<sup>108</sup>

**Objetivo específico 2.** Reducir la desnutrición y mejorar la salud infantil, para disminuir su mortalidad y potenciar sus capacidades de desarrollo.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Fortalecer el rol coordinador en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-SINASAN-. Dentro de este marco se hace esencial ejecutar un análisis funcional que permita eliminar la duplicidad de funciones y un análisis programático que permita eliminar la contradicción en los programas destinados a la seguridad alimentaria. Para ello se hace primordial la necesidad de evaluar y eliminar aquellos programas que no contribuyen sustancialmente a la mejora de la desnutrición infantil para que sus recursos sean destinados a programas con mayor efectividad.<sup>109</sup> Se recomienda que se impulsen programas de nutrición enfocados en la niñez menor de 24 meses. La forma de entrega de estas intervenciones debe ser por medio del primer nivel de atención (Programa de Extensión de Cobertura -PEC- y puestos de salud) y con participación activa de la comunidad. Los programas deben estar destinados a:
  - Nutrir a las mujeres embarazadas (ligado con el objetivo específico 1). Incluye consejería sobre lactancia materna y suplemento de hierro y ácido fólico al menos durante los primeros tres meses post parto.
  - Promover la lactancia materna, para las madres con hijos entre 0 y 6 meses. Los programas deben de iniciar antes del parto y pueden ser ejecutados por personas de la comunidad (voluntarios y comadronas).

<sup>107</sup> Existe una estrategia para la reducción de la mortalidad materna impulsada por el MSPAS con apoyo de USAID, denominada Pro-CONe, la cual cuenta con líneas de acción a nivel comunitario, la línea de atención básica y de atención de complicaciones, la cual inició en el Departamento de San Marcos. Las autoridades entrantes deben de tomar en cuenta esta experiencia y conocer las lecciones aprendidas de este modelo para su ajuste y réplica en otras regiones.

<sup>108</sup> FADEP (2011).

<sup>109</sup> Un buen candidato es el programa de fertilizantes el cual ha tenido evaluaciones negativas y el programa de Bolsas Solidarias y Comedores Solidarios los cuales no están siendo enfocados en la población con mayores vulnerabilidades (ya que son programas que son ejecutados en el área urbana).



- Proveer micronutrientes y alimentos fortificados.<sup>110</sup> Entre ellos se encuentran programas que ya existen en Guatemala como la sal yodada, y fortificación del azúcar con vitamina A, y otros como la fortificación de la harina con hierro.
- Proveer alimentos destinados específicamente a las familias con riesgo alimentario. La intervención debe ser oportuna (para atender el riesgo) y muy bien focalizada (únicamente a las familias con vulnerabilidad). Para ello se necesita que existan mecanismos de alerta temprana, mecanismos eficientes de inventario y distribución y de selección.<sup>111</sup>
- Proveer transferencias condicionadas únicamente destinadas a la población vulnerable y con responsabilidades específicas a los componentes de nutrición y salud infantil (con garantía de oferta del servicio de calidad). Los programas de este tipo deben ser cuidadosamente implementados para que sean efectivos y utilizar de criterio de selección a la población más vulnerable (niños entre 0 y 24 meses).
- Proveer capacitación, con pertinencia cultural y aprovechando las instituciones informales existentes en la comunidad, para mejorar el conocimiento y las prácticas de higiene, nutrición, salud y de desarrollo del niño.
- Proveer educación a la madre y educación formal a las niñas.<sup>112</sup>
- Implementar monitoreo regular del peso y talla de los niños, el cual puede ser desarrollado por las mismas madres, pero acompañadas de entrenamiento y supervisión.
- Asegurar que en el primer nivel de atención los infantes tengan acceso a inmunizaciones, las cuales pueden ser implementadas por medio de vacunación escalonada obligatoria para niños de 0 a 5 años y a tratamientos curativos para las principales causas de morbilidad en la niñez (neumonía y diarrea).

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Ampliar el acceso a servicios de infraestructura básica. Para ello es importante que los consejos de desarrollo, municipalidades y fondos sociales prioricen brindar acceso a servicios básicos. Deben crearse por lo tanto procesos de coordinación que permitan a todos los actores involucrados alinear los esfuerzos y lograr el acceso universal a servicios básicos.

c. Largo Plazo

- Incrementar los años de escolaridad de hombres y mujeres a un mínimo de 9 años (ver la sección de **Educación**).
- Fomentar el desarrollo rural de las comunidades, para que las familias en extrema pobreza puedan superar esa situación (ver la sección de **Competitividad rural y manejo de cuencas**).

**Objetivo específico 3.** Propiciar la salud de la población guatemalteca, fomentando la salud preventiva y el acceso a medicamentos a la población.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

---

<sup>110</sup>“El 16% de los niños y niñas en edad preescolar presenta deficiencia de vitamina A (...) Poco menos de la mitad de todos los hogares consume sal yodada en Guatemala” (Banco Mundial, 2009).

<sup>111</sup> Ver Banco Mundial 2006.

<sup>112</sup> No está de más recalcar la importancia de brindar procesos continuados de educación para la niña. La evidencia internacional muestra que este elemento ha sido el principal en la reducción de la desnutrición infantil (representa el 43% de la reducción) ver Smith y Haddad (2000).

- Desarrollar programas de salud preventiva, especialmente relacionada con estilos de vida poco saludables (mala alimentación, consumo de bebidas alcohólicas, abuso de drogas y sedentarismo, entre otras). Es importante que se involucre la generación de buenos hábitos en la juventud.
- Realizar campañas de sexualidad responsable para evitar la propagación de enfermedades como el VIH SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, especialmente destinados a la población en riesgo.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Fortalecer el programa de control de vectores del MSPAS, que permita la reducción de enfermedades como la malaria, el dengue, chagas y el paludismo. Es importante contar con un sistema activo de vigilancia epidemiológica y entomológica que permita el desarrollo oportuno de programas de control de vectores<sup>113</sup>. Además se deben desarrollar campañas de prevención y fomentar la participación comunitaria para coadyuvar a temas de control (ejemplo verificación que el agua en las casas no contengan larvas) y de abogacía por la prevención.
- Fomentar el acceso a medicamentos de calidad, especialmente a la población con menos recursos a precios accesibles. Para ello se propone el fortalecimiento de del Programa de Accesibilidad a los Medicamentos PROAM, para la ampliación de cobertura y crear mecanismos que haga más eficiente la compra de medicamentos por el MSPAS y el IGSS. Debe generarse mecanismos de control de calidad del medicamento y campañas (y legislación) para reducir la automedicación.
- Fortalecer el Programa de Extensión de Cobertura como un pilar importante en el primer nivel de atención, incorporando mecanismos efectivos de supervisión y control de calidad por parte del MSPAS, además de mejorar los mecanismos de referencia y contra-referencia.
- Realizar programas de prevención de la violencia (ver sección de **Prevención de la violencia**).

**Objetivo específico 4.** Promover la integración del sistema de salud que permita mejorar la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos de salud.

Es importante que el sistema de salud permita brindar acceso a las personas que no lo tiene, reducir el elevado gasto de bolsillo y mejorar la calidad de los servicios. Para ello el MSPAS debe realizar acciones que le permita a la población, especialmente a la más vulnerable, contar con un sistema eficiente de salud que clarifique los siguientes aspectos<sup>114</sup>:

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Fortalecer la transparencia y la eficiencia en la compra de insumos sanitarios, mediante la modificación transversal de la Ley de Compras y Contrataciones del Estado y promover la eficiencia en el contrato abierto (ver la sección de **Compras y contrataciones del Estado**).
- Fomentar el uso eficiente de los recursos de salud. Para ello se debe establecer, conjuntamente con el IGSS, políticas de infraestructura sanitaria para evitar duplicidad de funciones y la implementación de sistemas de referencia y contra referencia que permitan el uso óptimo de los recursos, con procesos, normas y procedimientos para la atención y traslado de usuarios dentro del sistema, tomando al primer nivel de atención como puerta de entrada al sistema.

<sup>113</sup> Ver Lloyd, Linda, 2003.

<sup>114</sup> Fuente: Barillas,(2005)

- Elaborar un plan Nacional de Salud, liderado por el MSPAS con la participación de otras entidades del sector y de otros sectores relacionados con la Salud. El Plan Nacional de Salud debe establecer cómo se integrarán y coordinarán los diferentes actores del sector. El MSPAS como el ente rector, debe ser el encargado de dictar las políticas de protección, promoción y prevención de la salud.
  - En el plan se debe definir un paquete básico de servicios a la que toda la población tendrá acceso, basado en las prioridades asignadas (y con prioridad en la salud materno infantil). En la prestación de los servicios sanitarios, puede fortalecerse la relación entre el MSPAS y otros prestadores a fin de aumentar la cobertura y los servicios prestados. El MSPAS debe ser el encargado de garantizar un paquete mínimo de cobertura de servicios de salud en las poblaciones rurales y pobres (fortalecer el PEC). En el Plan se debe elaborar una política sostenida de financiamiento. Debe existir un aumento de la proporción de la población que realiza un prepago de los servicios de salud.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Diseñar y establecer la carrera profesional del recurso humano en salud. Establecer incentivos para formar una mayor proporción de personal sanitario, incentivos para su desempeño efectivo y la capacidad de ascender, tanto horizontal como verticalmente, políticas de organización territorial del recurso humano, entre otras.
- Contar con un sistema de información integrado, que permita la evaluación de intervenciones sanitarias la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia. El sistema integrado debe ser responsabilidad del MSPAS, al cual el resto de integrantes debe reportar sus estadísticas periódicamente.
- Promover la pertinencia cultural de los servicios y la participación local en el sistema de salud. Para ello se sugiere:
  - Fomentar la prestación de servicios de salud en el idioma de las comunidades.
  - Apoyar las prácticas sanitarias de las comunidades (salud indígena).
  - Identificar en el marco del Plan Nacional de Salud los roles que los actores locales jugarán dentro del sistema integrado de salud.

c. Largo plazo (4 a 10 años):

- Implementación del sistema de salud integrado en todas sus dimensiones y que brinde acceso universal a la población al paquete básico definido, pero siempre priorizando en la población con mayores necesidades (salud materno-infantil).
- Implementación de la carrera del personal sanitario que permita incrementar el recurso humano en salud del país y fomentar su desempeño efectivo.

### 8.3. Mejorando la provisión de agua potable y saneamiento

Como se mencionó previamente, el estado de salud de una persona es un determinante importante en su productividad y desempeño. Ahora bien, el agua contaminada y el mal manejo de desechos humanos son transmisores de enfermedades, principalmente de enfermedades gastrointestinales. A pesar de esto, aún existen en Guatemala enormes carencias en materia de agua potable y saneamiento mejorado, especialmente en el área rural. En ese sentido, contar con infraestructura de agua potable y saneamiento puede convertirse en un mecanismo importante para la prevención de enfermedades.

### **8.3.1. Situación actual**

**La cobertura de servicios básicos es desigual.** Si bien es cierto Guatemala es el segundo país en la región, después de Costa Rica, con la mayor cobertura de servicios de agua potable (76% de acuerdo a CIRCA, 2008), contabiliza una fuerte brecha por zonas geográficas. Particularmente, hay grandes desafíos en las zonas rurales del país, con tasas de cobertura cercanas al 61%, en contraste con tasas cercanas al 90% en las áreas urbanas (CIRCA, 2008).

**Baja Inversión en el sector.** Según SEGEPLAN, para el cumplimiento de las metas del milenio de reducir a la mitad el déficit de cobertura, se necesita invertir anualmente US\$ 240 millones anuales, el cuádruplo de lo que a la fecha se dedica al sector.

**Las aguas residuales no reciben tratamiento adecuado.** En cuanto a servicios de saneamiento, la cobertura del servicio de saneamiento mejorado era de 47% de los hogares a nivel nacional (77% en zonas urbanas y el 17% de hogares en zonas rurales), y de ese 47% solo el 36% contaba con conexión a las redes de drenajes. Además, Guatemala está entre los países con menor nivel de tratamiento de aguas residuales, calculándose que únicamente el 5% de las aguas residuales es tratado antes de verterlas a los cuerpos de agua, y que de las 87 plantas de tratamiento la mayoría no operan por falta de mantenimiento (SEGEPLAN, 2006).

**La sustentabilidad económica de los servicios de agua potable y saneamiento están en riesgo.** Salvo en casos aislados de condominios o barrios privados, las tarifas no llegan a cubrir los costos de operación y mantenimiento. Lo anterior, se ve agravado por la facturación mediante un cargo fijo en la mayoría de proveedores, ante la ausencia de medidores que cuantifiquen el consumo de los hogares (excepto en EMPAGUA que es la empresa municipal que atiende el área metropolitana de la ciudad de Guatemala). Por otro lado, no hay regulaciones que velen por el buen uso y sostenibilidad del agua.

**Baja calidad de los servicios de agua potable y saneamiento.** En cuanto a calidad del agua, se estima que solo el 15% del agua abastecida por los sistemas de redes es desinfectada previamente de acuerdo con los parámetros mínimos que exigen las normas, y que solo el 25% de los municipios cuentan con algún sistema de desinfección, desconociéndose el estado de funcionamiento de los mismos (Samper, 2008). En adición, se estima que el 80% de los sistemas opera en forma discontinua, entre 6 y 12 horas al día, y que 3.6 días al mes los usuarios no cuentan con el servicio (Foster y Araujo, 2004).

### **8.3.2. Desafíos a superar**

**Marco legal fragmentado e incompleto.** No se cuenta con un cuerpo de normas articulado, consistente e integral, que regule y controle de forma coherente al sector. Además hay vacíos legales en cuanto al aprovechamiento y manejo del recurso hídrico; estándares de calidad en la prestación de servicios; regulación tarifaria, ni mecanismos de subsidio; y normas técnicas. Las funciones de regulación y control, estas funciones están ausentes en el horizonte sectorial, y aunado a que hay muy poca integración del agua a los temas ambientales, se vulnera la sostenibilidad del recurso hídrico.

**Hay un excesivo número de actores con competencias en el sector, sin ninguna coordinación.** Dada la autonomía municipal, se permite que cada uno de los 333 municipios defina su propia institucionalidad para la prestación de los servicios, en ausencia de una visión concertada y clara sobre la intervención del

Gobierno Central<sup>115</sup>. Esta realidad se traduce en la ausencia de políticas explícitas de financiamiento y de inversión, que junto con la deficiente capacidad de administración, afecta la calidad de los servicios.

Por su parte, el INFOM interviene proveyendo asistencia técnica a las municipalidades para la prestación de servicios básicos y maneja el programa UNEPAR de acueductos rurales; los Consejos de Desarrollos cumplen un importante rol en el proceso de identificación y selección de proyectos de servicios de agua y saneamiento, participando en la asignación de partidas del presupuesto nacional para la ejecución de las obras. Además, existen otros organismos e instituciones que poseen competencias con relación al sector: SEGEPLAN, el MARN y el MAGA, con funciones de planificación, regulación de normativas y políticas que propicien el desarrollo sustentable del recurso.

Procurando la coordinación de esfuerzos, la presente administración creó el Gabinete del Agua, pero su funcionamiento está limitado por la ausencia de normativas coherentes.

### **8.3.3. Lineamientos para mejorar la provisión de agua potable y saneamiento**

**Objetivo general.** Asegurar la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a la población, bajo un esquema de calidad y sustentabilidad del recurso hídrico.

**Objetivo específico 1.** Establecer un nuevo marco legal y regulatorio, que promueva la eficiente prestación de los servicios y gobernabilidad del sector

- a. Corto Plazo (2 años):
  - Definir una estructura de gobierno que pueda fungir como ente rector mientras se consolida la reforma y se cuentan con las instituciones especializadas.
  - Diseñar una estrategia de reforma en el sector y gestionar los recursos necesarios
- b. Mediano Plazo (2-4 años):
  - Organizar a los prestadores con mayor autonomía de gestión, eficiencia y transparencia, normando las obligaciones que debe cumplir y responsabilizándolos de su gestión.
  - Organizar las estructuras independientes para las funciones de regulación y rectoría en el sector.
  - Promover la promulgación de una Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.
  - Formular planes de inversión y planeación estratégica del sector.
  - Definir regímenes tarifarios y esquemas de subsidios para lograr eficiencia y sostenibilidad financiera.

**Objetivo específico 2.** Incrementar los recursos destinados a inversión en el sector y racionalizar los existentes para lograr un aumento de cobertura, especialmente en las áreas rurales.

- a. Corto Plazo (2 años):
  - Partir de un Plan de Desarrollo Sectorial que, congruente con otros esfuerzos como el plan de gestión integrada de recursos hídricos, defina actores, políticas públicas e intervenciones que orienten el desarrollo sectorial con una visión sostenible del sector en el largo plazo.

---

<sup>115</sup> Las modalidades en la prestación en las áreas urbanas van desde la prestación municipal directa (dependencias de las mismas alcaldías), pasando por la gestión municipal delegada (ya sea a empresas publicas independientes) hasta las gestiones privadas para condominios o clientes industriales. En el área rural, los servicios son gestionados por las mismas comunidades a través de Comités, creados con poca participación de la municipalidad local.

b. Mediano Plazo (2-4 años):

- Establecer programas específicos para el abordaje de los servicios en las áreas rurales, permitiendo la participación de las comunidades en la prestación de los mismos, pero apoyándoles técnicamente para aumentar sus capacidades de administración y eficiencia en el uso de los recursos.
- Coordinar en forma conjunta el financiamiento con los cooperantes internacionales y la planificación eficiente del uso de fondos municipales para lograr una mayor eficiencia en el gasto.

**Objetivo específico 3.** Promover una cultura de racionalización del uso el agua y mecanismos de información sobre el recurso

a. Corto Plazo (2 años):

- Desarrollar un sistema de información sectorial para mejorar la planificación, control y transparencia.

b. Mediano plazo (2-4 años):

- Establecer programas específicos de educación y comunicación sobre los beneficios y uso racional de los servicios.

## 8.4. Reduciendo la pobreza en Guatemala

Si bien el crecimiento económico es uno de los pilares fundamentales para reducir la pobreza, no es suficiente por sí solo. Según Bourguignon (2004), los efectos de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza son mayores cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida. Esto se debe a que las barreras al acceso a activos tangibles e intangibles como la educación, el conocimiento, la tecnología, el capital y el financiamiento dificultan el aprovechamiento de nuevas oportunidades, reduciendo el potencial de amplios sectores de la población y limitando por lo tanto las posibilidades de reducción de la pobreza. Por ende, la pobreza no sólo limita la inversión en capital humano, limitando el crecimiento económico; a su vez, bajos niveles de crecimiento económico limitan la inversión en capital humano, favoreciendo los niveles pobreza. A ello se agrega que la mala distribución del ingreso dificulta el proceso de desarrollo, ya que puede provocar tensiones sociales que pueden, a su vez, acentuar la inestabilidad política e institucional, reduciendo los incentivos a la inversión interna y externa<sup>116</sup>.

Según un informe sobre los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, para alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema se requeriría de una fuerte redistribución del ingreso. Un crecimiento del 3% anual, por ejemplo, necesitaría ser complementado con una caída del coeficiente de Gini en 6.4%<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Naciones Unidas. Julio 2006. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos

<sup>117</sup> Alcanzando los Objetivos del Milenio en Guatemala. 2005. Universidad del Pacífico

#### **8.4.1. Situación actual**

**Pobreza y desigualdad.** El nivel de pobreza extrema en Guatemala sigue siendo alarmante y sus indicadores sociales siguen siendo bajos a pesar de haber mejorado en los últimos años. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala (INE), en el período 2000-2006, el nivel de pobreza general pasó de 56.2% a 51.0%, lo que representa una disminución de 5.2 puntos porcentuales. El nivel de pobreza extrema, en cambio, no varió significativamente: fue de 15.7% en el año 2000 y de 15.2% en el año 2006.

Los niveles de consumo varían según las características socio-demográficas de los individuos. Los niveles de consumo más elevados están relacionados con hogares urbanos de la Ciudad de Guatemala, que no son indígenas y cuya jefa de familia es una mujer de mediana edad con pocos hijos, que no trabaja en la agricultura y que terminó la Universidad<sup>118</sup>.

La desigualdad social en Guatemala se manifiesta claramente en la alta concentración del ingreso y del consumo. El coeficiente de Gini representa 0.56 para el ingreso y el 0.4 para el consumo. Esto se ve reforzado cuando se analiza el índice de desarrollo humano<sup>119</sup> –IDH– de manera desagregada (por quintiles), ya que se observa cómo el estrato socioeconómico bajo extremo del país presenta un IDH comparable con África subsahariana, mientras el estrato alto está, incluso, por encima del promedio de Latinoamérica y cercano al de Oceanía<sup>120</sup>.

**Población vulnerable.** Según el Banco Mundial, en base a datos de la ENCOVI 2006, los hogares guatemaltecos son principalmente vulnerables a los factores externos siguientes: la reducción de las remesas y los desastres naturales.<sup>121</sup>

Las remesas internacionales y locales han doblado su importancia como fuente de ingresos en los hogares: comparado con el año 2000, en 2006 se duplicó el número de hogares que reciben remesas, y el volumen promedio de estas transferencias aumentó en un 30 por ciento en términos reales. Las remesas se han tornado especialmente frecuentes entre los hogares de bajo estatus socioeconómico, lo cual sugiere que las remesas han tenido un papel importante, ayudando a los hogares a salir de la pobreza. En efecto, si bien es cierto que 46% de la población que se beneficia de remesas cuenta con un empleo y por lo tanto con un ingreso mensual, este ingreso no supera los Q2,000.00, siendo así insuficiente para cubrir la canasta básica de alimentos (que equivale a Q.2,307.60 al mes de junio del 2011). Por lo tanto, las remesas vienen a complementar los ingresos de los hogares. De no recibir la remesas, estas personas se encontrarían en situación de pobreza extrema. Por otro lado, esto significa que se ha incrementado la dependencia de los hogares de las remesas, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las condiciones externas. Las remesas se usan principalmente para el consumo básico (49.4%), consumo intermedio (18.4%), inversión y ahorro (20.4%) e inversión social (11.9%), es decir educación y salud. Las remesas contribuyen por lo tanto a resolver primordialmente gastos del hogar y permiten además realizar algunas inversiones<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Banco Mundial. 2009. Guatemala PovertyAssessment.

<sup>119</sup> Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de índices normalizados que miden los logros en cada dimensión.

<sup>120</sup> Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) 2009-2010.

<sup>121</sup> El tercer factor, delincuencia y la violencia, se analiza propiamente en el capítulo de seguridad física y jurídica.

<sup>122</sup> Encuesta sobre Remesas 2010, Protección de la Niñez y Adolescencia, OIM y UNICEF



Guatemala es un área expuesta a fenómenos naturales. Sin embargo, la población en situación de pobreza es más vulnerable a los desastres naturales que el resto de la población. Por ejemplo en el 2006, 25.8% de los hogares guatemaltecos en situación de pobreza y pobreza extrema respondió afirmativamente a la pregunta de la ENCOVI “¿*Stan impactó su hogar?*”, mientras que sólo 16.7% de los hogares no pobres lo hizo. Entre los daños asociados a Stan, las pérdidas de cultivos son las más frecuentes (68.7%), seguidas por las viviendas (30.6%), los bienes y los animales (13.5% para ambos casos)<sup>123</sup>.

**Asistencia social.** Actualmente, se está implementando el primer programa de transferencias monetarias condicionadas en Guatemala llamado “Mi Familia Progresá”, ejecutado por el Ministerio de Educación y coordinado por el Consejo de Cohesión Social. Este Consejo<sup>124</sup> se formó por el gobierno actual como mecanismo de coordinación de reducción de la pobreza extrema del país y se planteó como una instancia temporal.

Mi Familia Progresá (MIFAPRO) es el principal programa de asistencia social de la administración actual. Consiste en otorgar transferencias monetarias a familias en pobreza y pobreza extrema condicionada a la asistencia escolar y a controles de salud de niños entre 0 y 15 años y madres gestantes o lactantes. En 2010 su presupuesto ejecutado fue de Q.1,138.8 millones (equivalentes al 2.35% del gasto total). Su diseño coincide en gran medida con otras experiencias de este tipo en América Latina y consiste en mecanismo de transferencias monetarias condicionadas.

Además de MIFAPRO (programa al que el Consejo destina la mayor cantidad de recursos), el Consejo de Coordinación Social coordina diferentes programas sociales, enfocados en promover la educación (Becas Solidarias), facilitar el acceso a alimentación (Comedores solidarios y Bolsas Solidarias), desarrollar capacidades artísticas y culturales para niños y jóvenes (Escuelas Abiertas y Todos Listos Ya!), apoyar a mujeres para fomentar su integración en actividades productivas (Creciendo Mejor y Hogares Comunitarios) y, finalmente, en apoyar el desarrollo de ciertas áreas (Todos juntos por el Lago de Atitlán). Asimismo, el Consejo coordina programas desarrollados para sectores especiales: niñez y adolescencia, adulto mayor, entre otros. Estos programas son ejecutados por la SOSEP, la SBS y por instituciones especializadas, tales como SECCATID y CONADI.

---

<sup>123</sup> GUAPA, 2009, Banco Mundial

<sup>124</sup> Cuando fue creado, el Consejo de Cohesión Social era coordinado desde la Presidencia de la República por la Primera Dama y reúne al Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), SESAN y la Secretaría de Obras Sociales del Esposa del Presidente (SOSEP). Las entidades ejecutoras son la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), de la cual dependen administrativamente los programas Mi Familia Progresá, el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) del Ministerio de Energía y Minas (MEM), FONAPAZ, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Economía.

Posteriormente, el Acuerdo Gubernativo del 9 de junio de 2009 se hicieron cambios al Consejo de Cohesión Social: 1) se estableció que su objeto era “evaluar y determinar situaciones que requieran especial atención del Estado y canalizar, hacia quien corresponda, las solicitudes respectivas para que se adopten las medidas necesarias”; 2) en su integración se agregó a la esposa del Presidente de la República para presidir la Comisión; 3) su plazo de duración se fijó en cuatro años; y 4) se eliminaron dos de sus atribuciones originales (i. Coordinar con los entes e instituciones competentes, las acciones coherentes para la correcta inversión de los fondos públicos en materia social, y ii. Apoyar y fortalecer a los entes rectores que lleven a cabo actividades de inversión social, en lo relacionado con el financiamiento). Sin embargo, el Acuerdo Gubernativo 118-2010, del 20 de abril de 2010, modifica nuevamente la integración de la Comisión sustituyendo a la esposa del Presidente de la República por el mismo Presidente de la República, y agregando a la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República y al Director Ejecutivo del Fondo Nacional para la Paz. Además, se estableció que la Comisión podrá invitar a participar en sus sesiones a las personas que considere necesario y conveniente para el desarrollo de sus atribuciones.



Por otro lado, se encuentran los programas del Ministerio de Agricultura: el Programa Nacional de Fertilizantes, que consiste en la entrega de fertilizantes a las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema para incentivar la producción agrícola, el programa Apoyo a la Seguridad Alimentaria, que consiste en entregarles insumos agropecuarios con la finalidad de producir alimento y el programa Bolsas Solidarias (ejecutado por el MAGA pero coordinado por el Consejo de Cohesión Social) que consiste en la entrega de bolsas con alimentos.

Finalmente, existen programas de manejo de riesgo a desastres naturales coordinados por CONRED. El más reciente es el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011. Sin embargo, según un informe realizado bajo el marco de acción de Hyogo (2009-2011), aún cuando Guatemala ha realizado avances importantes en materia de análisis, valoración y evaluación de amenazas, le falta mucho camino por recorrer en lo que a evaluación de riesgo se refiere. Los esfuerzos se han centrado en mecanismos de atención de emergencias y no necesariamente mitigar el riesgo<sup>125</sup>.

#### **8.4.2. Desafíos a superar**

**El impacto que han tenido los programas sociales sobre los niveles de pobreza es limitado.** A pesar que se han desarrollado múltiples estrategias para el combate a la pobreza, aún existen amplios desafíos para lograr el objetivo de mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos con menos oportunidades. El nivel de pobreza extrema no ha disminuido de forma significativa y, en realidad, el nivel se ha mantenido gracias a las remesas internacionales y no necesariamente gracias a las políticas públicas. De la misma manera, la reducción del nivel de pobreza general disminuyó en buena parte gracias a estas transferencias provenientes del extranjero. Tales hallazgos vuelven inminente la evaluación de los programas sociales.

**No existe una verdadera red asistencial que articule, coordine, evalúe impactos y evite duplicación de acciones.** No hay coordinación entre los diferentes actores de asistencia social, por lo que sus acciones son aisladas. El sistema de asistencia social está por lo tanto fragmentado y segmentado. Con el fin de coordinar a los ministerios en materia social, se creó el Gabinete Social, bajo la responsabilidad del Vicepresidente de la República. Sin embargo, su institucionalidad se vio quebrantada con la creación del Consejo de Cohesión Social en el 2008. El hecho de tener dos entidades coordinadoras divide aún más la ya bastante fragmentada oferta social de Guatemala. Por otro lado, existe una importante desvinculación entre los ministerios y los fondos sociales, dado que éstos últimos cuentan muchas veces con presupuestos que superan los de los ministerios, y con procedimientos menos burocráticos. Esta separación causa duplicidades e ineficiencias a nivel agregado por descoordinaciones.

**La mala estructuración de los programas sociales es una de las debilidades de la oferta social en Guatemala.** No existe en Guatemala un sistema apropiado de información, así como de evaluación sistemática de los programas que permita la correcta toma de decisiones a la hora de implementar un programa social. De la misma manera, no se sabe con certeza el impacto que han tenido los programas sobre los diferentes indicadores (pobreza, desnutrición, salud, educación). Así, es muy difícil saber qué programas deben ser mejorados, reestructurados, eliminados, etc. Por otro lado, al no tener un sistema adecuado de información, se desconoce a los beneficiarios de los programas. De esta manera, se corre el riesgo de que una familia reciba simultáneamente muchas ayudas (una bolsa solidaria, una beca solidaria, transferencias monetarias de Mi Familia Progresá), volviéndola así completamente dependiente del sistema asistencial.

---

<sup>125</sup> Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)-intermediario.

Un estudio del BID realizado en el 2007<sup>126</sup>, muestra que aún cuando la distribución de recursos del FIS y de FONAPAZ se encontraba principalmente en los deciles con menores ingresos, la asignación de recursos no era precisamente progresiva. De la misma manera, se puede hablar de mala focalización en el caso de los Comedores Solidarios. Los comedores están ubicados en zonas urbanas productivas, por lo que generalmente son los trabajadores de la zona los que hacen usos de los mismos, y no la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Finalmente, los criterios de salida de un programa son mínimos o inexistentes. El único criterio de salida de una familia beneficiaria para el programa Mi Familia Progresiva, por ejemplo, es: “ya no tiene niños entre 0-15 años”<sup>127</sup>, lo cual es un criterio poco excluyente. Otro ejemplo es el Programa Nacional de Fertilizantes, que no define ningún criterio de salida, lo que implica que una familia puede recibir fertilizantes toda su vida. Al no establecer un tiempo de permanencia específico a cada programa, se desincentiva a las familias a volverse productivas y autosuficientes, y se cae en el asistencialismo.

**La focalización del programa Mi Familia Progresiva podría mejorarse.** A nivel internacional se ha demostrado que los programas de transferencias condicionadas pueden incidir en los indicadores de salud, educación e incluso de pobreza. Evaluaciones sobre otros programas de transferencias monetarias condicionadas, tales como el de Oportunidades en México o Puente en Chile, han demostrado que éstos tienen efectos positivos sobre el estado nutricional de los niños y la matrícula. No obstante, el éxito de estos programas recae en su buen diseño y, más específicamente, en la selección pertinente de sus beneficiarios. Por lo mismo, es importante en el caso de Guatemala que este programa esté bien focalizado a la población que más lo necesita. De no ser así, el número de fugas puede ser muy importante, volviendo al programa ineficiente y financieramente inviable para el Estado. De hecho, un análisis ex ante realizado por el Banco Mundial pronosticó que un programa de transferencias condicionadas como Mi Familia Progresiva tiene potencial de mejorar sustancialmente el problema de la pobreza extrema en Guatemala a un costo relativamente bajo, si estuviese bien focalizado.

¿Qué ha sucedido en la práctica?. Al comparar el listado de municipios más pobres (a partir de la incidencia de pobreza extrema) del mapa de pobreza con el listado de municipios de la segunda fase del programa “Mi Familia Progresiva” en el orden que fueron incluidos en 2008 se puede concluir que el mapa no fue utilizado rigurosamente para escoger los municipios beneficiarios; es decir, la inclusión secuencial de cada municipio seleccionado por el programa “Mi Familia Progresiva” no siguió el ranking del mapa de pobreza. Por ejemplo, el municipio San Pedro Pinula del departamento de Jalapa corresponde al municipio 82 que se incorporó al programa “Mi Familia Progresiva” y tenía según el mapa de pobreza una incidencia de pobreza extrema de 47.3%; mientras que San Carlos Alzatate del departamento de Jalapa fue el municipio 48 en incorporarse al programa pero tenía una incidencia de pobreza extrema de 32.9%.

Cuando se analiza el presupuesto vigente para el año 2011 de cada departamento, se observan algunas incongruencias. Si bien los 7 departamentos más pobres se encuentran entre los 10 departamentos con el mayor presupuesto, también se encuentran otros que no tienen un índice de pobreza tan elevado, tales como Chiquimula e Izabal, pero más específicamente Guatemala. El departamento de Guatemala es el departamento que cuenta con el presupuesto vigente más elevado, seguido por Alta Verapaz. Sin embargo, la diferencia entre los dos es considerable: el presupuesto vigente para Guatemala es 6.4

<sup>126</sup> The welfare Impacts of Local Investment Projects: Evidence from the Guatemala FIS, agosto 2007, BID

<sup>127</sup> Rendición de Cuentas 2010 Mi Familia Progresiva

veces superior al de Alta Verapaz, Guatemala siendo el departamento con los menores índices de pobreza y pobreza extrema del país.

Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo BID presentó una evaluación del impacto que hasta el año 2010 había tenido MIFAPRO. Los hallazgos obtenidos se encuentran en concordancia con el hallado en otros países, entre los que se encuentran una reducción en morbilidad que afecta a la niñez (enfermedades diarreicas y respiratorias agudas), aumento en los controles prenatales y aumento en la escolaridad. En dicha evaluación no se evidenciaron problemas de focalización, aunque otros estudios, como el de Duarte (2011),<sup>128</sup> indican que no todos los municipios en extrema pobreza fueron seleccionados en la etapa de inicio y expansión del programa.

**La oferta de servicios de salud, nutrición y educación no ha respondido al incremento en su demanda.**

La organización Acción Ciudadana presentó recientemente una evaluación de MIFAPRO donde destacan lo siguiente: no existen vínculos explícitos de MIFAPRO con el resto de la política social; existen desafíos relacionados con la oferta de educación y salud para hacer frente al aumento de la demanda relacionado con las transferencias; existen posibles problemas de exclusión (hogares en extrema pobreza no incluidos en el programa), hay opacidad sobre los criterios y procedimientos de selección de beneficiarios y opacidad en los mecanismos de permanencia y especialmente de salida del programa, entre otros.

Las evaluaciones anteriores muestran que, el programa si bien tiene potencialidades para lograr objetivos en la mejora de indicadores de educación y salud, tiene varios desafíos que debe solventar para mejorar la eficiencia del programa. Además, la rápida expansión del programa levanta dudas sobre su efectiva focalización.

**8.4.3. Lineamientos para reducir la pobreza**

**Objetivo general.** Promover la erradicación de la pobreza extrema.

**Objetivo específico 1.** Contar con un marco institucional adecuado para la implementación de una estrategia integral de protección social enfocada en la extrema pobreza.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Crear la institucionalidad adecuada que permita la coordinación efectiva de acciones de asistencia social y protección social enfocados en el ciclo de vida y con un enfoque de riesgos fundamentales para mejorar las capacidades de capital humano y productividad futura (especialmente primera infancia y desnutrición crónica, educación y desastres naturales).
- Realizar una evaluación institucional del Estado para evitar la duplicidad de funciones, que defina los roles de los diferentes actores y sus roles en torno a la asistencia social.
- Elaborar un sistema integral de protección social bajo el cual se coordine y articule a las instituciones e intervenciones en búsqueda de la reducción de la pobreza extrema. Este sistema debe formar parte de una estrategia de reducción de pobreza y debe estar vinculado con otros programas que brinden capacidades y oportunidades de desarrollo. Es importante que para todos los componentes del programa se describan procedimientos claros en cuanto a:
  - Sistema de focalización nacional transparente que se actualice de forma periódica (ejemplo cada tres años).

---

<sup>128</sup>Citado en el estudio de Acción Ciudadana (2011).

- Un sistema único de identificación de beneficiarios que permita establecer al país las personas que califican para diferentes tipos de intervenciones sociales y como mecanismo de control.
- Implementar un sistema de certificación y recertificación para evaluar si los beneficiarios cumplen y continúan cumpliendo con los requisitos (elegibilidad) para acceder a cada programa.
- Desarrollar un sistema de pago único que permita, independientemente del programa, la entrega del servicio de forma efectiva (puede usarse el sistema financiero tradicional u otros mecanismos existentes en la actualidad como lo es por medio de la red de celulares<sup>129</sup>).
- Evaluación periódica externa del cumplimiento de los beneficiarios de sus corresponsabilidades.
- Sistema de evaluación y monitoreo (relacionado con el objetivo específico 2).
- Específicamente para los programas de transferencias por corresponsabilidades se debe contemplar: fortalecer la oferta de servicios de educación y salud de calidad en el área rural; focalizar de forma efectiva en la población en extrema pobreza, utilizando tanto criterios geográficos como a nivel de hogar; los beneficiarios del programa deben ser temporales; si se reparte un monto por cada niño/niña en el hogar, se debe especificar un monto máximo para no obtener efectos indeseados en la fertilidad; se debe evaluar periódicamente el impacto del programa.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Implementación del sistema coordinado de protección social.

**Objetivo específico 2.** Implementar un sistema de monitoreo y evaluación que sirva de instrumento para garantizar la transparencia y eficiencia del gasto en asistencia social.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Establecer mecanismos de monitoreo que permitan hacer un seguimiento continuo del Plan Integral de Protección Social y sus elementos. Las actividades del monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución y operación, a objeto de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad. El sistema de monitoreo debe alimentarse de la información que provea cada institución, y la información debe ser centralizada por la Secretaría Técnica del Gabinete Social.
- Establecer dispositivos de evaluación como principio básico de políticas públicas eficientes que integren el Sistema de Monitoreo y Evaluación. La entidad encargada de la evaluación debe ser una entidad técnica y con independencia. Se recomienda fortalecer a SEGEPLAN y generar mecanismos que le de mayor autonomía. Se deben establecer diversos tipos de evaluación, dependiendo del momento en que se realice (Diagnóstico, líneas de base, evaluación intermedia, evaluación ex – post, evaluación de impacto).

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Fortalecer el INE como ente rector de la información para que garantice la calidad de la información generada por los diferentes actores sociales y su capacidad para generar y

<sup>129</sup> En otros países se ha utilizado también este tipo de sistemas para fomentar el cumplimiento de corresponsabilidades (ejemplo envío de recordatorios y seguimiento por medio del celular).

administrar información necesaria (encuestas de hogares y censos entre otras) para el monitoreo y evaluación de los programas sociales, así como para tomar decisiones.

- Implementar un sistema integral de información, en coordinación con el Sistema Estadístico Nacional que permita la coordinación efectiva de las políticas sociales.

## 8.5. Mejorando las viviendas de los guatemaltecos

Desde el punto de vista social, la adquisición de una vivienda digna, higiénica y segura es una de las aspiraciones fundamentales de una familia, y el derecho de propiedad es condición y garantía de seguridad para el ser humano.

De acuerdo a estudios del sector, en América Latina el promover el desarrollo de soluciones habitacionales de interés social ha probado ser una de las maneras más costo-efectivas para incrementar los activos de los hogares de bajos ingresos, aumentando tanto la equidad como el crecimiento (BID, 2006). Por lo desde esta perspectiva, el mejorar el desempeño del sector vivienda es ampliamente aceptado como una política pública esencial con enormes impactos sociales y económicos.

### 8.5.1. Situación actual

**El problema de vivienda en Guatemala se concentra en el déficit cualitativo de los hogares.** Éste se concentra especialmente en la población en situación de pobreza o extrema pobreza. Los datos que arroja el Censo de Población del 2002, indicaban que de los 2.2 millones de hogares guatemaltecos, más de 611 mil vivían hacinados o en viviendas inadecuadas, y cerca de 410 mil no poseían vivienda propia. El crecimiento de la demanda anual y la poca respuesta a las necesidades llevan a que en el 2011 se calcule un déficit habitacional de más de 1.5 millones de unidades, de los cuales un 60% corresponde a viviendas con carencias que las califican como no habitables. Del 60% del déficit cualitativo antes mencionado corresponde en un 80% a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, que a su vez representan el 58% del déficit habitacional total.

**El déficit cuantitativo también está concentrado en familias de escasos recursos.** A partir del nivel de ingresos y su baja propensión al ahorro no pueden acceder a créditos para comprar vivienda. Como resultado, la mayoría de los hogares viven en casas construidas por ellos mismos, en terrenos no legalizados, que no cumplen con los estándares establecidos, localizadas ya sea en asentamientos formales o informales, y frecuentemente sin acceso a los servicios públicos.

La producción de vivienda nueva crece a un ritmo mucho menor que la demanda (en los últimos 2 años, el promedio de viviendas nuevas es de aproximadamente 20,000 unidades, en comparación con una demanda de 44,000), por lo que la brecha de vivienda se expande rápidamente.

**Fallas de mercado dificultan el acceso a crédito de vivienda.** Las distorsiones en el financiamiento para la vivienda se originan por una cantidad de fallas de mercado (Horizontales y Verticales) que involucran riesgos en los préstamos hipotecarios: a) riesgos de Crédito, originados por el bajo ingreso de la mayoría de la población y la alta informalidad del sector laboral, que repercute en una alta volatilidad de los ingresos; b) riesgos de recuperación de garantía, originado las imperfecciones de los derechos propiedad, los complejos procedimientos de hacer efectivas las garantías y las ineficiencias del sistema judicial, hace muy difícil la recuperación; c) riesgo de tasa de interés, causados por la baja proporción destinada al ahorro, agravada por la inestabilidad macroeconómica que no fomenta el ahorro a largo

plazo, forzando a los financistas a financiar préstamos de largo plazo con depósitos de corto plazo, provocando un riesgo de discordancia de plazos. En la **Tabla 8.3** se puede apreciar un mayor desglose de estas fallas.

**Tabla 8.3. Fallas de mercado en el sector vivienda**

Fallas Horizontales	Fallas Verticales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imperfecciones en los derechos de propiedad</li> <li>• Informalidad en los mercados laborales</li> <li>• Volatilidad de los ingresos</li> <li>• Falta de instrumentos de ahorro y servicios complementarios</li> <li>• Asimetrías de información crediticia</li> <li>• Externalidades y fallas de coordinación</li> <li>• Subdesarrollo de los mercados de capital</li> <li>• Complejidad de los procesos de ejecución de garantías</li> <li>• Falta de un marco adecuado para la quiebra y la reestructuración</li> <li>• Imperfecciones en la competencia en los mercados financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avalúo poco transparente de las viviendas</li> <li>• Distorsiones inducidas por el régimen tributario</li> <li>• Distorsiones inducidas por el andamiaje del FHA</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Otros problemas que agravan las brechas en el sector vivienda son:

- **Desempeño adverso de la titulación de propiedades y la cobertura geográfica.** Se estima que aproximadamente la mitad de las viviendas carece de títulos de propiedad formales (lo que representa un problema para poder adquirir un crédito), y casi la mitad del inventario de viviendas se encuentra situado en los alrededores del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala (AMG), cuando los déficits ocurren predominantemente en las regiones norte y suroccidental del país.
- **Deficiencias de la oferta del mercado crediticio, que se manifiestan en brechas de productos, alcance geográfico y rigidez en los precios.** Por ejemplo: el mercado crediticio está concentrado en el sector bancario; no hay fuentes externas de largo plazo para el financiamiento de vivienda; la cartera hipotecaria representa una pequeña proporción del total; el aseguramiento hipotecario condiciona los productos financieros, las características de las viviendas y domina la administración del riesgo (por ejemplo, el microcrédito para vivienda no está desarrollado por carecer de incentivos o un marco legal que apoye su desarrollo).
- **El precio de la vivienda nueva es elevado en relación a los ingresos, principalmente en las áreas urbanas.** Por los elevados costos de construcción, financiamiento y urbanización que deben enfrentar los constructores (obtención de permisos es engorroso, largo y oneroso, los problemas de registro encarecen muchas veces el mercado de tierra, los incentivos fiscales establecidos para las viviendas que aplican a subsidios no son realistas).
- **Poco ordenamiento urbano y territorial,** debido a la alta existencia de zonas marginales y tugurios, lo que dificulta el desarrollo de soluciones habitacionales sostenibles e inclusivas.

**Marco Legal e Institucional de Apoyo al Sector.** En Guatemala, existe un fundamento constitucional para la intervención del Estado en el sector vivienda, explícitamente en los artículos 105 y 119, donde se determina la obligación del Estado de promover la vivienda social y la propiedad de la vivienda. En adición, existe la “Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos” (LVAH), donde no solo establece los principios rectores y el rol del Estado en el sector, sino le imparte prioridad a la población que vive en pobreza extrema y los hogares sin capacidad de ahorro. La LVAH establece al Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI) como una institución financiera de segundo piso cuya misión es atender este

segmento de la población. En rol de rectoría se lo otorga al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV).

El FOGUAVI otorga el financiamiento mediante: a) aporte previo del beneficiario como requisito para solicitar el subsidio directo (puede ser en efectivo o en aporte de materiales o mano de obra); b) subsidio directo, otorgado por el Estado; c) préstamo en condiciones de mercado que otorguen las instituciones intermediarias que participen en el sistema financiero, para completar el financiamiento de la solución habitacional.

Además del FOGUAVI, existen otros programas que incluyen apoyo para vivienda de los sectores vulnerables, como son el FONAPAZ y el Fondo Social de Solidaridad y el Programa Nacional de Resarcimiento, y aunque marginalmente, ambos programas no están del todo integrados a la política de vivienda.

Otros instrumentos de apoyo lo constituye el aseguramiento hipotecario, a través del Instituto para el Fomento de la Hipoteca Asegurada (FHA), cuyo objetivo es fomentar la oferta de vivienda al ofrecer aseguramiento hipotecario a los acreedores de viviendas, disminuyendo así el riesgo. El mercado que atiende el FHA no es el de hogares de bajos ingresos, sino hogares que cuentan con capacidad de crédito y el 85% de sus operaciones están ubicados en la Ciudad de Guatemala. A pesar de ser un poderoso instrumento en la política de vivienda, el FHA también actúa con bastante independencia y poca coordinación con el MCIV.

En cuanto a la política de vivienda, esta fue promulgada en el año 2004 y retomada tácitamente por el presente gobierno, introduciéndole algunas modificaciones en cuanto a metas más ambiciosas. Desafortunadamente, a la fecha, no se cuenta con una evaluación formal de la política, lo que se constituye en una brecha de análisis técnico sobre los impactos de la misma.

Finalmente, el Código Municipal y la LVAH, otorgan a las municipalidades el rol de procurar el desarrollo de vivienda y los asentamientos humanos, impulsando acciones para el aprovechamiento de los recursos locales y la organización comunitaria en actividades de autogestión y autoconstrucción de soluciones habitacionales.

**La normativa de construcción está poco desarrollada** a nivel nacional, el MCIV utiliza las normas de la municipalidad de la ciudad de Guatemala y las de FHA, lo que muchas dificultan su aplicación en construcciones pequeñas en los que no están involucrados arquitectos e ingenieros.

#### **8.5.2. Desafíos a superar**

**El ente rector de la política es débil.** El rol rector y coordinador que juega el Viceministerio de Vivienda (VMV) en el sector es muy débil, en parte porque no cuenta con los recursos y herramientas que le permitan realizar su labor, y porque la política de vivienda no ha sido una prioridad en los últimos años. Así, la asignación presupuestaria para el 2008 fue de US\$ 49.43 millones, lo que significó una reducción de 27.2% respecto al gasto en el 2007, lo que incluía los gastos administrativos de las instituciones del sector y la asignación de subsidios a través del FOGUAVI.

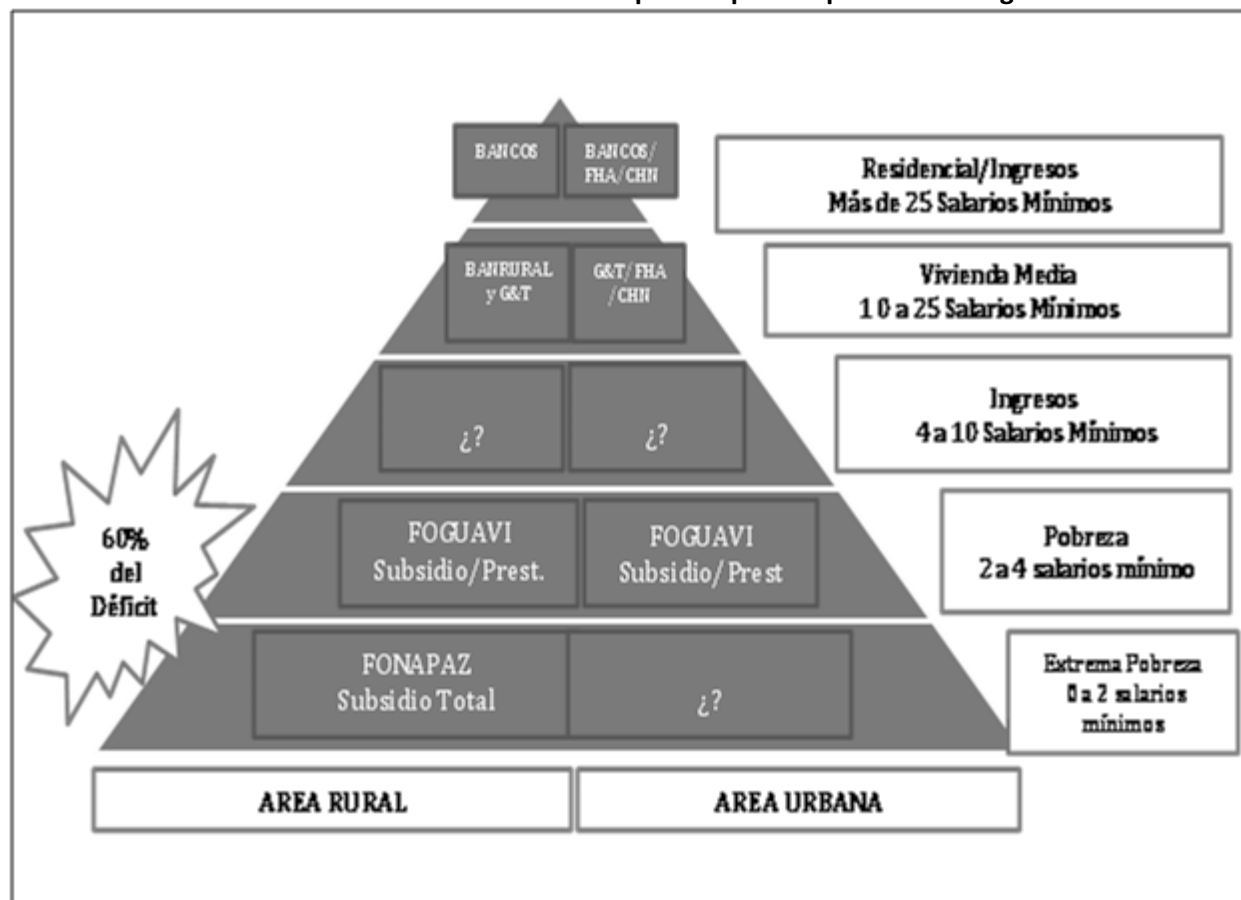
**El marco de la política pública tiene vacíos y deficiencias.** Entre ellas: i) hay incongruencias entre el mapa de fallas de mercado que deben resolverse y los objetivos de las políticas públicas, principalmente porque las fallas de mercado—mayoritariamente del tipo horizontal—no se están abordando adecuadamente (por ejemplo, los temas de titulación de tierras o la coordinación con los gobiernos



municipales que permitan corregir problemas de coordinación); ii) hay incongruencias entre los objetivos de la política pública y los instrumentos seleccionados para alcanzarlos (la política está orientada principalmente a resolver el déficit cuantitativo, por ejemplo); iii) los instrumentos de la política causan ruido con respecto a sus propios objetivos, induciendo distorsiones adicionales o externalidades negativas (por ejemplo las distorsiones de los beneficios tributarios, que favorecen a los acreedores y no se trasladan necesariamente a los beneficiarios).

**Alcance limitado de la política.** En términos generales se puede afirmar que el alcance de la política pública es limitado, ya que por un lado hay segmentos de la población que sencillamente están desatendidos; y por otro, hay grupos poblacionales que formalmente están siendo atendidos pero que, debido a las limitaciones de los instrumentos empleados, en la práctica quedan desatendidos. Por ejemplo, el FOGUAVI y FONAPAZ atiende a segmentos poblacionales de bajos ingresos, aunque ambos hacen énfasis en la población rural o, cuando menos, en los grupos de población fuera de las principales zonas urbanas. Lo anterior sugiere que hay una brecha en los servicios ofrecidos en zonas urbanas a la población de menores ingresos. Por otro lado, el segmento de ingresos medios-bajos, no califica para subsidios, pero tampoco es atendido por el aseguramiento hipotecario. (Gráfica 8.3).

**Gráfica 8.3 Cobertura nominal de la política pública por nivel de ingreso**



Fuente: Elaboración propia.

**Atención no está enfocada a los grupos prioritarios.** Otro problema detectado en la política es la coherencia en la lógica de atención, pues los instrumentos no guardan proporción con las necesidades, tanto para atender a los niveles bajos de ingreso como a los más altos. Por ejemplo, una porción



substantial de los recursos públicos disponibles para vivienda son ejecutados a través del FHA (alrededor de 40% en años recientes), aunque la cobertura alcanza una fracción reducida del déficit de vivienda (0.34% del déficit), siendo los beneficiarios principalmente hogares de ingresos comparativamente elevados en áreas urbanas cercanas a la región metropolitana.

### **8.5.3. Lineamientos para mejorar la vivienda de los guatemaltecos**

**Objetivo general.** Disminuir el déficit habitacional existente, mediante la mejora del desempeño del mercado de vivienda en Guatemala, procurando una activa participación del sector privado en la provisión de soluciones y la intervención facilitadora y subsidiaria del Estado, focalizada a familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

**Objetivo específico 1.** Mejorar las condiciones del inventario de viviendas existente, permitiendo reducir el déficit cualitativo.

Se propone hacerlo mediante apoyos a la mejora de condiciones de asentamientos informales de familias de escasos recursos; y el apoyo para que las familias vayan mejorando las condiciones de sus viviendas para permitir cubrir las distintas carencias existentes.

**a. Corto plazo ( 2 años):**

- Promover mejoras en la infraestructura, eliminación de los riesgos ambientales y regularización de la tenencia de la tierra, especialmente a familias ubicada en asentamientos informales.
- Promover junto con las municipalidades, programas de reubicación de asentamientos humanos en lugares que no presenten alto riesgo y que tengan acceso a servicios básicos.

**b. Mediano Plazo (2 – 4 años)**

- Promover programas de apoyo técnico y financiero para el mejoramiento de las viviendas y mejoramiento de los servicios sociales en las comunidades beneficiadas, mediante programas de subsidios directos o micro financiamiento.

**Objetivo específico 2.** Ampliar el inventario de viviendas para reducir el déficit cuantitativo existente. Incluyendo acciones para el mejor funcionamiento del mercado de tierras, políticas de infraestructura de servicios básicos, el fomento de la participación del sector privado en la construcción y financiamiento de viviendas, entre otros.

**• Corto Plazo (2 años):**

- Conjuntamente con las municipalidades, impulsar programas de lotes con servicio, que puedan permitir reducir el costo de la construcción de viviendas y apoyar los esquemas de autoconstrucción de vivienda progresiva, donde las familias puedan ir mejorando su vivienda en el tiempo.
- Promover instrumentos financieros para promover la atención de sectores hasta ahora desatendidos, mediante fondos de garantía para el sector de menores ingresos.
- Incentivar el acceso a financiamiento para el mejoramiento de vivienda a través de micro financieras y cooperativas.
- Remover las barreras para desarrollar mecanismos que puedan incrementar la disponibilidad (liquidez) de recursos de largo plazo (ej: titularización de hipotecas).
- Extender los mecanismos del FHA a otros segmentos, complementando sus operaciones con fondos de garantía.

- Mediano Plazo (2-4 años)
  - Mejorar las condiciones de registro y catastro, así como promover la mejora de los procesos judiciales en temas de derechos de la propiedad y acceso a suelo útil para vivienda, que permitan fortalecer los derechos de propiedad y el mercado de tierras.

**Objetivo específico 3.** Fortalecer y desarrollar el marco institucional de apoyo al sector vivienda.

No solo en función del fortalecimiento del ente rector encargado del sector, sino buscando la eficiente utilización de los fondos públicos, el fortaleciendo las capacidades de planificación ambiental efectiva (modernización de la normativa existente, mecanismos de coordinación con gobiernos locales), la sistematización de mecanismos de evaluación e impacto, entre otros.

a. Corto Plazo (2 años):

- Fortalecer el Viceministerio de la Vivienda, dotándolo de herramientas adecuadas para convertirle en un verdadero rector y facilitador del sector.
- Crear un sistema de caracterización de la demanda y de otorgamiento de subsidios que sea transparente y creíble.
- Revisar y actualizar la política vigente de vivienda, para incluir temas que respondan a las fallas de mercado identificadas y corrigiendo fallas que se derivan de la política misma como son las distorsiones tributarias (IVA y IUSI).
- Fortalecer el FOGUAVI, revisando sus objetivos para alinearlos a las necesidades de los grupos objetivos, asegurando una asignación transparente, progresiva, focalizada y neutra de los subsidios para vivienda.
- Revisar el marco de acción del FHA, procurando que sus operaciones no distorsionen el desarrollo del mercado hipotecario ni lo condicione el mercado de la vivienda.
- Revisar las operaciones del FHA para que pueda ampliar su nivel de atención hacia segmentos no cubiertos (ingresos medios, microfinancieras, desarrolladores).

b. Mediano Plazo (2-4 años):

- Crear un sistema de indicadores que permita monitorear el impacto de las políticas.
- Promover la revisión de normativas por parte de las municipalidades, procurando una planificación ambiental efectiva para reducir la vulnerabilidad a las amenazas naturales a través de reglamentos sobre el uso de la tierra que sean bien diseñados y aplicables.
- Promover la revisión de normativas de construcción por parte del VMV, para asegurar los estándares de calidad necesarios, así como para eliminar procedimientos burocráticos que causan costos innecesarios en la obtención de permisos de construcción.

**Objetivo específico 4.** Generar las condiciones transversales para generar más empleos, que permitan a las familias acceder a recursos para tener una vivienda digna.

- Fomentar la creación de empleo formal, mediante acciones dirigidas a nuevos emprendimientos y a la promoción y atracción/expansión de nuevas inversiones; así como a la modernización de las regulaciones restrictivas (ver sección de **Empleo**). Esto permitirá a los trabajadores incrementar su productividad, y así acceder a ingresos y créditos que les permitan acceder y mejorar su vivienda.
- Fortalecer el desarrollo del sector financiero mediante: a) la promoción de un marco legal para el crecimiento sólido de las organizaciones de micro finanzas e intermediarios financieros no bancarios, que puedan ofrecer nuevas opciones e instrumentos novedosos para el

financiamiento de vivienda; b) mejorar la infraestructura de información crediticia para atender las asimetrías de información existentes en el mercado crediticio; y, c) promover el desarrollo del mercado de capitales, para que pueda apoyar el desarrollo de esquemas de titularización en el sector vivienda (ver sección de **MIPYMES**).

## 8.6. Previendo para el futuro

La previsión social o los programas de pensiones son respuestas generadas por la sociedad para hacer frente a estados de necesidad de sus miembros cuando estos pierden la capacidad de trabajo y, por consiguiente la de generar ingresos, sea por edad o incapacidad física que provenga de enfermedad o accidente.

En muchos países, los sistemas de pensiones se han convertido en fuentes de inestabilidad macroeconómica. Conforme las sociedades fueron enfrentando nuevos retos, la estructura bajo la cual fueron planeados los sistemas de pensiones se ha ido modificando con el fin de darle sostenibilidad a los programas previsionales. La transición demográfica de una población joven a una población que está en envejecimiento, sumado a deficiencias en la administración del sistema, son factores que crean un desbalance financiero de los programas, además de ejercer presión sobre los presupuestos gubernamentales y crear limitaciones al crecimiento económico de los países.

Por ello, un sistema de previsión social debe responder al objetivo siguiente: combatir la pobreza en personas de edad avanzada mediante la provisión equitativa de ingresos de jubilación, tratando de nivelar el consumo a lo largo del ciclo de vida, pero sin limitar el crecimiento económico. Guatemala debe prepararse haciendo cambios estructurales en el sistema de mayor prioridad.

### 8.6.1. Situación actual

**Las personas no están ahorrando para su vejez.** Los programas de previsión social cubren a una cuarta parte de los trabajadores y la misma ha disminuido con el tiempo, es decir, cada vez son menos los trabajadores que ahorran para su retiro. Las razones por las cuales no se ha podido incrementar el nivel de cobertura son diversas, por ejemplo, la predominancia de micro empresas y de personas que laboran en el mercado informal.

A nivel agregado la economía guatemalteca presenta bajas tasas de ahorro. El ahorro en los últimos 20 años ha estado incrementándose y ha pasado del 10% al 15% del PIB, gran parte del mismo se explica por el incremento en el ingreso de las remesas. Si de los ingresos de la población se extraen las remesas familiares, se muestra una caída del ahorro que pasa a ser el 10% del PIB en 1990 a menos del 5% en 2009<sup>130</sup>. Guatemala cuenta con niveles de ahorro bajos si se compara con otros países. Por ejemplo, el ahorro en relación al PIB para el año 2007 fue 29.7% en Bolivia y 28.8% en Chile y Ecuador, en Guatemala el ahorro fue 17.5% (el punto más alto en los últimos 35 años), mientras que la relación alcanzó el 23.2 % en Latinoamérica y El Caribe. Esto demuestra que en Guatemala las personas están ahorrando poco en general, y específicamente están ahorrando poco para la vejez.

---

<sup>130</sup> Ver el documento de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad en el campo de consistencia macroeconómica.

**El tamaño del reto.**<sup>131</sup>Según ENCOVI (2006) el 40.7% de las personas mayores de 65 años vive en pobreza, de los cuales 8.2% viven en extrema pobreza. Por su parte el 38.7% de las personas viudas<sup>132</sup> son pobres (8.9% extremos pobres). Lo anterior implica que existe una alta incidencia de pobreza en las personas ancianas y viudas y, a pesar que esta incidencia es menor que en las personas con menor edad, debe tomarse en cuenta que las personas que viven en pobreza suelen tener menor acceso a servicios básicos, a educación y salud y tienden a tener una menor esperanza de vida que las personas no pobres.

**El sistema de previsión social solo abarca a una minoría de la población, que no son los más pobres.** No se cuenta con programas de ahorro previsional para el sector informal ni para los más pobres. Se estima que la incidencia de la pobreza es del 55% en los trabajadores informales, mientras que en los trabajadores formales la misma es del 22%.

**El sistema no está diseñado para cubrir a toda la población.** Cabe señalar que dada la forma en que actualmente está diseñado el sistema de previsión social, en el mejor de los escenarios, el mismo sólo cubriría el 50% de la PEA si se cubre a la población asalariada, al 34% si se cubre a las empresas que tienen más de 5 empleados y al 28% si cubre a los trabajadores formales. La alta proporción de auto-empleados afecta la capacidad del sistema para cubrir a la población trabajadora del país.<sup>133</sup>

**Las prestaciones recibidas son disímiles.** Las pensiones promedio pagadas varían según el programa. En el año 2009 la pensión mensual promedio en Clases Pasivas Civiles del Estado fue Q2,279; en el IPM fue Q2,178 y en el IVS fue Q728. Esto es el resultado de los requisitos diferentes en cada uno de los programas, tales como las tasas de cotización y el cálculo de los beneficios, pero hay que tomar en cuenta que los aportes realizados por los trabajadores activos en los sistemas de reparto, no alcanzan a cubrir los pagos de pensiones. A esto se agrega que hay pensiones que exceden el límite legal. El estudio actuarial de Melinsky (2006) mostraba que para ese año había 7% de los pensionados por Vejez (1,344 personas), 3% de los pensionados por Invalidez (34 personas), 2% de los pensionados por Viudez (42 personas), y 1% de los pensionados por Orfandad (2 personas), que recibían pensiones por encima de máximo.

Por otro lado, actualmente no existe un mecanismo de ajuste al monto de las pensiones otorgadas, las mismas son ajustadas discrecionalmente. En el caso del IVS, es la Junta Directiva del IGSS la que autoriza los incrementos. Generalmente el ajuste ha sido un incremento de monto fijo a todos los casos de pensiones o ajustes a la pensión mínima. El último ajuste a las pensiones se realizó en noviembre de 2010, cuando la Junta Directiva del IGSS aprobó un incremento en todas las pensiones del 5%.

#### **8.6.2. Desafíos a superar**

**Fragmentación en la oferta de sistemas previsionales.** El sistema de previsión social en Guatemala está compuesto por tres programas base: el Programa de Invalidez, Vejez y Sobreviviencia –IVS- del IGSS, que cubre a la mayor cantidad de trabajadores, específicamente a los del sector privado y a los del sector público por planilla; el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado –CPCE-, que cubre a trabajadores del Estado en planilla; y el Instituto de Previsión Militar –IPM-, que otorga una cobertura específica a los miembros del Ejército de Guatemala. Adicionalmente existen trece programas complementarios y el Programa no contributivo del Adulto Mayor de reciente implementación.

<sup>131</sup>No se incluye en el análisis datos sobre guatemaltecos en estado de invalidez.

<sup>132</sup>Porcentaje que podría estar subvalorado debido a que la clasificación Incluye a las personas divorciadas, las cuales pueden estar recibiendo pensiones de sus cónyuges.

<sup>133</sup>Ello debido a que la otra mitad, compuesta por trabajadores por cuenta propia, jornaleros, entre otros no estarían cubiertos.

Un ejemplo de los problemas de la fragmentación lo presenta el Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor. Este programa es de reciente implementación y no fue creado como parte integral del sistema de previsión social a la vez que se presta al clientelismo, dado a que se le da prioridad a algunos casos presentados por la Secretaría de Obras de la Esposa del Presidente –SOSEP-, ministros y diputados.<sup>134</sup>

**El actual sistema de previsión social no es sostenible en el tiempo.** La forma en la que los programas están diseñados no permite que sean autofinanciables en el largo plazo. Dichos programas son de beneficio definido, es decir, los beneficios que se reciben están contemplados por ley y no guardan una relación con los aportes realizados. Por lo mismo, dependen, en buena medida, del número de cotizantes activos (quienes aportan) en relación a los pasivos (quienes perciben los beneficios). Esta relación sufre alteraciones con los cambios demográficos a través del tiempo, lo que hace que estos programas deban ser financiados mediante recursos fiscales.

Por ejemplo, el régimen de Clases Pasivas y Civiles del Estado cuenta con aproximadamente 220,000 cotizantes. La relación de cotizantes activos sobre los pasivos en 2009 fue 2.7, en la medida que la relación decrece el régimen se vuelve insostenible porque lo que un trabajador aporta es lo que se utiliza para pagar las pensiones. Esta relación se reduce cuando el número de trabajadores activos no crece de la misma forma que el número de pensionados. El número de pensionados se ha incrementado 86% en 14 años (periodo 1996-2009). Por lo anterior, lo que los trabajadores afiliados aportan como porcentaje de cotización no alcanza para financiar los beneficios. De los Q.2,700 millones que egresaron en el año 2010, los trabajadores pagaron poco más de Q.1,000 millones. Esta diferencia entre ingresos y egresos se debe en gran parte a la generosidad de las prestaciones otorgadas y a los requisitos de acceso poco estrictos.

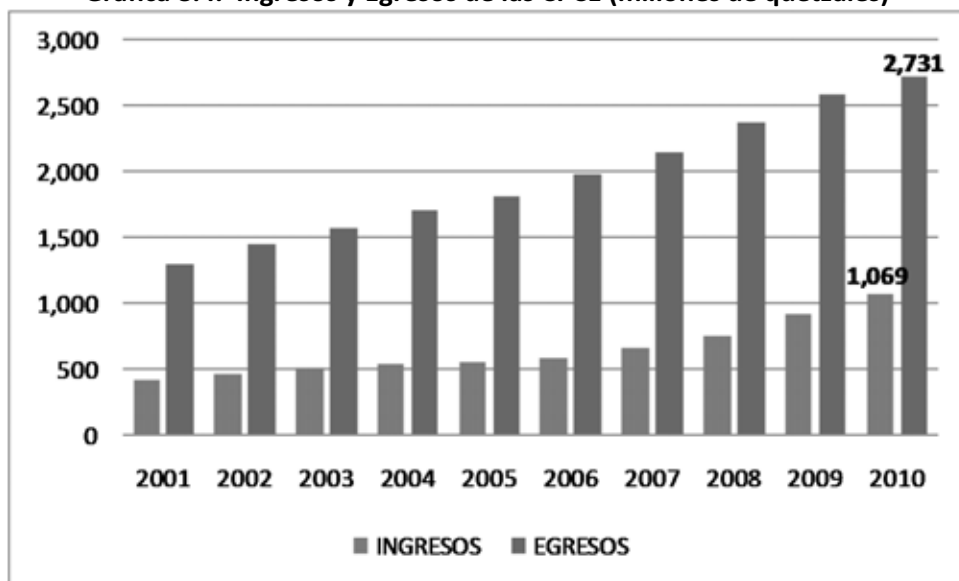
El costo del régimen de Clases Pasivas se ha duplicado en los últimos 11 años, pero los ingresos representaron en ese periodo entre 32% y 39% de los egresos totales (ver **Gráfica 8.4**). Esto nos muestra que el régimen no se sostiene por sí mismo y con el paso del tiempo los recursos destinados a financiar el costo del mismo incrementan.

Un ejemplo puede ayudar a comprender esta situación. Una persona que comenzó a trabajar a los 18 años de edad, puede jubilarse a los 48 años con el 100% de su sueldo promedio de los últimos 5 años (con 30 años de servicio). Según PNUD, la esperanza de vida es 68 años para los hombres y 75 años para las mujeres. Al llegar a los 60 años se espera vivir en promedio 20 años más. Dadas estas condiciones, puede resultar que el régimen se vea obligado a pagar una pensión por más de 30 años si las personas se jubilan a los 48. Como este régimen no tiene reservas y los ingresos no alcanzan para pagar las pensiones, cada año se requieren aportes fiscales.

---

<sup>134</sup> “Supervisión Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor”, Procurador de los Derechos Humanos, 2010.

**Gráfica 8.4. Ingresos y Egresos de las CPCE (millones de quetzales)**



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal, MINFIN.

El Instituto de Previsión Militar (IPM) presenta una situación similar. En este programa, la población activa es menor a los que se encuentran recibiendo beneficios. Para el año 2009 se hicieron pagos por concepto de prestaciones por un monto total de Q.181.6 millones; los cuales provienen de ingresos por aporte de afiliados, intereses de las inversiones y de los aportes ordinarios y extraordinarios asignados en el presupuesto del Ministerio de Defensa. El aporte ordinario del año 2009 fue Q55.2 millones. Al IPM se le hizo una asignación extraordinaria de Q900 millones, repartidos en 13 aportes anuales de Q65 millones y un aporte de Q55 millones. Estas asignaciones se han realizado desde el año 2005 y han sido otorgados a cuenta del Presupuesto del Ministerio de Defensa o a cuenta de Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

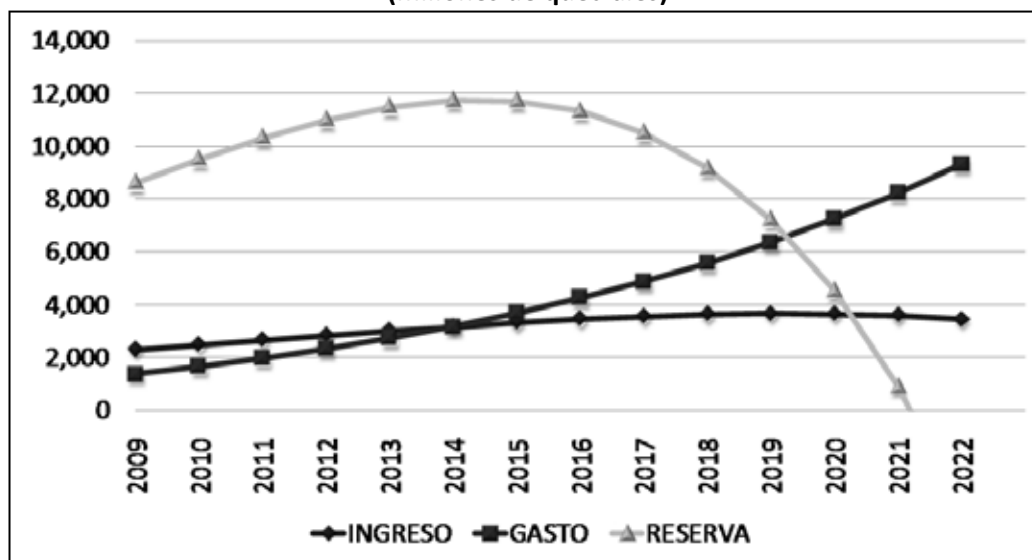
En cuanto al financiamiento del programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del IGSS, es un esquema de capitalización colectiva, específicamente el denominado como prima media escalonada. Los ajustes que puedan hacerse a los beneficios o a las tasas de aporte son un factor importante en equilibrio de este programa.

El número de cotizantes en el programa IVS era un millón ciento siete mil personas en el año 2010. La relación entre los trabajadores activos y pasivos ha venido disminuyendo y en el año 2008 la razón era de 8.16 afiliados por cada pensionado. Los gastos en pensiones en este programa consumen un alto porcentaje de los ingresos por cuotas. En el año 1999 los egresos fueron el 98% de los ingresos por cuotas. Por ello se hizo necesario incrementar la tasa de cotización en 1% en el año 2000, pasando del 4.5% al 5.5% sobre los sueldos, lo cual logró darle un respiro al programa. Diez años después este programa está llegando nuevamente al desequilibrio financiero (los egresos representaron el 90% de los ingresos por cuotas en el año 2010). Esto indica que si no se hacen ajustes al sistema, el desequilibrio financiero se puede manifestar en pocos años, tal como lo muestra la valuación actuarial realizada por el IGSS en 2009, en la que se señala que en 2014 los ingresos van a ser iguales al pago de las pensiones (ver **Gráfica 8.5**).

Cabe señalar que no todas los ajustes al programa parecen ser viables. En el año 2000 entraron en vigencia algunas modificaciones a los beneficios: se realizó un incremento escalonado a la edad de

jubilación, que concluiría en 65 años en el 2008, sin embargo, el mismo fue derogado por la Corte de Constitucionalidad aduciendo derechos adquiridos.

**Gráfica 8.5. Equilibrio financiero IVS.  
(millones de quetzales)**



Fuente: IGSS.

A partir del año 2009, según el decreto 25-2009, se asignan anualmente 500 millones de quetzales para el Programa del Adulto Mayor "suma que deberá incluirse dentro del presupuesto de ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal, cuya fuente de financiamiento provendrá de la aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro internos y externos que cada año apruebe el honorable Congreso de la República de Guatemala, de cuyo aporte se podrá destinar hasta el uno por ciento (1%) para gastos de funcionamiento del programa".

En el año 2010 alcanzó a cubrir 103,117 beneficiarios. El programa es administrado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, siendo asignado por partida presupuestaria y representando más del 80% del presupuesto del mismo. Cabe señalar que este programa podría afrontar problemas de sostenibilidad porque es financiado mediante la emisión de deuda. De continuar el ritmo de endeudamiento actual, y de crecimiento económico, este programa podría afrontar problemas de desfinanciamiento, al acercarse el Gobierno al límite de sostenibilidad de la deuda.

**Deficiencias en la comprobación de los aportes y en la resolución de solicitud de pensión.** En el IVS la comprobación de los aportes realizados al régimen corren a cargo del aportante y la o las empresas en que laboró, dificultándose muchas veces la comprobación de los años que una persona aportó el sistema. Esta situación dificulta la resolución positiva de las pensiones aún cuando el trabajador haya aportado al programa. En 2009 un 60% de los expedientes fueron resueltos entre 6 y 18 meses. Aunque se han realizado esfuerzos por disminuir los días en espera de resolución de solicitudes de pensión, el periodo de espera para obtener una pensión continúa siendo largo. En CPCE, y en menor medida el IGSS, hay dificultades para controlar fraudes, que se dan en los procesos de definición de invalidez, entre otros.



Los recursos de los programas que componen el sistema de previsión social están siendo mal administrados comparativamente con los sistemas de previsión de otros países latinoamericanos. Al comparar el programa IVS del IGSS, que es el que cubre a la mayoría de la población asegurada del país con datos de los sistemas de pensiones de otros países se encuentra un pobre desempeño. Por ejemplo, en El Salvador y Uruguay con una población menor a la de Guatemala, y con una cobertura de la PEA ligeramente superior, los fondos suman más de US\$5,000 millones cada uno; mientras que las reservas del IVS del IGSS son poco más de US\$1,700 millones (ver **Tabla 8.4**). Al medirlo en relación al PIB los fondos representan más del 22% del mismo en El Salvador pero apenas 4.7% en Guatemala. La rentabilidad real promedio de los fondos en Guatemala en el periodo 2000-2009 fue 2.6% versus 12.6% en Uruguay y 7% en Chile. Para el año 2009 la misma fue 9%, mientras en Uruguay y Chile, la rentabilidad superó el 28%. Estos indicadores nos dicen que el sistema provisional de Guatemala tiene potencial para ser administrado de una mejor manera, a fin de que el sistema abarque a mayor número de trabajadores y que los fondos administrados sean suficientes para hacer frente a las obligaciones del pago de pensiones.

**Tabla 8.4. Comparación de indicadores entre países.**

Indicador	El Salvador	Uruguay	Chile	Guatemala
Población	6,163,049	3,360,849	16,970,267	14,026,945
PEA	2,500,176	1,663,752	7,517,428	5,456,072
Cobertura PEA	28.9%	33.4%	60.3%	19.9%
Fondos	5,015	5,104	118,053	1,740
Fondos/PIB	22.7%	14.1%	65.3%	4.7%
Rentabilidad real 2009	5.6%	29.3%	27.7%	9.1%
Rentabilidad real promedio 2000-2009	3.2%	12.6%	6.9%	2.6%

Fuente: Población y PEA de estimaciones estadísticas de LABORSTA, OIT. Los demás datos de FIAP, IGSS Y BANGUAT.

Todos los datos corresponden al año 2009.

El dato de los fondos está en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

### **8.6.3. Lineamientos para reducir los riesgos asociados a la invalidez, viudez y sobrevivencia**

**Objetivo general.** Suplir las necesidades económicas de los miembros de la sociedad cuando estos pierden la capacidad de generar ingresos ya sea por enfermedad, invalidez o vejez.

Después de haber evaluado el impacto de las reformas de los sistemas previsionales de Asia, Europa y América Latina, el Banco Mundial *recomienda la utilización del enfoque basado en pilares múltiples como punto de referencia. Los sistemas con múltiples pilares, si se introducen correctamente, deben ofrecer mayor seguridad de los ingresos en la jubilación que los sistemas de reparto, ya que: 1) consiguen mayores tasas de rentabilidad gracias a la diversificación de las inversiones, y 2) distribuyen el riesgo político y sistémico entre el sector público y privado.*<sup>135</sup> Con ese fin deben hacerse reformas para asegurar la sostenibilidad fiscal a través de la racionalización del gasto y la reforma de los ingresos, es decir hacer reforma a los parámetros de los sistemas de pensiones.

El Banco Mundial tiene sus reservas al recomendar un sistema único de capitalización individual, dado que *“en algunos países de América Latina, ... la insuficiencia de las reformas paramétricas en las pensiones de la administración pública y otros planes de reparto provocó déficits insostenibles en las pensiones”*. El costo de transición de las reformas como las pensiones mínimas garantizadas y los bonos de reconocimiento otorgados en algunas reformas hicieron costoso el traspaso, lo cual generó una carga adicional al fisco. La transición desde un sistema con regímenes de reparto y capitalización colectiva

<sup>135</sup> Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial, 2006.



hacia un sistema con programas plenamente financiados cierra la brecha entre ingresos y egresos en el largo plazo, aunque en el corto y mediano plazo se debe incurrir en costos adicionales que si no son manejados adecuadamente causan desequilibrios fiscales que quisieron evitarse con las reformas. Una forma de manejar la transición es empezarla con un sistema multipilar. En ese sentido, los pilares que conforman un sistema previsional de este tipo son:

- El pilar cero es el pilar no contributivo. Este pilar debe ser financiado directamente con impuestos y debe ser focalizado a personas de edad avanzada que nunca hayan contribuido al sistema de previsión social y que se encuentren en situación de extrema pobreza. El monto de la pensión que este pilar otorgue debe ser menor al concedido por el pilar contributivo con el fin de no desincentivar los aportes.
- El pilar uno se integraría con los programas existentes del IVS modificados para que los beneficios que se otorguen estén plenamente financiados.
- El pilar dos es el pilar complementario, financiado por una contribución obligatoria a cargo del patrono y el trabajador. Este pilar será administrado por entidades financieras especializadas.
- Por último, el pilar tres contempla el sistema voluntario de capitalización individual que otorgará una pensión complementaria adicional a aquellas personas que deseen contribuir al mismo.

**Objetivo específico 1.** Propiciar la viabilidad financiera de largo plazo del sistema de previsión social. Se propone realizarlo mediante la vinculación de los beneficios recibidos con los aportes realizados al sistema. Para ello se recomiendan las siguientes acciones.

#### 1.1. Implementar un sistema eficiente y sostenible para los empleados públicos.

##### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Realizar una evaluación rigurosa del cumplimiento de los requisitos de acceso a la jubilación, para depurarla de casos que no ameritan la pensión o que perciben pensiones por encima del máximo permitido por la ley.

##### b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Establecer una edad mínima para acceder a la jubilación que sea homogénea para todos los programas.
- Incrementar la tasa de cotización, para que el gasto fiscal en pensiones no crezca de manera desmedida. Se requiere en el momento un aumento de las contribuciones individuales del orden de seis puntos, es decir pasar del rango efectivo actual de 11% a 15%, a un rango de 17% a 21% como contribuciones individuales.<sup>136</sup>
- Para los futuros cotizantes: implementar un sistema financieramente sostenible con base en cuentas individuales ó incorporarlos al programa IVS del IGSS reestructurado.

#### 1.2. Hacer cambios en el programa IVS del IGSS.

##### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Implementar un registro electrónico de cuenta individual para el control de los aportes realizados.

---

<sup>136</sup> Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales. Sojo, Ana. Editora. Mayo 2009.

- Reducir gradualmente todos aquellos ingresos que pertenecen a la remuneración laboral que no están afectos a las contribuciones para previsión social, tales como bonos adicionales pagados que no constituyen parte del salario base.
  - Diversificar las inversiones de los fondos a fin de reducir los riesgos de concentración y de liquidez derivados de una alta concentración de cartera con el objetivo de obtener una rentabilidad real positiva.
- b. Mediano plazo (2 a 4 años):
- Implementar el pilar de ahorro complementario obligatorio, a través de cuentas individuales.

**Objetivo específico 2.** Ampliar la cobertura del sistema de previsión social.

Se propone realizarlo a través de programas para el sector informal, para empresas pequeñas y auto empleados que se encuentran fuera del régimen.

- a. Mediano plazo (2 a 4 años):
- Implementar un tipo modelo de gestión de pensiones usando el modelo de microcréditos, que facilite el acceso al servicio de ahorro para empleados en empresas pequeñas y personas que trabajan por cuenta propia. Habría que evaluar el costo del modelo.
  - Crear un programa que inserte a las personas que reciben remesas mediante la retención de una proporción de los ingresos y que estos se destinen para el financiamiento de una pensión en el futuro. El sector financiero ha desarrollado toda una estructura de administración de las remesas que hace fácil la implementación de un programa enfocado en este sector.

**Objetivo específico 3.** Contar con prestaciones adecuadas y oportunas.

Se propone realizarlo mediante prestaciones debidamente financiadas por medio del ahorro a lo largo de la vida laboral.

- a. Mediano plazo (2 a 4 años):
- Crear una unidad de medida estándar que permita el ajuste independiente del monto de las pensiones, al margen de criterios discrecionales o presiones de tipo político.
  - Contar con un sistema gerencial que facilite el proceso de otorgamiento de las pensiones
  - Diversificar las inversiones de los fondos para obtener una rentabilidad real positiva que permita mantener el nivel de compra.
  - Crear la superintendencia de fondos de pensiones que realice la supervisión de las entidades que administren los fondos para que estos sean invertidos según estándares de riesgo adecuados.

**Objetivo específico 4.** Contar con un sistema de previsión social que no limite las condiciones requeridas para promover el crecimiento económico.

Se propone realizarlo haciendo que los programas sean sostenibles financieramente y no deterioren la situación macroeconómica al ser una carga para el fisco y evitando que el sistema previsional consuma recursos que tienen un alto costo de oportunidad, y podrían ser invertidos en sectores prioritarios como seguridad, educación y salud.

## 9. Con justicia: creando un Estado para todos los guatemaltecos

---

Necesitamos guatemaltecos justos para luchar contra la corrupción. Guatemaltecos que estén dispuestos a reconocer y a dar a cada uno lo que le pertenece. Que sepan reconocer cuando debe otorgarse algo a un tercero; y, cuando no procede. A veces, lo justo es reconocer expresamente el mérito de funcionarios públicos excepcionales; a veces, lo justo es oponerse a un negocio público que beneficia a un proveedor que ofrece productos defectuosos; a veces, lo justo es ampliar la provisión de servicios de salud en el área rural a comunidades indígenas que han sido abandonadas por el Gobierno. Necesitamos guatemaltecos justos para crear un país para todos.

La implementación de las políticas públicas para todos los guatemaltecos se ve limitada por el funcionamiento adecuado del aparato gubernamental. En la medida que no se realicen reformas a la forma en que se hace gobierno, muchos de los beneficios del actuar del sector público se seguirán concentrando en unos pequeños grupos de la población. Ello no sólo resulta ineficiente, pues no se terminan alcanzando los objetivos de la política. Además, perpetúa la corrupción, una de las restricciones al crecimiento económico señalada por Artana et al (2008): grupos de poder aprovechan las estructuras de gobierno para llenar sus bolsillos.

En ese sentido la modernización del Estado es una tarea pendiente, ya que el diseño y ejecución de políticas públicas efectivas y de largo plazo se ven mermadas por la carencia de una verdadera carrera de servicio civil<sup>137</sup>, por procesos ineficientes (o en ocasiones poco transparentes) de compras y contrataciones, por las dificultades en la planificación y evaluación y por la escasa participación de la comunidad.

Adicionalmente, Guatemala todavía tiene desafíos importantes para lograr proveer servicios públicos con pertinencia cultural. Un ejemplo de ello es la baja cobertura de educación bilingüe intercultural - EBI-. Los servicios con pertinencia cultural reducen las barreras de acceso a las personas. Además, el país aún necesita trabajar para reducir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades para todos.

Los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 proponen que, para crear un Estado para todos los guatemaltecos, se trabaje en las siguientes áreas: 1) atraer y mantener servidores públicos de alto nivel; 2) mejorar las compras y contrataciones del Estado; 3) crear igualdad de oportunidades entre culturas; y, 4) mejorar la provisión de servicios de forma descentralizada.

---

<sup>137</sup> Según COPRE (2007) el 85% del personal a nivel gerencial cambia cada cuatro años; el 55% del personal permanente es reubicado o removido cada cambio de gobierno.

## 9.1. Atrayendo y manteniendo servidores públicos de alto nivel

Para crear un Estado para todos los guatemaltecos, y así superar la situación actual, donde el mismo ha sido capturado para el beneficio exclusivo de unos cuantos grupos de poder, es necesario modernizarlo. En ese sentido, debe tenerse en cuenta una serie de normas generales que regulan la contratación de bienes y servicios, la contratación del personal que labora en la administración pública, la composición y ejecución del presupuesto del Estado, la fiscalización del uso de los recursos públicos, y las funciones que le competen al gobierno central.

Para que todo lo anterior funcione es necesario contar con legislación, políticas y procesos orientados a la atracción y mantenimiento de servidores públicos de alto nivel. Ellos son los que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas. En ausencia de personal de alto nivel, no hay leyes o sistemas que puedan funcionar.

### 9.1.1. Situación actual

**Marco normativo.** La Constitución Política de la República establece que "*las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil (...)* (artículo 108)".

La Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso, data desde 1968 sin haber sido modificada desde entonces. Tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido. Esta ley es de observancia obligatoria para todas las dependencias del Estado que no cuenten con su propio régimen de contratación, es invariable, y los derechos que consigna son *garantías mínimas irrenunciables* para los servidores públicos.

**Autoridades.** El Servicio Civil tiene como máxima autoridad al Presidente de la República. La *Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)*, es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de esta ley en toda la República (no cuenta con oficinas regionales en el interior del país, pero recientemente impulsa la creación de oficinas de recursos humanos –unidades tipo- en las distintas entidades para desconcentrar ciertas funciones). Los ascensos, traslados, permutas y despidos de los empleados públicos sólo pueden hacerse con autorización de la ONSC a solicitud de la autoridad superior o del propio empleado. La ley norma los derechos, obligaciones y prohibiciones a que están sujetos los servidores públicos; lo relativo a las jornadas de trabajo y los descansos, al régimen de salarios, al régimen disciplinario y otros. Los trabajadores de la administración pública están garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal, lo cual ha sido utilizado como argumento para lograr más que estabilidad laboral, la *inamovilidad en los puestos*, aunque ésta no está garantizada expresamente en la ley. Para ascender de puesto hay que tener un mínimo de dos años de experiencia en el inmediato anterior.

Por otra parte, la *Junta Nacional de Servicio Civil* tiene entre sus funciones colaborar en la promoción del Sistema Nacional de Servicio Civil, así como investigar y resolver administrativamente, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley en cuanto a reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones. Por consiguiente, las resoluciones tomadas por la autoridad nominadora, especialmente las que se concretan en el despido, suspensión, reasignación, traslado del trabajador -que son las más comunes-, pueden ser impugnadas o recurridas por el trabajador.

**Tipos de puestos.** Los puestos en el servicio del Estado comprenden: a) el servicio exento -que no está sujeto a las disposiciones de la ley-; b) el servicio sin oposición -que comprende los puestos de asesores jurídicos, técnicos, directores de hospitales-; y c) servicio por oposición -que incluye los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición, y que aparezcan específicamente en el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición-. En esta última clasificación entran la mayoría de los trabajadores del Estado o servidores públicos guatemaltecos.

La Oficina Nacional de Servicio Civil cuenta con su propio Plan de Clasificación de Puestos (73 clases de puestos –ejemplo: trabajador operativo, trabajador especializado, técnico-, distribuidos en 12 series -ejemplo: serie operativa, serie especializada, serie técnica-) que administra. Pero también existe una clasificación de puestos no cubiertos por el Plan ni administrados por ONSEC (más de 300 puestos). En los puestos administrados por ONSEC el nivel académico requerido para los puestos oscila entre tercer grado primaria hasta título universitario a nivel de licenciatura. A noviembre de 2010, existían 38.886 servidores públicos comprendidos dentro del Plan de Clasificación Administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil<sup>138</sup>.

**No existe una carrera civil.** La falta de una carrera acentúa las deficiencias del sistema de administración del recurso humano en la administración pública vigente. El 85% del personal a nivel gerencial cambia cada cuatro años; el 55% del personal permanente es reubicado o removido cada cambio de gobierno (COPRE, 2007); lo cual revela una alta rotación de personal lo que aleja la posibilidad de una carrera en la administración pública.

Un buen porcentaje de los puestos se obtienen por referencia de funcionarios de mayor rango y de distinto organismo. No toda promoción a puestos superiores se hace por mérito (capacidad u oposición), siendo en muchos casos la antigüedad en el puesto un elemento de peso para efectos de aumento de salario y promoción a un puesto superior.

En la mayoría de sistemas, administrados o no bajo la Ley de Servicio Civil, hay ausencia de capacitación, de evaluación y de profesionalización del funcionario público: el 70% del personal de gobierno no está capacitado para el desarrollo de sus funciones; la clasificación de puestos no se actualiza a fondo desde 1996.

Los salarios son poco competitivos: la escala salarial tiene una curva 60% menor que los de la iniciativa privada.

**Cobertura.** La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente (ver **Tabla 9.1**). Así pues, la Ley de Servicio Civil no es una norma que aplica para toda la administración pública, sino solo en el Organismo Ejecutivo y en forma parcial. Pero es una norma que se utiliza para complementar a las normas que regulan regímenes particulares de las entidades autónomas y descentralizadas, y se utiliza como referencia en la definición de principios que inspiran la administración del recurso humano en la administración pública, o para llenar vacíos que éstas puedan tener, por lo que debiera ser objeto de revisión para su actualización.

---

<sup>138</sup> ONSEC, noviembre 2010.

**Tabla 9.1. Puestos y salarios administrados y no administrados por ONSEC**

Organismo Ejecutivo	Febrero 2010	Costo total salarios (en millones Q.)
Número de puestos por renglón presupuestario del Organismo Ejecutivo	255,285	9,709.3
Número de puestos por renglón presupuestario de entidades descentralizadas cubiertas por ONSEC	3,458	351.6
Número de puestos por renglón presupuestario de entidades descentralizadas no cubiertas por ONSEC	8,251	1,213.1

Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina Nacional de Servicio Civil, 2010.

La propia Constitución Política reconoce que la Ley de Servicio Civil no aplica en aquellas entidades que se rigen por sus propias leyes o disposiciones, como es el caso, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, el Banco de Guatemala -BANGUAT-, el Crédito Hipotecario Nacional -CHN-, la Universidad de San Carlos de Guatemala USAC-, las empresas portuarias, los fondos sociales. También el Organismo Judicial cuenta con su propia carrera judicial, y el Organismo Legislativo con sus reglas de contratación y promoción.

**Servicio civil – Magisterio.** En el caso del Magisterio Nacional, las relaciones laborales de éste con el Estado están reguladas por el Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto número 1485 del Congreso de la República (1961), y de forma complementaria por la Ley del Servicio Civil. El Ministro de Educación es la única autoridad nominadora del Ministerio, lo que incide en las deficiencias de los procesos de nombramiento de docentes, y tiene implicaciones directas en el aula<sup>139</sup>. El Capítulo crea un derecho tutelar que ampara y protege a todo docente catalogado. Existen seis clases de catalogación, dependiendo del salario que se devenga. La catalogación no implica una carrera docente. Sirve para clasificar al personal para efectos del aumento al salario que devengará. También incluye normas para ocupar las vacantes, la obligación de la capacitación y nivelación, así como el procedimiento que debe seguirse ante la Junta Calificadora de Personal -JCP- para que los maestros puedan ir ascendiendo en el escalafón o catalogación, de acuerdo con la evaluación de los servicios de los docentes<sup>140</sup>.

**Servicio civil -Organismo Judicial.** En este caso, se cuenta con normas que regulan la relación del Estado con jueces y magistrados, así como con los trabajadores administrativos. Pero a diferencia de la Ley de Servicio Civil o del Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, el Organismo Judicial tiene regulada la carrera judicial contenidas en dos normas: la Ley de la Carrera Judicial (1999)<sup>141</sup> y la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (1999). La falta de dicha normativa y de carrera favorecería que los nombramientos para los distintos puestos se hicieran sin control de calidad y dificultad en la aplicación de una sanción.

<sup>139</sup> La centralización y burocratización observada en la gestión del recurso humano, la cual se debe principalmente a las rigideces que impone el marco normativo vigente y otras leyes conexas, hacen que los docentes muchas veces no estén en el lugar y en el momento en que debieran estar. Por ejemplo, el tiempo para nombrar un docente a una plaza vacante demora un promedio de 331 días. Ministerio de Educación, “Informe Integrado del Sector Educación: Informe Final”. Guatemala, diciembre 2007.

<sup>140</sup> La evaluación que realiza la Junta Calificadora de Personal consiste en verificar que los documentos que presente el maestro tengan alguna validez a efecto de poder tomarlos en cuenta. Con los documentos que presenten los maestros y los que obtenga la Junta a través de los directores del establecimiento y de la Dirección Departamental respectiva, se forma un expediente por cada maestro. La Junta Calificadora no evalúa la calidad profesional del maestro.

<sup>141</sup> La promoción del establecimiento de la carrera judicial fue una obligación asumida por las partes en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México, D.F, en septiembre de 1996.

La Ley de la Carrera Judicial establece los principios, normas y procedimientos, así como los órganos necesarios para la administración y operación de la Carrera Judicial y el Sistema de la Carrera Judicial, que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado, con el fin de garantizar su dignidad, independencia y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional. Los nombramientos están sujetos a evaluaciones y a la aplicación de un régimen disciplinario que faculta para la remoción o suspensión en el ejercicio de las funciones a jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado<sup>142</sup>. Otro elemento importante de la carrera judicial es la labor de la Supervisión General de Tribunales, que tiene a su cargo la función investigadora a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Carrera Judicial o de las Juntas de Disciplina Judicial.

Por su parte, la **Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial** regula las relaciones laborales entre el Organismo Judicial y sus empleados y funcionarios (puestos administrativos). La Ley incluye como aspecto novedoso el de crear un sistema de carrera para el personal auxiliar y para los trabajadores administrativos y técnicos del Organismo Judicial. La carrera del servicio civil cuenta con dos regímenes para el procedimiento de selección, nombramiento, evaluación de desempeño, ascenso y remoción, según sean los puestos de que se trate: a) puestos de oposición; y, b) puestos libres de oposición (contemplados en el sistema de clasificación de puestos y salarios). Entre los últimos, se incluyen los puestos de apoyo logístico directo al Presidente del Organismo Judicial y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para garantizar la idoneidad en la selección, los concursos deben ser de oposición pública y de credenciales. Las pruebas pueden ser orales, escritas y prácticas. Se incluye un sistema obligatorio de evaluación del desempeño de los empleados judiciales, que consiste en la calificación de sus servicios para determinar su eficiencia y rendimiento laboral, y se lleva a cabo por lo menos una vez al año. Los resultados de la evaluación se toman en cuenta para los ascensos, traslados, incrementos salariales, cursos de capacitación y remociones. Por último, en la carrera administrativa judicial se complementa con las Juntas de Disciplina Judicial que tiene a su cargo la imposición de sanciones disciplinarias, con excepción del caso de la destitución que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia según se trate de un juez o un magistrado, por recomendación de la Junta.

**Servicio civil –Banco de Guatemala.** Otro sistema de administración de personal distinto al normado en la Ley de Servicio Civil, es el que aplica el Banco de Guatemala, que cuenta con sus Reglas Internas del Banco de Guatemala para la contratación y despido del personal, y que no varían mucho de las normas que en ese sentido tiene el Código de Trabajo. A diferencia del servicio civil, no existe un ente distinto del empleador o patrono facultado para decidir respecto de la contratación o del despido, sino son decisiones internas que toman los responsables de conformidad con las normas aprobadas.

Es conocido ampliamente la formalidad del sistema de contratación, y el respeto que por el mismo se manifiesta, lo cual obedece, entre otros, a la certeza de la norma interna y de su aplicación, el conocimiento *ex ante* de la misma, la contratación sobre la base de calidades definidas para cada puesto, y la existencia de un régimen escalafonario según el cual, viabiliza una carrera administrativa en dicha entidad. El ascenso se realiza dentro del sistema de clasificadores y la estructura de puestos y

---

<sup>142</sup> Los jueces y magistrados están sujetos a la responsabilidad disciplinaria que deviene de la comisión de faltas disciplinarias. Dicha responsabilidad es independiente y sin perjuicio de las que deriven de la responsabilidad penal y civil. Ver artículos 37 y siguientes de la Ley de la Carrera Judicial.



salarios de la organización del Banco, aprobado por la Junta Monetaria, con base en el cumplimiento de los requisitos propios del puesto, una calificación acumulativa del desempeño personal (CADEP) según las evaluaciones periódicas que se realizan, y el examen que se practique para el efecto. A diferencia de otros sistemas de servicio civil, la antigüedad no es el requisito más importante o de mayor peso para ser considerado en un ascenso de puesto y, por ende, de salario. De conformidad con las Reglas Internas del Banco, la CADEP o puntos acumulados por cada empleado, comprende la evaluación periódica de los factores siguientes: antigüedad (20 puntos), experiencia (15 puntos), escolaridad (20 puntos) y desempeño (45 puntos). El desempeño se evalúa cada cuatro meses.

#### **9.1.2. Desafíos a superar**

**La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones del estado.** Así pues, la Ley de Servicio Civil no es una norma que aplica para toda la administración pública, sino solo en el Organismo Ejecutivo y en forma parcial. Pero es una norma que se utiliza para complementar a las normas que regulan regímenes particulares de las entidades autónomas y descentralizadas, y se utiliza como referencia en la definición de principios que inspiran la administración del recurso humano en la administración pública, o para llenar vacíos que éstas puedan tener, por lo que debiera ser objeto de revisión para su actualización.

**No existe una carrera civil.** La falta de una carrera acentúa las deficiencias del sistema de administración del recurso humano en la administración pública vigente. Según COPRE (2007) el 85% del personal a nivel gerencial cambia cada cuatro años; el 55% del personal permanente es reubicado o removido cada cambio de gobierno; lo cual revela una alta rotación de personal lo que aleja la posibilidad de una carrera en la administración pública. Un buen porcentaje de los puestos se obtienen por referencia de funcionarios de mayor rango y de distinto organismo. No toda promoción a puestos superiores se hace por mérito (capacidad u oposición), siendo en muchos casos la antigüedad en el puesto un elemento de peso para efectos de aumento de salario y promoción a un puesto superior. En la mayoría de sistemas, administrados o no bajo la Ley de Servicio Civil, hay ausencia de capacitación, de evaluación y de profesionalización del funcionario público: el 70% del personal de gobierno no está capacitado para el desarrollo de sus funciones; la clasificación de puestos no se actualiza a fondo desde 1996. Los salarios son poco competitivos: la escala salarial tiene una curva 60% menor que los de la iniciativa privada (COPRE, 2007).

#### **9.1.3. Lineamientos para atraer y mantener servidores públicos de alto nivel**

**Objetivo general.** Contar con una carrera de servicio civil basada en la excelencia.

**Objetivo específico 1.** Alinear los incentivos de los servidores públicos.

1.1. Fortalecer al ente rector.

Dada la posibilidad de que coexistan varios sistemas de administración del recurso humano en la administración pública, se requiere de una autoridad nacional rectora que facilite la unificación del sistema en base a principios rectores.

a. Corto Plazo (hasta 2 años)

- Elevar la categoría de la Oficina Nacional del Servicio Civil a Secretaría. La nueva entidad debe contar con autonomía administrativa y técnica; con nuevas funciones y una nueva visión de la administración del recurso humano en la administración pública; es el ente rector que norma, pero no necesariamente ejecuta la gestión del recurso humano. Esto requiere una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo.



1.2. Reformular la normativa para alinear los incentivos de los servidores públicos a favor de los ciudadanos.

Esto requiere revisar y aprobar una nueva Ley del Servicio Civil que permita la creación de la carrera civil a partir de generación de los principios generales básicos para la contratación, promoción y despido del funcionario público. Debe procurar contar con un esquema que premie la productividad de los empleados, que pueda penalizar a los que no cumplen adecuadamente con sus tareas y que permita pagar remuneraciones atractivas, de modo tal de poder mantener un capital humano acorde con las tareas que le corresponden al gobierno. Dado que es más difícil medir la productividad de los empleados públicos y que existen menores riesgos de despido, debe ponerse mayor énfasis en la selección de los trabajadores del Estado. Al mismo tiempo, deben introducirse metas a ser cumplidas que en caso contrario llevan a un menor salario o incluso al despido de los responsables del área. Todo ello debe ir acompañado por una mayor flexibilidad del superior para modificar el personal a cargo.

a. Corto Plazo (hasta 2 años)

- Sacar a concurso los puestos gerenciales:
  - Deben crearse categorías de puestos en la administración pública (por ejemplo, alto nivel, gerencia y profesionales, técnicos y el personal subalterno).
  - Debe introducirse algún tipo de competencia por los puestos de la administración pública. En especial, deben sacarse a concurso los puestos gerenciales.
  - Los concursos deben darse en forma abierta, calificados por ternas o jurados integrados por algún ministro, académicos y/o profesionales del sector privado con conocimientos del área en que se pretende concursar. Este jurado debería basarse no sólo en los antecedentes profesionales de los candidatos, sino también en pruebas de evaluación sobre su aptitud profesional<sup>143</sup>. No hay razón para que en este tipo de puestos, así como para los puestos del servicio sin oposición, no se requiera llenar ciertos requisitos mínimos como una evaluación.
- Descentralización en el proceso de nombramiento
  - Los puestos de menor jerarquía (los puestos del servicio por oposición) requieren sistemas más sencillos de nominación, pero deben llenar ciertos requisitos referentes a conocimientos y habilidades mínimas. Incluso, el personal técnico superior podría tener alguna libertad para nombrar a sus colaboradores.
  - Debe lograrse que en la práctica se realicen los concursos de oposición y de antecedentes para todos los cargos, en un esquema abierto que no favorezca a los que ya trabajan en el sector público para los ascensos u otro tipo de cargos.
  - La Oficina Nacional de Servicio Civil (o Secretaría, en caso de elevarse su nivel) podría ser la encargada de establecer los requisitos mínimos para calificar a los aspirantes. Cada ministerio o entidad público deben tomar en cuenta dichos requisitos al momento de nombrar a sus colaboradores.
- Criterios de remuneración
  - Uno de los objetivos de la reforma es contar con personal capacitado y hábil para los distintos puestos de la administración pública, y crear la carrera administrativa. Esto implica introducir criterios flexibles para determinar la remuneración de los empleados en los distintos puestos, a fin de premiar la capacidad e incentivar al buen empleado.

---

<sup>143</sup> Por ejemplo, este es el sistema que utiliza el sector justicia en el país -Organismo Judicial, Ministerio Público- para toda clase de puesto.

- Remuneración relacionada con la productividad
  - El régimen laboral en el sector público debe contar con un esquema que premie la productividad de los empleados, que pueda sancionar a los que no cumplen adecuadamente con sus tareas, y que permita pagar remuneraciones atractivas, de modo tal de poder mantener un capital humano acorde con las tareas que le corresponden al Gobierno.
- Sistemas de evaluación del rendimiento
  - Si bien existe un sistema de evaluación para los nombramientos de quienes hayan de ocupar los nuevos puestos públicos -servicio público por y sin oposición-, a través del Plan de Clasificación que elabore la Oficina Nacional de Servicio Civil, pueden incluirse otros requisitos para que verdaderamente exista la carrera administrativa en el Estado.
  - Debe impulsarse la obligación de hacer evaluaciones ex-post de la ejecución de las partidas presupuestarias, enfatizando las mediciones de la gestión realizada<sup>144</sup>.
  - En el caso de los empleados públicos, por lo general no existe una forma simple de medir la calidad de gestión de la actividad estatal y ello dificulta la efectividad de los pagos por productividad; en la mayoría de las tareas estatales no es fácil hacer esta cuantificación porque se carece de los indicadores objetivos que existen en la mayoría de las actividades privadas (Wilson, 1989). Mientras mayor sea la dificultad para establecer las metas con claridad mayor atención debiera prestársele a la contratación del personal.
- Carrera administrativa
  - Es importante introducir un sistema que permita al empleado progresar en el trabajo o hacer carrera administrativa tomando en cuenta su capacidad y desempeño, y no su antigüedad, ya que la permanencia en el cargo no es garantía de conocimiento ni de eficiencia.
  - El objetivo de crear una carrera administrativa no debe ser alcanzar una inamovilidad laboral de hecho<sup>145</sup>, sino la estabilidad y el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en los puestos públicos. La carrera administrativa no es compatible con el supuesto derecho a la inamovilidad laboral ni al progreso en un trabajo por razón de la antigüedad.
  - Debe descentralizarse en cada Ministerio la posibilidad de remoción con procedimientos claros y expeditos.

## **Objetivo específico 2. Profesionalizar al servidor público.**

### **a. Mediano Plazo (de 2 a 4 años)**

- Fortalecer los mecanismos de formación para los empleados del Estado y a la vez crear procesos de evaluación del desempeño. Esto significa la evaluación del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, así como la promoción de carreras o especializaciones en universidades y/o institutos que permitan aumentar la oferta de capacitación (por ejemplo, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-).

<sup>144</sup> En la experiencia internacional se ha tratado de introducir algunas metas para cada organismo público (Nueva Zelanda) afectando una parte de la remuneración al cumplimiento de las mismas e incluso modificando las condiciones de estabilidad en el empleo que tradicionalmente caracterizaban a la gestión pública. Daniel Artana, 1999.

<sup>145</sup> Un punto relevante en este aspecto es si el riesgo de ser despedido existe o no. En general, la burocratización de los procesos y la politización reducen notoriamente esta posibilidad. Daniel Artana, 1999.

### **Objetivo específico 3. Revalorizar al servidor público.**

#### **b. Mediano Plazo (de 2 a 4 años)**

- Revisar los salarios e incentivos monetarios y no monetarios. La reforma del servicio civil guatemalteco pasa por un replanteamiento y revalorización de los puestos públicos. Si bien la escala de salarios para las distintas clases de puestos que comprende el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo administrados por ONSEC se somete a revisiones periódicas (aprobados por acuerdos gubernativos), éstos responden a una normativa de los años setenta – Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto 11-73- que responde a la realidad de la época y no a las necesidades del siglo XXI. La revisión de los salarios también impone la revisión y replanteamiento de un sistema de jubilación para el empleado público –regulado por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88)<sup>146</sup>.

Por último, debe tomarse en cuenta que la transformación del sistema de administración del recurso humano no puede llevarse a cabo de un momento a otro, sino que es un proceso de modernización que requiere tiempo. Por tanto, debe existir una etapa de transición del sistema vigente a uno nuevo que administra una carrera del servicio civil. Para esta transición debe tenerse en cuenta el costo de la implementación de un nuevo modelo, el ajuste de salarios de los servidores, el ajuste en las pensiones vigentes y el nuevo sistema de cálculo de las futuras, así como el costo de la transformación del ente rector, entre otros.

## **9.2. Mejorando las compras y contrataciones del Estado**

Para crear un Estado para todos los guatemaltecos, y así superar la situación actual, donde el mismo ha sido capturado para el beneficio exclusivo de unos cuantos grupos de poder, es necesario modernizarlo. En ese sentido, debe tenerse en cuenta una serie de normas generales que regulan la contratación de bienes y servicios, la contratación del personal que labora en la administración pública, la composición y ejecución del presupuesto del Estado, la fiscalización del uso de los recursos públicos, y las funciones que le competen al gobierno central.

La importancia de mejorar las compras y contrataciones del Estado es que las mismas se pueden convertir en la puerta para que la corrupción entre a las instituciones del Estado. Ante la ausencia de sistemas que doten a los servidores públicos del ambiente y herramientas adecuadas para tomar las decisiones de compras más convenientes para la población, el servidor puede volverse vulnerable a dos problemas: a) tomar decisiones inadecuadas por carecer de las herramientas para hacer una mejor elección; o, b) tomar decisiones que, a la sombra de la corrupción, favorezcan a unos proveedores en detrimento del erario público y la población.

---

<sup>146</sup> Ver el diagnóstico y propuesta que al respecto se plantea en el documento de reforma al Sistema Previsional Guatemalteco, elaborado por CIEN. Guatemala, 2011.

### **9.2.1. Situación actual**

**Millardos de quetzales en contrataciones se realizan en ausencia de marco reglamentario.** La Ley de Contrataciones del Estado no es de aplicación general. Además de las diferentes modalidades de compra y/o contratación contempladas en dicha Ley (compra directa, cotización licitación y contrato abierto –ver abajo–), se cuenta con la posibilidad de realizar adquisiciones y contrataciones a través de procesos que entran en la categoría de Casos de Excepción, principalmente a través de Fideicomisos. Los procedimientos de excepción carecen de marco reglamentario, lo que lleva a cuestionar la validez del sistema general normado en la Ley de Contrataciones y su reglamento, y además evaluar la pertinencia y riesgos de un régimen de excepciones. Esto es relevante, pues las modalidades de excepción representan una porción importante del presupuesto total de las adquisiciones.

Tal es el caso de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial –COVIAL– del Ministerio de Comunicaciones, cuya ejecución se realiza en un 99% a través de esta modalidad y el restante 1% a través de las modalidades normadas en la Ley. De acuerdo a información obtenida en la página de la Dirección de Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, el total de Fideicomisos públicos vigentes al 31 de Diciembre de 2009, era de Q.3,825,367,900 para las entidades de la Administración Central, y Q.2,208,121,700 para las entidades Autónomas y Descentralizadas, lo que representa, a nivel general, un porcentaje significativo de presupuesto ejecutado bajo esta modalidad. En ese mismo año, el 84% del valor de las adquisiciones públicas se contrataron bajo procedimientos de excepción.

**La legislación permite cuatro marcos normativos para la contratación.** El Estado de Guatemala, a través de sus organismos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus entidades descentralizadas y autónomas, las unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, pueden comprar/vender y contratar bienes, suministros, obras y servicios que requieran y de conformidad con lo que establezca la legislación vigente. Existen básicamente cuatro marcos normativos para comprar/vender y contratar bienes, suministros, obras y servicios:

- Aplicando la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y sus modificaciones, y su reglamento;
- Aplicando la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto número 16-2010<sup>147</sup>;
- Constituyendo fideicomisos;
- Siguiendo las normas que establezcan convenios y tratados internacionales.

**La Ley de Contrataciones del Estado establece cuatro formas de contratación y adquisición.** La Ley de Contrataciones establece cuatro formas de contratación, dependiendo del monto de la contratación o adquisición:

- Compra directa: modalidad de adquisición de bienes o servicios por montos no mayores a Q.90,000.00. A diferencia de las otras tres modalidades, la adquisición se realiza directamente, sin necesidad de que haya competidores.
- Cotización: la modalidad de cotización se utiliza cuando el monto total de la adquisición excede los Q.90,000.01 y es menor de Q.900,000.00.
- Licitación: modalidad que se emplea para cualquier adquisición de bienes, obras, suministros o servicios por montos que sobrepasen los Q. 900,000.01.

---

<sup>147</sup> La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica entró en vigencia en septiembre de 2010 pero a la fecha de elaboración del presente documento todavía no contaba con un reglamento que viabilice su aplicación.

- **Contrato abierto:** es el procedimiento que realiza el Ministerio de Finanzas Públicas para seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios, previa calificación y adjudicación de los distintos rubros que se hayan convocado a concurso público. La contratación de los bienes, suministros o servicios que se realice mediante la celebración de contrato abierto está exonerada de los requisitos de licitación y cotización, por lo que las entidades del Estado pueden realizar la compra directamente con los proveedores seleccionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

### **9.2.2. Desafíos a superar**

**El ente coordinador presenta debilidades importantes para poder ejercer su rol.** La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -DNCAE-, del Ministerio de Finanzas, es la entidad responsable de coordinar, orientar, supervisar e informar sobre las adquisiciones que se llevan a cabo. Sin embargo, tiene limitaciones de índole legal, jerárquica y de recursos para cumplir con sus funciones. La DNCAE tiene un nivel jerárquico que le impide tener autoridad ejecutiva y poder de rectoría, coordinación y supervisión del sistema de adquisiciones y contrataciones guatemalteco. Carece de autonomía y de presupuesto propio, lo que le impide contratar la totalidad del equipo humano interdisciplinario y de alto nivel que sus tareas exigen.

En las entidades no existen perfiles de formación especializada para optar a puestos relacionados con el sistema de adquisiciones y contrataciones. Los cargos de dirección no son exclusivos para profesionales en adquisiciones. Tampoco se exige conocimiento específico a los funcionarios que se vinculan *ad hoc* en algunas etapas de los procesos de adquisición ni a quienes participan en las Juntas de Cotización o Licitación. Aunado a lo anterior, por lo general los funcionarios responsables de las adquisiciones tienen escasa capacitación en su área. La DNCAE, por ejemplo, carece de una estrategia de capacitación de los funcionarios que hacen las adquisiciones ni tampoco de las empresas que participan como proveedores. La capacitación ocasionalmente brindada se concentra en aspectos legales y no aborda aspectos operacionales esenciales. No se dispone de parámetros para realizar evaluaciones de desempeño específico del personal responsable de las adquisiciones.

Por otra parte, la Dirección tiene funciones que le representan conflictos de interés, pues participa en la toma de decisiones de procesos frente a los cuales también tiene responsabilidades de regulación y supervisión. Adicional a lo anterior, le corresponde la administración del sistema de Contrato Abierto, lo cual consume un alto porcentaje de sus recursos; quedando poco espacio para las tareas de estandarización de procesos, supervisión, asesoría y capacitación.

**La ley contiene vacíos legales.** La ley y el reglamento hacen énfasis en la contratación de obras públicas más que en la adquisición de bienes y servicios, lo que, a criterio de quienes aplican la ley para los distintos procesos de adquisiciones, dificulta adecuar la norma a los casos concretos, pudiendo esto originar vacíos en la contratación, o aplicación de criterios subjetivos. El reglamento de la Ley incluye aspectos no previstos en la misma (como por ejemplo definiciones que son propias de la ley).

**La normativa es aplicada de forma inconsistente.** Cada entidad contratante del Estado aprueba y maneja a su modo el contrato público, basadas en los diversos reglamentos, criterios y prácticas de los entes contratantes, lo que rompe con la unicidad del sistema de adquisiciones públicas, promueve ineficiencia en el uso de los recursos, impide la debida coordinación interinstitucional, obstaculiza la participación y selección de más proveedores, inhibe la vigilancia ciudadana y estimula los riesgos de corrupción.

La falta de unidad en la normativa se refleja la aprobación por parte de las entidades públicas de reglamentos propios para los procesos de adquisición y contrataciones, con inclusión de procedimientos y requisitos que no están en la ley básica o en su reglamento general. Debido que no hay uniformidad en los procedimientos de contratación, no existen registros confiables de proveedores, registro de contratos, sanciones aplicables, forma de calificar las ofertas, calidades que deben tener las personas que integran las juntas, aplicación de plazos.

**Responsabilidades no están adecuadamente definidas en la normativa.** Las normas guatemaltecas definen los órganos competentes para contratar y quién es el responsable de la aprobación final de la adjudicación, pero no distinguen responsabilidades específicas en el proceso de selección de proveedores y en la gestión de contratos ni establecen sanciones al incumplimiento de las funciones correspondientes. Los criterios para la delegación de responsabilidad de contratación son heterogéneos entre las entidades del estado, pues dependen de los reglamentos internos de cada entidad. La responsabilidad de la decisión final no es delegable, por lo cual las responsabilidades intermedias se diluyen.

**Falta de coordinación en la planificación del presupuesto y la planificación de las adquisiciones.** Una de las principales debilidades del sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado es la falta de coordinación entre la planificación del presupuesto y la planificación de las adquisiciones. Ello tiene efectos negativos en la gestión presupuestal, el impacto de las adquisiciones y el cumplimiento de los pagos a los proveedores<sup>148</sup>.

En cuanto a la planificación de las adquisiciones, un obstáculo a superar es la duración impredecible de los procesos de licitación y cotización, lo que genera incentivos negativos y perversos en el sistema. De acuerdo con los plazos legales y las prácticas corrientes, éstos deberían durar alrededor de 100 días contados a partir del momento de aviso de apertura del proceso hasta el momento de firma del contrato. Sin embargo, los plazos usuales son de 150 a 250 días por causa de imprevisiones técnicas o presupuestales de la entidad adquiriente y recursos interpuestos por los potenciales proveedores. A ello se suma la ausencia de sanciones por la falta de cumplimiento en la observancia de los plazos.

También debe resaltarse que, a pesar del mandato legal, con frecuencia se inician procesos de selección de proveedores sin los fondos presupuestarios necesarios, lo que conlleva a demoras en la adjudicación y en la firma de los contratos. No existen estándares para la aceptación de entregas y trámites de pago, de modo que los procesos correspondientes varían entre entidades y las decisiones dependen del funcionario de turno. Los retrasos en los pagos son generalizados por fallas de gestión de las entidades contratantes, inelasticidad de los procesos financieros y falta de disponibilidad de Tesorería<sup>149</sup>.

Además, a diferencia de lo internacionalmente recomendado, en Guatemala no existen mecanismos de comunicación y coordinación entre proveedores y el sector público para la gestión de las adquisiciones estatales, es decir, no existe una capacitación en los procesos a proveedores, no existe comunicación para actualizar registros de proveedores, no se conoce quiénes podrían ser proveedores, no existe comunicación que permita que participen o se animen a participar más proveedores. Tampoco hay

---

<sup>148</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, “Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas de Guatemala”, *mimeo*, Guatemala, 2010.

<sup>149</sup> *Íbid.*

concertación estable en torno a temas básicos de conveniencia mutua para superar prácticas anticompetitivas, no transparentes o poco eficientes<sup>150</sup>.

**La gestión es deficiente.** La gerencia de contratos es deficiente y hay muy pocas pautas generales para su realización. El monitoreo de avances es poco estructurado, esporádico y no estandarizado. Los retrasos de ejecución son frecuentes y prolongados. Generalmente las demoras no se registran como tales para evitar juicios de responsabilidad. Algunos de los temas que generan problemas son los siguientes:

- No existe un Registro de Proveedores Único. Mientras en otros países se utiliza un registro único de proveedores del Estado, en Guatemala existen diversos registros de “precalificados”, que son en la práctica una barrera a la participación de muchos proveedores.
- Deficientes procedimientos especiales. En Guatemala no se utiliza el procedimiento de calificación previa en adquisiciones complejas ni tampoco la incorporación obligatoria de ciertas condiciones generales en todos los contratos.
- Deficientes criterios de selección. No se cuenta con normas que faciliten la apreciación del alcance y contenido de los documentos para convocar a procesos de adquisición, lo que implica que muchos de ellos tienen información insuficiente y aumentan los riesgos de ambigüedad, error y corrupción. No hay pautas taxativas en el sistema de adquisiciones para impedir el direccionamiento de los requerimientos técnicos, las especificaciones solicitadas y los criterios de evaluación de los proponentes. Se constatan debilidades importantes en los criterios de calificación de servicios.
- Deficiente gestión de protestas. La legislación prevé la posibilidad de solicitar la revisión de un proceso de licitación. En la muestra de cinco entidades evaluadas, se encontró una tasa de apelación sobre el 16% de los procesos. Son drásticos los plazos para presentar las impugnaciones pero no para resolverlas. La atención de recursos de revocatoria y reposición ante la autoridad jerárquicamente superior del ente contratante puede tener sesgos puesto que se trata de la instancia decisoria del proceso apelado. Los recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resultan lentos y complejos y todavía más la instancia judicial. No existe una instancia administrativa especializada independiente que pueda conocer las apelaciones a los recursos de revocatoria y reposición.
- Faltan guías y manuales para la implementación de la normativa vigente. Con excepción de las entidades públicas que cuentan con una calificación ISO, por lo general la administración pública carece de manuales de adquisiciones o de guías que orienten paso a paso la gestión de las adquisiciones en el marco de la ley. Esto explica en parte la proliferación de reglamentos internos heterogéneos que se utilizan para la adquisición bienes y contratación de servicios. Tampoco se cuentan con modelos estándar de convocatoria, de presentación de propuestas, de criterios de calificación o de texto de contratos, lo cual aumenta la atomización del sistema y multiplica los riesgos de corrupción. No se han implantado auditorías operativas especializadas en calidad de adquisiciones para asegurar mejores prácticas.

---

<sup>150</sup> *Ibid.*



**Sistemas de información aún no generan toda la información necesaria para evaluar las contrataciones.** Guatemala enfrenta el desafío de contar con información sobre adquisiciones que permita hacer análisis estadísticos o valoraciones sobre la calidad, efectividad, eficiencia e impacto de sus actividades. La falta de estándares impide que los datos publicados sean comparables para poder hacer análisis de los costos y precios de las transacciones, costo-efectividad, eficiencia, etc. Por tanto, no se realizan análisis comparados de información que permitan orientar y mejorar la gestión<sup>151</sup>.

El sistema de GUATECOMPRAS es un sistema de información que constituye un avance importante hacia la transparencia. No obstante, aún carece de herramientas que permitan la interacción con los usuarios, hacer cruces de información para hacer análisis comparativos, y la calidad de la información no se vigila mediante auditorías específicas y periódicas.

**La protección de la información es deficiente.** En materia de información es importante resaltar lo relativo a la protección de registros y de documentos relacionados con procesos de adquisiciones y contrataciones. La protección de información sobre adquisiciones no tiene protocolos definidos de seguridad. Su guarda y custodia depende de los muy variados procedimientos adoptados individualmente por cada entidad y el acceso del público generalmente no es fácil. El país no cuenta con una política de retención de documentos compatible con los plazos legalmente establecidos de prescripción de investigaciones por fraude y corrupción. En la muestra utilizada para la evaluación, uno de cada 5 contratos almacenados no tenía registros completos. Sólo una parte de la información sobre contrataciones públicas está depositada y es accesible en GUATECOMPRAS<sup>152</sup>. Esta deficiencia en la conservación de la información dificulta el acceso a la información pública, considerada un derecho constitucional del guatemalteco, y debidamente regulada en la reciente Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República, que establece la obligatoriedad de salvaguardar la información pública, sancionando la falta de cumplimiento de esta obligación.

**La competencia no es un objeto en la Ley de Contrataciones.** La ausencia de criterios de competencia limita la participación a pocos proveedores, impidiendo que nos beneficiemos de la competencia abierta. En todo caso, existen limitaciones para la participación de más proveedores privados en los procesos de adquisiciones públicas, tales como: a) la falta de confianza en la transparencia de los procesos hasta la adjudicación; b) la falta de una política gubernamental de fomento a la competencia; c) la posibilidad de atomización de las compras públicas, puesto que se hacen las mini compras con el mismo proveedor.; d) las restricciones y costos del crédito; la incertidumbre de los plazos de pago; e) la falta de seguridad jurídica que se traduce en temor a cambios en las condiciones y en los plazos; y, f) las debilidades de la supervisión gubernamental en la ejecución de contratos.

**Control no es oportuno ni orientado a prevenir riesgos.** El control externo e interno de los procesos de adquisiciones y contrataciones corresponde a la Contraloría General de Cuentas -CGC-. En cuanto al control externo, la CGC realiza un control numérico legal de las adquisiciones públicas pero tiene aún limitaciones para hacer análisis comparados y realizar controles relacionados con la eficiencia, calidad y efectividad de las adquisiciones. Sus hallazgos y recomendaciones suelen ser entregados con excesivo retraso de modo que su impacto en el mejoramiento de la gestión es bajo. En cuanto al control interno de los procedimientos, la CGC se concentra en identificar inconsistencias o anomalías sobre lo actuado. No tiene un enfoque predominantemente pedagógico y de prevención de riesgos, como se recomienda

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*



a nivel internacional. En algunas entidades sus recomendaciones no son adoptadas en plazos razonables<sup>153</sup>.

**Delitos sin tipificar y castigar.** En materia de transparencia y combate a la corrupción, una debilidad del sistema es que la Ley de Contrataciones del Estado no tipifica los delitos de fraude, corrupción y violaciones a la ética en el campo de las adquisiciones públicas, y no es completa la normativa relativa a los conflictos de interés y a las prohibiciones de los funcionarios que laboran en este campo. Por su parte, el Código Penal incluye penas mínimas para las personas que participen en prácticas fraudulentas o corruptas. No existe la obligación de que los contratos contengan cláusulas que hagan referencia al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y el comportamiento no ético.

A lo anterior se suma que existan muy bajas tasas de sentencias frente al número de procesos abiertos por delitos de corrupción, debido a debilidades de investigación, saturación del sistema judicial y falta de coordinación entre los organismos que deben participar en los procesos.

### **9.2.3. Lineamientos para mejorar las compras y contrataciones del Estado**

**Objetivo general.** Generar un marco institucional en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado que responda a un sistema transparente y eficiente de contrataciones, accesible y monitoreable.

**Objetivo específico 1.** Reformar el marco legal para las contrataciones y adquisiciones públicas, con el fin de mejorar los procedimientos pero sin perder la transparencia de los mismos.

#### **a. Corto Plazo (hasta 2 años)**

- Reformar la Ley de Contrataciones del Estado. Es necesaria la revisión de dicha norma para que se agilice el procedimiento de compra de insumos y ésta pueda realizarse sin problemas en un esquema descentralizado y con eficiencia. Las contrataciones del Estado debieran responder a tres principios básicos: eficiencia, transparencia e impacto positivo en el desarrollo de un país. Si bien el sistema de contrataciones del Estado ha ido sufriendo modificaciones para su mejora, aun se percibe como un sistema susceptible de actos de corrupción.
- Revisar y fortalecer el rol de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -DNCAE-, del Ministerio de Finanzas Públicas, y evaluar si una Dirección de un Ministerio tiene la capacidad de ser rector de un tema transversal en el Organismo Ejecutivo, o si bien se debe contar con otra estructura con mayor jerarquía. Por su parte se debe fortalecer a las unidades/dependencias de compras y adquisiciones de las distintas entidades del Estado.

**Objetivo específico 2.** Revisar los procedimientos de contrataciones y proponer mejoras a los procesos, desde el diseño de un evento hasta su adjudicación.

#### **a. Corto Plazo (hasta 2 años)**

- Regular la figura del fideicomiso constituido con fondos públicos, para hacer de este útil mecanismo uno más transparente y así regular los casos de excepción.
- Mejorar los sistemas de información y evaluación de proveedores, bienes y precios, así como la integración de las juntas calificadoras. En esa vía se debe agilizar los pagos a proveedores para que el retraso de los mismos no cause sobre costos al sistema.

---

<sup>153</sup> *Íbid.*

### 9.3. Creando igualdad de oportunidades entre guatemaltecos de distintas culturas

La diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad y un factor clave de su desarrollo. Guatemala es un país reconocido por su compleja y rica diversidad cultural que se expresa en una gran pluralidad de identidades y de expresiones culturales de los pueblos y comunidades que forman la nación. Guatemala se caracteriza por su diversidad natural y sociocultural, donde existen cuatro pueblos: el pueblo maya, ladino, xinka y el pueblo garífuna. Según el último censo nacional de población (2002) existen dos pueblos mayoritarios: el pueblo ladino, que constituye 60% y el pueblo maya con 39%. Conforme a datos de censos anteriores, de 1973 a 2002 la población indígena ha fluctuado entre el 45% y el 40% del total<sup>154</sup>.

Histórica dicha diversidad ha tenido no sólo un impacto en la cultura de la población, sino también en los roles institucionales que cada uno de estos pueblos ha jugado<sup>155</sup>. Ello ha impactado en su acceso a educación, a salud y a su desarrollo económico. Reconociendo el peso que las decisiones del pasado tienen en las instituciones<sup>156</sup>, y de cara a las generaciones futuras, es necesario esfuerzos adicionales para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los guatemaltecos, independientemente de su cultura.

#### 9.3.1. Situación actual

**Parte del problema: existe discriminación, orientada principalmente a indígenas.** La discriminación es la diferenciación de las personas y del trato que reciben según sus características personales (género, edad, discapacidad), su origen étnico (rasgos físicos, cultura), su situación social (pobreza), su credo religioso, sus preferencias políticas, o su orientación sexual. Latinobarómetro, una corporación no gubernamental especializada en el estudio de la opinión pública en América Latina, realizó en 2008 un estudio de las percepciones de discriminación. Los entrevistados opinaron que las personas más discriminadas en la región son los pobres, seguidos por las personas indígenas y las personas negras (ver **Gráfica 9.1**). En Guatemala sin embargo, existe un mayor porcentaje de personas que opinaron que las personas más discriminadas eran los indígenas, seguido de los pobres<sup>157</sup>.

**Pero, la pobreza no es una característica cultural.** Existen restricciones de participación social, política y económica, tanto para los indígenas, como para los pobres. No por causas étnicas o culturales intrínsecas, sino por la coexistencia de causas que reproducen la pobreza. Por ejemplo, según ENCOVI (2006), de cada cuatro indígenas, uno no era pobre (ver **Gráfica 9.2**). Con esta distribución, los indígenas constituían el 20% de los no pobres del país.

---

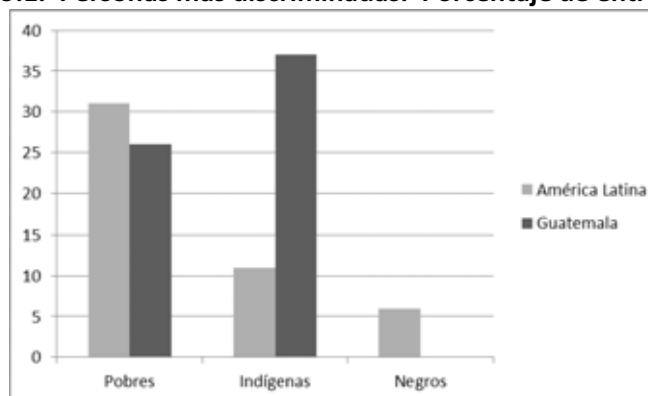
<sup>154</sup> La diferencia entre tendencias demográficas y registros censales es la transculturización de las personas. Un indicador de transculturización es el cambio de idioma materno.

<sup>155</sup> PNUD (2005) y CIEN (2006).

<sup>156</sup> Conocido en economía institucional como “*pathdependence*”.

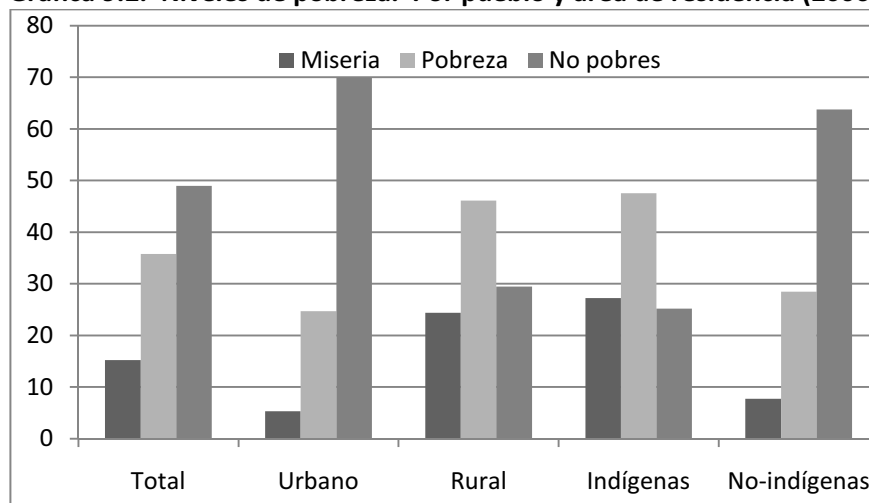
<sup>157</sup> La pregunta que se hizo fue la pregunta abierta siguiente: “Por lo que Ud. Sabe o ha oído, cuáles cree Ud. Son las personas más discriminadas que hay en (país) o cree Ud. Que no hay grupos o personas discriminadas en (país)?” Las respuestas que tuvieron más de 2% fueron, en orden creciente: discapacitados (2%), viejos (3%), inmigrantes (5%), negros (6%), homosexuales (7%), otros (10%), indígenas (11%) y pobres 31%.

**Gráfica 9.1. Personas más discriminadas. Porcentaje de entrevistados**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2008).

**Gráfica 9.2. Niveles de pobreza. Por pueblo y área de residencia (2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos INE (2006).

Habitar en el área rural y dedicarse principalmente a labores agrícolas, como trabajadores por cuenta propia (campesinos), jornaleros o empleados privados, son factores que hacen pobres a la mayoría de indígenas en Guatemala, en particular a los mayas. Pero la pobreza no es necesariamente un atributo cultural, sino está relacionada con falta de acceso a oportunidades de desarrollo.

**El nivel de ingreso es desigual.** Las diferencias en los niveles de ingresos han conducido a mantener las desigualdades socioeconómicas entre no indígenas e indígenas. En efecto, con excepción del ingreso laboral agrícola, los ingresos de los no indígenas son superiores a los percibidos por los indígenas. El ingreso promedio de los no indígenas (Q 1,738.00) representa un poco más del doble del ingreso promedio indígena (Q 816.00). Entre la población indígena, la población ocupada Q'eqchi' es la que tiene el menor ingreso promedio (Q 686.00) y la población Kaqchikel es la que percibe el mayor (Q.969.00)<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía de un Estado plural. 2005. Informe Nacional de Desarrollo Humano.

**Parte del problema: el acceso a los servicios públicos es desigual.** En materia de educación y salud es la población indígena la que muestra los mayores rezagos. Mientras que los años de escolaridad de la población indígena son de alrededor de 3 años, para los no indígenas son de alrededor de 6 años (PREAL, 2008). Si bien han existido avances relacionados con mayor acceso a la población indígena a la educación, especialmente en la primaria (donde existe casi cobertura universal 98.3%), aún existe desafíos para que alumnos indígenas puedan iniciar a estudiar en su idioma materno (alrededor de sólo 25% de las comunidades reciben educación bilingüe intercultural).

La población indígena también muestra los mayores rezagos de salud, donde existen mayores niveles de mortalidad materna (el 70% de todas las muertes ocurren en mujeres indígenas) mayores niveles de desnutrición crónica en la niñez (58.6% versus 30.6% para los no indígenas) y menor acceso a servicios básicos por residir mayoritariamente en el área rural. Lo anterior complica el desarrollo de capacidades que les permita salir de la pobreza y extrema pobreza.

**Divergencia entre participación social y participación política.** Un tributo de ciudadanía es la participación social y, sobre todo, política. En este aspecto hay diferencias entre los pueblos de Guatemala. De acuerdo con la ENCOVI 2006, es significativamente mayor la participación social de las personas indígenas que de las personas ladinas. Casi uno de cada tres indígenas participa en algún tipo de organización, con independencia de sus condiciones de vida.

Otros datos muestran las marcadas diferencias de participación política entre los pueblos de Guatemala. En las elecciones generales de 2007 sólo hubo una candidata indígena a la presidencia y, por otro partido, un candidato indígena a la vicepresidencia (TSE, 2007). Para una legislatura integrada por 158 parlamentarios, fueron electos 15 diputados indígenas (ASIES, 2007). Mejores resultados tuvo la participación indígena en la contienda por el poder local. Candidatos indígenas triunfaron en las elecciones de alcaldes en 128 de los 332 municipios que tenía el país.

**El futuro no es halagador si se mantiene el status quo.** En los próximos años las relaciones interétnicas en Guatemala pueden reproducir el patrón de coexistencia semi-segregada, donde los espacios sociales de cada pueblo continúen diferenciados, lo mismo que sus condiciones de vida, al costo de mantener los niveles de pobreza, lento desarrollo humano, bajo dinamismo de la economía y creciente conflictividad social y racismo.

### **9.3.2. Desafíos a superar**

**Las políticas han tenido un impacto limitado.** Hace veinticinco años, la Constitución de la República fue la primera en América Latina en reconocer a las comunidades indígenas y ofrecerles derechos que no han sido desarrollados en la legislación nacional. A partir de ese antecedente se han emitido otras normas que reconocen la diversidad cultural, pero son insuficientes para regular acciones que correspondan a tal reconocimiento. Los esfuerzos públicos se han concentrado en crear instituciones de carácter vertical que no han tenido influencia en la provisión de servicios sociales (especialmente educación y salud), con poca capacidad de impacto real.

**Institucionalidad es fragmentada, aislada y débil.** Para el tratamiento de la multiculturalidad en el país, distintos gobiernos han intentado de dar respuestas a las demandas de los pueblos indígenas, creando instituciones específicas en el marco de los Ministerios y Secretarías de Estado. Las más relevantes de éstas instituciones son: la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala –ALMG-, Fondo Indígena Guatemalteco –FODIGUA, Comisión Presidencial contra la Discriminación y Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala –CODISRA-, y la

Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI- y el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, como tercer Viceministerio del Ministerio de Educación.

Después de la creación de estas instituciones, han surgido otras dependencias poco significativas al interior de los ministerios o direcciones generales que en la actualidad asciende a unas 25 dependencias. Lo que se puede constatar es que las materias o temas impulsados desde las entidades indígenas gubernamentales no han sido determinantes en las políticas de gobierno. En la práctica son débiles legal y administrativamente, se convierten en entidades coyunturales que “asumen” la responsabilidad de resolver problemas estructurales sin o con poco presupuesto, dependientes de otras entidades jerárquicamente superiores pero, sobre todo, apoyando las funciones presidenciales y no las demandas indígenas. La Policía Nacional Civil, por ejemplo, cuenta con una División de Multiculturalidad dentro la Subdirección General de Prevención del Delito. Sin embargo, esta última es irrelevante en la toma de decisiones en la cúpula de la Policía Nacional. Hay más de veinte unidades o comisiones en las distintas instituciones del Estado que tienen un bajo nivel jerárquico y con funciones muy operativas, por lo que no tienen poder de decisión.

### **9.3.3. Lineamientos para crear igualdad de oportunidades entre culturas**

**Objetivo general.** Fomentar las relaciones de respeto y la convivencia armónica en la sociedad guatemalteca.

**Objetivo específico 1.** Propiciar el reconocimiento, el respeto y la promoción de las distintas culturas que conviven en el país.

1.1. Realizar campañas de información y concientización de los valores y principios que son aplicables a todos los individuos del país (derechos humanos, derecho ante la ley y otros), y sobre los principios que son culturales/étnicos-específicos.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Desarrollar campañas de información y concientización sobre los principios y valores culturales, los derechos humanos y los valores universales aplicables a toda la sociedad guatemalteca. Adoptar una visión preventiva, que eduque a la población a mejorar su trato con diferentes culturas.
- Divulgación masiva y estudio de la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Divulgar masivamente en la población guatemalteca el Artículo 202 Bis., del Código Procesal Penal, que en dicho artículo se tipifica que la discriminación es un delito en el país.
- Fomentar relaciones interculturales a nivel de aula, en las escuelas del Sistema Educativo, que implica la aceptación de diversidad cultural y étnica en los espacios educativos.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Realizar festivales interculturales, donde se manifiesten las expresiones artísticas (música, danzas, pintura, declamación, escultura) de las diferentes culturas que conviven dentro del territorio guatemalteco, tanto nacionales (indígenas y no indígenas) como internacionales.
- Implementar acciones de formación y capacitación al funcionario público en materia de multiculturalidad e interculturalidad para que la acción pública responda a la realidad socio cultural del país.

## 1.2. Promover la educación en valores, ciudadanía, multiculturalidad e interculturalidad.

### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Crear programas con enfoque en género, interculturalidad, ciudadanía y valores en todos los niveles del sistema educativo, incluyendo los colegios privados.
- Fortalecer el Programa de Seminario con enfoque en valores, multiculturalidad, interculturalidad, género y ciudadanía en las distintas carreras del nivel medio del sistema educativo nacional.
- Incluir contenidos sobre valores humanos y diversidad cultural y lingüística en la formación inicial de maestros y en la capacitación de maestros en servicio.

### b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Crear en los distritos escolares escuelas de padres para la recuperación de valores desde las familias y el apoyo a la educación de sus hijos en las escuelas públicas.

### c. Largo plazo (4 a 10 años):

- Propiciar que en las carreras universitarias se incluyan enfoques sobre Diversidad Cultural, a través de las reformas curriculares o los pensa de estudios de las distintas carreras, incluir temas relacionados a la diversidad cultural, diversidad lingüística, pueblos indígenas de Guatemala.

## 1.3. Fomentar la actitud cívica.

### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Desarrollo de campañas de cambio de actitud frente de la diversidad cultural en la población en general.
- Incluir temas de la realidad socio cultural del país en los distintos niveles educativos.
- Incluir en los programas de Valores de distintos niveles educativos: el respeto, el diálogo, solidaridad, complementariedad, cultura de paz, reciprocidad y tolerancia.

**Objetivo específico 2.** Fortalecer la calidad de vida de todos los guatemaltecos mediante mayor acceso a servicios con pertinencia cultural.

## 2.1. Propiciar la entrega de servicios de salud con calidad y cobertura equitativa con pertinencia cultural.

### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Definición de criterios de participación, certificación y responsabilidades de los agentes de salud, de tal manera que los mismos sean coherentes con las prácticas tradicionales y ofrezcan atención primaria accesible en todas las áreas del país.
- Brindar formación y capacitación permanente al personal del Ministerio de Salud, Hospitales y Centros de Salud para conocimiento multiculturalidad y la práctica de las relaciones interculturales.

## 2.2. Crear y fortalecer las modalidades de entrega educativa con pertinencia étnica y cultural.

### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Socializar las buenas prácticas de los maestros CIEN PUNTOS y de otras experiencias exitosas en materia de Educación Bilingüe Intercultural, desarrollados en las escuelas públicas del país.
- Mejorar la metodología de la Enseñanza de la Lengua Materna (L1) y del Castellano como segunda lengua (L2) para población escolar indígena mediante la creación de materiales específicos y capacitación de docentes.
- Mejorar las estrategias de aplicación del Currículo Nacional Base (Educación intercultural para todos y Educación Bilingüe Intercultural para población escolar indígena) mediante la formación de docentes bilingües interculturales y de recurso humano técnico pedagógico y la creación de materiales bilingües e interculturales.
- Asegurar que los procedimientos herramientas y materiales utilizados para medir, evaluar o demostrar el logro de competencias, criterios, estándares o desempeños cuenten con evidencia de su validez para los distintos grupos de la población.

### b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Asegurar el acompañamiento técnico pedagógico en todos los niveles educativos y en la Educación Bilingüe Intercultural a nivel de aula, adjudicando puesto para orientadores pedagógicos especializados en la materia.
- Crear la Carrera de Director Escolar, para que puedan desempeñar la función técnico pedagógico, en el acompañamiento de los docentes en la escuela, así como la función administrativa de los centros educativos.
- Fortalecer el Programa Académico de Desarrollo Profesional Docente -PADEP- para la profesionalización de los docentes bilingües interculturales.

### c. Largo plazo (4 a 10 años):

- Incrementar la producción y entrega de materiales educativos bilingües en las escuelas bilingües (maya-español) del país.
- Mejorar la calidad de la formación de maestros y elevar el nivel de formación a nivel de Educación Terciaria. Es importante superar los tres años de formación docente en el nivel medio.

**Objetivo específico 3.** Crear los mecanismos que permitan la participación de todos los ciudadanos guatemaltecos en el aparato estatal y la gestión pública.

### a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Crear procesos de ingreso al servicio público basados en la selección más apropiada, incluyendo criterios geográficos y sociolingüísticos para que los servicios se pertinentes y acordes a la población beneficiaria, para que se cumpla la segunda política propuesta. Por eso, se debe asegurar que los procesos de selección y contratación de personal del Estado en los cuales los factores lingüísticos, étnicos o culturales, hayan sido tomados en cuenta de manera apropiada. Para darle cumplimiento a lo anterior, es importante desarrollar herramientas adecuadas para implementar procesos de selección y contratación de personal.
- Incrementar la exposición de los guatemaltecos a perspectivas étnicas y culturales diversas.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Propiciar procesos de apropiación de la gestión pública de forma descentralizada. Para ellos se deben definir cuáles elementos de la administración pública deben descentralizarse de acuerdo a características geográficas, étnico-culturales y en base a la capacidad instalada de las instituciones, para que el ciudadano pueda involucrarse y participar en la gestión. Para ello se deben implementar programas de fomento de la participación ciudadana. Estos programas deben incluir la divulgación de los derechos y los deberes ciudadanos y en la formación política. Se debe también promover el conocimiento, la valoración y la articulación de los valores y procedimientos de convivencia social de la autoridad local tradicional con las prácticas de la administración pública como un factor de la gobernabilidad.

#### 9.4. Mejorando la provisión de servicios de forma descentralizada

Para que pueda llevarse a cabo la modernización del Organismo Ejecutivo, y una descentralización administrativa coordinada y eficiente, ésta debe cumplir con los principios y requerimientos legales que permitan la adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos y las funciones que le competen a los distintos niveles de gobierno, así como las delegadas en la sociedad organizada o entidades de la administración pública.

La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar un objetivo ulterior: un cambio del rol del Estado que pretenda la modernización del mismo y con ello alcanzar la eficiencia. La modernización del Estado implica fundamentalmente cambiar su función, lo que hace y la forma de hacerlo. Es el proceso mediante el cual se transforma un estado burocrático en un estado moderno, lo que significa transformar un Estado centralizado, benefactor y paternalista, que no cree en el individuo y en su capacidad para tomar decisiones, en un Estado subsidiario, que apoya al individuo, garantiza la libertad individual, protege el derecho de propiedad y promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos. En este sentido, la descentralización acerca el quehacer público a la ciudadanía, dando lugar a una mayor transparencia de la labor del empleado público, al hacerlo más responsable ante los ciudadanos que gozan de capacidad para fiscalizar la actividad pública.

##### 9.4.1. Situación actual

**Mandato constitucional.** La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar un objetivo ulterior: un cambio del rol del Estado que pretenda la modernización del mismo y con ello alcanzar la eficiencia. La actual Constitución Política (1985) concibe la descentralización administrativa como un mandato (artículos 119 y 224), por lo que debiera verse como un principio sobre el cual descansa la política de administración pública guatemalteca. Dicha política descansa de hecho en las diferentes normas que se han promulgado desde entonces, lo que obliga a una revisión de las mismas para conocer si se cuenta con una visión descentralizadora que redefine el quehacer público y la participación ciudadana.

**Ley General de Descentralización (2002).** Dicha Ley contiene el marco general con el que se pretende sustentar un proceso de descentralización que se circunscribe al Organismo Ejecutivo, quien debe trasladar en forma progresiva y regulada competencias administrativas, económicas, políticas y sociales a las municipalidades y demás instituciones del Estado, así como a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, conforme a los principios que inspiran el proceso de descentralización. Las municipalidades deben solicitar su inclusión en el proceso descentralizador. Si



bien contar con procedimientos adecuados de transferencia es necesario para asegurar que los servicios públicos no se tornen deficientes en el proceso de descentralización, no se debieran normar “barreras de entrada” que desincentive la participación. Al año 2010 pocas eran las municipalidades que habían solicitado la transferencia de competencias: menos de diez lo hicieron en educación; en salud sólo una fue aprobada y pronto revocada. El único caso donde las competencias se han transferido es el de regulación del tránsito por policías municipales (en algunos casos la transferencia es anterior a la Ley General de Descentralización).

De conformidad con el reglamento de la Ley General de Descentralización, es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP- el ente responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, y de sus estrategias y programas.

En materia de descentralización, las acciones del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural estarían dirigidas desde la Presidencia de la República quien preside el Consejo Nacional, y que es el ente que establece las estrategias a seguir, entre las que destaca aquella que promueva “sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional”. No se conoce de dicha estrategia debido, entre otros, a que el Consejo rara vez se ha reunido en los 25 años de existencia, además de que aún no se comprende el potencial de dicho sistema para impulsar desde los consejos comunitarios y municipales las políticas y acciones de descentralización acordes con la realidad y necesidades locales. Sin embargo, siendo la SCEP responsable tanto de la coordinación del Sistema de Consejos, como la responsable de impulsar la política de descentralización del país, se esperaría que promueva y coordine esto último a través, cuando sea viable, del Sistema de Consejos de Desarrollo.

**Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo**<sup>159</sup>. Consiste en la definición y transferencia de competencias y de atribuciones a los gobiernos municipales. Sin embargo, tampoco se conoce de alguna evaluación de la implementación de dicha Política, ni de alguna reforma a la misma.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Esta Ley desarrolla los principios de la administración pública, siendo que cada ministro es el rector de las políticas públicas que correspondan a su despacho, debiendo coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando la autonomía de los gobiernos municipales.

La descentralización administrativa normada en la Ley del Organismo Ejecutivo no guarda relación con la Ley General de Descentralización. La diferencia radica en que la descentralización del Organismo Ejecutivo según su ley, abarca a la sociedad organizada además de los departamentos o municipalidades. La descentralización concebida en la Ley General de Descentralización es hacia las municipalidades o hacia la comunidad organizada con participación municipal como condición.

**Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** En el año 2002 se promulgó una nueva normativa, suplantando a la original de 1987, con la finalidad de actualizar el texto a la normativa vigente y a los Acuerdos de Paz. Así, se crea el Sistema de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a

---

<sup>159</sup> La Política Nacional de Descentralización fue aprobada en el año 2006, mediante el Acuerdo Gubernativo número 186-2006. Guatemala, 2006

cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

En esta nueva ley se reconocen los consejos comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio. Los Consejos Municipales deben formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de pre-inversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios. Los Consejos Departamentales deben integrar las propuestas de los Consejos Municipales; los regionales, las de los departamentales; y el nacional, las de las regiones.

De conformidad con la Constitución Política, los Consejos Regionales y los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural deben recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central. Los fondos asignados para financiar los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo provienen del Impuesto al Valor Agregado -IVA- (un punto porcentual -1%-). A la fecha, no existen los criterios según los cuales se entrega dicho aporte a los Consejos, no se conocen cuáles son los criterios de inversión ni se cuenta con una evaluación del uso de los recursos; tampoco se cuenta con un sistema adecuado de rendición de cuentas.

**El Código Municipal.** Un principio básico que se retoma en esta ley es el de la autonomía municipal así como el reconocimiento de la multiétnicidad y multiculturalidad, importante para la adecuación de la administración pública y la eficacia de sus políticas.

En lo que se suponía un avance para la descentralización, se le asignó a las municipalidades, en términos de “competencias propias”, funciones susceptibles de ser compartidas con el gobierno central, tales como velar por el cumplimiento de las normas de control sanitario de alimentos o la gestión de la educación preprimaria, primaria y bilingüe, funciones que competen al Ministerio de Salud o al de Educación según las normas generales. En el año 2010 se reformó el Código Municipal volviendo la distribución de competencias al centralismo tradicional.

Por otro lado, fueron suprimidas dos competencias propias, lo que debilita a los gobiernos municipales. Una se refería a la modernización de sus sistemas. La otra, a las licencias de construcción que eran un medio para el ordenamiento territorial y para captar recursos propios. A cambio se agregaron como nuevas competencias que le eran propias tales como la generación de energía eléctrica -que requiere de fuertes inversiones económicas- y la autorización de establecimientos al público. El reformado artículo 110 del Código Municipal prohíbe que las municipalidades contraten financiamiento cuyo plazo de amortización exceda al período para el cual fue electo el Concejo Municipal. Como máximo, al inicio de un período administrativo, podría contratarse financiamiento por cuatro años.

**Descentralización en educación.** En materia educativa, no fue sino hasta el año 2007 que se logró una tasa de escolaridad neta superior al 95% en este nivel educativo. La participación comunitaria a la que convocó un programa descentralizado -el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), creado en 1997- fue un factor clave para acelerar la escolarización de la niñez. Entre 1996 y 2001 la inscripción de niños en las Escuelas de Autogestión Comunitaria -EAC- creció a un ritmo doce veces mayor que el del sistema educativo en su conjunto. Así, las EAC llegaron a atender a 1 de cada 8 estudiantes de primaria. Para entonces, la tasa neta de escolaridad en este nivel había ascendido 13 puntos, hasta 86%. Cada Comité Educativo -COEDUCA- administraba financiamiento para pagar docentes, dotar con útiles escolares a los estudiantes, adquirir materiales didácticos y sufragar los

costos de la refacción escolar. Este modelo de descentralización se replicó en las demás escuelas del país a partir de 1998, con la organización de Juntas Escolares<sup>160</sup>.

Un planteamiento descentralizador más ambicioso fue el nuevo modelo de gestión educativa (NMG), que define tres objetivos estratégicos para transformar la gestión educativa en el país: a) transformar las escuelas públicas en efectivas comunidades de aprendizaje; b) fortalecer sistemas de apoyo y seguimiento del desarrollo escolar; c) estimular la participación social en la transformación educativa, con competencias claras y procesos eficientes.

Con el cambio de autoridades gubernamentales en enero de 2008, hubo también variación de políticas. Se implementó una política no enunciada y contrapuesta a la descentralización. La política implícita de “expansión del centro” condujo a crear un nuevo viceministerio (Viceministerio de Diseño y Verificación de la Calidad), y a la creación de ocho (8) nuevas direcciones. Se intentó fortalecer entidades desconcentradas con la misma estrategia de expansión. Más importante aún, el PRONADE quedó sin esencia al eliminarse la participación de los COEDUCA en la administración de las Escuelas, especialmente lo relativo a la contratación del maestro<sup>161</sup>.

**Descentralización en salud.** El Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud desconcentró la administración de los servicios de salud a las Direcciones de Área de Salud, en su mayoría con jurisdicción departamental. Previamente, en 1995, se había autorizado la participación de patronatos para administrar, parcial o totalmente, servicios de salud pertenecientes al MSPAS. Algunos servicios hospitalarios funcionaron así hasta que en 2003 cuando se suspendió esta modalidad de descentralización<sup>162</sup>.

El Ministerio de Salud también impulsó el Programa de Expansión de Cobertura (PEC) cuya estrategia central es delegar servicios de primer nivel a ONG. En la actualidad cubre ya a más de 4 millones de personas, que habitan en 8,900 comunidades, de 229 municipios. Están desconcentradas en las Direcciones de Área de Salud la selección, contratación y monitoreo de las ONG que participan en el PEC, según criterios definidos por el MSPAS. En 2010 estuvieron activos 5 mil facilitadores comunitarios y 24 mil vigilantes de salud. Los problemas de finanzas públicas han repercutido en el PEC. En 2010 los pagos a las ONG se retrasaron hasta tres meses, lo que dificultó la prestación de servicios y ha provocado protestas, siendo para las ONG cada vez es menos atractivo participar en el PEC<sup>163</sup>.

**Límites a la descentralización vía las Municipalidades.** Además de las funciones que establece la Constitución Política, las municipalidades son los motores de la descentralización administrativa del Organismo Ejecutivo de conformidad con la Ley General de Descentralización, según la cual *“para llevar a cabo el proceso de descentralización, el Organismo Ejecutivo, previo acuerdo con las municipalidades, y demás instituciones del Estado, y con las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades les trasladará gradual y progresivamente los recursos técnicos y financieros para atender las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales reguladas en otras leyes. Con estricto apego al respeto de la autonomía municipal, cada municipalidad, cuando lo estime conveniente, solicitará su incorporación al proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, y ésta deberá atenderse sin demora”*.

---

<sup>160</sup> Ramírez Ávila, Werner, “Diagnóstico de Descentralización en Educación y Salud”. Guatemala, enero 2011.

<sup>161</sup> *Ibíd.*

<sup>162</sup> *Ibíd.*

<sup>163</sup> *Ibíd.*

En la práctica, existen lagunas que impiden la participación de los gobiernos locales. Por ejemplo, los Ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social tienen a su cargo la rectoría de la educación y la salud<sup>164</sup>. Si bien se procura la coordinación de esfuerzos con las municipalidades, no está claro que sea hacia ellas hacen quienes se descentralizarán la educación y la salud, cuáles son las competencias y, por tanto, las responsabilidades que en materia de salud y educación se trasladarán a los gobiernos locales, ni se indica el tipo de coordinación que se quiere establecer. Los ministerios no están obligados legalmente a elaborar sus políticas en conjunto con las municipalidades, los gobiernos departamentales o los consejos de desarrollo. En todo caso, si bien las municipalidades invierten en servicios sociales como educación y salud, esto no significa que participen en el diseño de la prestación del servicio, en la administración directa de los mismos, o que sean las responsables de la adecuada prestación de los mismos<sup>165</sup>.

**Finanzas municipales.** En los últimos años los distintos gobiernos han promovido algunas reformas para fortalecer las finanzas municipales. Además de la transferencia del 10% constitucional, el gobierno central transfiere a las municipalidades el producto de la recaudación de algunos impuestos, entre las que se encuentra el aporte por IVA-PAZ (1.5% de la tasa, equivalente al 12.5% de lo recaudado) y el ingreso por otros impuestos (circulación de vehículos, a los derivados del petróleo y el IUSI). A esto hay que sumarle las “transferencias” de los fondos sociales para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en cada uno de los municipios. Sin embargo, no se ha fortalecido la capacidad local de recaudar sus propios fondos (ver **Tabla 9.2**). Durante el período 2006-2009 los ingresos propios de las municipalidades representan únicamente alrededor del 30% de los ingresos totales. Además, debe señalarse que las municipalidades más grandes son las que tienen mayores ingresos propios, disminuyendo considerablemente en las municipalidades pequeñas.

**Tabla 9.2. Composición de los ingresos municipales (2008-2010)**

Año	Ingresos Propios	Ingresos Totales	Propios/Totales
2008	2,031,068,373.07	6,718,485,673.22	30.2%
2009	2,339,716,305.23	8,270,668,405.08	28.3%
2010	2,538,244,692.29	8,417,847,893.51	30.2%

Fuente: Portal de Gobiernos Locales. <http://portagl.minfin.gob.gt>

#### **9.4.2. Desafíos a superar**

**No existe una visión compartida y coordinada de una política de descentralización.** Los gobiernos democráticos que se han regido por la Constitución Política de 1985 han incluido el tema de la descentralización como parte de la política de cada uno. Sin embargo, aunque todos la conceptúan como un proceso, no se ha hecho efectivo el mandato constitucional de descentralizar la administración pública. Cada gobierno define a su manera la descentralización, conceptuándola más bien como un proceso que parte del gobierno central hacia los gobiernos locales. Las acciones descentralizadoras se han diseñado a lo interno de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, y no con la debida coordinación interinstitucional, por lo que se corre el riesgo de que se impulsen acciones que respondan a un particular y temporal sentido de descentralización que se maneje en las instituciones del Estado.

<sup>164</sup> Ver Ley del Organismo Ejecutivo.

<sup>165</sup> Ramírez Ávila, Werner, “Diagnóstico de Descentralización en Educación y Salud”. Guatemala, enero 2011.

Mientras la Ley del Organismo Ejecutivo orienta la descentralización a “personas, comités, asociaciones o entidades” (art. 3), la Ley General de Descentralización orienta la descentralización a las municipalidades o comunidades organizadas con participación municipal. Esta diferencia cambia las motivaciones para descentralizar. En 1997 el interés primordial era ampliar la cobertura de servicios sociales. Cinco años más tarde interesaba fortalecer la participación. Los resultados también fueron distintos. Mediante la delegación prevista en la Ley del Organismo Ejecutivo, el PRONADE y el PEC pudieron funcionar para expandir la cobertura de educación primaria y en el primer nivel de servicios de salud. En tanto que, en salud o educación, la transferencia de competencias prevista en la Ley General de Descentralización sólo se efectuó una vez, por muy breve tiempo, y no se ha vuelto a dar.

**Traslado de funciones no se ha hecho realidad.** No se ha generalizado entre los distintos gobiernos la práctica de trasladar el poder de decisión y de administración hacia las comunidades organizadas, ni la de apoyarse en la organización comunitaria para la supervisión en la ejecución de las tareas descentralizadas en los gobiernos locales o los consejos. Así pues, no es suficiente que la ley establezca que la administración pública debe fundamentarse en los principios de subsidiariedad, descentralización y desconcentración. Sin una visión descentralizadora del Organismo Ejecutivo, ni políticas y planes propios de los ministerios para descentralizarse y coordinarse de forma interinstitucional, no puede cumplirse la ley.

En la medida que no se definan las facultades de los distintos entes que conforman el gobierno central, ni se establezca cuáles de esas funciones se descentralizarán, no pueden definirse responsabilidades por el correcto proceso descentralizador. Tal vez se deba esto a la forma como se ha concebido el proceso de descentralización, que no define responsables, no obliga a una redefinición de funciones, carece del principio de subsidiariedad del Estado y depende de la voluntad política del gobierno central.

En los casos en los que se ha diseñado el traslado de funciones públicas, esto se ha hecho sin definir antes cuáles son las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno y a la población organizada. Si bien se ha impulsado el traslado del poder en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos, no se ha trasladado la responsabilidad.

**Efectividad y eficiencia de las Municipalidades.** Entre las municipalidades del país no existe una generalizada capacidad para identificar las necesidades principales de las comunidades, para priorizarlas, o para la elaboración de perfiles y estudios de preinversión, lo que puede resultar en una ejecución ineficiente e ineficaz de las obras públicas, o para la planificación a mediano o largo plazo.

**Falta de recursos y gestión en las Municipalidades.** La mayoría de municipalidades tienen deficiencias en cada una de las áreas: no cuenta con el recurso físico, humano ni financiero necesario para administrar los servicios sociales; cuentan con una organización que responde a un diseño de hace más de cuarenta años; las personas que laboran en las municipalidades tienen en promedio solo educación media y existen pocas con grado universitario en cada municipalidad; la capacitación es escasa (en algunos casos es casi nula); la mayoría no está equipada con la tecnología necesaria para la administración eficiente y efectiva de la información, la coordinación efectiva con entes rectores, la generación de estadísticas, etcétera.

**No existe un sistema de información.** El problema que se presenta al momento de querer analizar el endeudamiento de las municipalidades es la calidad y la cantidad de información disponible al respecto, ya que la misma no es suficiente para hacer un análisis profundo, ni consistente con el transcurso del tiempo. La falta de información limita el análisis del endeudamiento municipal a uno de tipo

descriptivo. No se cuenta con información que incluya el endeudamiento a través del sistema financiero o el que las municipalidades hayan podido obtener mediante instituciones no reguladas, ni el obtenido mediante bonos emitidos a nivel nacional o internacional, en el caso de haberse emitido. Lo anterior dificulta deducir la utilidad o impacto del endeudamiento en los municipios que lo contratan, o si el endeudamiento tiene alguna relación con las necesidades del municipio beneficiado.

#### **9.4.3. Lineamientos para mejorar la provisión de servicios de forma descentralizada**

**Objetivo general.** Impulsar un proceso coordinado de descentralización entre los distintos entes del gobierno central hacia la comunidad organizada y hacia las municipalidades que tengan la capacidad para ser receptoras del proceso.

**Objetivo específico 1.** Contar con una visión compartida y coordinada de una política de descentralización.

a. Corto plazo (hasta 2 años)

- Generar un acuerdo, donde se establezca la visión de descentralización del Estado, elaborado entre los ministerios rectores de las áreas descentralizables conforme la Ley General de Descentralización, bajo la coordinación de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Dicha visión debiera quedar plasmada en la Política Nacional de Descentralización. Algunos principios rectores que deben tomarse en cuenta son:
  - La modernización del Estado es un proceso de transformación. Como parte de esta redefinición se incluye la implementación de los procesos de desconcentración (proceso organizacional, limitado a la estructura interna de una unidad gubernamental) y de descentralización (el gobierno central cumple las funciones y obligaciones que le competen a un estado moderno, despojándose de las que no le competen o que pueden ser desempeñadas más eficazmente por otra instancia que goce de autonomía y capacidad de decisión).
  - Descentralización como plan del país. Debe reconocerse a la descentralización como un objetivo común (tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito político y cultural) que es necesario alcanzar. La Constitución Política contiene un mandato al respecto, por lo que su implementación debe ser vista como misión del Estado. El nuevo papel del gobierno central debiera limitarse a la responsabilidad de normar, planificar, definir políticas generales y supervisar, pero la ejecución de políticas y programas, así como la prestación de los servicios públicos deben delegarse a la población organizada y a gobiernos locales.
  - Descentralización, un proceso que lleva tiempo. Hay que tener bien claro que la descentralización es un proceso que lleva tiempo, y que avanza a su propio ritmo, diferente en cada sector. Es importante que el proceso de descentralización sea acompañado de evaluaciones periódicas, para determinar los avances y rectificar a tiempo, si no se está siguiendo el rumbo más aconsejable. Para este fin es primordial desarrollar indicadores de logro. Se debe fomentar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de los procesos de descentralización.

**Objetivo específico 2.** Reformar la normativa para favorecer la descentralización y la coordinación interinstitucional.

a. Corto plazo (hasta 2 años)

- Revisar el marco legal de la descentralización para eliminar incongruencias existentes y promover elementos dentro de éste para que se pueda articular correctamente la coordinación interinstitucional. El marco legal incluye: Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley Preliminar de Regionalización, Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley General de la Contraloría de Cuentas, y los respectivos reglamentos, así como una revisión de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. La evaluación periódica de los procesos de descentralización es fundamental para asegurar su efectiva implementación.
- Definir el rol de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP- como el ente rector de la descentralización con el fin que ésta se institucionalice como política de Estado, así como la revisión de las funciones de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- en el desarrollo del proceso descentralizador. El fortalecimiento de ambas secretarías pasa por la revisión de sus funciones, así como la reestructuración de ambas entidades. El perfil de los secretarios, como de los puestos clave a lo interno de las secretarías, es indispensable para que el replanteamiento por objetivos de ambas así como su organización interna respondan a objetivos nacionales.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años)

- Inventariar y revisar la normativa menor sobre la cual se desarrolla la institucionalidad pública para adecuarla a las necesidades de la descentralización administrativa.

**Objetivo específico 3.** Impulsar la participación comunitaria.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años)

- Certificar la sociedad organizada -ONG's-, municipalidades y de Consejos de Desarrollo. La certificación buscaría que quienes se sumen al proceso cuenten con calidades mínimas necesarias no sólo para ser beneficiarios de la administración de un servicio, sino también responsables por el buen uso de los recursos que se le deleguen para su administración. Para ello, cada ministerio debiera crear el perfil del beneficiario conforme a la estrategia de descentralización, y crear un proceso técnico y público de certificación. La certificación es para un plazo fijo, por lo que los interesados deben someterse a un proceso de evaluación constante para obtener una renovación de la misma. Las entidades certificadas, especialmente las ONG, podrían concursar por el servicio o bienes que son susceptibles de descentralizarse.
- Promover mecanismos de selección, capacitación, fiscalización y rendición de cuentas no sólo hacia la administración pública en sus distintos niveles, sino también hacia la comunidad que sirve.
- Discutir el alcance del término autonomía, no sólo en relación con las municipalidades sino también en relación con los consejos de desarrollo. Además, una definición clara del concepto y de los alcances de la autonomía municipal es de utilidad, no sólo para el buen gobierno municipal, sino también para la buena coordinación de la descentralización administrativa tanto del Organismo Ejecutivo como del propio municipio. Le corresponde a la Corte de Constitucionalidad emitir su opinión respecto del alcance que tiene el término de "autonomía" y "autonomía municipal".



## 9.5. Mejorando los órganos de control

Para que pueda llevarse a cabo la modernización del Organismo Ejecutivo, y una descentralización administrativa coordinada y eficiente, ésta debe cumplir con los principios y requerimientos legales que permitan la adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos y las funciones que le competen a los distintos niveles de gobierno, así como las delegadas en la sociedad organizada o entidades de la administración pública. Es por ello necesario tener en cuenta el rol que tiene la Contraloría General de Cuentas y su normativa, como el principal órgano de control de la administración pública. La misma se vuelve en una instancia externa que debiera permitir una visión externa a la ejecución de políticas, que genere una retroalimentación valiosa para la mejora de los programas públicos.

### 9.5.1. Situación actual

La Constitución Política de la República establece la forma en que se estructura y organiza el Estado de Guatemala, incluyendo el Régimen de Control y Administración del Estado, cuyo eje central se basa en la institución de la Contraloría General de Cuentas (CGC). De acuerdo con la norma constitucional, la CGC es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los Municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

Cobra relevancia la palabra “fiscalización”, pues de la interpretación de la misma se han derivado las funciones que se le han dado y que se esperan de la CGC. El régimen sancionatorio contempla una lista de 23 infracciones con sanciones pecuniarias que se aplican a los funcionarios, empleados públicos o personas sujetas a control, estableciéndose un procedimiento para el cobro y los recursos legales en contra de las resoluciones.

En el año 2002 se derogó la hasta entonces Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (que databa del año 1956), al considerarse que ya no respondía a las necesidades de fiscalización que requería el Estado de Guatemala. Sin embargo, ocho años después de la promulgación de la ley, existe la percepción que no se han llenado las expectativas que se fijaron en la entidad y la labor del Contralor ha sido deslucida.

De conformidad con un estudio llevado a cabo por KPMG en el período 2006-2008<sup>166</sup>, existen áreas que deben ser mejoradas en la CGC para hacerla eficiente. Se realizó un diagnóstico institucional en 2006 para evaluar la efectividad (cumplimiento del mandato, efectividad, controles, etc.) de la Contraloría, tomando en cuenta todos los aspectos analizados (estructura organizacional, administración de personal, adquisiciones, presupuesto, sistema contable, planificación, auditorías gubernamentales, auditorías internas, entre otros). El promedio de eficiencia encontrado en ese entonces fue del 61%, colocando a la Contraloría en el rango de eficiencia *ineficiente*. Al año 2008, luego de implementar recomendaciones para mejorar la eficiencia institucional, la CGC pasó de estar en un nivel de eficiencia bajo (ó ineficiente), a un nivel de eficiencia medio, a excepción del área de Tecnología de la Información, que alcanzó 65% de eficiencia. Por lo que los esfuerzos por introducir los cambios que conduzcan a una mejora integral que fortalezca a la institución.

---

<sup>166</sup> KPMG, Informe Final, “Fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas” USAID. Diciembre 2008. Advisory.



En el diagnóstico<sup>167</sup> también se analizó lo referente a la organización funcional de la CGC. Al año 2006 se encontró deficiencia en distintas áreas que se describen a continuación:

El organigrama institucional publicado en la memoria de labores y el organigrama legal-funcional no respondían al Reglamento de la Ley Orgánica de la CGC, lo que genera dudas respecto de quién es la autoridad competente, inadecuada definición de puestos y nomenclatura, entre otras. Por ejemplo, un 54% del personal se encuentra bajo renglón 011, generando personal no calificado o personal innecesario con inamovilidad de sus puestos. Tampoco se contaba con información escrita completa y estándar que respalde las acciones y procesos de personal, y los manuales de organización existentes no son conocidos por todo el personal, lo que provoca un desconocimiento de la estructura organizacional, y atribuciones de los puestos respectivos llevando a una duplicación de funciones o incumplimiento de las mismas.

Por otra parte, los tres sindicatos existentes tienen gran influencia en la toma de decisiones y obstaculizan la libertad para la administración de personal. No existe un proceso de inducción realizado recurrentemente. Durante el 2006 se realizó únicamente una capacitación de inducción e identidad institucional dirigida exclusivamente al personal administrativo. Su asistencia fue de 122 personas de 801 que integraban al personal administrativo. En cuanto a una carrera administrativa, no existen planes de carrera claramente definidos para cada uno de los puestos de la organización. No se aplica el proceso formal, estandarizado y periódico de evaluación del desempeño en sus dependencias.

A mayo del 2008, se habían implementado recomendaciones para mejorar la eficiencia en la organización funcional de la CGC, especialmente en cuanto a procesos automatizados y segregación de funciones. Lo referente a administración de personal, monitoreo, reporte y control, comunicación, cumplimiento legal, definición de puesto y nomenclatura la eficiencia aún no es satisfactoria. Si bien al segundo semestre del 2008 se inició un proceso interno de reestructuración, aún hay áreas que requieren de atención para promover o aumentar su eficiencia.

#### **9.5.2. Desafíos a superar**

En el año 2006 se identificaron los principales desafíos que debe afrontarse para transformar a la Contraloría General de Cuentas en un órgano contralor eficiente y eficaz. Los desafíos continúan vigentes<sup>168</sup>.

**Facilidad para la comisión de actos de corrupción.** El marco legal vigente (2002) no es suficiente para asegurar la calidad del gasto, la transparencia y la probidad en las entidades que recolectan, invierten o administran recursos públicos. La intervención de la CGC en sus funciones de control gubernamental en materia de la calidad del gasto público y de la probidad de los funcionarios y empleados públicos, está insuficientemente respaldada por el marco legal vigente. De tal manera que se hace necesario reformar la normativa actual especialmente en materia de Presupuesto, Contrataciones del Estado, Servicio Civil, Fideicomisos así como la tipificación de nuevos delitos dentro del Código Penal tales como el enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, soborno transnacional, utilización de información privilegiada, omisión de declaración jurada patrimonial de funcionarios. También se considera

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*

<sup>168</sup> Coalición por la Transparencia (alianza estratégica conformada por CIEN, Acción Ciudadana y Cámara de Comercio de Guatemala). Guatemala, octubre 2006.

conveniente crear una normativa específica para la fiscalización de las denominadas entidades especiales que incluye a las organizaciones no gubernamentales (ONG), contratistas privados y fideicomisos.

**Asignación del presupuesto de la CGC.** La asignación presupuestaria para la CGC se hace sin los debidos criterios técnicos. No se cuenta con una evaluación del desempeño institucional en la auditoría gubernamental, en el control de la probidad o en la identificación del enriquecimiento ilícito. La CGC carece de planes estratégicos, con sus respectivos indicadores, que demuestren el cumplimiento de sus objetivos, metas programáticas y de proyectos; por lo que no existen elementos para asegurar que un incremento anual de los recursos financieros asignados en el presupuesto de la institución le ha permitido y permitirá cumplir adecuadamente sus funciones. En la medida que esto sucede el funcionamiento de la CGC tendrá poco impacto y no alentará la cultura tributaria, la rendición de cuentas, la transparencia en la función pública.

**Insuficiente desarrollo metodológico para la auditoría gubernamental.** Existen algunas debilidades en los procesos de programación, planificación (implementación, evaluación y seguimiento), alcance y ejecución del control gubernamental, así como en la focalización del esfuerzo de auditoría, en la institucionalización de normas y procedimientos y en la administración de la información derivada de auditorías gubernamentales. El ejercicio de auditoría gubernamental debiera ampliarse hacia una perspectiva de calidad del gasto y no limitarse a la auditoría financiera. De acuerdo con su mandato general, la CGC debe fiscalizar al total de entidades sujetas de control. Por otra parte, la insuficiente institucionalización de normas y procedimientos, la escasa supervisión, el corto período de tiempo asignado para la realización de una auditoría, hace posible que puedan darse acciones al margen de las normas y de los procedimientos establecidos durante las auditorías. También se hace necesario fortalecer el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) para que funcione con el nivel de seguridad apropiado para los activos de información que contiene.

**Auditoría interna poco efectiva.** El sistema de auditoría interna de las instituciones no contribuye efectivamente al proceso de control gubernamental y permite la ejecución de recursos públicos al margen de la normativa y control interno requerido por la CGC. Las unidades de auditoría interna deben profundizar en el control de los ingresos, gastos y bienes públicos asignados a las entidades. Sin embargo, estas funciones no siempre se ejercen con la efectividad requerida y esto conlleva al deterioro de la legitimidad de las instituciones públicas por constantes denuncias de ineficiencia e ineficacia.

**Limitaciones del sistema de control de probidad.** La CGC, a través de la Dirección de Probidad, no conoce con precisión el número de personas jurídicas individuales obligadas a presentar la declaración jurada patrimonial, pese a que la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos establece los sujetos obligados a presentar dicha declaración. La Dirección de Probidad no tiene capacidad coercitiva para exigir el cumplimiento de dicha obligación.

**Falta de la carrera administrativa.** La CGC no cuenta con una política de recursos humanos ni con procesos de reclutamiento y selección que garanticen la idoneidad del personal contratado; además carece de especialización de los recursos con que cuenta la institución, la falta de procedimientos de evaluación del desempeño y la inexistencia de una carrera del auditor gubernamental. No hay correspondencia entre el número de cargos administrativos y operativos respecto del número de auditores gubernamentales. El desarrollo de la carrera administrativa del auditor gubernamental se considera una acción estratégica para fortalecer la estructura y los procesos de gestión de los recursos humanos en cuanto a remuneraciones, perfiles de puestos, capacitación, asistencia técnica y evaluación del desempeño.

### **9.5.3. Lineamientos para mejorar la provisión de servicios de forma descentralizada**

**Objetivo general.** Mejorar el control o fiscalización del Estado.

**Objetivo específico 1.** Legislar la normativa general acorde a las funciones que se desea ejecute la Contraloría General de Cuentas.

Se debe contar con un marco normativo que propicie la efectividad del trabajo de la CGC para que cumpla con eficiencia y eficacia las funciones encomendadas legalmente, desarrollando y normando controles internos que permitan erradicar la corrupción, asegurar la calidad del gasto, transparencia y probidad en las entidades que recolecten, invierten o administran recursos públicos.

a. Corto plazo (hasta 2 años)

- Revisar y modificar la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. En el Congreso de la República se cuenta con varias iniciativas de ley tendientes a modificar la ley, ninguna de las cuales ha sido aprobada hasta el momento<sup>169</sup>. Entre otros, la normativa debiera incluir el desarrollo de normas para la fiscalización de entidades especiales que incluya a organizaciones no gubernamentales, fideicomisos, y contratistas privados. También se deben fortalecer las funciones de control interno y coordinar su funcionamiento con la CGC mediante la estructuración de sistemas y procedimientos generales de control gubernamental.
- Revisar y modificar el Código Penal. La falta de tipificación de ciertos delitos, impide que la Contraloría pueda impulsar acciones para la aplicación de sanciones más drásticas y disuasivas. Debe impulsarse la reforma del Código para la inclusión de los delitos de enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, soborno transnacional, utilización de información privilegiada, omisión de declaración jurada patrimonial de funcionarios, obstrucción al acceso a la información, por ejemplo.

**Objetivo específico 2.** Recursos presupuestales asignados conforme a planes operativos anuales de auditoría gubernamental y probidad.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años)

- Fortalecimiento e instrumentación de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación del desempeño institucional. Esto se logra a través de planes de auditoría gubernamental basado en gestión por resultados utilizando como insumo el proceso presupuestario.

**Objetivo específico 3.** Desarrollar la capacidad de fiscalización.

Institucionalizar metodologías de auditoría gubernamental para un efectivo control de la probidad y la calidad del gasto público mediante el fortalecimiento de la auditoría gubernamental.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años)

- Desarrollo de auditorías con criterios de focalización, para lo cual se deben desarrollar dichos criterios y aplicarlos en todas las auditorías que se ejecuten en un mismo período.
- Un sistema de auditoría gubernamental con un nivel de seguridad apropiado para los activos de información que contiene.

---

<sup>169</sup> A junio de 2011 no se ha aprobado ninguna modificación a la Ley de la Contraloría de Cuentas.

**Objetivo específico 4.** Desarrollar el Control gubernamental de manera efectiva y oportuna sobre la base de procesos de auditoría interna determinados por la CGC.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años)

- Fortalecer las unidades de auditoría interna. Esto implica llevar a cabo una restructuración de las unidades de auditoría interna de acuerdo a requerimientos de la CGC; el diseño y ejecución de programa de asesoría, capacitación y actualización para auditores internos sobre normas, manuales y guías; así como el diseño y ejecución de programa de difusión de resultados de evaluación del desempeño de la auditoría interna en materia de: calidad del gasto, independencia de la auditoría interna, estabilidad de auditores internos que muestran efectividad en el cumplimiento de sus funciones.
- Monitorear el cumplimiento de normas de auditoría interna.

**Objetivo específico 5.** Capacidad de prevención de prácticas corruptas de empleados y funcionarios públicos con un sistema de probidad efectivo.

a. Mediano plazo (2 a 4 años)

- Modernizar la Subcontraloría de Probidad, con desarrollo de sistemas de información que faciliten el análisis de las declaraciones de probidad y la detección de casos de conflictos de interés. La modernización de los sistemas requiere la constante actualización y capacitación en los temas que se analizan, así como el desarrollo de guías y manuales para la correcta aplicación de la normativa. Así mismo, requiere de un efectivo sistema de información hacia las personas que se encuentren bajo la aplicación de la ley, de forma que constituya un sistema de probidad que acompañe el quehacer del funcionario y empleado público.

**Objetivo específico 6.** Desarrollar una carrera administrativa que facilite la continuidad y calidad profesional de la ejecución de las políticas, planes y programas de la CGC.

a. Mediano plazo (2 a 4 años)

- Diseñar una política de recursos humanos e implementar la carrera administrativa de auditoría gubernamental. La carrera debe basarse en los siguientes principios: nombramientos y ascensos basados en mérito; evaluación periódica del rendimiento en los puestos; capacitación constante.

**Objetivo específico 7.** Desarrollar una cultura de medición de desempeño institucional y de personas.

a. Largo plazo (de 4 a 6 años)

- Generar una “cultura” de la medición del desempeño institucional y de las personas. Se debe conformar un sistema de gestión del sector público en su conjunto que se desarrolle progresivamente y retroalimente los cambios institucionales a nivel de la CGC y otros organismos. Los cambios legislativos no son suficientes. La verdadera transformación implica afectar las organizaciones, los procesos, los sistemas y sobre todo, los recursos humanos responsables de su operación. El mejoramiento de la gestión pública propicia una gerencia por resultados (que llegue a constituir la “cultura organizacional” dominante) y ello otorga especial relevancia a los temas de medición del desempeño y control de gestión.

# 10. Con determinación: generando empresarios y empleados formales en Guatemala

---

Necesitamos guatemaltecos con determinación. Guatemaltecos con una determinación clara, con una fuerza de voluntad para superar los obstáculos que se les anteponen. Guatemaltecos que, como empresarios, tengan la determinación de explorar nuevos mercados, ofrecer nuevos productos y servicios; que hagan crecer sus negocios. Guatemaltecos que, como trabajadores, sean altamente productivos y tengan la determinación de incrementar sus habilidades, destrezas y conocimientos para que su trabajo sea mejor remunerado. Guatemaltecos que, como políticos, sepan reconocer las dificultades de hacer negocios en Guatemala y tengan la determinación de favorecer la creación de más y mejores empleos.

Durante las últimas dos décadas, el crecimiento de Guatemala ha sido modesto. El Producto Interno Bruto -PIB- apenas ha logrado mantener un crecimiento de aproximadamente 3%, escasamente por arriba de la tasa de crecimiento de la población de 2.6%, a lo que se agrega que ha sido muy vulnerable a las condiciones externas del país. A este ritmo de crecimiento económico, el país duplicaría sus ingresos en más de 20 años, mientras otros países en desarrollo lo están haciendo en menos de una década. Pero tardará muchas décadas más para duplicar el PIB per cápita. Además, cuando se compara este crecimiento con las tasas de pobreza y otras necesidades sociales, el mismo resulta insuficiente.

Los Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021 proponen, en el Área Económica, como objetivo principal “mejorar el crecimiento económico”. No sólo se habla de acelerar el crecimiento, sino también de mejorar las características del mismo, permitiendo que el mismo se traduzca en mayores oportunidades para la mayor cantidad de guatemaltecos. Para ello, se trabajó en las siguientes áreas: a) mercado laboral; b) MIPYMES; c) comercio exterior; d) competitividad del área rural; e) infraestructura logística; y, f) servicio eléctrico.

## 10.1. Reformando el mercado laboral

El crecimiento económico reciente en Guatemala apenas supera la tasa de crecimiento poblacional. A dichas tasa resulta muy difícil resolver los problemas de falta de empleo y pobreza. A ello se agrega que dicho crecimiento es explicado en mayor parte por la acumulación de capital físico. La participación de la mano de obra en este proceso ha venido reduciéndose en el tiempo y representa, en promedio, menos de la quinta parte de la tasa de crecimiento observada. Situación que incide de manera directa con la fracción del PIB que termina llegando a manos de los trabajadores. Reconociendo esta situación, la presente sección aborda la necesidad de replantear el funcionamiento del mercado laboral.

### 10.1.1. Situación actual<sup>170</sup>

**La mayoría de los trabajadores son jóvenes.** Para entender la dinámica del mercado laboral guatemalteco hay que partir de las características demográficas del país. Guatemala es un país joven y con familias numerosas. Las proyecciones demográficas estiman que para el 2010 la población total alcanzó los 14.4 millones de personas; 70% de ella menor de 30 años y un poco más de la mitad (53%) menor de 20 años (INE, 2002). En el quintil más pobre de la población las familias son de 5.5 miembros; en el quintil más alto son las familias son de 3.3 personas. Además, Guatemala tiene la tasa de crecimiento poblacional más alta de Centroamérica, 2.46 por cada 100 habitantes (CEPAL, 2009) y una tasa de natalidad de 4.15 hijos por mujer<sup>171</sup>.

**El tamaño de la fuerza laboral.** La cantidad total de ocupados asciende a 4.45 millones de personas, un 35.6% de la población total, a esto se le conoce como la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>172</sup>. Un valor relativamente bajo debido a que la Población en Edad de Trabajar (PET) (15 años o más) equivale a un 58% de la población total, es decir, la tasa de participación, que mide el porcentaje de la PET es PEA, es de 63%.

Por último, sobresalen dos datos. Primero, el desempleo es de 3.3% de la PEA<sup>173</sup>. Segundo, se estima que cada año se suman unos 200 mil jóvenes a la fuerza laboral. (ENEI, 2004).

**Los trabajadores tienen bajos niveles de escolaridad.** La PEA es mayoritariamente urbana, masculina y con poca educación escolar. La PEA urbana en el 2004 era de 51.7% (ENEI, 2004). Dos terceras de la PEA son hombres (64.7% de la PEA en el 2004). Dentro quienes efectivamente se encuentran trabajando, la cuarta parte no tiene ningún nivel educativo y un 30% adicional no concluyó la primaria. Solamente el 3% de la población ocupada terminó la educación superior. De los que carecen de escolaridad, 89.7% no sabe leer ni escribir (ENEI, 2004).

**Los servicios son la principal fuente de empleo a nivel nacional pero la agricultura es la que más empleo genera en el área rural.** La mitad de la PEA labora en el sector servicios; un 36% en actividades agrícolas y un 14% en la industria. No han existido cambios significativos en esta composición durante la última década. Dentro del sector servicios el 47% de los ocupados laboran en actividades comerciales. El 83% de los trabajadores que laboran en el sector agrícola viven el área rural; el 28% y 37% de quienes laboran en los servicios y la industria lo hacen en el área rural.

**La mayoría de guatemaltecos trabaja por cuenta propia.** El 55% de los ocupados en el 2004 laboraban de manera independiente (eran dueños de su empresa o trabajan por cuenta propia). En el área rural el 46% trabajan de manera independiente; en el área urbana este porcentaje alcanza el 65%. En el área urbana, 20% de los ocupados labora en empresas entre 6 y 30 trabajadores y otro 20% en empresas de más de 30 trabajadores; en el área rural los porcentajes son 15% y 10% respectivamente.

---

<sup>170</sup> Las cifras presentadas en este diagnóstico provienen del documento titulado "El Mercado Laboral Contemporáneo y sus Tendencias Futuras" Maul, et al. (2007) y de las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI).

<sup>171</sup> Honduras tiene una tasa de crecimiento poblacional de 1.99%, Costa Rica de 1.66%, El Salvador de 1.62% y, la más baja, Nicaragua de 1.31%.

<sup>172</sup> La PEA mide el número de personas que están trabajando o están buscando trabajo de forma activa

<sup>173</sup> Según la base de datos del Banco Mundial, World Development Indicators, Guatemala tiene la tasa de desempleo más baja de Centroamérica como porcentaje de la PEA: El Salvador (2003) 7%, Costa Rica (2003) 7%, Honduras (2003) 8% y Nicaragua (2003) 8%.

**La mayor parte del empleo es de tipo informal.** Según la definición utilizada por el INE, la informalidad laboral alcanzó el 72% en el año 2006<sup>174</sup>. En el área rural este porcentaje alcanza el 85% de los ocupados mientras que en el área urbana se reduce al 59%. La participación en la economía informal no es independiente de la edad. La tasa de informalidad entre los trabajadores comprendidos dentro de los 25 a los 34 años de edad es de 66% aproximadamente; la tasa de informalidad sube en la medida que el trabajador tiene más edad, llegando a niveles cercanos al 90% a partir de los 60 años de edad.

Una medida alternativa es la participación de los empleados en el seguro social. De los 4.45 millones de personas ocupadas solamente 1.1 millones de ellas está registrada en el IGSS, un 20% del total.

**La incidencia de la informalidad en el empleo crece con la falta de educación.** Cerca del 90% de todos los trabajadores ocupados que carecen de escolaridad se encuentran en la informalidad; cerca del 80% de todos los que carecen de primaria completa laboran informalmente; una tercera parte de quienes completaron secundaria laboran en el sector informal.

**La informalidad es principalmente agrícola.** En el 2004 el 95% de los trabajadores en actividades agrícolas eran informales; 65% en servicios; y, 66% en industria. Este porcentaje incrementó desde el 2000, cuando la informalidad era del 91% en el sector agrícola y 61% y 57% para el sector de servicios e industria respectivamente.

**Los trabajadores complementan sus ingresos laborales con otras fuentes de ingreso.** El ingreso laboral promedio de los ocupados en el 2004 ascendió a Q 1,598 al mes; los ingresos no laborales representaron un 54% del total del ingreso total de los ocupados. De los ingresos no laborales, el 87% son ingresos de capitales o por transferencias, siendo las remesas el rubro de mayor importancia con un valor promedio de Q.939 al mes.

**Mientras más grande sea la empresa menor es la incidencia de pobreza laboral.** La tasa de incidencia de pobreza, medida como el porcentaje de empleados que ganan menos de dos dólares por día, supera el 30% de los trabajadores en empresas de menos de 10 trabajadores. En la medida que la empresa supera este tamaño se reduce la incidencia de pobreza. La proporción de trabajadores que ganan menos de dos dólares por día en empresas de más de 101 trabajadores es de 6% del total de trabajadores.

**Las mayores tasas de incidencia de pobreza se reportan entre los trabajadores del sector agrícola.** El 14.5% de los trabajadores en el sector servicios ganan menos de dos dólares por día. En la industria este indicador es de 22.1%; en el sector agrícola es 47%. En el sector formal la proporción de personas que ganan menos de dos dólares por día es igual de 5%; en el sector informal es 34.8%.

**El contexto institucional es poco conducente para la sobrevivencia de las empresas.** Aunque según el Monitor Global de Emprendimiento (GEM por sus siglas en inglés) el 19% de todos los adultos se encuentran iniciando un negocio, éstos no se traducen necesariamente en empresas viables y longevas. Solamente un 5% de los emprendedores encuestados por el GEM dijeron estar al frente de un negocio establecido (con más de tres años y medio de operación). La mayoría de emprendimientos desaparecen

---

<sup>174</sup> La medición incluye a trabajadores por cuenta propia o trabajadores independientes que cuentan con un nivel educativo bajo y cuyos negocios son pequeños, trabajadores domésticos, trabajadores no remunerados y los trabajadores dependientes que laboran en establecimientos privados con cinco o menos trabajadores. Las estimaciones aquí presentadas difieren de las cifras oficiales ya que se está utilizando la definición de la Población en Edad de Trabajador como cualquier persona que 15 o más años de edad, no la definición basada en 10 años o más como se acostumbra en las cifras oficiales.



antes de este tiempo, llevándose consigo los empleos y la fuente de ingresos para trabajadores y dueños. Iniciar y mantener un negocio en Guatemala no es fácil<sup>175</sup>. El GEM también muestra que el 64% de los expertos entrevistados creen que iniciar negocios en Guatemala es complicado y un 67% que los trámites y procesos representan una dificultad importante para nuevos negocios en crecimiento.

#### **10.1.1. Desafíos a superar**

**Mercado laboral dual difícil de superar.** Guatemala se caracteriza por la dualidad de su mercado laboral: un mercado laboral cubierto por la legislación, formal y organizado y un mercado informal, no cubierto por la ley y disperso a lo largo del país. En el primero se ganan mejores salarios, existe protección de los derechos laborales y se goza de la seguridad social; en el segundo los ingresos son menores, no se cuenta con protección legal se y carecen de mecanismos de aseguramiento.

En el primero la legislación laboral convierte al trabajador en un costo fijo para las empresas, lo cual encarece el costo unitario de la mano de obra mayor y genera incentivos para sustituir la mano de obra por capital y utilizar tecnologías ahorradoras de mano de obra. Situación que se deriva de la poca relación que guarda la legislación laboral en torno a salarios, prestaciones y condiciones laborales con la productividad de los trabajadores. La sustitución de mano de obra por capital y la adopción de tecnologías ahorradoras de trabajo hacen del sector organizado una “isla” de altos salarios, estabilidad en el trabajo y protección de los derechos laborales. El sector informal está constituido por un “océano” de trabajadores con bajos ingresos y sin mayor protección de sus derechos laborales. El objetivo global de largo la política laboral debería ser eliminar esta segmentación entre el sector organizado del mercado y el sector informal.

A pesar de que los trabajadores informales saldrían beneficiados de eliminar esta segmentación, en la práctica tienen pocos incentivos para demandar los cambios. Primero, dado su gran número y escasa organización constituyen un grupo de interés difuso. Segundo, dos de lo más potentes mecanismos que brindarían mejores oportunidades a estos trabajadores necesitan tiempo para dar sus resultados. Al unir el interés difuso con horizontes cortos de planeación no se generan los incentivos necesarios para que el sector informal demande un cambio de enfoque en la política laboral.

**El crecimiento económico no alcanza para solucionar la falta de empleo.** La demanda de empleo es una demanda derivada del crecimiento económico. Ahora bien, dado el ritmo de crecimiento poblacional y los millones de trabajadores en el sector informal del mercado, el crecimiento económico por sí solo puede resultar insuficiente para absorber a toda esta población dentro del sector organizado del mercado laboral. Si la economía creciera al 10% por año y el empleo en el sector organizado creciera al mismo ritmo que la economía, en 10 años se podría cuadruplicar el tamaño del sector organizado. Aun así no todos los trabajadores tendrían un empleo en el sector formal.

Lamentablemente, la realidad es un poco más complicada. La intensidad empleo formal del crecimiento se ha reducido en las últimas décadas<sup>176</sup>. Entre los 60's y los 80's era aproximadamente de uno a uno; en las últimas dos décadas esta tasa se redujo, aproximadamente, a la mitad de ese valor (por cada 1% de crecimiento en económico el empleo formal crece, aproximadamente, un 0.6%)<sup>177</sup>. Dada esta intensidad empleo se requeriría un crecimiento económico de 17% por año para cuadruplicar el tamaño

---

<sup>175</sup> En términos internacionales, según el *Doing Business* la Guatemala ocupa hoy la posición 154 a nivel mundial en este indicador.

<sup>176</sup> Esta tasa mide el cambio porcentual en el empleo derivado por cada punto porcentual de crecimiento económico.

<sup>177</sup> Maulet.al, Bolaños (2007).



del sector organizado en 10 años, una cifra a todas luces muy difíciles de alcanzar. Por más acelerado que fuera el crecimiento económico es casi imposible pensar que la economía pueda crecer a esas tasas.

Ello se puede observar en el siguiente dato. Según cifras del Banguat, en la última década el crecimiento ha sido cercano a 3%, creándose únicamente alrededor de 20,000 empleos formales por año, el equivalente al 10% de la cantidad de jóvenes que se suma año con año al mercado laboral<sup>178</sup>.

La reducción en la intensidad empleo no debe causar sorpresa. La transición de la economía global hacia sectores basados en capital, tecnología y conocimiento ha disminuido la importancia de la mano de obra para el crecimiento. Las rigideces en el mercado laboral encarecen el costo unitario de la mano de obra y convierten al trabajo en un factor fijo dentro de la producción, lo cual genera un sesgo en favor de procesos productivos intensivos en capital.

**Empresas con poca inversión y trabajadores con poco capital humano.** Los bajos niveles de inversión en capital físico y humano dificultan la creación de empleo. Los bajos niveles de inversión, característicos de una economía abundante en mano de obra, explican el tipo de ocupaciones de los trabajadores guatemaltecos, sus bajos niveles de productividad y los bajos salarios. La tasa de inversión en Guatemala es ligeramente mayor al 15% respecto del PIB, porcentaje menor a la media Latinoamericana que está por encima del 24% según datos del Banco Mundial y muy por debajo de la tasa de China que alcanza el 48.74 %<sup>179</sup>. Esta situación afecta de manera directa la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo y aumentar los niveles inversión por trabajador en el país.

El bajo nivel de escolaridad formal de la mayoría de la población impide la movilidad de estos trabajadores hacia sectores más productivos de la economía, obligándolos a permanecer en la agricultura y la informalidad. El entorno social de los trabajadores guatemaltecos, caracterizado por altos niveles de ruralidad, mala salud y desnutrición, son otro factor que inciden en el tipo de trabajos disponibles para el guatemalteco promedio. La gran mayoría de trabajadores son muy jóvenes, lo que limita la posibilidad de compensar la falta de educación con experiencia laboral. La experiencia laboral, cuando existe, tampoco es de gran ayuda debido a que la mayoría de trabajadores no tienen la oportunidad de mejorar sus habilidades a través de programas de capacitación en el trabajo (ver Capítulo 8).

**Marco institucional actual es poco propicio para la inversión.** Los niveles de certeza jurídica y protección a la inversión son bajos, lo mismo que el acceso y costo del financiamiento<sup>180</sup>. Según los últimos resultados del *Doing Business* (2011)<sup>181</sup>, el país ha empeorado en su calificación de protección a la inversión, ubicándose en el puesto 132 de 183 países en el 2011. Los peores componentes calificados de éste índice son los relacionados a la transparencia en las transacciones y certeza jurídica. Asimismo, el país muestra un detrimento en el cumplimiento de contratos y en el costo de cierre de empresas. El índice de calidad institucional al 2011 indica que Guatemala se encuentra en el puesto 103 de 183 países y obtuvo únicamente el 42% de la puntuación máxima posible.

---

<sup>178</sup> Nótese que este cálculo no considera a todos los trabajadores que se encuentran ya en el subempleo y desempleo, los cuales ascienden a 22% de los ocupados.

<sup>179</sup> Datos provenientes de CEIC y los datos más recientes de cuentas nacionales (SNA 2008 GDP Valuación a precios de mercado).

<sup>180</sup> *Doing Business* (Banco Mundial 2010).

<sup>181</sup> El índice *Doing Business* diagnostica los distintos factores facilitan el hacer negocios en una economía, con la finalidad de poder realizar comparaciones entre países y a través del tiempo.

**Emprendedores poco sofisticados y empresas mal administradas limitan el aprovechamiento de oportunidades de negocios y para crear empleos.** El 48% de quienes inician negocios tienen una educación igual o menor a educación primaria; la mayoría son trabajadores por cuenta propia y emplean pocas personas. El 35% de las personas que inician un negocio lo por su propia cuenta, sin empleados, y el 63% emplean menos de cinco personas (seguramente familiares o personas conocidas) (GEM, 2010). Según el GEM dos terceras partes de los negocios en Guatemala tienen un nivel de capitalización menor a Q 20 mil, equivalente a un poco más de cuatro canastas básicas; una cuarta parte de los negocios una capitalización inferior a Q5 mil. Este contexto institucional hace que el tipo de oportunidades de negocios, productividad y empleos que ofrecen este tipo de unidades productivas sea muy precario.

Lo anterior es importante porque para la creación de empleo se requiere de emprendedores y empresas viables. Aunque es obvio, muchas veces se pasa por alto que para crear empleos se necesitan empresas viables; que para generar estabilidad laboral se requiere de empresas que sobrevivan a lo largo del tiempo, y; que para generar salarios más altos se requieren empresas más grandes y formales. En pocas palabras, si se quiere generar más empleo hacen falta más empresas. La poca disponibilidad de programas de apoyo para consolidar emprendimientos y para mejorar la capacidad administrativa de los emprendedores incide negativamente en las probabilidades de sobrevivencia de las empresas. A lo que se suma un marco institucional poco propicio y amigable con el emprendedor y su importancia para el desarrollo económico y la generación de empleo.

**La fijación del salario mínimo no guarda relación con la productividad laboral.** El salario mínimo en términos reales aumentó de manera sostenida entre 1998 y el año 2004 (ver **Gráfica 10.1**). Entre el 2005 y el 2007 se observa una leve erosión del poder adquisitivo del salario. A partir del 2008 el salario retoma su tendencia hacia el alza. Desde la perspectiva de los empleadores el aumento en el salario en estos últimos doce años puede representar un problema de no estar acompañado por mayor productividad de la mano de obra. Durante el periodo 1998-2010 la producción creció en 3.41% por año y el empleo formal en 1.86% por año, lo cual se traduce en una tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo de 1.55% por año. Es decir, un crecimiento acumulado de 20.27 en la productividad promedio durante dicho período mientras que el salario mínimo creció en 35% en términos reales durante el mismo período<sup>182</sup>.

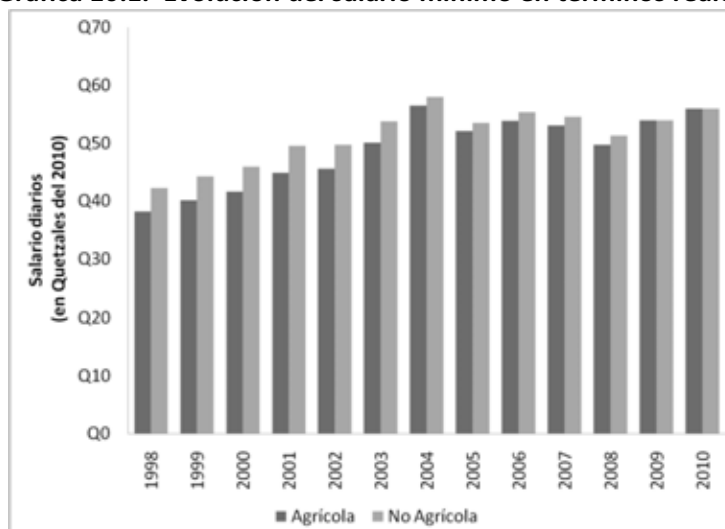
**El salario mínimo no se cumple, especialmente en trabajadores vulnerables.** Desde la perspectiva del desempleo la tendencia alcista en el salario mínimo representa una presión adicional sobre dicho fenómeno<sup>183</sup>. La distribución de los salarios del país indica que alrededor de un 70% de los ocupados devengan un salario menor al mínimo establecido (INE 2010), sugiriendo que el salario mínimo en lugar de ser un límite inferior a las retribuciones se convierte en una cota máxima. Más del 70% de las mujeres, los indígenas y los jóvenes y más del 80% de la población en área rural ganaron menos que el mínimo en el 2010.

---

<sup>182</sup> Cálculos realizados con información del BANGUAT relativas al PIB y los afiliados al IGSS.

<sup>183</sup> Suponiendo que los trabajadores marginales que salen desplazados a causa del salario mínimo no son reemplazados por trabajadores con una productividad que amerite el pago más elevado.

**Gráfica 10.1. Evolución del salario mínimo en términos reales**



Fuente: Cálculos propios información del Banguat e información histórica de la legislación laboral guatemalteca.

**Los beneficios no salariales son tan importantes como el propio salario.** Uno de los temas más importantes para la creación de empleos es el nivel de remuneración de los trabajadores, el cual incluye tanto al salario como a los beneficios no salariales y los impuestos al trabajo. En Guatemala estos pagos representan más del 80% de sobre-costos respecto al salario mínimo<sup>184</sup>.

**La parcialización de las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la regulación encarecen las relaciones laborales.** La falta de recursos humanos debidamente capacitados y remunerados y el énfasis en la protección de los derechos del trabajador propician la interpretación parcializada de la regulación, las cuales comúnmente gravitan en contra de los intereses del empleador y generan incertidumbre acerca de la evolución futura del costo de la mano de obra<sup>185</sup>.

Dentro de la estructura del ministerio es la Inspectoría General de Trabajo -IGT-, el principal mecanismo de vigilancia y resolución de conflictos. Aunque se han realizado esfuerzos por mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios, aumentar sueldos, renovar la plantilla, incrementar su presencia en el interior del país, el principal limitante es el bajo presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión (0.11% del presupuesto nacional)<sup>186</sup>. Situación que limita seriamente la posibilidad de desarrollar capacidades preventivas, pero también de castigar a quienes, más allá de interpretaciones parcializadas, incumplen con la ley.

**La legislación laboral guatemalteca no está diseñada para favorecer la flexibilidad funcional de las empresas.** La flexibilidad funcional de las empresas es vital para el proceso de adaptación de las empresas al nuevo entorno competitivo global, a la constante presión por innovar y al cambio

<sup>184</sup> En Costa Rica o en El Salvador éstos representan menos del 64%.

<sup>185</sup> Conclusiones de las mesas de trabajo entre grupos de expertos laborales.

<sup>186</sup> Los recursos con los que cuentan los Ministerios de Trabajo son limitados y los presupuestos dirigidos a los asuntos laborales propiamente, representan un porcentaje mínimo del Presupuesto Nacional (0,11% en Guatemala, 0,13% en República Dominicana; 0,15% en Nicaragua; 0,21% en El Salvador; 0,23% en Costa Rica; y 0,30% en Honduras). Estos recursos van desde los US\$2 millones hasta los US\$17 millones (Boletín de Trabajo 9: Las inspecciones de trabajo de Centroamérica y República Dominicana en números, Organización Internacional de Trabajo, 2011).

tecnológico. Empresas con flexibilidad funcional pueden recurrir a la reorganización funcional de la plantilla laboral antes de recurrir al despido y contratación de nuevos trabajadores.

La legislación laboral guatemalteca no le presta atención a la flexibilidad funcional de las empresas pues lleva como marco interpretativo una empresa protegida de la competencia, típica de la época del Modelo de Sustitución de Importaciones, con un elevado número de obreros, que explota amplias economías de escala y que elabora productos homogéneos. Al hacerlo, ignora que la competencia internacional demanda de las empresas actuales suficiente flexibilidad funcional para ofrecer mayor calidad, diversidad de productos, menores tiempos de entrega y un mejor servicio de pre y post-venta.

Dichas leyes complican la expansión y supervivencia de nuevas empresas; MIPYMES; empresas enfocadas en la calidad del producto y en diversificar su producción; empresas que afrontan la competencia internacional; y, empresas que cuentan con inversiones en capital social y humano. Algunos de los problemas identificados para la generación de empleos e ingresos en estas empresas son<sup>187</sup>:

- Actualmente no se permite el trabajo por tiempo parcial. Al no permitirse este tipo de trabajo se encarece atender picos productivos.
- La estructura de contratación es rígida. Existen limitaciones para la contratación por obra terminada y por plazo fijo, sujetas a un proceso discrecional por parte del Ministerio de Trabajo. Aunque se argumenta que esta es una excusa para evitar el pago del salario mínimo, existen numerosas oportunidades beneficiosas para todas las partes de poderse utilizar libremente esta figura.
- A lo anterior se agrega que la legislación permite que se transacciones comerciales continuadas se asimilen como una relación laboral. La parcialización de la justicia en favor de los trabajadores favorece el oportunismo por parte de proveedores externos de servicios. Lo cual limita la posibilidad encadenamiento con micro y pequeñas empresas, comerciantes individuales y profesionales.
- La obligación de mantener un porcentaje mínimo de trabajadores nacionales trabajando para la empresa disminuye las posibilidades de empresas nacionales de poder competir en el mercado exterior. De especial importancia son las restricciones para contratar extranjeros en puestos técnicos y de dirección, y las restricciones para remunerar a estas personas. La norma ignora la necesidad de atraer extranjeros dotados de un capital humano que resultarían muy costoso de construir en el país. Además, que no se reconoce la complementariedad que existe entre los trabajadores extranjeros altamente capacitados y los trabajadores nacionales con bajo capital humano.
- La legislación laboral dificulta la contratación de trabajadores jóvenes, al no contar con esquemas de contratación que motiven el uso de la figura del aprendiz. Dicho régimen laboral debiera de ser mucho más flexible para que exista el interés por parte del empleador para capacitar a trabajadores de baja productividad.
- El sobre-costos de las horas extras puede convertirse en un obstáculo a la competitividad de las empresas guatemaltecas. Entre las actividades que más afectadas se ven por estas medidas se encuentran las empresas que dependen de procesos productivos continuos, que necesitan resolver picos productivos estacionales y las empresas que necesitan adaptarse a los horarios de otros países.

---

<sup>187</sup> Esta sección se base en Maul, et.al. (2007) y CIEN (2004).

### **10.1.1. Lineamientos para generar más empleados y empresarios formales**

**Objetivo general.** Generar las condiciones para que los guatemaltecos tengan mayores oportunidades de empleo y mayores oportunidades de ingreso.

Para lograr este objetivo es necesario eliminar la segmentación del mercado laboral entre un el organizado y el sector informal. Una necesidad social frente a la globalización, avance tecnológico y la necesidad de brindar mejores oportunidades a los guatemaltecos.

**Objetivo específico 1.** Construir un nuevo consenso social en torno a la importancia de la generación de empleo formal en el país.

**a. Corto plazo (hasta 2 años)**

- La creación de empleo de calidad debe ser declarada prioridad número uno de la política económica del nuevo gobierno.
- Volver prioridad de la política laboral a nivel nacional sea que la IGT vele por la protección de todos los trabajadores guatemaltecos, en el sector formal e informal.
- Crear el Gabinete de Empleo bajo la dirección de la Presidencia para liderar los esfuerzos del sector público paracumplir con los dos objetivos anteriores.

**b. Mediano plazo (de 2 a 4 años)**

- El MTPS debe facilitar un proceso de diálogo continuo entre asociaciones laborales, patronales y gobierno destinado a construir lazos de confianza entre las partes.
- El MTPS debe iniciar una campaña de concienciación entre los trabajadores y empresarios acerca de la importancia del cumplimiento de estándares laborales en el nuevo contexto competitivo internacional.
- Establecer un mecanismo de seguimiento del diagnóstico y recomendaciones de la fuerza de tarea del tema laboral.

**Objetivo específico2.** Construcción de una nueva institucionalidad laboral que permita un balance entre flexibilidad, estabilidad en el empleo y cumplimiento.

**a. Corto plazo (hasta 2 años):**

- Modificar jornadas laborales. Ratificar el Convenio 175 de la OIT.
- Realizar una campaña dentro del sector privado para mejorar la imagen de la IGT y sensibilizar al empresariado sobre la importancia del cumplimiento de las normas laborales en la competencia global.

**b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):**

- Fortalecer la IGT y los juzgados laborales mediante un programa permanente de capacitación de jueces e inspectores de trabajo. Aumentar la asignación presupuestas a la IGT para que pueda expandir sus funciones a todo el país, especialmente al área rural.
- Crear zonas geográficas de “dispensa parcial” de las regulaciones concernientes al salario mínimo, duración y clase de las jornadas, jornadas extraordinarias, formas de pago, condiciones para el despido, indemnización, trabajo de menores, trabajo de mujeres, aprendices, etcétera. Este tipo de zonas se establecerán de manera preferente en regiones geográficas pobres del país.
- Modificar los mecanismos de fijación del salario mínimo: El salario mínimo deberá revisarse muy ocasionalmente, por ejemplo, cada cinco años. La revisión deberá tomar en cuenta el costo de

vida de los trabajadores; los salarios de trabajadores en ocupaciones similares, y; la capacidad de las empresas para pagar dichos salarios. El objetivo del salario mínimo no es distorsionar la estructura de salarios a través de la fijación de un salario por encima de los que prevalecen en el mercado, sino validar los salarios existentes en el mercado y evitar que los patrones paguen menos de ese valor. Introducir criterios que permitan establecer diferenciaciones regionales y por tipo de ocupación.

- Establecer en ley la prohibición para que el Organismo Ejecutivo no puedan conceder bonificaciones salariales y no salariales de manera generalizada.

c. Largo plazo (de 4 a 10 años):

- Establecer una diferenciación en las regulaciones laborales según el tamaño de las empresas. Las empresas pequeñas estarán sujetas a una legislación que privilegie la libre negociación entre las partes y que reduzca la tutela del Estado sobre los derechos del trabajador en lo relativo a nivel de salarios, formas de pago, duración y clase de jornadas, formas de pago, condiciones para el despido, indemnización, trabajo de menores, mujeres y aprendices. Esta legislación se aplicaría únicamente a empresas de menos de 10 trabajadores.
- Establecer un listado de ocupaciones y actividades económicas en donde no aplican las regulaciones en cuanto al nivel de salarios, formas de pago, duración de jornadas y condiciones de contratación y despido.
- Mejorar la eficacia de la justicia laboral mediante la promoción del arbitraje privado: Una posibilidad para acelerar la toma de decisiones del sistema de justicia sería resolver algunas disputas en sede administrativa o someterlas a árbitros. Esta posibilidad debería ser una exigencia requerida por la ley previamente a recurrir a la instancia judicial correspondiente. Por ejemplo, en Estados Unidos los casos por accidentes de trabajo se discuten en sede administrativa y menos del 1% terminan en los tribunales. Dadas las características de la mayoría de los pleitos laborales que existen hoy en Guatemala es difícil encontrar una solución clara<sup>188</sup>.
- Limitar el monto de las indemnizaciones por despido. Introducir un sistema alternativo que mejore algunos de los problemas de la indemnización. Este esquema consiste en introducir un ahorro previo para los períodos de desempleo del trabajador, y es perfectamente consistente con los esquemas de previsión basados en la capitalización. No obstante debe imponerse un límite máximo al monto de dinero que las empresas están obligadas a pagar al trabajador. Una posibilidad es limitar el número de años que se reconocen legalmente como parte de la obligación.

**Objetivo específico 3.** Desarrollar un sistema destinado a mejorar las destrezas laborales de la población para aumentar su “empleabilidad” y productividad.

a. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Introducir en los contenidos de la educación pública y privada una cultura de creatividad e innovación para el trabajo.
- Ampliar la cobertura, tipo de educación vocacional y modos de provisión que ofrece el MINEDUC: Desarrollar alianzas empresas-escuelas para el desarrollo de destrezas para el trabajo. El MTPS debe elaborar un inventario de necesidades de capacitación en los sectores con mayor potencial competitivo y posibilidad de generación de empleo y hacerlo público.
- El MTPS debe retomar el papel de liderazgo que le corresponde en el desarrollo de una Política Nacional de Capacitación Técnica y Profesional orientada al desarrollo de destrezas generales

---

<sup>188</sup> La mayoría de los casos son por reclamos de la indemnización por despido.

enfocadas al uso de tecnología, computación, trabajo en equipo, negociación, relaciones humanas e idioma inglés.

- Fortalecer la figura del aprendiz como método de capacitación para el trabajo eliminando las rigideces legales en torno a esta figura e introduciendo reformas a las contribuciones obligatorias por concepto de capacitación y formación profesional. De establecerse restricciones, debe tenerse el cuidado que las mismas no terminen dificultando su uso. Debe tenerse en cuenta que dado que todas las actividades económicas tienen características distintas, no se puede generalizar la regulación para todos los aprendices. Por tanto, en la medida de lo posible, debe facilitarse la negociación entre las partes.

b. Largo plazo (de 4 a 10 años):

- El MTPS debe desarrollar un mecanismo permanente de evaluación del impacto de los resultados de los distintos programas públicos de capacitación técnica laboral.
- La Dirección de Capacitación y Formación Profesional debe desarrollar un sistema que permita dar a conocer la información respecto de la oferta privada y pública de capacitación técnico laboral.
- Transformar el role del INTECAP de una institución encargada de la provisión de servicios a un ente rector de los servicios de capacitación laboral.
- Abrir a la participación privada en la provisión de servicios de capacitación a las empresas, servicios que podrán ser financiados total o parcialmente mediante la contribución que hoy se dirige al INTECAP.

**Objetivo específico 4.** Establecer una política de emprendimiento orientada a promover la creación de nuevos negocios y viabilizar los existentes.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Iniciar una campaña de sensibilización respecto del papel que juegan los empresarios en la creación de empleo.
- Crear el Viceministerio del Emprendimiento dentro del Ministerio de Economía como instancia rectora que coordine y supervise las políticas y programas públicos relativos al emprendimiento y encargada del desarrollo de un plan estratégico para el desarrollo del emprendimiento en Guatemala.

b. Mediano plazo (de 2 a 4 años):

- Elaborar un plan estratégico para el desarrollo de sectores económicos basados en la innovación y tecnología y fomento a empresas con alta capacidad de creación de empleo.
- Establecer una red regional de Centros de Apoyo Empresarial encargados de proveer servicios de asistencia técnica-administrativa; apoyo legal a las empresas; programas de desarrollo de capacidades empresariales y asistencia en el cumplimiento de la normativa tributaria y laboral.
- Apoyar la creación de instancias público-privadas regionales que aglomeren a universidades, empresas de asesoría empresarial, formuladores de política, funcionarios públicos, autoridades locales y empresarios locales con el objeto de compartir información, diseminar buenas prácticas empresariales e influir en la política pública relativa a los negocios.



c. Largo plazo (de 4 a 10 años):

- Crear el Fondo Rural para la Innovación Empresarial enfocado en otorgar capital de riesgo y apoyo técnico para el desarrollo de planes de negocio y creación de empresas capaces de generar empleo manera permanente en el campo; apoyar financiera y técnicamente a graduados universitarios que quieran regresar a sus comunidades a iniciar nuevas empresas.
- Crear el Fondo para el Desarrollo Empresarial en Áreas de Pobreza con el objeto de fomentar la el empleo y la generación de ingresos en regiones pobres de Guatemala, mediante la creación de empresas, desarrollo de nuevas formas de comercialización y transferencia tecnológica. El fondo establecerá un programa de subsidios focalizados y sujetos a criterios de desempeño para apoyar estas actividades.

## 10.2. Incrementando la productividad de las MIPYMES

¿Porqué es necesario hablar de MIPYMES?

- Hay una alta proporción de propietarios y trabajadores ocupados en estas empresas y que pertenecen a hogares de bajos ingresos. Una mejora de las MIPYMES con potencial de mercado, basada en una mayor productividad, tiene un efecto importante y permanente en la mejora en la distribución del ingreso y el bienestar de los hogares.
- Las MIPYMES que se encuentran integradas a redes empresariales y muestran una fuerte orientación de mercado, presentan gran flexibilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados propios de una economía abierta. La flexibilidad de las empresas es una característica favorable e indispensable en el actual proceso de apertura comercial y la necesidad de generar crecimiento y empleos.
- La mayoría de las empresas localizadas en las áreas rurales en el país son MIPYMES, por lo que toda estrategia de desconcentración de la actividad económica, reducción de la pobreza y desarrollo rural, debe considerar la MIPYME.

### 10.2.1. Situación actual

**Caracterización y dimensionamiento del sector.** Las micro, pequeñas y medianas empresas se constituyen en un importante sector de la economía guatemalteca, no solo porque contribuyen con cerca del 40% del PIB, sino por su contribución en aproximadamente 80% en la generación de empleos<sup>189</sup>.

La clasificación exacta de las MIPYMES es compleja, por la heterogeneidad que presenta el sector, existiendo en Guatemala distintas definiciones utilizadas para su tratamiento en función de los objetivos perseguidos por las instituciones que las apoyan. El Ministerio de Economía, como ente a cargo de las políticas, cuenta con una definición contenida en el Acuerdo Gubernativo 178-2001, que utiliza el “número de empleados” como criterio para su categorización (Ver **Tabla 10.1**)<sup>190</sup>, y que será utilizado para fines de este apartado<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> De acuerdo a la FEPYME, 2009.

<sup>190</sup> Se considera que esta clasificación no es la más adecuada, y se sugiere que a futuro se vaya migrando hacia una más avanzada que incorpore otros elementos, como el nivel de ventas y el nivel de activos.

<sup>191</sup> Una de las grandes deficiencias que se presentan para la definición de políticas en este sector, es la insuficiente información sobre el mismo, de forma que se pueda hacer una distinción sobre su potencial, si son empresas de subsistencia o tienen



**Tabla 10.1. Dimensión de las MIPYMES por Segmento**

<b>Microempresas De 1 a 10 empleados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 95% del total de empresas del país (DINEL, 2008)</li> <li>- Ocupa al 77% de la PEA (ENCOVI, 2006)</li> <li>- 94% son microempresas de subsistencia</li> <li>- El Ingreso promedio mensual de los ocupados es de Q1,268 (ENEI, 2010)</li> <li>- 39% de las microempresas están en el sector agrícola, 13% en industria y 25% en comercio</li> <li>- Están organizadas legalmente en su mayoría como propietarios individuales</li> </ul>
<b>Pequeñas empresas de 11 a 25 empleados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genera el 7% de los ocupados (ENCOVI, 2006)</li> <li>- Los ingresos promedios de los ocupados en pequeñas empresas es de Q2,210 mensuales (ENEI, 2010)</li> <li>- 17% de las empresas están en el sector agro, 15% en industria y 19% en comercio</li> </ul>
<b>Medianas empresas de 26 a 60 empleados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generan el 4% del empleo (ENCOVI, 2006)</li> <li>- El ingreso medio de los ocupados por este sector es de Q 2,192 (ENEI, 2010)</li> <li>- Su organización jurídica es en su mayoría bajo una sociedad anónima</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la **Tabla 10.1**, el sector de las MIPYMES presenta una alta fragmentación y una alta concentración de unidades productivas micros empresariales. Además, las MIPYMES están presentes en todos los sectores económicos, pero las actividades agrícolas y comerciales predominan en el sector (con un 54% de participación).

Por otro lado, la MIPYMES son altas generadoras de empleos pero, no necesariamente, empleos de calidad. De acuerdo a datos de la ENCOVI (2006), el sector ocupa a cerca de 80% de PEA, siendo el sector de las microempresas el que genera cerca del 77% de estos empleos. De acuerdo a la ENEI (2010), el 68% de los trabajadores estaban ocupados por una Microempresa, y percibían ingresos medios equivalentes a Q1,268, es decir en niveles abajo del salario mínimo.

En adición a lo anterior, el 38.1% de las empresas MIPYMES son empresas de subsistencia, y dentro del segmento de las microempresa este porcentaje sube a 94.4%<sup>192</sup>. Este dato es reflejo de un alto índice de autoempleo e informalidad, lo que representa un reto enorme de política en cuanto a la necesidad de ampliar la base empresaria para empresas de acumulación y a su vez mejorar la calidad de empleo.

Al comparar la contribución de estas empresas al PIB (cercano al 40%) con el tamaño del sector (más del 95% de la estructura empresarial), se evidencia un reto grande de productividad, constituyéndose este en un reto adicional, de lograr que estas empresas se puedan integrar a las cadenas de valor en el país.

**Limitantes al desarrollo de las MIPYMES.** La baja productividad no se debe únicamente al tamaño de sus activos, sino que como resultado de su accionar individual no alcanzan la suficiente escala para disminuir riesgos y acceder a mejores condiciones de financiamiento, para enfrentar de mejor forma los elevados costos de innovación, para cumplir con los estándares de calidad que exigen los mercados externos, para poder negociar mejores precios insumos, etc.

capacidad de acumulación y crecimiento. Para fines de este documento, se utilizaron datos provenientes de la ENCOVI, la ENEI y los Censos de Población, pero siendo encuestas que buscan otros propósitos, la caracterización de las empresas no es completa.

<sup>192</sup> Definiendo la “subsistencia” como aquellas empresas que perciben un ingreso neto mensual inferior al salario legal multiplicado por el número de trabajadores.

Asimismo, el sector enfrenta retos derivados de la elevada concentración de microempresas de subsistencia, y por ende de su baja capacidad de reinversión; y de las altas tasa de informalidad en la que operan, lo que a su vez aumenta la competencia desleal para las firmas que operan en la economía formal.

Las MIPYMES también se ven limitadas en su desarrollo por otros factores derivados del entorno o ambiente de negocios que las rodea<sup>193</sup>. Un reciente estudio del Banco Mundial (“Desarrollo de las PYMES en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas”, 2011), utilizando herramientas como encuestas a empresas, indicadores de competitividad y la metodología Haussman/Rodrick/Velasco para diagnóstico del crecimiento, ha identificado como los mayores limitantes al desarrollo de las MIPYMES los contenidos en la **Tabla 10 2** (capital Humano, innovación, riesgos micro (derechos de propiedad, impuestos, corrupción, etc.).

**Tabla 10.2. Principales Limitantes del Desarrollo de las PYMES**

Herramienta Analítica	Fuente	Áreas Prioritarias
Encuestas	Encuestas BM 2006	Prácticas informales, crimen, estabilidad política y macro, infraestructura (electricidad). Corrupción
Estudios comparativos	Doing Bussiness (BM)	Trámites para iniciar un negocio, permisos de construcción, comercio entre fronteras (logística), protección de inversionistas
	Índice de Competitividad Gobal (WEF)	Instituciones, infraestructura, estabilidad macro, educación, finanzas, innovación.
Diagnóstico del Crecimiento	MetodologíaHaussman/Rodrick/Velasco	Capital Humano. Innovación, riesgos micro (derechos de propiedad, impuestos, corrupción, etc.)

Fuente: Banco Mundial (2011).

El poco acceso al financiamiento y otros instrumentos financieros, se considera que es uno de los factores más críticos para este sector. De acuerdo al diagnóstico del BM antes mencionado, hay debilidades del sector financiero guatemalteco, el cual está dominado por los bancos, que mantienen el nivel de crédito por debajo de su potencial. No obstante, en los últimos años las instituciones micro financieras crecieron significativamente llegando a representar un 4% de la cartera crediticia del sistema bancario, principalmente por la dinámica de las más de 300 cooperativas de ahorro y crédito.

La alta tramitología y multiplicidad de las regulaciones para la inscripción y operación de las empresas es otro factor crítico para el desarrollo del sector. Guatemala presenta niveles de informalidad -33% del PIB (CIEN, 2006), promedio que lo sitúa por arriba del registrado en América Latina, que es del 41%. Por otro lado, las empresas han identificado un alto costo en el cumplimiento de los excesivos trámites burocráticos, incluyendo en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, afectando su rentabilidad.

<sup>193</sup> Se refiere a los factores externos a la empresa que en su conjunto determinan los beneficios, costos y riesgos que condicionan la toma de decisión de los agentes y los efectos de esas decisiones.

Otro problema que limita su desarrollo es la falta de articulación entre empresas en este sector. Dados los costos que implica el cumplimiento de estándares, la tecnología e información de mercados, las MIPYMES se vuelven menos productivas individualmente pues no alcanzan la suficiente escala para obtener mejores condiciones. Lo anterior se aplica también a la obtención de financiamiento o insumos a precios competitivos.

**Institucionalidad y políticas de apoyo al sector.** El MINECO es el ente rector de las políticas de MIPYMES, a través del Viceministerio de MIPYMES (VM). No obstante, la PRONACOM, que es una unidad descentralizada del ministerio creada a partir de un préstamo de competitividad en el pasado, también ejecuta acciones relacionadas a la agenda de apoyo a las MIPYEMES sin ninguna coordinación con el VM.

Existen otras instituciones gubernamentales que también ejecutan programas de apoyo al sector: el MAGA, a través de su Viceministerio de Desarrollo Económico Rural (con programas de extensión agrícola, reconversión productiva, desarrollo agrícola y pecuario, y fortalecimiento para la organización y comercialización); el INTECAP, con programas de formación; el Sistema Nacional de Calidad, a través de la red COGUANOR, OGA y CESAME; el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que incluye un consejo superior y su Secretaria (el CONCYT y SENCYT). Todas estas instituciones no tienen una vinculación formal con el VM.

En cuanto a la políticas, existe la “Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Creando Más y Mejores Oportunidades”, la cual fue promulgada en el gobierno anterior. Dicha política fue tácitamente adoptada por la actual administración, pero su implementación ha sido parcial y la política esta desactualizada. Por ejemplo, asume una reorganización del MINECO que no ha sido implementada, la descentralización del Programa Nacional, que tampoco ha sido efectiva, entro otros.

Entre los programas de apoyo existentes, el VM a través del Programa Nacional (fideicomiso que otorga principalmente financiamiento) actúa como banca de segundo piso con intermediarias financieras, pero no cuenta con un sistema de evaluación y su cobertura es limitada. Además, otorga apoyo con servicios de desarrollo empresarial (SDE) de forma directa a los beneficiarios, con una cobertura bastante limitada. Por otra parte, existen 3 operaciones de Préstamo (dos en ejecución y una en ratificación en el Congreso) que incluyen recursos para apoyar al sector con SDE, pero el reto estará en la coordinación de estos recursos.

#### **10.2.2. Desafíos a superar**

**Debilidades institucionales limitan incrementos en la productividad del sector.** La institucionalidad presenta serias deficiencias que deben ser atendidas:

- a) El VM no ejerce su rol de rector en el sector, ni ejerce su rol de coordinador con otras instituciones públicas de apoyo al sector. La estabilidad del persona clave es fundamental para que se logre una credibilidad como ente rector, los frecuentes cambios de ministros (5 en 3 años), han minado la credibilidad considerablemente. No existe coordinación dentro del mismo Ministerio (actuación independiente de PPRONACON), mucho menos con el resto de instituciones (MAGA, CENCYT, INTECAP, etc.). La ausencia de una política en el sector afecta también la coordinación.
- b) El VM no cuenta con los recursos financieros y humanos adecuados para operar en un primer piso y es deficiente en cuanto a la prestación de SDE y servicios financieros. El presupuesto del

VM ha disminuido de \$1.5 millones en 2007 a US\$1 millón en 2011, y su accionar en la provisión de SDE no le permite escalar a las dimensiones que se requiere. Además, se vuelve juez y parte, lo que no permite el desarrollo de la oferta de SDE.

- c) Se adolece de mecanismos de medición de impacto. No se cuenta con sistemas que permitan medir el impacto que tienen los recursos invertidos en el sector, lo que se convierte en una brecha técnica importante.
- d) Alta dependencia en la cooperación internacional. La mayoría de programas dependen de donaciones o préstamos internacionales, lo cual afecta en la sostenibilidad de los programas y en la falta de institucionalización de los mismos.
- e) Falta de información estadística especializada. No se cuenta con un censo económico o encuestas especializadas que permitan caracterizar al sector y definir sus necesidades. La política se hace a ciegas.

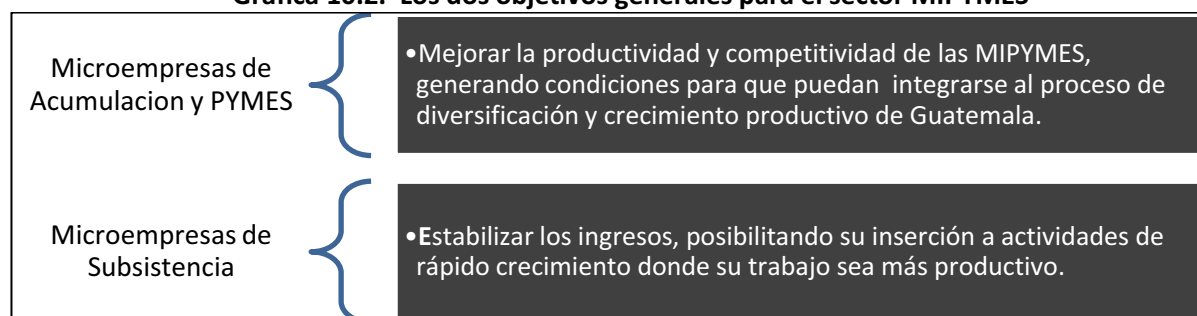
### 10.2.3. Lineamientos para mejorar la productividad de las MIPYMES

Con base a la realidad del sector y su heterogeneidad, la política de MIPYMES debe tener dos objetivos, en función de la existencia de dos tipos de empresas: las microempresas de subsistencia, que no tiene potencial alguno de crecimiento; y las MIPYEMES con potencial de acumulación y crecimiento. Ver **Gráfica 10.2.**

**Objetivo general para MIPYMES con potencial de acumulación y crecimiento.** Mejorar la productividad y competitividad de las MIPYMES, generando condiciones para que puedan integrarse al proceso de diversificación y crecimiento productivo de Guatemala.

**Objetivo general para microempresas de subsistencia.** Estabilizar los ingresos, posibilitando su inserción a actividades de rápido crecimiento donde su trabajo sea más productivo.

**Gráfica 10.2. Los dos objetivos generales para el sector MIPYMES**



Fuente: Elaboración propia.

**Objetivo específico 1.** Mejorar la coordinación, integralidad y efectividad de las políticas de apoyo a las MIPYMES. Este objetivo está orientado a mejorar la capacidad de las instituciones en la toma de decisiones de política que afectan a la MIPYME, así como su capacidad de proveer y coordinar servicios que satisfagan las necesidades de las empresas.

a. Corto Plazo (2 años):

- Fortalecer la capacidad de coordinación y rectoría: en el corto plazo será necesario la definición de una visión de Largo Plazo, una Política Integral y una reforma institucional. La reforma institucional debe perseguir la coordinación interinstitucional en la ejecución, estabilidad en las

fuentes de ingresos, recursos humanos de alta calidad, participación del sector privado en su consejo directivo, descentralización y la agilidad en la ejecución.

- Establecimiento de sistema confiable de recolección de estadísticas básicas especializadas sobre el sector MIPYMES. Ya sea a través de encuestas o un censo económico, que permita establecer una línea base sobre la situación del sector, y una definición más certera de las MIPYMES que incorpore criterios como ventas y activos. Es importante asegurar los recursos al INE para esta labor.

b. Mediano Plazo (2-4 años)

- Montar un sistema de evaluación de impacto de los programas de apoyo, como elemento de gestión en la ejecución de las políticas públicas. Este sistema pudiese contar con observatorios del sector, monitoreados por entidades independientes.

**Objetivo específico 2.** Mejorar el entorno de negocios y las regulaciones que afectan el nacimiento y la operación de las empresas.

Se busca facilitar la formalización de las empresas, pero también que las que están formalizadas ejerzan dicha formalidad, como una estrategia de mejoramiento competitivo. Las acciones buscarán la eliminación de barreras administrativas y la promoción de regulaciones simples que reduzcan los costos de transacción y operatividad de las empresas.

a. Corto Plazo (2 años):

- Procedimientos de Formalización: se propone retomar el proyecto de la ventanilla única, realizando una revisión completa de sus operaciones y promoviendo su utilización. Paralelamente, se deberá iniciar con la definición de un plan para homogenizar la información que se solicita en las distintas instituciones involucradas (IGGS, SAT, Registro Mercantil) y digitalizar el Registro Mercantil, con la finalidad de que puedan compartir bases de datos y simplificar la información que se les pide a los usuarios.
- Iniciar una revisión integral del Código de Comercio, evaluando entre otras cosas: incorporar artículos de asociación estándar a las escrituras de inscripción, eliminar del capital mínimo y el requerimiento de abrir una cuenta bancaria para depositar el capital inicial; eliminar la compra de timbres fiscales, lo que podría disminuir un procedimiento en el proceso de registro; hacer optativo o eliminar el uso de notarios; entre otras.
- Procedimientos relacionados a la operación de las empresas. Se sugiere un proceso de revisión normativa para eliminar requisitos burocráticos innecesarios y costosos. Esto podría hacerse para las regulaciones existentes como la revisión de nuevas disposiciones antes de su implementación. Hay herramientas como el “Análisis de Impacto Regulatorio” desarrollado por el BM que podrían facilitar esta tarea. Se sugiere establecer una Comisión especial, con participación de los sectores públicos/privados, a fin de llevar a cabo la identificación, validación y seguimiento del proceso de simplificación. Se podría pasar encuestas a través de las gremiales empresariales para apoyar el proceso de priorización, y se recomienda iniciar con normativas que no requieran cambios legislativos, para tener impactos en el corto plazo. La promoción de ventanillas únicas descentralizadas y el silencio administrativo positivo es deseable.

b. Mediano Plazo (2-4 años):

- Procedimientos para formalización: Migrar la ventanilla única hacia los registros con procedimientos virtuales, para lo cual será necesario revisar lo dispuesto en el Código de Comercio.

**Objetivo específico 3.** Ampliar el acceso a financiamiento e instrumentos financieros adecuados a las necesidades del sector.

- Adoptar una estrategia de inclusión para incrementar el acceso a servicios financieros de los clientes no tradicionales (PYMES, microempresas y hogares de bajos ingresos), identificando las reformas necesarias para mejorar la infraestructura financiera disponible, estableciendo un marco normativo para la profundización del sistema financiero, y proveyendo incentivos de corto plazo y asistencia técnica para el desarrollo de productos financieros, plataformas y procesos especializados. Ejemplo: Aprobación de la Ley de Garantías Recíprocas; revisión del funcionamiento del registro de bienes muebles y los procedimientos para ejecución de las prendas, etc.
- Promover el crecimiento sólido y transparente de instituciones micro financieras con orientación comercial, con un marco legal, normativo y de supervisión que promueva prácticas contables y prácticas de administración de riesgo entre las instituciones más grandes, y elimine las distorsiones entre entidades financieras. Es importante retomar la discusión de la legislación para el desarrollo de estas instituciones, sin entorpecer su crecimiento.
- Mejorar la infraestructura de información crediticia, incluyendo: a) un marco legal para la operación de los burós o agencias de crédito en Guatemala; b) un papel más importante para la SIB como supervisor y regulador del mercado de información bancaria; c) la facilitación del acceso del público a los registros públicos; d) la necesidad de que todos los participantes en el sistema financiero proporcionen una información crediticia completa; y, e) promover la concientización entre el público en general y las instituciones participantes en el sistema de información crediticia, sobre la cultura de crédito y la utilidad de la información crediticia en la valuación de los riesgos crediticios.
- Proveer asistencia técnica a los bancos e instituciones financieras no bancarias interesadas en expandir sus operaciones a las MIPYMES, y fomentar reformas al sistema de pagos minorista. Esto puede incluir asistencia técnica en tecnologías innovadoras para ampliar el acceso; el soporte financiero, de ser necesario, debe darse a través de instituciones de segundo piso y considerar instrumentos que aprovechen los recursos y compartan riesgos, como las garantías parciales para riesgo crediticio.
- Promover el desarrollo del mercado de capitales y otros instrumentos financieros alternativos para las MIPYMES (fondos de capital de riesgo, capital semilla, sistemas de garantía de crédito, etc.).

**Objetivo específico 4.** Mejorar las capacidades técnicas, administrativas y empresariales, mediante el desarrollo y fortalecimiento de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SED) a disposición de los empresarios.

Se deberá buscar la permanencia, sostenibilidad y competitividad de los SED, mediante instrumentos de desarrollo que abarquen: la capacitación, asistencia técnica, consultoría y asesoría, desarrollo de entidades comerciales, información, y enlaces de negocios (subcontratación, franquicia o redes empresariales); buscando la creación de capacidades. Lo anterior incluye: servicios de comercialización, asociatividad y alianzas empresariales, acceso a mercados de exportación e internos, innovación tecnológica, calidad, inteligencia de mercados, entre otros.

- Para el fortalecimiento de los SDE, se recomienda, por el lado de la oferta:
  - Difusión de los servicios mediante el mejoramiento de las bases de datos sobre la oferta existente, para orientar a las empresas sobre el tipo de oferentes y servicios existentes.

- Desarrollo de un sistema de calificación o certificación y especialización de oferentes de SDE, que incluya un sistema de evaluación por parte de los empresarios beneficiarios de los servicios.
- Impulso de un programa de apoyo al desarrollo de la oferta de servicios, mediante el fortalecimiento de competencias de las entidades públicas y privadas, que aseguren la prestación de servicios de la mejor calidad, mediante acciones como la capacitación y la utilización de fondos “matching grants” para la innovación y mejora de sus servicios.
- Por el lado de la demanda:
  - Facilitación del acceso de los empresarios a los servicios, mediante mecanismos de cofinanciamiento sostenibles. Para ellos, asegurar la implementación del fondo de “matching grants”, especialmente los ligados a estrategias de encadenamientos productivos, asegurando la existencia de servicios en diversos temas como: transferencia de tecnología, inteligencia de mercados, certificación de calidad, capacitación administrativa, entre otros.
  - Acercamiento de los servicios a los empresarios, mediante la descentralización de los servicios.
  - Desarrollo de campañas de sensibilización y orientación para acceder a los SDE.
  - Asegurar la sostenibilidad de los servicios de apoyo, mediante la asignación permanente de fondos.

**Objetivo específico 5.** Potenciar la integración de las MIPYMES al desarrollo regional y a las cadenas de valor en los mercados.

La orientación de las MIPYMES hacia mercados en expansión exige la integración de alianzas y esquemas asociativos que integren los eslabones de las cadenas productivas y aumenten la competitividad de los productos y servicios ofrecidos por las MIPYMES guatemaltecas. Este objetivo pretende lograr una mayor integración de las MIPYMES para que actúen bajo esquemas de cooperación que les permitan solucionar sus problemas y acceder a servicios financieros y de desarrollo empresarial a menor costo. Se recomienda:

- Apoyar los mecanismos para establecer cadenas productivas prioritarias a nivel territorial, basándose en la información que SEGEPLAN ha desarrollado, y establecer mecanismos de coordinación con la cooperación internacional, gremiales empresariales (AGEXPORT) y otras entidades (MAGA) para el apoyo de los encadenamientos.
- Promover el diseño de herramientas de facilitación para la formación y desarrollo de grupos asociativos, promoviendo el desarrollo de metodologías y herramientas para facilitar la transición de la etapa de motivación a la consolidación y desarrollo de planes de negocios, finalizando en la etapa de ejecución y autodeterminación del grupo.
- Asegurar que los SDE estén a disposición de las empresas que participen en estos encadenamientos y ligarlos además con el acceso a servicios financieros adecuados para ejecutar las inversiones.
- Modernización del marco jurídico e institucional para la promoción de esquemas asociativos funcionamiento de INACOP y legislación para esquemas asociativos, como por ejemplo las cooperativas y otros esquemas de economías solidarias).

**Objetivo específico 6.** Fortalecer la cultura empresarial y el apoyo al emprendedurismo.

Este objetivo se encuentra orientado del lado de la oferta de empleo (trabajadores) y elevar sus capacidades productivas para iniciar, mantener y crecer negocios. Si bien son distintas las capacidades para ser empleado y ser empleador, en Guatemala la mayor cantidad de personas trabajan por cuenta



propia o para un familiar. Es importante una política para crear valor a través de estos negocios y se propone crear una política de emprendimiento, facilitar la formalización y generar capacidades para emprender.

La mayoría de esfuerzos de emprendimiento empiezan a muy pequeña escala y no cuentan con una asesoría adecuada para establecerse como negocio. Por ello se propone implementar una política de emprendimiento que apoye directamente a los empresarios nacientes, brindándoles los siguientes servicios en el siguiente orden de importancia:

- *Asociatividad*: crear una red de emprendedores, facilitando su cooperación e interacción. A medida que los emprendedores tienen interacción entre sí, podrán lograr mayores alianzas comerciales, lo cual apoya directamente los encadenamientos productivos.
- *Construcción de Capacidades y asesoría técnica*: brindar mecanismos para capacitar y elevar el capital humano de los emprendedores. Principalmente, deben generarse sistemas que impulsen el desarrollo de las habilidades financieras de los emprendedores, planificación, gestión y evaluación de resultados. Es importante enfocarse en elevar la calidad de la producción de bienes y de la prestación de servicios.
- *Inteligencia de mercados*: a) facilitar la interconexión de la cartera de proveedores y clientes; b) difundir información sobre consumidores y oportunidades de negocios; c) generar espacios para identificar y discutir mejores prácticas; y, d) facilitar el intercambio internacional de capital humano para la creación de nuevos productos y proceso.
- *Apoyo financiero para emprendedores*: darles capacitación en áreas de interés, tales como de contabilidad, pago de impuestos, etc. De igual forma, servir como facilitadores para el otorgamiento de micro-créditos y ayudarlos a cumplir con los requisitos legales que requieren las entidades financieras. Es de suma importancia mejorar sus habilidades de ahorro, ya que de ésta forma podrán invertir capital humano y físico.

### 10.3. Generando una economía globalizada y competitiva

Guatemala lleva más de dos décadas apostando por la apertura económica, lo que ha dado como resultado una recuperación de la economía, tibia pero sostenida desde 1986 hasta el presente. Desde su incorporación primero al GATT<sup>194</sup> y luego a la Organización Mundial de Comercio OMC (1995), Guatemala al lado del resto de Centroamérica, fortaleció la integración regional e implementó una acelerada desgravación arancelaria y no arancelaria. Detrás de estas acciones el objetivo ha sido que los guatemaltecos estén en la posibilidad de beneficiarse de la división del trabajo a nivel mundial, permitiéndole acceder a: a) bienes y servicios más baratos de los que podrían producirse localmente; b) inversiones, en montos y a retornos, mejores de los ofrecidos en el mercado local; y, c) tecnología productiva y administrativa e insumos más baratos para mejorar la producción local; y d) mercados de consumidores más grandes.

Sin embargo, competir en un mundo globalizado no es sencillo. La globalización impone nuevos estándares a las empresas mientras compiten por la preferencia de consumidores cada vez más

---

<sup>194</sup> Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o GAAT por sus siglas en inglés (*General Agreement on Tariffs and Trade*).



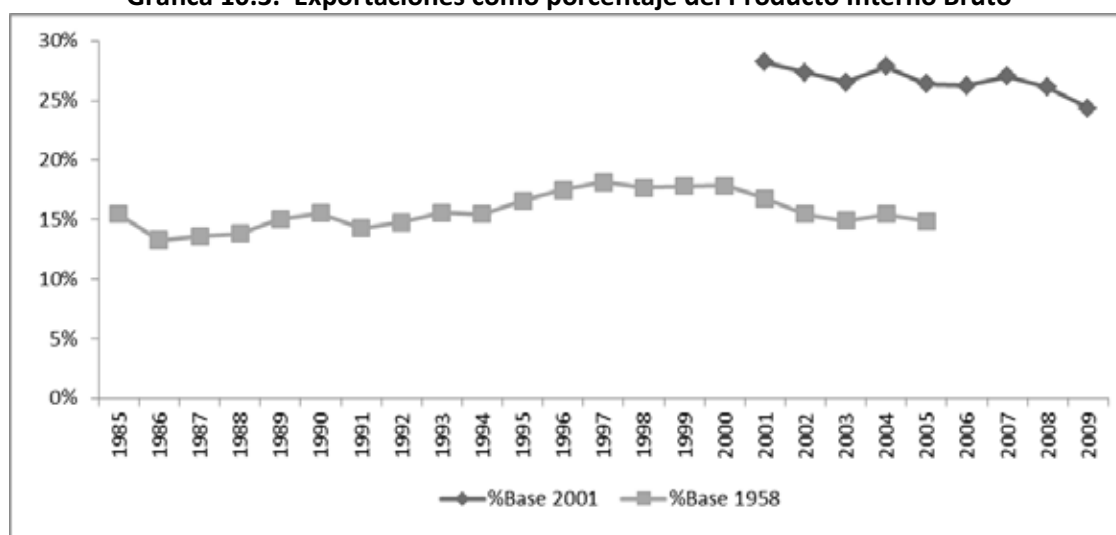
exigentes. Incluso a nivel local, las empresas locales se ven en la necesidad de enfrentar una mayor competencia (AGEXPORT, 2006). Por lo mismo, es necesario fortalecer las capacidades productivas de los guatemaltecos para que, mejorando sus estándares de calidad y de eficiencia, los empresarios y empleados guatemaltecos estén en la capacidad de competir a nivel mundial.

### 10.3.1. Situación actual

**La participación de las exportaciones en el PIB se ha estancado.** Guatemala sigue siendo un país relativamente cerrado a la economía global, a pesar de esfuerzos enfocados al comercio exterior. Las exportaciones totales han crecido, incluso a tasas de dos dígitos por varios años. Sin embargo, las exportaciones en términos reales siguen representando sólo una cuarta parte del Producto Interno Bruto PIB desde los 80s. A pesar de los Tratados de Libre Comercio, hoy se exporta apenas 8% más que en el año 1996; lo cual nos indica que a pesar de firmar acuerdos los mismos no necesariamente son aprovechados en todo su potencial.

Las mejoras observadas a la fecha se explican por cambios en los registros de las exportaciones<sup>195</sup> y no por un mejor aprovechamiento de instrumentos o mercados (ver **Gráfica 10.3**). Por ello, se puede concluir que no se han logrado avances significativos en el primer objetivo de incrementar las exportaciones de productos guatemaltecos.

**Gráfica 10.3. Exportaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto**

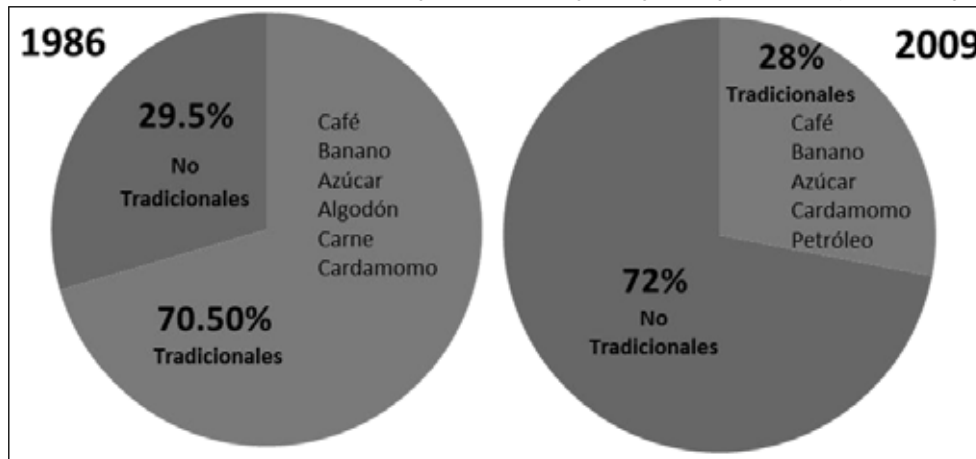


Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Guatemala.

**Hemos logrado una alta diversificación de la oferta exportable.** La estructura de las exportaciones ha cambiado significativamente. En 1986, poco más del 70% de las exportaciones eran productos tradicionales como café, banano, azúcar, y otras materias primas. Para el 2009, ese porcentaje se había reducido a 28% y la canasta de bienes tradicionales cambió para incluir productos nuevos, como el petróleo por ejemplo (ver **Gráfica 10.4**). Este cambio, además, ha implicado una transición productiva hacia sectores de mayor valor agregado.

<sup>195</sup> Hubo un cambio de base de las estadísticas nacionales reportadas por el Banco de Guatemala. Dicha base cambió del año 1958 a la base 2001. Sin embargo, al observar los datos de cada base por separado, se ve que el comportamiento de las exportaciones ha permanecido constante.

**Gráfica 10.4. Estructura de las exportaciones, por tipo de producto (Porcentaje)**



Fuente: Banguat, según ingreso de divisas.

**No se han diversificado los mercados de exportación.** Guatemala sigue exportando a los mismos países que en décadas pasadas; sus principales socios comerciales siguen siendo Estados Unidos y Centroamérica. Al analizar el Índice Herfindahl de concentración del año 1999 a 2009, se evidencia que la concentración de destinos es levemente mayor en años recientes<sup>196</sup>.

**No somos competitivos.** Guatemala cuenta con condiciones de una economía abierta y globalizada, más aun así poco competitiva. Al comparar el Índice de Competitividad Global (ICG)<sup>197</sup> de Guatemala con otros países de la región para el año 2010-2011, el país queda por debajo de los estándares mundiales. El *ranking* GCI (2010-2011) para Guatemala fue de 78 de entre un grupo de 139 países<sup>198</sup>, de 68 para Colombia, 56 para Costa Rica y 30 para Chile.

Los factores identificados por el Índice de Competitividad Global como los más problemáticos para hacer negocios en Guatemala fueron la criminalidad y robo, la corrupción, la inestabilidad política, una burocracia gubernamental e infraestructura ineficiente y mano de obra con baja escolaridad. Otro factor de importancia con comportamiento adverso a la competitividad del país ha sido el desvío de fondos públicos, variable que bajó de la posición 98 a la 124 en 2 años debido a las transferencias no fiscalizables.

<sup>196</sup> Para analizar la concentración, se utilizó el Índice Herfindahl, el cual mostró que dicho índice era de 0.24 en 1996, 0.24 en 2000, 0.3 en 2006 y 0.27 en 2009.

<sup>197</sup> La Encuesta de Opinión Ejecutiva realizada por el Foro Económico Mundial mide el Índice de Competitividad Global (GCI) y otros factores comerciales que permiten comparar la competitividad de distintos países. La competitividad proviene del conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan la productividad de un país. El GCI se basa en tres categorías, las cuales son: 1) requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico y salud y educación); 2) mejoradores de eficiencia (educación superior, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño de mercado); 3) factores de innovación y sofisticación (sofisticación de negocios, innovación).

<sup>198</sup> Los factores que se identificaron como los más problemáticos para hacer negocios en Guatemala fueron la criminalidad y robo, la corrupción, la inestabilidad política, una burocracia gubernamental e infraestructura ineficiente y mano de obra con baja escolaridad. En cuanto al costo que impone a los negocios el crimen y la violencia, Guatemala fue el puesto más bajo (139 de 139).

Además, según el World Economic Forum, Guatemala se ha convertido en el país en el que las empresas afrontan el costo más alto para proveerse seguridad. De hecho, la violencia e inseguridad tiene un costo para la economía guatemalteca de 7.3% del PIB o US\$2,386 millones de dólares (PNUD, 2009)<sup>199</sup>.

### **10.3.2. Desafíos a superar**

**Carecemos de una visión definida de la competitividad sistémica así como de sus alcances.** Aunque existe un consenso generalizado, tanto del sector privado como público, sobre la importancia de la competitividad, ha existido un disenso sobre su naturaleza y alcances, habiéndose implementado visiones distintas a lo largo del tiempo<sup>200</sup>. Esta indefinición conceptual ha repercutido en una dilución de esfuerzos y sub-ejecución de su potencial.

**Existen fallas de coordinación entre los instrumentos y políticas actuales para llevar a cabo la competitividad.** Estos instrumentos no han sido revaluados y alineados con políticas públicas enfocadas a una visión de competitividad de país.

El 87% del total de recursos asignados a la Política Comercial se destinan a la promoción de exportaciones, dejando pocos fondos para que se lleven a cabo otros objetivos fundamentales para alcanzar una competitividad sistémica. Guatemala no ha priorizado la atracción de inversión dentro de su política comercial. En la última década, la promoción de inversión fue sólo el 0.5% del total de recursos asignados a la Política Comercial y el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa ha sido moderada. Según el Banco Mundial, en protección al inversionista, Guatemala ocupa el puesto 132 de 183 países.

**No contamos con una estructura definida que articule la competitividad con objetivos, funciones e incentivos de instituciones comerciales.** En la actualidad se carece de una estructura definida e eficiente para implementar la competitividad en el país, así como el cumplimiento de los objetivos comerciales, resultando en una falta de liderazgo y problemas de incentivos dentro de las instituciones. Actualmente los esfuerzos de implementar la competitividad han sido liderados sin éxito por el PRONACOM, lo cual refleja una serie de problemas de incentivos y coordinación que existen con otras entidades, especialmente con el Ministerio de Economía. Dentro de éstos se pueden mencionar falta de rendición de cuentas, intereses desalineados y fallas de coordinación.

### **10.3.3. Lineamientos para generar una economía globalizada y competitiva**

**Objetivo general.** Crear las condiciones para propiciar una estructura productiva capaz de competir a nivel global con estándares mundiales.

**Objetivo específico 1.** Asumir la competitividad como elemento fundamental de la política comercial.

1.1 Establecer una visión de competitividad a largo plazo basada en consensos.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Llevar a cabo diálogo intersectorial para discutir y definir una visión comercial de país a largo plazo e identificar los objetivos comerciales y actores que harán más eficiente al aparato

<sup>199</sup> La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

<sup>200</sup> Esta conclusión está asociada a la siguiente (estructura organizacional) dado que no existe una estructura organizacional donde se definan claramente las funciones y responsabilidades de las entidades, así como los controles y balances (*"checks and balances"*).

productivo nacional. Adicionalmente, es necesario llegar a consensos de los alcances e implicaciones de la competitividad sistémica (nivel meta, macro, meso y micro) y establecer las prioridades que enmarcarán las políticas horizontales (de distintas áreas) para propiciar un aparato productivo competitivo.

### Cuadro 9.1. Competitividad sistémica

En la última década el CIEN se apropió del concepto de competitividad sistémica como principal herramienta conceptual para comprender cómo la calidad de vida de los guatemaltecos se relaciona con la globalización. La forma tradicional de comprender qué es necesario para mejorar la competitividad de una empresa o un país suele limitarse a la imitación de los “países exitosos”. Sin embargo, dicha estrategia depende de cuán fácil es copiar dichas soluciones, dado que el contexto y la interrelación de los distintos elementos de la sociedad son disímiles. Para poder resolver este problema, el enfoque de la competitividad sistémica propone dividirlo en cuatro estratos analíticos: la metadimensión, la macrodimensión, la mesodimensión y la microdimensión (ver **Gráfica 10.5**):

- El nivel “meta” se refiere al conjunto de valoraciones de la sociedad sobre la importancia de la competitividad –conciencia colectiva-.
- El nivel “macro” envuelve las políticas que dan forma a las “condiciones generales” de la economía –leyes y variables macroeconómicas-.
- El nivel “meso” es el espacio en el cual se desarrolla el marco institucional donde colaboran el Estado y la sociedad cooperen en la construcción de un adecuado marco institucional.
- El nivel “micro”, es donde las empresas buscan la eficiencia y la cooperación entre ellas.

Fuente: Elaboración propia.

#### b. Corto plazo (180 días a 2 años):

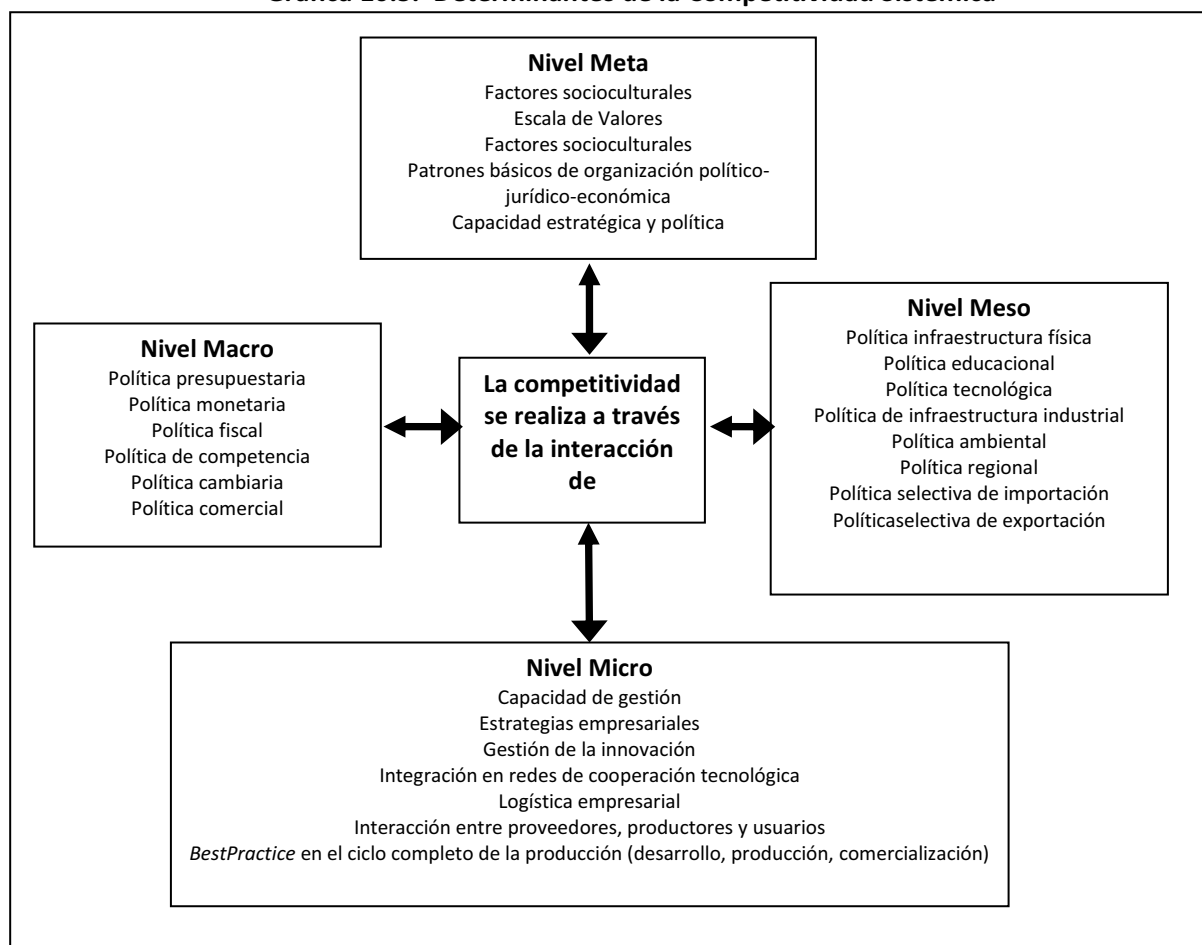
- Divulgar los objetivos comerciales basados en competitividad (previamente consensuados y establecidos) por medio de un programa nacional pro-competitividad.
- Dialogar de la visión de competitividad a nivel regional, lo cual requiere el establecimiento de objetivos concretos y líneas de acción para ejecutar los objetivos<sup>201</sup>.

#### c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Monitorear las contribuciones a la competitividad regional de forma constante, siempre alineando los esfuerzos con mejorar la competitividad interna. No se debe dejar a un lado la competitividad interna al incursionar en el mejoramiento de la competitividad regional, ambas deben ir de la mano.

<sup>201</sup> Para que esto sea exitoso es necesario contar con el apoyo de otros países de la región para garantizar que las acciones se implementen de forma conjunta. Adicionalmente, se requiere de una estrecha coordinación de alcance de objetivos entre la política comercial y la política de relaciones exteriores.

**Gráfica 10.5. Determinantes de la Competitividad Sistémica**



Fuente: Esser, K/ W. Hillebrand/D. Messner/J. Meyer-Stamer (1994).

## 1.2 Reevaluar y actualizar la Agenda de Competitividad.

### a. Inmediato plazo (180 días):

- A partir de la visión de competitividad revisada, iniciar esfuerzos para revisar la Agenda Nacional de Competitividad y reenfocharla hacia una visión de competitividad sistémica, la cual se debe de consensuar previamente tanto por actores del sector público como del sector privado, donde se enfatice el brindar las condiciones generales para propiciar un aparato productivo que pueda competir a nivel mundial con estándares mundiales.
- Revisar las políticas, instrumentos y estructuras comerciales para garantizar coherencia entre ellas, la visión de competitividad y los objetivos de la Agenda Nacional de Competitividad.

### b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Implementar la nueva Agenda Nacional de Competitividad que será elaborada. Esta debe responder a los objetivos a largo plazo que se plantean.
- Establecer mecanismos de seguimiento y retroalimentación a los objetivos de la Agenda Nacional de Competitividad, de manera que se monitoreen constantemente las acciones realizadas y el cumplimiento de los objetivos, a lo largo del tiempo.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Evaluar los avances de la Agenda de Competitividad y los resultados de implementar mejoras.
- Crear mecanismos, dentro de la institucionalidad propuesta, de manera de que se monitoreen los objetivos de la Agenda Nacional de Competitividad y se establezcan procesos de mejora continua a la misma, como parte de la política de competitividad.

**Objetivo específico 2.** Ampliar objetivos actuales para incluir temas obviados (IED, calidad, encadenamientos) y reevaluar instrumentos existentes para alinearlos con dichos objetivos (ver **Tabla 10.3**).

**Tabla 10.3. Ampliación de instrumentos comerciales de Guatemala**

Fuera de Frontera	En Frontera	Adentro de Frontera
Elaborar una política de comercio exterior que responda a la política de Competitividad	Facilitación de comercio en la frontera (eficiencia logística y tramitología en puertos y aduanas)	Promoción de mercados internos-descentralización de la economía
Evaluar, depurar y renovar los instrumentos de la promoción del comercio (instrumentos de tercera generación, Decreto 29-89 –draw back-, Decreto 65-89)		Creación de mecanismos de solución de controversias privados
Políticas de acceso a mercados (administración de tratados, acuerdos de alcance parcial, continuidad a OMC, promover el Mercado Común Centroamericano –MCCA- y la Unión Aduanera Centroamericana, participación en parques industriales y corredores tecnológicos, mecanismos de resolución de conflictos comerciales)	Homologación de procesos y normativa comercial (registros fito-zoosanitarios, tributarios –SAT-, ambientales, estandarización de registros)	Crear condiciones para la atracción de inversión extranjera directa (investigación, R&D, IT)
		Facilitar encadenamientos productivos
Estrategias de calidad (certificaciones y acreditaciones)		
Medidas de alcance horizontal (propuestas separadas)		
Promover mercados externos y atracción de inversiones		

Fuente: Elaboración propia.

1.1. Ampliar los instrumentos de índole de comercio exterior (BorderOut): estos instrumentos están orientados a la promoción de mercados externos, atracción de inversión extranjera, políticas de acceso a mercados e instrumentos de promoción de comercio.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Elaborar una política de comercio exterior que sea coherente con la visión global de competitividad.
- Identificar los elementos de un marco institucional estratégico coherente con la competitividad. Analizar el marco legal y modificar legislación relativa a la asignación del presupuesto comercial.
- Evaluar, depurar y renovar los instrumentos para la promoción de comercio y reasignar presupuesto correspondiente. Para ello es necesario identificar qué se ha logrado, es decir, el impacto que han ocasionado, y qué se ha dejado de hacer. Adicionalmente, será necesario revisar el uso de los instrumentos actuales, así como la idoneidad de adoptar nuevos instrumentos, conocidos como “instrumentos de tercera generación”.
- Analizar la efectividad a nivel nacional de acuerdos comerciales firmados hasta la fecha por Guatemala. Evaluar las capacidades actuales de negociación y administración de acuerdos comerciales.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Rediseñar y mejorar los instrumentos comerciales para orientarlos a nuevos objetivos, en base al análisis previo. Establecer mecanismos de evaluación continua de los instrumentos y su contribución al mejoramiento de la competitividad.
- Evaluar el plan de atracción de inversiones, replantearlo dentro del marco de la competitividad e implementarlo. Puede ser provechoso considerar subcontratar el servicio de atracción de inversiones a un tercero y compensarlo según los resultados obtenidos.
- Mejorar políticas de acceso a mercados (administrar tratados comerciales actuales, darle continuidad a las resoluciones y negociaciones de la OMC, promover MCCA y UA-CA, participar en parques industriales y corredores tecnológicos). Implementar una “reingeniería” de negociación de acuerdos comerciales para un mejor desempeño y adaptación a las necesidades actuales. Fortalecer las capacidades para implementar acuerdos comerciales, ya que muchas veces se le da mayor énfasis a la firma de los acuerdos y no en su administración y es allí donde se utilizan las ventajas comerciales que se acordaron al momento de la firma.
- Generar instrumentos para promoción del comercio: formación de equipos técnicos para negociaciones internacionales; contratar de servicios de cabildeo y negociaciones para la resolución de controversias comerciales; y, fortalecer la defensa comercial y los mecanismos de solución de conflictos. Asimismo, mejorar la capacidad de monitoreo, prevención y reacción para prevenir y neutralizar violaciones no arancelarias en temas de salud, agricultura, laboral, medio ambiente, etc.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Evaluar los logros de la política comercial y proponer mejoras.
- Continuar con esfuerzos (de corto plazo) para fortalecer (en forma financiera y capacitación técnica), las capacidades de las instancias encargadas de implementar los acuerdos comerciales (por ejemplo, MINECO, MAGA, SAT, MSPAS, etc.).

1.2. Alinear los instrumentos de facilitación en frontera (At TheBorder) con los objetivos de comercio: enfocados a eficiencia de logística y tramitología en puntos aduanales. Alinear instrumentos en la frontera se refiere a facilitar la logística y tramitología en el puerto, al igual que la homologación de los procesos y la normativa comercial. Lo que se incluye en éste último son los registros fito-zoosanitarios, tributarios (administrados por la Superintendencia de Administración Tributaria- SAT), ambientales y a la estandarización de registros SIECA.

a. Inmediato plazo (180 días):

- De forma inmediata, habría que evaluar cuáles son los mayores obstáculos e ineficiencias comerciales en las fronteras y puertos. Estas pueden ser de carácter arancelario o no arancelario. También será necesario identificar la tramitología y normativa que sea innecesaria o redundante, unificar lo que sea conveniente y luego simplificar lo que permanecerá, de manera que sea sencillo cumplir con la normativa.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Comenzar a implementar algunas de las mejores prácticas mundiales de facilitación de comercio en frontera (comparación entre países).

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Llevar a cabo la facilitación de requisitos y tramitología comercial. Será necesaria una reestructuración de normativa que afecte al comercio (registros fito-zoosanitarios, tributarios & aduaneros (SAT), ambientales, estandarización de registros- vinculados a instituciones como SIECA y el Sistema Nacional de Calidad (SNC).

d. Largo plazo (4 a 10 años):

- Estandarizar los registros SIECA. Esto requiere que se armonice la normativa productiva entre países; estandaricen los costos y los beneficios de los trámites.

1.3. Crear las condiciones adecuadas en el territorio nacional para alcanzar la competitividad, mediante instrumentos dentro de frontera (Border In). Esta parte de la propuesta ha sido olvidada dentro de la política comercial actual y consta del desarrollo de mercados internos y está más enfocada en la política industrial nacional que, entre otras cosas conlleva a la descentralización de la economía. Se sustenta en la creación de condiciones para la atracción de inversión extranjera directa (innovación, Investigación y Desarrollo R&D, IT), la facilitación de encadenamientos productivos, estrategias que eleven la calidad (certificaciones y acreditaciones) y medidas de alcance horizontal que tienen que ver con la competitividad (propuestas separadas del área de economía, seguridad o social). Para apoyar el desarrollo interno es necesario el apoyo a los mecanismos de solución de controversias privadas.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Convocar a los consejos del sistema nacional de calidad y empezar a definir una política nacional de calidad que responda a una agenda nacional de competitividad de enfoque sistémico. También se deberán identificar los puntos comerciales estratégicos que podrían servir para descentralizar la economía.
- Elaborar un plan para la atracción de inversión al país y una agenda para mejorar el clima de negocios.
- Coordinar planes de políticas horizontales enfocadas en la competitividad, incorporando distintas áreas a la comercial, como las económica, educativa, salud, infraestructura y seguridad.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Fortalecer el Sistema Nacional de Calidad (SNC), tanto financieramente, así como en su capacidad para generar sistemas de información para la atención de sus clientes.
- Promover mercados internos a través de servicios de información de mercados.
- Reactivar la atracción de inversión con modalidades innovadoras, entre las que pudiera ser posible el “*outsourcing*” con compensación en base a resultados (pago según la cantidad o el incremento de inversión al país) e implementar una política de competencia regional.
- Obtener financiamiento para la implementación de proyectos en tecnología, así como de innovación y tecnología de información (IT).

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Implementar estrategias para, específicamente, mejorar los puntos más débiles señalados por las calificadoras internacionales de negocios (costo de hacer negocios, costo de seguridad, infraestructura, costo de hacer valer contratos, etc.).
- Fortalecer la institucionalidad de iniciativas como la “Mesa Riesgo País”, para dar seguimiento a las estrategias propuestas para mejorar las calificaciones internacionales del país.

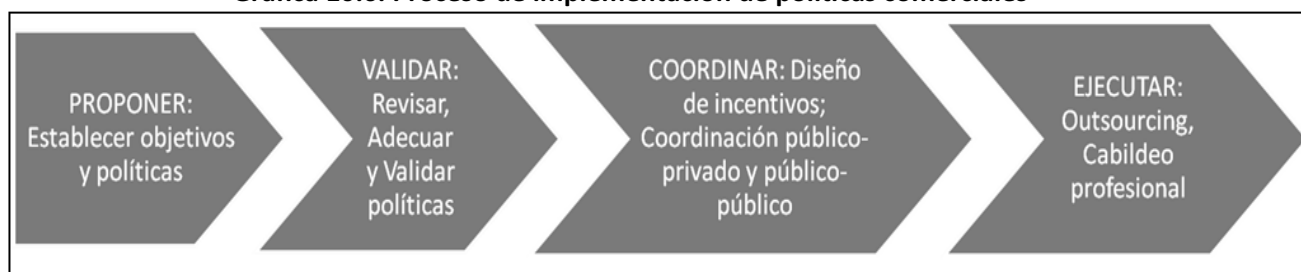


**Objetivo específico 3.** Aclarar objetivos, funciones e incentivos de instituciones comerciales (evaluar rol de entidades comerciales existentes).

a. Inmediato plazo (180 días):

- Identificar los puntos débiles del sistema organizacional y definir con claridad las funciones (responsabilidades y *accountability*) de cada institución.
- Implementar estructuras organizacionales claras que proponga, valide, coordine, ejecute la política y acciones para la competitividad nacional (ver **Gráfica 10.6**)<sup>202</sup>. El sistema de incentivos que se elabore debe ser eficiente y acorde a la realidad institucional de cada entidad. Para ello, se evaluarán y reestructurarán organizaciones y definirán las instituciones públicas (ministerios, secretarías, fondos sociales, etc.) que la liderarán, coordinarán y ejecutarán y la relación entre ellas.

**Gráfica 10.6. Proceso de implementación de políticas comerciales**



Fuente: Elaboración propia.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Coordinar entidades vinculadas con aspectos comerciales (Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, MAGA, DIACO, SAT).

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Asegurar que todas las instituciones estén debidamente inscritas y que queden claras sus funciones.
- Asignar fondos (presupuesto) de acuerdo a las funciones que cada institución desempeñe.
- Evaluar periódicamente los resultados obtenidos de cada institución (implementando sistemas de retroalimentación).

#### 10.4. Incrementando la competitividad rural y mejorando el manejo de cuencas

Como se señaló en la sección **Productividad empresarial y laboral**, Guatemala afronta mercados segmentados. Esta situación lleva a que una misma política tenga resultados disímiles en dos lugares distintos. En el caso del área rural, sus mayores índices de pobreza, desnutrición y baja educación, lleva a que muchas oportunidades económicas no se aprovechen. Y si se aprovechan, es de forma sub-

<sup>202</sup> Una parte importante de esto es la determinación de aquellas funciones que puedan ser subcontratadas de forma eficiente. Por ejemplo, una propuesta para mejorar la atracción de inversiones es considerar la modalidad de “*outsourcing*” el servicio de atracción de inversiones y otorgar compensación en base a rendimientos obtenidos (porcentaje de flujos anuales adicionales obtenidos, ajustados por la inflación y factores estacionales o de naturaleza eventual).

óptima, no sólo por el bajo nivel de capital humano del empresario y del trabajador, sino que también debido a las características de informalidad de la actividad económica no se logran aprovechar muchos de los beneficios del mercado internacional. El reconocer esta divergencia lleva a la necesidad de establecer políticas orientadas a mejorar la competitividad del área rural.

Sin embargo, para lograr incrementar la competitividad del área rural, y en general del país, debe reconocer que hay un limitante importante: la vulnerabilidad de su situación ambiental. Las tormentas tropicales que han azotado Guatemala en los últimos quince años muestran que, si no se reconoce las labores de planificación y mitigación como un núcleo importante de la gestión ambiental y territorial del país, muchos avances generados en competitividad y disminución de la pobreza pueden borrarse bajo varios centímetros de agua.

#### **10.4.1. Situación actual**

**En el área rural se amplifican de manera significativa los problemas de pobreza, desnutrición y baja educación que Guatemala afronta.** Estos problemas tienen una relación directa con la incapacidad de sus habitantes para generar ingresos suficientes. Esto genera asimetrías importantes en la productividad de los pobladores rurales.

Guatemala afronta diversos problemas económicos y sociales, reflejados en elevados niveles de: pobreza (51% de la población vive en pobreza, ENCOVI, 2006), desnutrición infantil (43.4% niños menores de 5 años con retardo en crecimiento, ENSMI, 2008-2009) y bajos niveles educativos (la población en edad de trabajar tiene en promedio 6.8 años de educación formal, ENCOVI, 2006). Problemas que se amplifican de manera significativa dentro del área rural, en donde los niveles de pobreza se elevan al 70%, la desnutrición infantil llega al 52% y su población en edad de trabajar tiene en promedio 4.6 años de educación formal. Si a esta situación se le agrega el hecho de que más de la mitad de la población (52%) reside en el área rural, se evidencia porque esta área requiere especial atención.

**La baja productividad del área rural afecta a sus pobladores.** Muchos de los problemas del área rural, como la pobreza y la desnutrición, están ligados directamente con el entorno y las actividades productivas, que no les permite a sus habitantes generar ingresos suficientes para satisfacer necesidades básicas (Wingert, 2010). Por ejemplo, el problema de la desnutrición no se debe a la falta de alimentos, en el 2009 la disponibilidad de granos excedió su demanda<sup>203</sup>. La incapacidad que tienen los habitantes del área rural de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, se debe en parte, al impacto limitado<sup>204</sup> que tienen actualmente algunas actividades económicas dentro del área y a la baja productividad laboral generada por los bajos niveles de educación formal y capacitación técnica de sus habitantes.

**La actividad agropecuaria es la más importante del área rural.** El sector agropecuario es el cuarto sector<sup>205</sup> que más aporta al Producto Interno Bruto -PIB-, detrás de la industria manufacturera, los servicios privados y el comercio. Es la actividad que mayor ocupación genera dentro del área rural (ver **Gráfica 10.7**). Asimismo, posee una gran participación dentro de la actividad comercial del país, para el

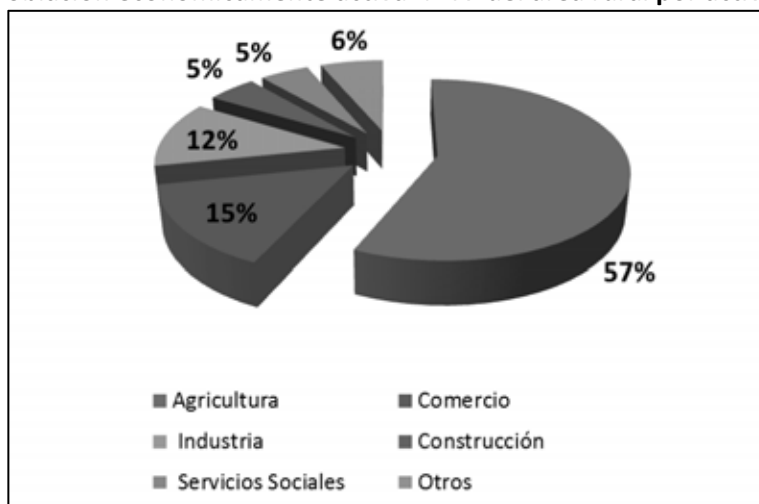
<sup>203</sup> En el 2009 se encontraban 1.8 millones de toneladas métricas de granos disponibles para el consumo, en ese año la demanda para consumo humano fue de 1.6 millones de toneladas métricas (FAO, 2010).

<sup>204</sup> Baja participación como actividad económica dentro del PIB y poca generación de empleo en el área rural.

<sup>205</sup> Para el año 2010 representó el 12.1% del PIB (BANGUAT, 2011).

2010, las exportaciones agropecuarias representaron más del 42% de las exportaciones totales (BANGUAT, 2011).

**Gráfica 10.7. Población económicamente activa -PEA- del área rural por actividad económica**



Fuente: ENCOVI, 2006.

**Restricciones al crecimiento del sector agropecuario.** CIEN (2009) identificó una serie de limitantes al crecimiento económico del sector:

- Capacitación técnica y transferencia de tecnología. La agricultura es la actividad económica en donde laboran los trabajadores con menos años de educación promedio<sup>206</sup>. Contar con una mano de obra con bajos niveles educativos, repercute sobre su capacidad de adoptar tecnologías y procesos productivos que agreguen valor a la producción (CIEN, 2009). Asimismo, el sector enfrenta rezagos en cuanto al desarrollo y transferencia de tecnología productiva. El Instituto de Capacitación y Tecnología Agrícola -ICTA-, cuya función es desarrollar y promover tecnología agropecuaria, en la actualidad cuenta únicamente con 15 investigadores para desarrollar tecnología y para el 2009 tuvo que utilizar fondos destinados al desarrollo de semillas, para pagar planillas.
- Acceso a infraestructura productiva: en Guatemala existen muchas regiones con potencial productivo que no ha sido aprovechado por la ausencia de una red vial que facilite el transporte de materias primas y productos (Ibíd.). Asimismo, el poco acceso a agua potable<sup>207</sup> y a una red de distribución de energía eléctrica<sup>208</sup> encarece el desarrollo de cierta infraestructura productiva<sup>209</sup>, como en el caso de sistemas de riego; únicamente el 1% de los agricultores del área rural tienen acceso a un sistema de riego (Wingert, 2010).
- Externalidades, spillovers y fallas de coordinación: una de las mayores condicionantes para el acceso a los mercados internacionales de los productos agrícolas guatemaltecos es el cumplimiento con las normas fito-zoosanitarias, entre ellas podemos citar buenas prácticas agrícolas y de manufactura. Entre el período 2002-2006, Guatemala fue uno de los principales

<sup>206</sup> Han estudiado en promedio 4.3 años, trabajadores de otras actividades como industria y comercio han estudiado en promedio 6.6 y 5.6 años respectivamente.

<sup>207</sup> 57% de los hogares rurales tiene acceso a una red de distribución de agua (ENCOVI, 2006).

<sup>208</sup> 57% de los hogares rurales tienen acceso a energía eléctrica (ENCOVI, 2006).

<sup>209</sup> Cuartos fríos, invernaderos, sistemas de riego, etc.

países en incumplir con la normativa sanitaria y afrontar detención aduanal de sus productos, enfrentando 102 detenciones de productos agropecuarios para el 2006 (CIEN, 2009).

- Acceso a financiamiento: existe un problema para poder administrar el riesgo<sup>210</sup> dentro del sector agropecuario guatemalteco que podría estar afectando el acceso al crédito<sup>211</sup>. Esto limita el crecimiento de actividades agropecuarias desempeñadas por pequeños y medianos productores con potencial en el mercado mundial. En la actualidad, el viceministerio de Desarrollo Económico Rural del MAGA, tiene una dirección de Reconversión Productiva,<sup>212</sup> que se encuentra recuperando la cartera morosa de los fideicomisos existentes en el MAGA (FONAGRO y DACREDITO), para asegurar los fondos necesarios para articular un seguro agrícola para el cambio climático<sup>213</sup>.

**Existen otras actividades económicas en el área rural que no se han aprovechado adecuadamente.** Actualmente hay cuatro sectores económicos, aparte de la agricultura y el comercio, en el área rural:

- Artesanías. El sector artesanal guatemalteco está conformado por aproximadamente un millón de personas, en su mayoría indígenas, dispersos en los 22 departamentos de la República, con mayor concentración en la zona occidental y central del país. La mayor parte de las actividades de artesanías en Guatemala representan mano de obra, principalmente femenina (aproximadamente el 70% son mujeres).
- Industrias manufactureras. Las industrias manufactureras tienen una gran participación, ya que dentro de la economía, durante los últimos diez años ha representado el 19% del PIB. Sin embargo, dentro del área rural, únicamente el 12% de la PEA se ocupa en actividades relacionadas con la industria.
- Turismo. El turismo se plantea como una alternativa económica para la generación de ingresos en el área rural. Sin embargo, durante los últimos 8 años su participación dentro del PIB se ha mantenido alrededor del 3.3%, menos de un cuarto de la participación que tiene el sector agropecuario.
- Minería. Hasta el momento, las cifras generales de la actividad minera, indican que no es una actividad significativa para la economía nacional; en los últimos diez años ha representado el 2% del PIB y, para el 2006, empleó el 0.1% de la PEA del área rural.

**Restricciones a la diversificación productiva.** Los bajos niveles educativos y el limitado acceso a financiamiento, son características que limitan la diversificación económica de actividades no agrícolas dentro del área rural. Muchas potencialidades están dejando de ser aprovechadas, debido a la falta de estas condiciones.<sup>214</sup>

- En cuanto a capacitación de la mano de obra; a nivel nacional las capacitaciones no llegan a cubrir un amplio grupo de la población laboral guatemalteca. Solo 10.4% de los guatemaltecos

<sup>210</sup> Los productores del sector agro que reciben créditos, afrontan riesgos difíciles de administrar, por ejemplo: la volatilidad que tienen los precios de los productos que venden; la ocurrencia de algún desastre natural afecte parcial o permanentemente sus cultivos, etc.

<sup>211</sup> Del total de créditos otorgados por el sector bancario en 2010, únicamente el 3% se destinó para actividades agropecuarias (SIB, 2010).

<sup>212</sup> La cual tiene a su cargo entre otras funciones, el departamento de crédito y seguro rural.

<sup>213</sup> Sin embargo, no se ha hecho explícita la estrategia para articular el seguro agrícola.

<sup>214</sup> Existen otras restricciones a la diversificación económica como: Acceso a infraestructura general y atracción de inversiones. Sin embargo, estos son temas que exceden el alcance de este campo de estudio. Para profundizar más en estas restricciones, consultar los campos de Infraestructura y Economía Globalizada y Competitiva.

mayores de 15 años recibieron alguna capacitación de trabajo. Para el área urbana este indicador es de 14.4%, mientras en el área rural apenas alcanza un 6% (ENCOVI, 2006). Esto refleja el importante vacío en la formación de trabajadores en tareas concretas y específicas para el trabajo.

- La demanda por servicios financieros en el área rural está restringida debido a: altos costos de transacción<sup>215</sup>, falta de garantías hipotecarias por parte de los demandantes de crédito y a lobajo que son los montos solicitados<sup>216</sup>. Asimismo, dentro de las necesidades de capacitación mencionadas anteriormente, es necesario considerar la capacitación que requieren los prestatarios para realizar una buena administración<sup>217</sup> de los créditos recibidos.

**La vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático (tormentas, inundaciones, etc.) afectan de manera significativa la productividad del área rural.** La ocurrencia de desastres naturales ha representado grandes pérdidas para el país. Dentro de las pérdidas contabilizadas, una buena parte pertenece a la actividad agropecuaria, en donde se registraron pérdidas en términos de cultivos y cosechas arrasadas completamente.

El cambio climático, con todos los trastornos que implica en el medio ambiente (incremento de la temperatura atmosférica y del mar, reducción e inestabilidad del régimen de lluvias, aumento del nivel del mar, intensificación de sequías y huracanes, etc.), impacta sin duda alguna el aparato productivo del área rural. La ocurrencia de diversos desastres naturales ha causado graves daños sobre: infraestructura, vivienda y productividad de la tierra. Por ejemplo, la tormenta Stan (2005) representó pérdidas aproximadas de \$988 millones, equivalentes al 3.6% del PIB de ese año. Esta tormenta afectó un área aproximada de 61,000 hectáreas de cultivos. Entre los más afectados se encontraron el maíz blanco y frijol (se perdió el 6% y 3% de la producción). En relación a los productos de exportación, dentro de los más afectados se encontraron: la caña de azúcar, el plátano y la arveja china, cuyas pérdidas son en promedio el 2.7% de su respectiva producción<sup>218</sup>. Por su parte, del total de pérdidas generadas por el Huracán Mitch (1998)<sup>219</sup> el 41% se generaron dentro del sector agropecuario, pérdidas equivalentes al 2% del PIB de ese año.

#### **10.4.2. Desafíos a superar**

**Nueva institucionalidad del MAGA para atender el desarrollo rural sin recursos.** El Acuerdo Gubernativo No.338-2010 presenta un nuevo reglamento orgánico interno para el MAGA, en donde se modifica su estructura interna y sus funciones. El propósito de esta reorganización es responder a las necesidades de desarrollo rural integral.

La modificación más significativa fue la creación del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural. El mismo posee las funciones relacionadas con la promoción del desarrollo rural. Dentro de éstas podemos mencionar: a) promover programas y proyectos productivos para estimular la reactivación y el desarrollo económico rural; b) estimular el desarrollo agrícola y pecuario a nivel nacional; c) promover

---

<sup>215</sup> Distancia entre el hogar del individuo y la ubicación de la agencia, dificultades de comunicación por el idioma, dificultad por parte de la entidad que otorga los préstamos para diversificar sus riesgos, falta de información acerca de los prestatarios del área rural (no tienen un historial crediticio), etc.

<sup>216</sup> No resulta tan atractivo para el banco prestar en montos bajos, cuando el proceso de recobro del crédito se puede volver tan largo y costoso (Wingert, 2010).

<sup>217</sup> Tanto en el uso del préstamo recibido, como en el cumplimiento de las responsabilidades derivadas del mismo (pago puntual de intereses y amortizaciones).

<sup>218</sup> Además de la producción perdida, también se afecta la capacidad productiva de la tierra.

<sup>219</sup> Uno de los mayores desastres naturales ocurridos, con pérdidas totales equivalentes al 4.5% del PIB de ese año.

los servicios de organización, capacitación y transferencia de tecnología para la población rural, para fortalecer sus capacidades productivas y de comercialización.

A pesar de la nueva institucionalidad establecida en el MAGA, esta no se ha visto acompañada con un incremento en las asignaciones presupuestarias. En el 2008 la asignación presupuestaria del MAGA era de Q.1,149.8 millones (quetzales del 2010), para el 2011 esta asignación fue de Q.631.4 millones (quetzales del 2010), esto es una disminución aproximada del 50%. Por lo tanto, se ha desarrollado toda una estructura para atender el desarrollo rural, pero no se han proporcionado los recursos necesarios para que la misma pueda causar algún impacto.

**Programas y fideicomisos de apoyo al área rural sin evaluación de impacto.** Además de contar con los recursos necesarios para activar la nueva institucionalidad del MAGA (que tiene un enfoque hacia la economía rural), es necesario establecer los mecanismos de evaluación y monitoreo de resultados, para todos los programas que se van a desarrollar. Hasta el momento, muchos de los programas y fideicomisos ejecutados para promover el desarrollo rural, como el Programa de Fertilizantes, el fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo -FONADES-, el Fideicomiso para el Desarrollo Rural Guateinvierte (Dacrédito), El Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego -PLAMAR-, el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria -FONAGRO-, entre otros, han ejecutado una gran cantidad de recursos<sup>220</sup>, sin presentar indicadores de impacto específico, ni tener mecanismos de monitoreo para evaluar su eficiencia y establecer criterios de mejora. Sin esto, es difícil garantizar un impacto específico y eficiente para atender las necesidades existentes en el área rural.

**Se carece de planificación territorial.** La constante ocurrencia de desastres naturales, muestra la importancia que tiene la preservación y cuidado de los recursos naturales<sup>221</sup>. La administración estratégica de cuencas hidrográficas responde a esta necesidad, ya que es en una cuenca, donde se ubican los recursos naturales agua, suelo y bosque; recursos que son manejados de manera integral, para asegurar la preservación de ecosistemas, que a su vez generan beneficios económicos a los habitantes alrededor de la cuenca, asimismo, genera beneficios (como la provisión de agua) a los habitantes abaje de la misma.

En la actualidad no existe ningún programa integral de administración de cuencas implementado por el MAGA, que es la dependencia gubernamental responsable de su conservación<sup>222</sup>. La administración de cuencas se desarrolla de manera específica, dependiendo de su tamaño y de la vocación productiva del suelo a su alrededor, se desarrolla un plan de administración específico. Para ello, es necesario desarrollar y actualizar información de las cuencas existentes, taxonomía y vocación de suelos.

En la actualidad se cuenta con El Sistema Nacional de Planificación de la subsecretaría de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, el cual, se encarga de articular un sistema de planificación a nivel municipal y departamental. Planificación que todavía se encuentra en etapa de elaboración.

---

<sup>220</sup> Para Julio del 2011, todos estos fideicomisos habían ejecutado más de Q 166.4 millones (SICOIN, 2011).

<sup>221</sup> Su mala administración propicia que el impacto de los desastres naturales sea mayor. Por ejemplo, la tala de bosques y la existencia de cultivos, desnudan al suelo de su cobertura vegetal, agravando los efectos de las inundaciones.

<sup>222</sup> Dentro del MAGA, una de las atribuciones del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural, es promover programas que contribuyan al desarrollo integral, conservación y rehabilitación de cuencas hidrográficas.

**No existen sistemas de información actualizados e integrados.** Debido a la diversidad de características (topográficas, climáticas, sociales, culturales, etc.) que se encuentran a nivel territorial, es necesario desarrollar instrumentos de información para acompañar todo tipo de intervención. A pesar de la existencia de varias instituciones que desarrollan sistemas de información, todavía no existe una plataforma que integre la misma para utilizarse de manera conjunta.

Existen diversas instituciones que tienen a su cargo el desarrollo de sistemas de información, como el Centro de Apoyo a la Inversión Productiva y Comercial del Sector Agropecuario Forestal e Hidrobiológico, dependencia del MAGA, cuyo objetivo es recopilar y difundir de forma eficiente información agropecuaria, forestal e hidrobiológica relevante. Se encuentra el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH-, quién se encarga de estudiar y monitorear fenómenos y eventos atmosféricos, geofísicos e hidrológicos, para lo cual genera información climática. El Instituto Nacional de Estadística –INE-, también desarrolla distintos sistemas de información, relacionados con la demografía y la población, precios y economía, entre otras.

**El marco normativo dificulta acceso financiero para la diversificación productiva.** Para las características de los prestatarios en el área rural, todavía no existen suficientes instituciones que puedan otorgar financiamiento de manera accesible, por ello el financiamiento sigue siendo una restricción para llevar a cabo la diversificación económica. El marco normativo que rige la operación de las microfinancieras, les impide recibir depósitos. Por lo que la única vía para fondearse es a través de aportes de capital, lo que incrementa el costo de los fondos que prestan y restringe su crecimiento.

#### **10.4.3. Lineamientos para incrementar la competitividad rural**

**Objetivo general.** Incrementar la productividad y competitividad del área rural, para mejorar la capacidad para generar ingresos en sus habitantes.

**Objetivo específico 1.** Incrementar la productividad del sector agropecuario.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Identificar las necesidades específicas que tienen los productores del sector agropecuario en relación a: capacitación técnica, tecnología productiva, infraestructura productiva, financiamiento y servicios sanitarios y fitosanitarios.
  - Dentro del área rural, existen productores que viven en estado vulnerabilidad alimentaria<sup>223</sup> y productores de mediano tamaño con cierta capacidad de organización<sup>224</sup>. El mecanismo de intervención para liberar las restricciones, dependerá del tipo de productor que se está atendiendo. Ya que los productores en estado de vulnerabilidad requerirán de un mayor acompañamiento.
  - Todo proceso de identificación y priorización, se realizará a partir de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan diversos territorios. Siendo de mayor prioridad los territorios con mayor grado de vulnerabilidad. Del lado de los productores con cierta capacidad de organización, el proceso de identificación se realizará a nivel municipal.

<sup>223</sup> Un municipio en vulnerabilidad alimentaria es aquel que enfrenta: amenazas climáticas, una situación alimentaria y nutricional desfavorable y poca capacidad de respuesta para atender necesidades (baja densidad de carreteras por habitante por kilómetro<sup>2</sup> y pocas tierras agrícolas disponibles).

<sup>224</sup> Forman parte de gremiales, asociaciones y cooperativas.



- Evaluar la capacidad y desempeño de las instituciones encargadas de: ofrecer capacitación técnica<sup>225</sup>, desarrollar tecnología productiva<sup>226</sup>, realizar certificaciones y ofrecer servicios fito-zoosanitarios<sup>227</sup>, con el propósito de identificar cobertura y capacidad de respuesta a las necesidades específicas identificadas en los productores.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Resolver las debilidades de las instituciones identificadas en el plazo anterior. Se priorizará con base en su impacto positivo en la satisfacción de las necesidades de los productores<sup>228</sup> y en el incremento de la cobertura de los servicios ofrecidos.
- Identificar y establecer alianzas público privadas para desarrollar infraestructura específica que satisfaga las necesidades de los productores identificadas en el plazo anterior.
- Focalizar las acciones extensionistas del MAGA<sup>229</sup>, para satisfacer las necesidades de los productores en estado de vulnerabilidad que no tienen la capacidad de pagar el acceso a capacitación productiva, tecnología productiva, etc.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Continuar con el extensionismo focalizado del MAGA.
- Evaluar el impacto de las instituciones fortalecidas. Asegurándose que los productores organizados hayan encontrado respuesta a las necesidades identificadas previamente y la cobertura de las mismas se haya incrementado.

**Objetivo específico 2.** Promover la diversificación de actividades económicas en el área rural.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Evaluar la cobertura, capacidad de atención y tipo de cursos ofrecidos por el MINEDUC, INTECAP y otros oferentes de capacitación técnica no agrícola.
- Identificar los marcos regulatorios para la supervisión adecuada de las cooperativas de ahorro y crédito; se retomará el tema del marco regulatorio y prudencial, que permita el desarrollo de las instituciones micro-financieras, el cual generará mayor confianza hacia las mismas.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Incrementar la capacidad operativa<sup>230</sup> de las instituciones oferentes de capacitación, dotándolas de los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de ampliación de cobertura y diversificación de cursos ofrecidos.
- Establecer programas de capacitación para asegurarse de que exista pleno entendimiento y aprovechamiento del nuevo marco regulatorio de instituciones micro-financieras. Este programa de capacitación será promovido a nivel nacional, para que todos los pequeños comerciantes y productores puedan acceder al mismo.

<sup>225</sup> Escuela Nacional de Agricultura –ENCA-, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-, universidades, etc.

<sup>226</sup> Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola –ICTA, Departamento de Fruticultura y Agroindustria del MAGA, etc.

<sup>227</sup> Programa de la Mosca del Mediterráneo -MOSCAMED -, el Organismo Internacional Regional de Seguridad Agropecuaria – OIRSA-, el Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental -PIPAA-, etc.

<sup>228</sup> Quiénes tienen cierta capacidad de pago para proveerse de estos servicios por su propia cuenta.

<sup>229</sup> La extensión agrícola, es el proceso mediante el cual se introducen nuevas tecnologías o técnicas productivas en una comunidad rural determinada. Esta función está a cargo de la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural, la cual pertenece al MAGA.

<sup>230</sup> Dentro de la capacidad operativa se consideran el recurso financiero y humano que distintas instituciones requieren para ofrecer nuevos cursos de capacitación y para ampliar su cobertura en regiones sin acceso.



c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Implementar un sistema de evaluación y mejoramiento continuo del desempeño del nuevo marco regulatorio sobre la actividad de las micro-financieras y cooperativas de crédito y ahorro.
- Evaluar cobertura alcanzada y ampliación de cursos ofrecidos por parte de las instituciones oferentes de capacitación, implementando las modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos establecidos.

**Objetivo específico 3.** Mitigar el impacto del cambio climático sobre cuencas, causes y suelos.

Las tácticas principales se encuentran enfocadas en promover la administración de cuencas y causes estratégicos<sup>231</sup>, y, la implementación de prácticas productivas sostenibles para cuidar la fertilidad del suelo<sup>232</sup>, mitigando los efectos que conlleva el cambio climático en las distintas regiones del país.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Identificar las cuencas y causes prioritarios de Guatemala, para realizar un diagnóstico sobre el estado de los mismos<sup>233</sup>.
- Evaluar el impacto del programa de fertilizantes del gobierno, en términos productivos y ambientales, para que en el corto y mediano plazo se pueda focalizar su funcionamiento en productores en quienes se logre un mayor nivel de incidencia.
- Identificar otras opciones para incrementar la productividad de la tierra, que su vez sean ambientalmente sostenibles (como el uso de abono orgánico), para que en el corto y mediano plazo puedan ser promovidas como actividades que sustituyan en cierta medida el programa de fertilizantes, en regiones en donde no logra mayor incidencia.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Implementar un programa de administración de cuencas y dragado de causes, en donde se les de mantenimiento, iniciando por aquellas que se encuentran en condiciones más severas.
- Focalizar geográficamente el programa de fertilizantes basados en parámetros técnicos sobre requerimientos nutricionales de cosecha y suelo, así como, de situación de vulnerabilidad alimentaria.
- Promover capacitación para que los productores aprendan a desarrollar prácticas de elaboración y uso de abonos orgánicos.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Implementar un programa de acompañamiento técnico, para la producción de abono orgánico e implementación de prácticas para el uso sostenible del suelo, como sustituto del programa de fertilizantes.

---

<sup>231</sup> Para ello, se sostiene la visión del manejo del territorio tomando a la cuenca hidrográfica como unidad natural para la planificación territorial. Incorporando las consideraciones ambientales, económico-productivas y de protagonismo de los actores involucrados en el desarrollo. En general la calidad y cantidad de agua representan importantes indicadores del estado de conservación de la cuenca.

<sup>232</sup> Nos referimos a propiedades de fertilidad del suelo como a las características físicas (granulometría y porcentaje de materia orgánica), y, químicas (macro y micro elementos).

<sup>233</sup> Evaluando su contaminación e identificando riesgos de desborde a partir del inicio de la temporada de lluvias.

**Objetivo específico 4.** Desarrollar, fortalecer, coordinar e integrar sistemas de información territorial como herramientas para la toma de decisiones.

Este objetivo operativo busca desarrollar las herramientas de información necesarias para llevar a cabo los procesos de priorización y focalización de toda intervención pública<sup>234</sup> bajo una plataforma de planificación territorial. Para lo cual es necesario contar con sistemas de información precisos, actualizados y coordinados en relación a las condiciones climáticas, sociales y económicas de todo el territorio nacional. El INE, será la institución responsable de verificar los estándares en la producción, recolección y administración de la información. El MAGA será el encargado de administrar esta plataforma de información. La SEGEPLAN sería la institución encargada de promover el uso de esta plataforma como herramienta para la toma de decisiones y para la planificación operativa de distintos ministerios e instituciones públicas.

a. Inmediato plazo (180 días):

- Realizar un inventario de todos los sistemas de información existentes y que se necesitan desarrollar<sup>235</sup>, identificando costos de actualización y desarrollo.
- Evaluar la capacidad<sup>236</sup> del MAGA para integrar la información generada por los distintos sistemas (actualizados y creados) y administrarla. Diseñando un sistema de coordinación e intercambio de información interinstitucional.

b. Corto plazo (180 días a 2 años):

- Actualizar y desarrollarán los sistemas de información.
- Fortalecer<sup>237</sup> la capacidad del MAGA, para fungir como integrador y facilitador de todos los sistemas de información.

c. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Lanzar la plataforma en donde se encontrarán integrados todos los sistemas de información actualizados y desarrollados<sup>238</sup>. Es necesario que este lanzamiento sea acompañado de una campaña de promoción y uso de la plataforma. Para que se convierta en una herramienta para la toma decisiones a nivel territorial.

<sup>234</sup> Además de la iniciativa pública, existen iniciativas privadas y ONG'S que implementan programas sociales y productivos dentro del territorio nacional y les resultaría útil esta plataforma de información.

<sup>235</sup> Dentro de los sistemas de información a desarrollar se encuentran: Información sobre la taxonomía de los suelos e información diaria sobre precios y volúmenes de granos y hortalizas transados en distintos mercados nacionales.

<sup>236</sup> Recurso humano calificado y equipo de trabajo (computadoras, software, servidores, etc.) necesario para realizar nuevas atribuciones relacionadas con el desarrollo y administración de la plataforma de información.

<sup>237</sup> A partir de las necesidades identificadas en el plazo anterior, se procederá a dotar al MAGA del recurso humano calificado y del equipo de trabajo necesarios para desarrollar y administrar la nueva plataforma de información.

<sup>238</sup> Es necesario que todos los sistemas de información existentes (sociales, climáticos, económicos, etc.) y los que se desarrollarán a nivel territorial, se integren bajo una sola plataforma, para ser utilizados de manera conjunta para la toma específica de decisiones.

## 10.5. Mejorando y ampliando la infraestructura logística

Guatemala enfrenta desafíos de política pública relacionados con infraestructura, los cuales impactarán en la capacidad del país para reducir los niveles de pobreza y avanzar en el camino del crecimiento. En la medida que se incrementa la competitividad en su infraestructura terrestre y logística, se verán reducidos los costos de transportar los productos del mercado local y al exterior, con lo cual, los empresarios y empleados guatemaltecos se volverán más competitivos en la economía mundial.

Después de sucesivas olas de reforma durante la década de los noventa, el Estado de Guatemala comenzó a promover la participación del sector privado en infraestructura e inició la modernización del marco regulatorio para dicho sector. Las reformas implementadas incluyeron la descentralización, desregulación y apertura del sector eléctrico, las telecomunicaciones y el sector aéreo, la concesión de la operación de los ferrocarriles y un contrato de gestión de los servicios de correos, además de acciones adicionales para la liberalización de la inversión extranjera, entre otras medidas de reforma estructural. Estas reformas tuvieron un fuerte impacto sobre la economía de Guatemala y sobre la infraestructura en particular, pero aún quedan importantes medidas por realizarse que vendrían a complementar los procesos previamente iniciados.

### 10.5.1. Situación actual

**Infraestructura para logística no es competitiva.** De acuerdo al exhaustivo índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, la puntuación absoluta de Guatemala mejoró entre 2007 y 2009, pero su ubicación cayó casi 15 lugares, ubicándose en la posición 90 de 150 países para 2009. Se muestra preocupación en las áreas de servicios de transporte terrestre, calidad de la infraestructura vial, capacidad de los puertos para acomodar barcos de más grande escala y procedimientos engorrosos para el comercio internacional.

En cuanto a transporte marítimo, que es el modo de transporte más importante para el comercio exterior, Guatemala tiene la mejor calificación regional en el Índice de Conectividad de Líneas Marítimas (LSCI) de la UNCTAD, pero está muy por debajo de competidores cercanos como México. Por su ubicación geográfica, tiene un gran potencial en este sector pues cuenta con acceso a los dos océanos. No obstante, el potencial transporte marítimo-portuario del país está desaprovechado debido a deficiencias en la operación de los puertos y su capacidad para acomodar buques de mayor tamaño, ante su poco calado y el tamaño de las grúas existentes. Una de las debilidades de su marco regulatorio en la operación autónoma e independiente de cada puertos, que le impide una visión integral y crea incentivos para que las ganancias no necesariamente sean destinadas a inversión.

En cuanto al subsector aéreo, a pesar de una reciente expansión del aeropuerto La Aurora, que le granjea la categoría 1 por parte de la FAA, el proyecto de ampliación no ha sido completado. La limitada capacidad de recibir aviones con mayor capacidad de pasajeros o mayor número de vuelos, hacen que el precio del pasaje hacia Guatemala se mantenga alto con relación a países como El Salvador y Costa Rica, reduciendo así la competitividad del sector. Aunque este medio de transporte es el menos utilizado en el comercio exterior, es fundamental para apoyar el turismo y los negocios en Guatemala, y sufre de algunas debilidades en su marco regulatorio, al prevalecer una confusión entre regulador y operador público.

**Mantenimiento de la infraestructura es deficiente.** En los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo para mejorar la red vial, no obstante el débil mantenimiento aplicado a la red existente ha resultado en un deterioro de sus condiciones. En el año 2000, cerca del 60% de la red se encontraba en

buenas condiciones y un 10% en mal estado; para 2008, únicamente un tercio de la red se encontraba en buenas condiciones y las carreteras en mal estado habían incrementado a un tercio de la red vial. El COVIAL ha estado siendo utilizado para expandir la red vial e incrementar su capacidad, en lugar de canalizar los recursos únicamente al mantenimiento, lo anterior sumado a la vulnerabilidad de la infraestructura a los desastres naturales y el incremento del comercio con su consecuente incremento en el tráfico, ponen en constante riesgo la red vial guatemalteca.

Finalmente, dado que la red vial no puede ser visualizada únicamente desde el punto de vista de competitividad, sino que también desde su función social de conectar e integrar a las comunidades rurales con servicios sociales y económicos; es importante señalar que en Guatemala, existen cerca 19,000 kms de caminos rurales que constituyen cerca del 70% de la red de caminos del país. Sin embargo, solo un tercio de estared recibe mantenimiento y probablemente menos del 5% a través de un programa rutinario de mantenimiento; lo que también se constituye en un importante reto para el sector, principalmente porque estos no son elegibles dentro del COVIAL.

#### **10.5.2. Desafíos a superar**

**Los marcos instituciones son obsoletos.** En términos generales, las deficiencias del marco institucional del sector de transporte y logística son: a) no existe coordinación entre los gobiernos municipales y el central; b) no se tiene un inventario de la extensión de la red vial; c) no existe una actualización de proyectos prioritarios e inversiones; d) no se ha implementado aun la legislación que regula la participación privada en las carreteras; e) la inversión pública es muy baja; f) la responsabilidad en la construcción de caminos está fragmentada en diversas instituciones; y, g) no existe una adecuada coordinación ni rectoría, que incluye la ausencia de un sistema de planeación estratégica.

En el caso del subsector puertos se aprecia la obsolescencia del marco legal e institucional acompañado por un ordenamiento jurídico que se muestra fragmentado. No hay leyes y políticas específicas que contemplen temas marítimos, portuarios o cabotaje, entre otros aspectos. Otras debilidades a destacar son: (i) el alto gasto operativo y administrativo; (ii) las restricciones de entrada a la inversión; (iii) la falta de incentivos; (iv) la ineficiencia en la gestión y excesiva burocracia; y, (v) elevados costos de operación (Cuevas, et al 2006).

**El Estado carece de los recursos fiscales para ampliar y mejorar la infraestructura.** Tan sólo en carreteras, el Plan de Desarrollo Vial 2008-2017 del Ministerio de Comunicaciones, estima necesidades de inversión por más de US\$4.5 millardos. El Ministerio de Comunicaciones, en 2009, elaboró el Plan de Movilidad Estratégica para el Área Central de Guatemala y propone estudios detallados para proyectos radiales y de anillos en el área de la Ciudad de Guatemala, con costos de inversión preliminares de US\$4 millardos. Actualmente no existen fondos aprobados para programas de caminos rurales.

Por su lado, el Plan Multimodal de Obras de Infraestructura de Transporte (PMOIT)<sup>239</sup> identificó un juego integrado de proyectos prioritarios desde 2008 hasta 2015, que requieren una inversión total en Puertos e infraestructura logística de US\$410-470 millones; y en Aeropuertos de US\$122-142 millones. Lo anterior contrasta con los estrechos márgenes fiscales que restringen la posibilidad de que dichas inversiones sean una realidad.

---

<sup>239</sup> Plan Multimodal de Obras de Infraestructura de Transporte (PMOIT) impulsado por PRONACOM, establece los lineamientos para un sistema de transporte multimodal integrado, determinando 10 proyectos estratégicos en las áreas: vial, aeroportuario, portuario y de mantenimiento (2008).

### **10.5.3. Lineamientos para mejorar y ampliar la infraestructura logística**

**Objetivo general.** Mejorar las condiciones de infraestructura y la provisión de servicios de transporte y logística en el país, coadyuvando al incremento de la productividad y la competitividad de la producción nacional y las exportaciones.

**Objetivo específico 1.** Impulsar un enfoque integral de las políticas de infraestructura, Transporte y Logística.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Establecer un ente de alto nivel (Consejo Nacional de Logística) que asegure la coordinación de acciones y la implementación de una agenda integral.
- Definir una Agenda o Plan de desarrollo de largo plazo, bajo un enfoque Multimodal de Transporte y Servicios Logística, incluyendo indicadores que permitan ir midiendo su desempeño.

**Objetivo específico 2.** Modernizar el marco regulatorio e institucional que rige al sector, para fomentar competencia y eficiencia en la prestación de servicios de infraestructura.

a. Corto plazo (hasta 2 años):

- Definir un plan para la modernización del Marco Legal del Sector Puertos y reorganizar el marco institucional, buscando: i) centralizar la política nacional de puertos y la reorganización del manejo operativo para optimizar la utilización de recursos, ii) promover incentivos para la participación privada en proyectos de infraestructura, iii) crear procesos de planificación a largo plazo, iv) crear mecanismos efectivos para la participación de los usuarios, v) establecer un ente con capacidades regulatorias.

b. Mediano Plazo (2-4 años):

- Definir un marco institucional y regulatorio que permita proteger y promover competencia, principalmente en servicios aéreos y marítimos.
- Revisar el marco legal del sector transporte terrestre, incluyendo revisión de procedimientos que afectan el comercio exterior. Entre estas revisiones, incluir la definición y clasificación de la red de carreteras, con el fin de adecuar su clasificación y ordenar la priorización de las inversiones.
- Revisar el marco institucional del sector aéreo. Las autoridades podrían considerar distintas opciones para impulsar la separación de las funciones de operación de la DGAC, ya sea mediante la realización de asociaciones público-privadas (APP) o bien, mediante la creación de una empresa de operación pública. Además, podría reenfocarse el rol de la DGAC en un ente público que se encargue de fijar políticas y estrategias a largo plazo, así como de la regulación aeronáutica.
- Promover la homologación de normativa de transporte en la región, incluyendo a México, al menos para la circulación de tráileres en fronteras.

**Objetivo específico 3.** Incrementar la participación del sector privado en el sector, buscando una eficiente provisión de servicios y asegurar el financiamiento necesario para la ampliación y modernización de la infraestructura en el país.

- a. Corto plazo (2 años):
  - Poner en operación la Ley sobre Alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, empezando con proyectos piloto en carreteras y puertos, de acuerdo a necesidades logísticas de mejoramiento de corredores comerciales.
- b. Mediano Plazo (2-4 años):
  - Establecer un programa de modernización de los servicios de carga terrestre, que incluya la renovación de la flota de transporte.
  - Establecer programas de seguridad para el transporte terrestre.

**Objetivo específico 4.** Asegurar la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura.

- a. Corto plazo (2 años):
  - Revisar el funcionamiento del COVIAL para asegurar que los recursos recaudados sean destinados para el mantenimiento de las carreteras, garantizando la sostenibilidad de la infraestructura de transporte.
  - Revisar el sistema de supervisión y monitoreo de las condiciones de las carreteras que tiene el COVIAL, para asegurar la calidad de las obras y detectar necesidades.
- b. Mediano Plazo (2-4 años):
  - Revisión de la normativa jurídica para el derecho de vía en la red vial y con ella, de los estándares de pesos y dimensiones que facilite el transporte de cargas más competitivas sin dañar la estructura de las carreteras.
  - Reducir la vulnerabilidad de la infraestructura ante desastres naturales y minimizar sus impactos fiscales, para lo cual será necesario modernizar la normativa de construcción de infraestructura incorporándole criterios de gestión de riesgo y explorar mecanismos para minimizar el impacto fiscal de los efectos de desastres naturales sobre infraestructura (seguros de desastres).

## 10.6. Mejorando la provisión y cobertura del servicio eléctrico

Guatemala enfrenta desafíos de política pública relacionados con infraestructura, los cuales impactarán en la capacidad del país para reducir los niveles de pobreza y avanzar en el camino del crecimiento. En la medida que se incremente la competitividad en el tema de servicio eléctrico, se verán reducidos los costos de producir bienes y servicios para el mercado local e internacional, haciendo así más competitivos a los empresarios y empleados guatemaltecos.

Después de sucesivas olas de reforma durante la década de los noventa, el Estado de Guatemala comenzó a promover la participación del sector privado en infraestructura e inició la modernización del marco regulatorio para dicho sector. Las reformas implementadas incluyeron la descentralización, desregulación y apertura del sector eléctrico, las telecomunicaciones y el sector aéreo, la concesión de la operación de los ferrocarriles y un contrato de gestión de los servicios de correos, además de acciones adicionales para la liberalización de la inversión extranjera, entre otras medidas de reforma estructural.

Estas reformas tuvieron un fuerte impacto sobre la economía de Guatemala y sobre la infraestructura en particular, pero aún quedan importantes medidas por realizarse que vendrían a complementar los procesos previamente iniciados.

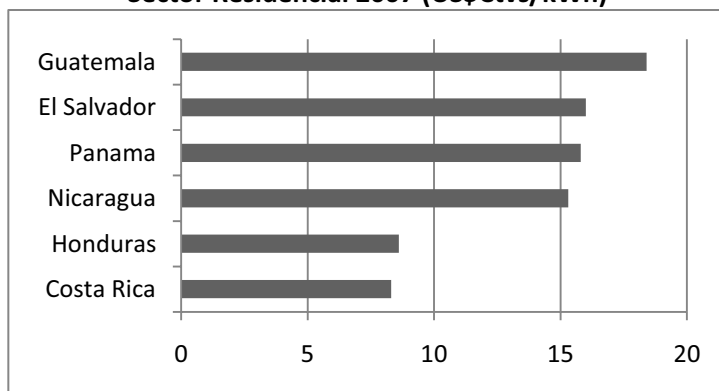
#### 10.6.1. Situación actual

**El precio de la energía eléctrica es alto.** El precio de la energía en Guatemala es uno de los más elevados en la región (ver **Gráfica 10.8**), en parte porque las tarifas en el resto de países incluyen esquemas de subsidios que si bien no son sostenibles en el tiempo, afectan en el corto plazo la competitividad de las empresas guatemaltecas, especialmente las MIPYMES.

**Parte del problema ha recaído en la estructura de la matriz energética.** En el 2011, la capacidad instalada de generación en Guatemala es de 2,181 MW, de los cuales las energías fósiles representan un 62% (bunker, diesel, gas y carbón) y las renovables un 38% (geotérmica, hidroeléctrica y biomasa). La escalada de precios del petróleo de los últimos años ha incrementado los precios de la energía, a pesar de que el país cuenta con un enorme potencial de generación con recursos renovables, especialmente hídricos. Recientemente ha sido aprobada una legislación con incentivos para promover los proyectos de generación con recursos renovables.

En relación a esto último, uno de los principales retos del sector es lograr administrar los conflictos sociales derivados de inversiones en el sector rural (hidroeléctricas y redes de distribución) que están minando su potencial y la seguridad jurídica de las inversionistas. Se necesita un rol más fuerte del Estado en la solución de estos conflictos.

**Gráfica 10.8. Precios de Electricidad,  
Sector Residencial 2007 (US\$Cts/kWh)**



Fuente: Banco Mundial (2009).

Precios de Guatemala corresponden a la tarifa no socialde la ciudad de Guatemala.

**Es necesario garantizar el suministro futuro de energía y dar predictibilidad a las inversiones.** De acuerdo al Plan de Expansión Indicativo 2008-2022 de la CNEE, el escenario de crecimiento de la demanda dentro del plan estima que se necesitará instalar un promedio anual de 190 MW durante el período de 15 años y que sólo durante los cinco primeros años se necesitará agregar 1500 MW para satisfacer la demanda. Teniendo en cuenta que las inversiones en generación serán realizadas por privados, la viabilidad de este plan dependerá del aspecto económico de las nuevas plantas, de las estrategias de inversión y de la política para la toma de riesgos de los nuevos inversores, convirtiéndose este en un importante reto en el sector. En este contexto, el asegurar la interconexión eléctrica de Guatemala con la región mediante el proyecto SIEPAC se vuelve fundamental, no solo porque permitirá

intercambios energéticos para cubrir la demanda, sino porque abre la posibilidad para inversiones de gran escala en Guatemala (incluyendo proyectos renovables) que busquen atender el mercado regional.

De acuerdo a un reporte preparado por la IFCen 2009, los proyectos en ejecución para nuevas plantas, que se prevé estarán disponibles para el 2014, suman 832 MW adicionales, entre energía renovable y térmica convencional (cifra un tanto abajo de las proyecciones indicativas del CNEE). Por su parte, los nuevos MW que vendrán a satisfacer la demanda, vía importaciones, se calculaban en aproximadamente 850 MW (aunque se registran retrasos en la puesta en marcha del proyecto SIEPAC). Por lo anterior, será crucial asegurar la expansión de nueva generación para satisfacer la demanda en los próximos años. En este marco, la reciente licitación conjunta, lanzada por parte de las distribuidoras para la compra de 800 MW a partir del 2015, es una pieza fundamental y un paso en la dirección correcta.

Asimismo, para fortalecer la capacidad de la red de transmisión, será crucial asegurar la implementación del programa expansión de la red que la CNEE recién ha adjudicado por medio de una licitación.

**La cobertura de servicios básicos es desigual.** En cuanto a cobertura del servicio eléctrico, si bien es cierto que Guatemala registra niveles por encima del promedio regional (84% vrs 82% respectivamente), también es cierto que afronta retos importantes especialmente en las áreas rurales (68% de cobertura vrs 93.7% en las áreas urbanas).

El Programa de Electrificación Rural, PER, es un programa que financia incentivos para promover la electrificación rural a través de proyectos de conexión de la red eléctrica, incluyendo la infraestructura de distribución y transmisión. También ayuda a promover y desarrollar proyectos de electrificación en sistemas aislados empleando energía renovable. Los recursos para este programa provienen de préstamos externos.

Existe un esquema de tarifa social para permitir el acceso de los sectores más necesitados al servicio, pero dicho esquema de subsidio cruzado, tiene serios errores de inclusión y exclusión y recarga las tarifas para los sectores económicos.

#### **10.6.2. Desafíos a superar**

**Capacidad de resolver conflictos sociales.** Quizá el reto más grande del Gobierno es su baja capacidad para resolver los conflictos sociales de grupos que se oponen a la inversión de proyectos hidroeléctricos<sup>240</sup>.

**Cumplimiento de la normativa.** La normativa en el sector eléctrico recientemente fue ajustada y el sector cuenta con un marco moderno que le permite operar con reglas claras, por lo que el mayor reto es hacer cumplir dicho marco legal.

---

<sup>240</sup> Sobre este tema, no se ahonda en este documento. Sin embargo, algunos lineamientos de la sección de Resolución pacífica de conflictos pueden resultar útiles.



### **10.6.3. Lineamientos para mejorar la provisión y cobertura del servicio eléctrico**

**Objetivo general.** Proveer energía segura, de calidad y a precios competitivos, para satisfacer las necesidades básicas de los guatemaltecos y contribuir a la competitividad del país.

**Objetivo específico 1.** Asegurar el incremento de inversiones en el sector, para satisfacer de forma eficiente las necesidades de la creciente demanda:

- a. Corto Plazo (2 años):
  - Supervisar y asegurar la adjudicación de la licitación para la compra de energía en marcha y dar seguimiento cercano a su implementación.
  - Dar un seguimiento cercano a la ejecución de los planes de expansión de la red de transmisión y de las inversiones en generación adjudicadas en los contratos de largo plazo, para asegurar que se cumplan los compromisos.
- b. Mediando Plazo (2-4 años):
  - Promover los contratos de energía de largo plazo entre distribuidoras y generadoras bajo procesos competitivos.
  - Promover y asegurar una sana competencia en el sector de generación, mediante la promoción de un marco institucional de competencia.

**Objetivo específico 2.** Diversificar la matriz energética para asegurar la sostenibilidad ambiental, aprovechar el potencial de recursos renovables, disminuir la dependencia de recursos fósiles y precios competitivos.

- a. Corto Plazo (2 años):
  - Buscar una inmediata solución a los conflictos sociales que están afectando la inversión en proyectos hidroeléctricos.
  - Revisar la propuesta de ajustes al reglamento de la ley de incentivos para inversiones en generación con recursos renovables, actualmente en manos del MEM.
  - Fomentar el desarrollo de proyectos de energía renovable, asegurando la implementación del marco de incentivos, propiciando los proyectos de generación mediante las licitaciones de contratos de largo plazo y agilizando los permisos necesarios para este tipo de inversiones. La sostenibilidad de los proyectos, especialmente hidroeléctricos, requiere prestar la debida atención a los problemas que se han presentado con la gestión ambiental y social de los mismos.
- b. Mediano Plazo (2-4 años):
  - Promover la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas, lo que ayudara también al incremento de la cobertura y el suministro de servicio de electricidad en las áreas rurales.
  - Promover proyectos de energías renovables diferentes a la hidroelectricidad (geotermia, eólica, biomasa), para lo cual será necesario investigar más sobre los potenciales e incentivos específicos son necesarios para aprovechar el potencial existente.

**Objetivo específico 3.** Impulsar la interconexión eléctrica de Guatemala con la región para ampliar la oferta y propiciar inversiones con visión regional.

- a. Corto Plazo (2 años):

- Buscar soluciones inmediatas para resolver las barreras que están afectando el intercambio energético regional.
- Asegurar la activa participación de Guatemala en el proyecto SIEPAC, mediante el desarrollo de los trabajos técnicos necesarios para poner en implementación el reglamento del Tratado Marco del MERCOSUR.

b. Mediano Plazo (4 años):

- Promover la seguridad jurídica sobre la libre entrada y salida de energía, de y hacia la región, que permita asegurar las inversiones regionales.

**Objetivo específico 4.** Aumentar la cobertura de los servicios de electricidad a las áreas rurales y asegurar su acceso a los sectores menos favorecidos.

a. Corto Plazo (2 años):

- Asegurar los recursos de contrapartida necesarios para la implementación del PER.
- Promover las inversiones en proyectos de electrificación rural, incluyendo proyectos fuera de red para comunidades aisladas.

b. Mediano Plazo (2 – 4 años):

- Revisar los esquemas de la tarifa social, para asegurarse que va dirigida a los sectores más necesitados y que el origen de los fondos sea independiente al INDE, para no ocasionar distorsiones en las tarifas.

**Objetivo específico 5.** Promover la eficiencia energética.

a. Corto Plazo (2 años):

- Promover normativa específica para el consumo de productos eficientes, en la cual el gobierno debe demostrar liderazgo.

b. Mediano Plazo (2-4 años):

- Promover programas de eficiencia energética en la industria y en las edificaciones (comerciales, edificios públicos, residenciales).

# 11. Con responsabilidad: haciendo un esfuerzo colectivo para aumentar los recursos fiscales

---

Necesitamos guatemaltecos responsables. Guatemaltecos que asuman las consecuencias de sus actos. Guatemaltecos que reconozcan que su deseo de construir un mejor país será satisfecho solo por ellos mismos, que ninguna fuerza externa va a salvarlos de las amenazas existentes. Guatemaltecos que comparten, entre otras cosas, la responsabilidad de lograr más recursos para la construcción del país que anhelan.

Durante la última década, Guatemala ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, a pesar de no haberse resuelto de manera definitiva la problemática fiscal, tanto por el lado de insuficiencia de recursos como de baja calidad del gasto. Una situación que podría resultar engañosa si se considera que, a pesar de no resolverse la problemática en cuestión, el país ha sido capaz de acomodar choques negativos en los términos de intercambio, crisis financieras y un limitado crecimiento económico. Lo cual podría hacer pensar que tal ajuste no es necesario, o bien, no es urgente.

Nada más lejano de la realidad, los principales desafíos en materia social requieren que el gobierno disponga de mayores recursos para su atención. Esta propuesta está condicionada a una mejora sustancial del desempeño del Estado, iniciando por una gestión eficiente del Organismo Ejecutivo (ver sección **Creando un Estado para todos los guatemaltecos**). Entre otras, debe enfatizarse la necesidad de realizar reformas sustanciales en los procesos de administración de recursos humanos, de compras y contrataciones, y de rendición de cuentas.

Para que las propuestas en materia social, infraestructura y desarrollo económico sean sostenibles y creíbles hacen falta recursos tributarios que hoy no existen. Un ejemplo de esto es el crecimiento de la deuda pública (el endeudamiento interno se ha multiplicado más de 7 veces y el externo más de 1.6 veces). Bajo las perspectivas de crecimiento económico actuales y la tendencia de crecimiento del gasto público, tarde o temprano será necesario un ajuste del lado del gasto o del lado de los ingresos. Finalmente, el sistema impositivo guatemalteco tampoco ha respondido a una discusión seria sobre cómo debe ser el sistema tributario para promover la competitividad del país (ej.: la gran incertidumbre respecto de las reformas fiscales).

En este documento se discuten los lineamientos principales que deberían guiar a una reforma tributaria tendiente a elevar la carga tributaria y a minimizar el impacto de la misma sobre la estructura económica, el sistema de precios, el ahorro y la inversión y el empleo.

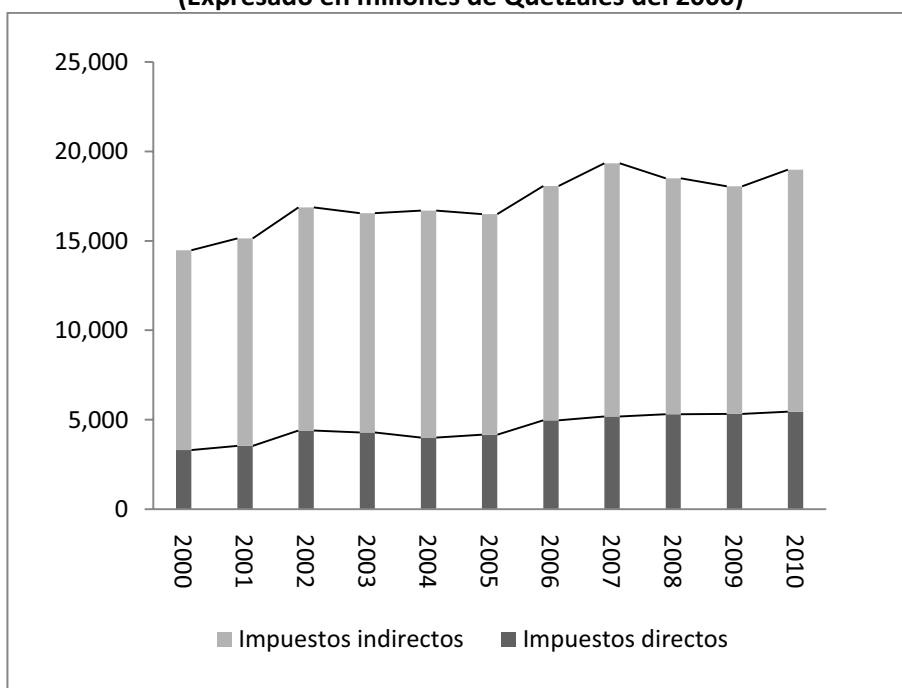
## 11.1. Situación actual

A continuación se presentan los hechos estilizados más importantes del sistema tributario. Esta información resume los aspectos más relevantes en torno al estado actual de la tributación en Guatemala y las posibles vías para mejorarla en los próximos años.

### 11.1.1. Hecho Estilizado No. 1: La recaudación tributaria crece relativamente lento

A raíz de la firma de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal se estableció que, para el 2002, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB debería aumentar un 50% respecto de su valor de 1995, aproximadamente 12% (Pacto Fiscal, 2000). Si se considera que la carga tributaria en 1995 fue de 8.7% del PIB, la recaudación tributaria promedio durante la última década creció solamente en un 28.7%, con un máximo de 37.8% en el 2007. Esto se traduce en un crecimiento de más del 30% en la recaudación en términos reales, tal y como se observa en la **Gráfica 11.1**.

**Gráfica 11.1. Recaudación tributaria 2000-2010**  
(Expresado en millones de Quetzales del 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

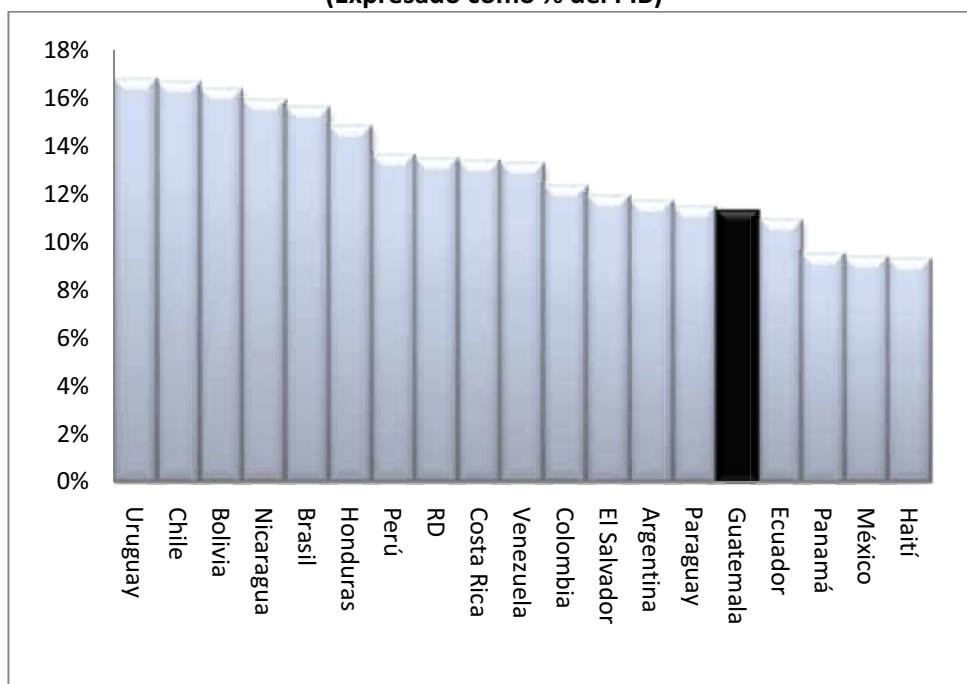
El crecimiento acumulado durante la primera década del siglo se traduce en una tasa de crecimiento anual de 2.45% por año. Valor que coincide con la tasa de crecimiento de la población de 2.46% (CEPAL (2009). El PIB, por su parte, creció entre el 2001 y el 2010 a una tasa promedio de 3.09%, un 0.64% por encima del crecimiento de la recaudación<sup>241</sup>. En conclusión, la recaudación crece a un ritmo menor que el de la economía y a uno similar al de la población.

<sup>241</sup> La recaudación nominal creció en más de 145% durante el período 2000-2010, de Q 14 mil millones a más de Q 35 mil millones. Del año 1995 al 2010 el crecimiento nominal fue de 414%.

### 11.1.2. Hecho Estilizado No.2: La carga tributaria de Guatemala es una de las más bajas de Latinoamérica, aun después de contabilizar las contribuciones a la seguridad social

La carga tributaria en Guatemala es de las más bajas de la región. Específicamente, la quinta más baja, solamente superando a Ecuador, México, Panamá y Haití. Los primeros tres países con estructuras para-tributarias muy importantes (México y Ecuador a través de los ingresos derivados del petróleo y Panamá con los ingresos derivados del Canal). La **Gráfica 11.2** muestra esa comparación.

**Gráfica 11.2. Carga tributaria en países de América Latina -Promedio 2000-2010- (Expresado como % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2011).

\*Impuestos Administrados por el Gobierno Central.

Es importante notar que la gráfica anterior no incluye las contribuciones a la seguridad social, un impuesto al trabajo que generalmente es recaudado y administrado por los sistemas de seguridad social. A diferencia de como se hace en Guatemala, es común que estas contribuciones se incluyan dentro de la carga tributaria en otros países. Aun así, la historia anterior no cambia mayor cosa, ya que las contribuciones a la seguridad social en Guatemala son de las más bajas de la región. Esta situación no debería causar ninguna sorpresa, dado que menos del 20% de la fuerza laboral contribuye al IGSS.

El promedio de las contribuciones sociales en la región durante el período 2000-2009 fueron de 2.44% del PIB, mientras que en Guatemala fueron de 1.59% del PIB. Al agregar estas contribuciones a la carga tributaria Guatemala solamente supera a México y Paraguay en términos de la recaudación total, empeorando su posición respecto del caso anterior. (ICEFI (2007), CEPAL (2011)). En conclusión, la recaudación tributaria en Guatemala, como porcentaje del PIB, es de las más bajas de la región, independientemente de la inclusión o no de las contribuciones a la seguridad social.

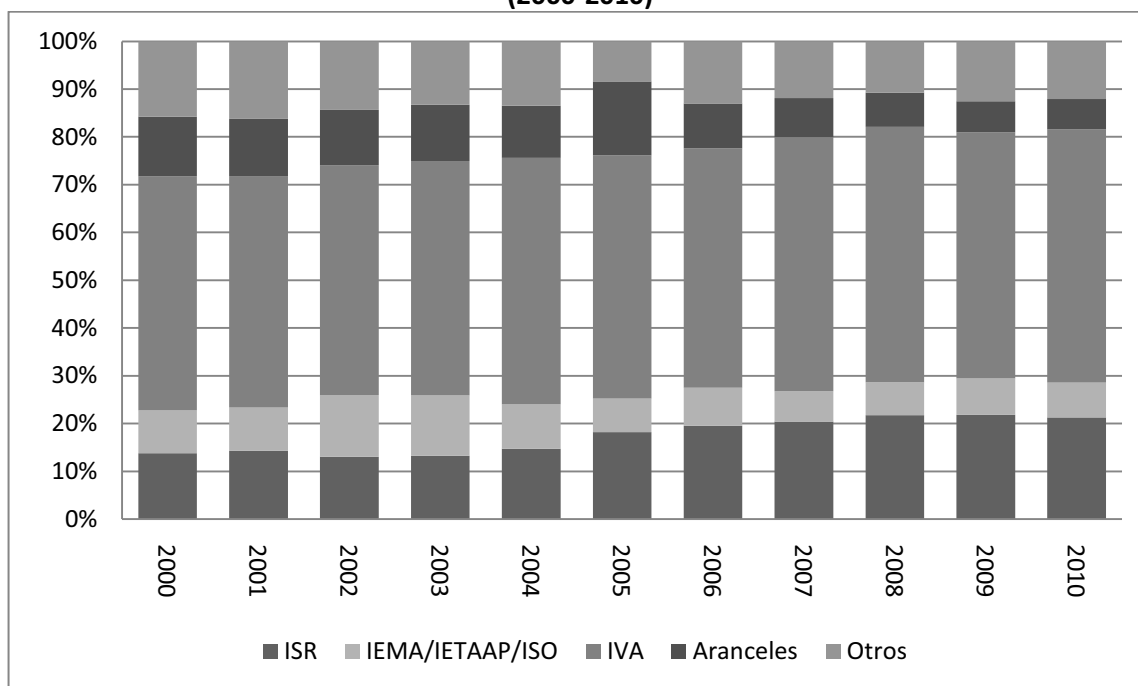
### 11.1.3. Hecho Estilizado No.3: En Guatemala se tributa menos en impuestos directos que el promedio latinoamericano

Durante la última década, la contribución de los impuestos directos al total de la recaudación asciende a 26.5%. A nivel regional este indicador es de 33%. Si se incluyen las contribuciones de la seguridad social como parte de los impuestos directos estos números cambian a 35% y 43%, respectivamente. La contribución de los impuestos directos al total de la recaudación en Guatemala es un 80% del promedio regional. Si se considera su contribución respecto del PIB se repite el mismo patrón. Durante la última década la tributación directa en Guatemala fue de un 70% del valor regional (3.01% del PIB en Guatemala y el 4.36% del PIB en la región). (ICEFI (2007), CEPAL (2011)).

### 11.1.4. Hecho Estilizado No. 4: La contribución de la tributación directa a la recaudación total ha mejorado durante la última década

A pesar de que en términos comparativos en Guatemala se pagan menos impuestos directos que el promedio de la región, durante la última década, especialmente a partir del 2004, se observa un incremento en la contribución del ISR a la recaudación total. Hace una década el ISR contribuía con 14% del total de ingresos tributarios, ahora lo hace con más del 21%. Si se añade la contribución de los impuestos a los activos (IEMA, IETAAP o ISO según sea el caso), la contribución pasó de 23% en el año 2000 a 28% en el 2010. La **Gráfica 11.3** muestra la composición de los ingresos tributarios como porcentaje de la recaudación total durante el período 2000-2010.

**Gráfica 11.3. Composición de ingresos tributarios como % del total (2000-2010)**



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

La participación del ISR en la recaudación total creció en un 50%, del 14% al 21% del total, acentuándose el cambio de tendencia a partir de la reforma de 2004. Durante el mismo período, la participación del IVA creció 8% (del 49% del total en el 2000 a 53% en el 2010). El aumento en la contribución de estos dos impuestos ha servido para compensar la reducción en la recaudación por concepto de DAI e

impuestos selectivos al consumo. Los primeros redujeron su participación de 12% a 6% del total y los segundos del 16% al 12% del total.

#### 11.1.5. **Hecho Estilizado No.5: El ISR es progresivo pero su capacidad redistributiva es baja**

En teoría se supone que el ISR debería ser progresivo, es decir, captar un porcentaje del ingreso cada vez mayor en la medida que aumenta el ingreso de los contribuyentes. Esta sería la intención detrás del diseño legal del ISR a las personas físicas, con el esquema de tasas del impuesto cada vez mayores en la medida que aumenta el ingreso de las personas. Los estudios en torno a la incidencia del ISR a personas físicas coinciden en la naturaleza progresiva del sistema. Las conclusiones de estos estudios se resumen en la **Tabla 11.1**.

**Tabla 11.1. Resumen del análisis de incidencia del ISR Individual**

	Larios	Mann	Schenone y de la Torre	Auguste y Artana	Cabrera
ISR individual	Progresivo	Progresivo	Progresivo	Progresivo	Progresivo

Fuente: Maul, Díaz, 2010.

Aunque formalmente las tasas marginales del impuesto son relativamente altas: 15%, 20%, 25% y 31%, el ingreso mínimo exento (Q 36 mil) deja fuera del pago del impuesto al 73% de los asalariados (véase **Tabla 11.2**). Las tasas máximas del impuesto recaen sobre rentas muy elevadas (16,7 veces el PIB per cápita).

**Tabla 11.2. Escala de Impuestos Sobre la Renta a Personas, 2006**

Tramos (en Quetzales)	Tasa marginal(en porcentajes)	Percentiles de Ingreso
Hasta 36;000	0	1-73 (73%)
36,000 – 65,000	15	74-92 (19%)
65,000 – 180,000	20	93-99 (7%)
180,000 – 295,000	25	100 (1%)
295,000 en adelante	31	

Fuente: CEPAL, 2010.

La acreditación del pago del IVA a cuenta del ISR acentúa la tendencia progresiva del impuesto, ya que, tras su aplicación, únicamente pagan el ISR el 9,65% de los trabajadores, todos ellos en el 10% más rico de la población. Todo esto hace del ISR a las personas físicas un impuesto de baja recaudación, concentrado en un número muy pequeño de contribuyentes efectivos y con escasa capacidad redistributiva, pese a su elevada progresividad formal (Cepal, 2010).

Todo lo anterior plantea una interesante paradoja desde una perspectiva práctica: se incurre en un grado importante de complejidad para garantizar la progresividad del impuesto al costo de erosionar gravemente la base de tributación. El impuesto resulta ser progresivo, pero tiene muy baja capacidad redistributiva. Un impuesto proporcional sobre una base tributaria más amplia podría generar más recaudación y tener un impacto redistributivo similar.

#### 11.1.6. **Hecho Estilizado No.6: Elevadas tasas de evasión del ISR**

Dos problemas prácticos del funcionamiento del ISR son la evasión y la elusión del pago del impuesto por parte de los contribuyentes. Esto al punto que, cuando estos son excesivos, se desnaturaliza el papel que el impuesto debe cumplir dentro de la política tributaria. La evasión se da cuando no se paga

a cabalidad la obligación tributaria correspondiente. Según el método del “potencial teórico”, la tasa de evasión en Guatemala es relativamente alta para la región<sup>242</sup>. La **Tabla 11.3** muestra una comparación de las tasas de evasión calculadas por este método para una muestra de países latinoamericanos.

**Tabla 11.3. Evasión estimada**

Evasión en el impuesto a la renta de las personas jurídicas	
País	% Recaudación Teórica
Guatemala (2006)	39.3
Perú (2006)	31.2
Ecuador (2005)	29.7
El Salvador (2005)	15.3
Argentina (2005)	14.7
México (2004)	14.6
Chile (2003)	12.3

Fuente: Evasión y equidad en América Latina, CEPAL (2010).

Estas tasas de evasión no pueden atribuirse solamente a la falta de moralidad tributaria del contribuyente o a la fiscalización ineficiente de la autoridad tributaria. Impuestos simples, con amplias bases de tributación, con un número limitado de tratamientos diferenciados y tasas bajas inducen a mayores tasas de cumplimiento por parte de los contribuyentes y son más fáciles de fiscalizar (CATO, 2008). En todo caso, es importante notar que la tasa de evasión teórica en Guatemala es tres veces más alta que la de Chile. Como una mera aproximación y con puros fines ilustrativos, si mejorara el nivel de cumplimiento en Guatemala a los niveles chilenos, la recaudación del ISR de las personas jurídicas pasaría de un 2.6% del PIB a un 3.77%, lo cual situaría a la Guatemala en el promedio regional de tributación directa<sup>243</sup>.

Es importante mencionar que, además de la evasión, también se da la elusión. La elusión se entiende como el acto por el cual un contribuyente realiza operaciones para reducir el pago de impuestos basándose en ambigüedades presentes en la ley (Madrid, 2011). Como se mencionó antes, una de las principales debilidades de los sistemas tributarios es la multiplicidad de tasas y tratamientos diferenciados a distintos tipos de renta y gasto. En la medida que sea más complicado el diseño del impuesto, más probable es se generen áreas “grises” en las cuales está del todo clara la obligación tributaria. Estos “agujeros” son los que dan origen a la elusión fiscal. El grado de complejidad del sistema tributario abre las oportunidades para la evasión y la elusión (CEPAL, 2010).

#### **11.1.7. Hecho Estilizado No.7: La productividad del IVA es relativamente buena**

El uso del IVA se ha generalizado en el mundo entero por su capacidad recaudatoria, eficiencia administrativa y relativa neutralidad. Estas virtudes dependen crítica y negativamente de la cantidad de tratamientos diferenciados que establece el marco jurídico. En el caso ideal todos los bienes deberían estar sujetos a la misma tasa y ningún bien o sector debería quedar fuera de la cobertura del

<sup>242</sup> A grandes rasgos el método consiste en estimar la renta imponible potencial a partir del Excedente de Explotación de las Cuentas Nacionales, haciendo las deducciones y correcciones necesarias para que dicho valor corresponda a lo que la ley del ISR específica como la base imponible del impuesto (Barra & Jorrat, 1999).

<sup>243</sup> Esta extrapolación lineal tiene múltiples limitaciones, para realizar un cálculo más preciso se requeriría un análisis más profundo del tipo que se explica en la nota de pie anterior.



impuesto<sup>244</sup>. En general existen dos problemas fundamentales en el diseño del IVA que erosionan la base del tributo, inducen distorsiones en la economía, atentan contra la equidad y dificultan la administración: exenciones y tasa cero<sup>245</sup>. A pesar que en Guatemala, mediante el decreto 117-97 se derogaron todas las exenciones y exoneraciones excepto las establecidas en la Constitución y en el decreto 27-92 y sus reformas, la recaudación no mejoró de forma significativa.

Esto se debe a que las exenciones más significativas no fueron afectadas por este decreto y que están contenidas en los artículos 7 y 8 de la Ley del IVA. Estos artículos establecen exenciones en función de quienes intervienen en las transacciones (cooperativas, centros educativos públicos y privados, universidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, diplomáticos y organismos internacionales) y otras en función de los bienes objeto de las transacciones (exportaciones, vivienda popular, servicios financieros, ventas por menos de Q.100 en mercados cantonales) (Schenone y de la Torre, 2003).

#### **11.1.8. Hecho Estilizado No. 8: El IVA es el impuesto actual con mayor capacidad de recaudación**

La importancia del IVA para la recaudación total se muestra en la **Gráfica 11.4**. Más de la mitad de la recaudación depende de este impuesto, siendo el IVA sobre las importaciones el componente principal de todos. La recaudación total del IVA alcanzó un 6% del PIB durante la última década; el IVA doméstico contribuyó, en promedio, con un 2% del PIB, y el IVA sobre importaciones con un 4% (ver Gráfica 10.6).

El IVA sobre las importaciones representó, en promedio, el 61% de la recaudación total de este impuesto. La mayor parte de la variabilidad del impuesto se relaciona con las fluctuaciones de valor de las importaciones. El IVA sobre ventas, o doméstico, se ha mantenido relativamente constante en la última década.

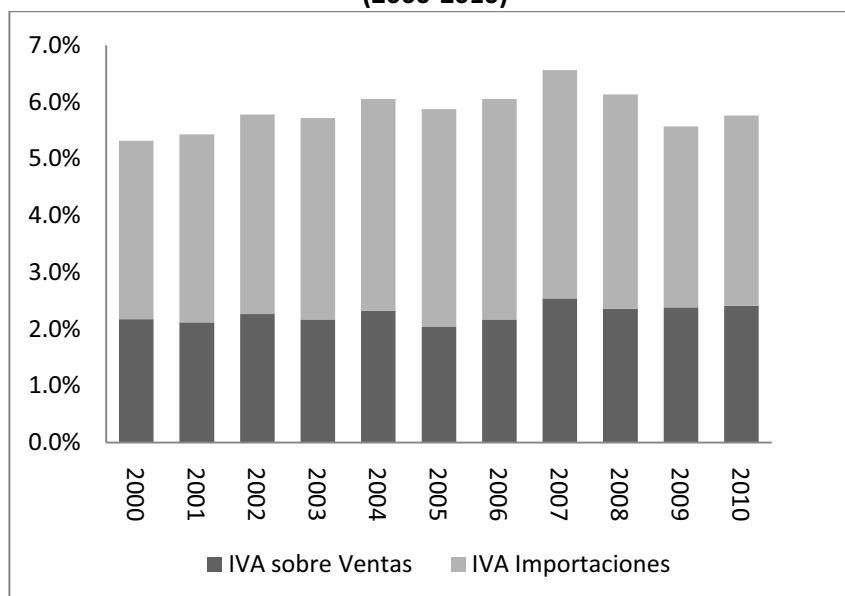
En cuanto a la tasa del impuesto, Guatemala empezó en el año 1983 con una tasa de 7% y casi veinte años después está en 12%; la tasa actual es una de las tasas más bajas de la región, siendo más bajas únicamente las de Panamá, Paraguay y Haití. La mediana latinoamericana se encuentra en un 15% y, en promedio, los países han incrementado la tasa en diez puntos porcentuales desde que dicho impuesto surgió (Bird y Pierre-Pascal 2007). Guatemala tiene la tasa más baja de Centroamérica; El Salvador y Costa Rica tienen una tasa del 13%, Nicaragua del 15% y Honduras del 12%. Honduras tiene una tasa especial de 15% y Nicaragua dos alícuotas especiales de 5% y 6%. (Agosin, Barreix y Machado 2005); ICEFI (2007).

---

<sup>244</sup> En la práctica, aun en los IVA mejor diseñados, es difícil lograr esta uniformidad (el caso de los servicios financieros es el ejemplo más conocido).

<sup>245</sup> Los bienes y servicios más comúnmente exentos del IVA en los países centroamericanos son los productos de la canasta básica de consumo y el transporte, los servicios médicos y educativos, las transacciones financieras y de seguros, la energía y combustibles, entre otros. Al igual que en el caso del ISR, aparte de estas exoneraciones objetivas, también existen exoneraciones subjetivas sobre diversos contribuyentes (ONG, municipalidades, instituciones sin fines de lucro, etc.) y sobre el sector agrícola y empresas establecidas en Zonas Francas (Agostin, Barreix y Machado, 2005).

**Gráfica 11.4. IVA como % del PIB  
(2000-2010)**



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

En cuanto a la base de tributación, en Guatemala se pueden contabilizar 16 tipos de tratamientos preferenciales y/o exenciones en el régimen del IVA, algunos de ellos de naturaleza constitucional y otros amparados por leyes ordinarias. De todos ellos el más importante en términos de sacrificio fiscal es el de la exención del pago del impuesto a las ventas menores de Q 100 en mercados cantonales y municipales, la cual representa más del 40% de todo el gasto tributario del IVA<sup>246</sup>. Situación que parece grave, pero que debe matizarse a la luz de las dificultades administrativas que implicaría cobrar este impuesto a cientos de miles de vendedores informales dispersos a lo largo y ancho del país. Aun así, la base tributaria en Guatemala está mucho menos erosionada que en el resto de países de la región (Agosín, et al., 2005) (ICEFI (2007).

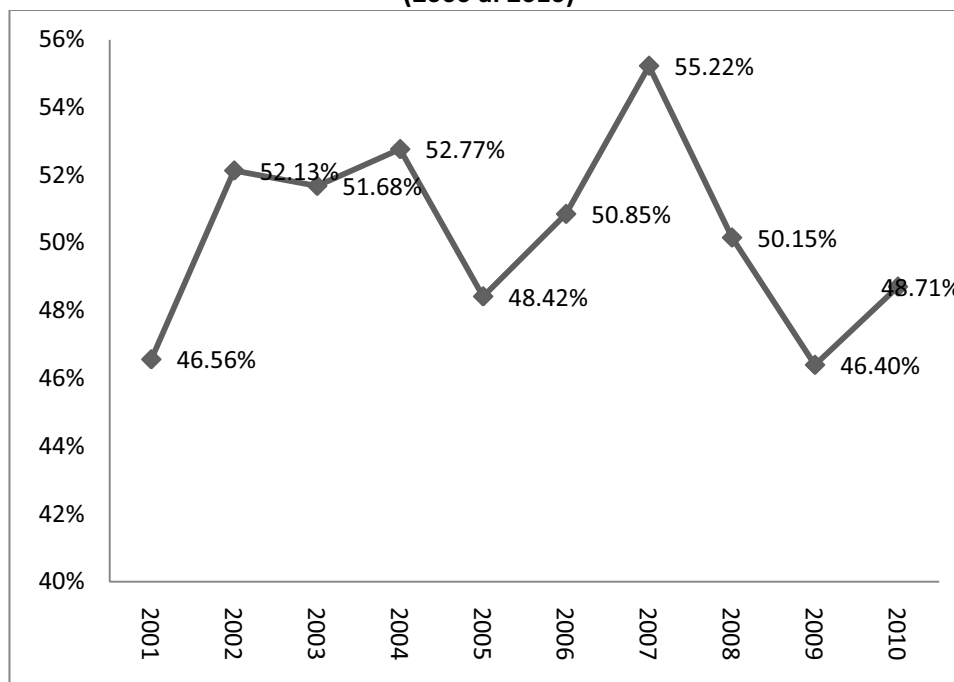
La productividad del impuesto es una buena aproximación de la bondad del diseño del IVA en cuanto a trato generalizado y tasas uniformes<sup>247</sup>. Mientras más sectores, bienes y actividades económicas cubra el impuesto y menos diferenciadas sean sus tasas, mucho más amplia será la base de tributación. La evolución de la productividad del IVA en el período 2001-2010 se muestra en la **Gráfica 11.5**.

Es notoria la caída en la productividad del IVA a partir del 2007, momento desde el cual ha caído un 17% este indicador. Lo cual sitúa a Guatemala con una productividad similar a la que tenía a mediados de la década, año en el cual la productividad promedio en la región era de 43%, la de la OCDE 54% y la de Chile 60%. Un comportamiento que se explica en función de los tratamientos preferenciales (tasas preferenciales y exenciones) o a evasión.

<sup>246</sup> La SAT publica cada año las estimaciones del Gasto Tributario en su portal web (<http://www.sat.gob.gt>).

<sup>247</sup> La productividad del IVA se define como la razón del IVA neto recaudado entre el Producto Interno Bruto multiplicado por la tasa del impuesto vigente. Dado que el PIB incluye las exportaciones, que están exentas del pago del impuesto, y la inversión, que no forma parte del valor agregado, esta medición subestima la verdadera productividad del impuesto. Por tal razón se utiliza también la eficiencia del IVA, la cual sustituye al PIB por el Consumo Total afecto al IVA como base de cálculo. (SAT, 2007).

**Gráfica 11.5. Tasa de productividad del IVA  
(2000 al 2010)**



Fuente: SAT, 2010 y Banguat, 2011.

1/Productividad del IVA= (IVA Neto Recaudado/ Producto Interno Bruto)/ Tasa del IVA.

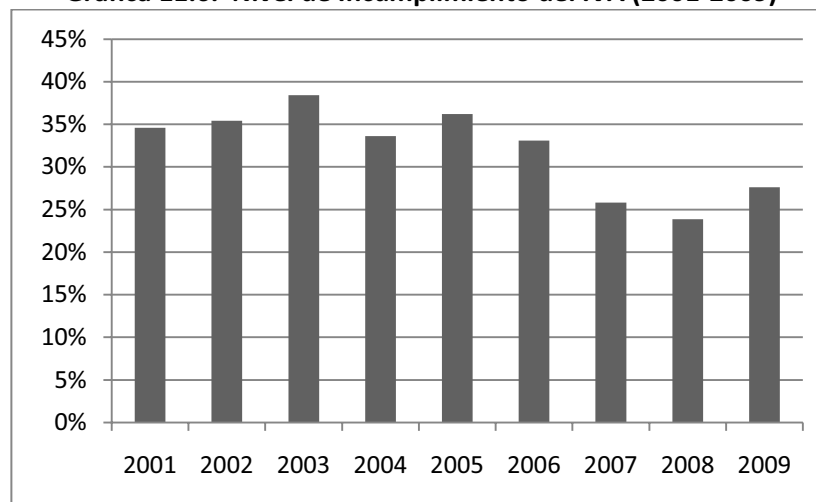
Otro de los componentes esenciales para evaluar el potencial de recaudación del IVA es su nivel de cumplimiento. Es decir, qué tanto de la recaudación potencial efectivamente llega a las cajas de la administración tributaria. La **Gráfica 11.6** muestra la evolución de la tasa de incumplimiento del IVA durante la última década<sup>248</sup>.

Los niveles de incumplimiento en la segunda mitad de la década han mejorado respecto de la primera mitad. El promedio de incumplimiento durante la primera mitad fue cercano al 30%; durante la segunda mitad el promedio estuvo alrededor del 25%. Llama la atención el deterioro de este indicador durante el año 2009, lo cual puede ser una muestra de mayores niveles de evasión. De hecho, más del 45% de los casos documentados de evasión fiscal por la SAT tuvieron su origen en algo relacionado con el IVA (SAT, 2009).

Esta evidencia muestra el potencial de recaudación que el impuesto todavía tiene en Guatemala, sobre todo si se reducen los tratamientos diferenciados, se fiscaliza y administra mejor el impuesto y se alinea la tasa con el resto de la región.

<sup>248</sup> Esta tasa se obtiene de multiplicar la base teórica del impuesto por la tasa respectiva y luego compararla contra la recaudación efectiva de IVA. La brecha entre ambos valores se considera evasión. La tasa de evasión o de incumplimiento se define como el cociente de ese monto entre la recaudación potencial (Schneider and Enste).

**Gráfica 11.6. Nivel de Incumplimiento del IVA (2001-2009)**



Fuente: Bird y Pierre-Pascal (2006), Kelly y Bird (2004), SAT, Banguat (2010).

**11.1.9. Hecho Estilizado No.9: Los ingresos no tributarios en Guatemala no constituyen una fuerte importante de ingresos para el gobierno**

Los ingresos no tributarios han representado alrededor del 1% de los ingresos totales durante la última década. Los rubros que mayor participación tienen dentro de los ingresos no tributarios totales son los derechos consulares y migratorios, de inscripción, examen y matrículas y otros, con una participación del 42% del total; las tasas sobre transporte terrestre y aéreo, sobre el comercio y la industria y demás tasas y licencias varias, con una participación de 36%. El tercer ingreso más importante es el arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones con una participación del 11%.

En otros países de la región los ingresos no tributarios representan una fuente importante de ingresos para el gobierno. A mediados de la década anterior los ingresos derivados del petróleo representaban el 66% del ingreso fiscal total para Venezuela; en Ecuador y México el 64% y el 37% respectivamente. Los ingresos provenientes de la extracción de cobre y oro en Perú alcanza el 10% del total de ingresos del gobierno; en Chile los ingresos provenientes de la extracción de cobre fueron equivalentes al 20% de los ingresos totales del gobierno. (Campodónico, 2008).

**11.1.10. Hecho Estilizado No.10: La base de tributación del ISR de los asalariados es débil**

Menos del 20% de la recaudación del ISR proviene de personas físicas; alrededor del 96% de los asalariados no pagan un solo centavo de Impuesto Sobre la Renta. Esto se debe, en parte, por las generosas exenciones relativas al ingreso per cápita del país; la deducción única anual de Q 36 mil hace que un 73% de todos los asalariados queden fuera del pago del impuesto. Si a esto se suma el crédito fiscal por el IVA pagado en las compras hasta el 12% de la renta neta, solamente el 9.65% de los asalariados pagan el impuesto. (Díaz 2007).

Por si lo anterior fuera poco, la ley establece que los aguinaldos, Bono 14, indemnizaciones por tiempo de servicio, pensiones, jubilaciones y montepíos no forman parte de la renta imponible. Además, la ley también permite la deducción de primas de seguro de vida, gastos médicos y donaciones comprobables. Según la SAT, el gasto tributario asociado con el ISR ascendió a 5.89% del PIB en el 2009 (un 74% del total del gasto tributario). Se calcula que un 81% de este gasto tributario se deriva de los rubros antes mencionados (SAT 2009).

## 11.2. Desafíos a superar

**La recaudación tributaria en Guatemala es de las más bajas de la región y crece a un ritmo relativamente lento.** Independientemente de la inclusión o no de las contribuciones a la seguridad social, la carga tributaria de Guatemala es una de las bajas de América Latina. Con el agravante que, a diferencia de los países que tienen cargas menores, Guatemala no cuenta con ingresos no tributarios significativos que complementen lo que no se obtiene por la vía impositiva. De continuar la tendencia observada durante la primera década del siglo, no bastaría con acelerar el crecimiento económico para mejorar la carga tributaria en el país.

**A pesar que la tributación directa ha crecido durante la última década se sigue contribuyendo menos que en el resto de la región.** Aunque la participación del Impuesto Sobre la Renta dentro del total de la recaudación mejoró significativamente durante la segunda mitad de la última década (de 14% al 21% del total), en términos internacionales la recaudación por impuestos directos sigue siendo una de las más bajas de la región. Situación que indica una importante posibilidad de mejora en caso que Guatemala pudiera alcanzar el promedio regional.

**El ISR es progresivo pero tiene escaso poder redistributivo.** Todos los estudios consultados coinciden en que el ISR es progresivo, pero su capacidad redistributiva es limitada. El mínimo exento de Q 36 mil por año deja fuera de la cobertura del impuesto a más del 70% de los contribuyentes. Aunque las tasas más altas del ISR recaen sobre personas con rentas muy elevadas respecto del promedio, las posibilidades redistributivas son muy bajas debido a que no existen muchos contribuyentes en tales rangos de ingreso y que, además, estas personas son quienes tienen más posibilidad reducir sus obligaciones tributarias mediante la elusión del impuesto.

**Existe una importante tasa de evasión del ISR.** Las razones detrás de las tasas de evasión van desde la falta de moralidad tributaria hasta la complejidad del sistema tributario, pasando por la fiscalización y la facilidad para pagar el impuesto. La reforma del ISR a las personas jurídicas en el 2004 es importante para comprender el poderoso papel que tiene la simplicidad y facilidad de pago del impuesto sobre la recaudación y, presumiblemente, sobre el nivel de cumplimiento del impuesto. La mejora en la recaudación del ISR se debe, en parte, a la simplicidad del régimen general del impuesto del 5% sobre ingresos brutos. Cuestión que no ocurre con el ISR a personas físicas, en donde todavía existen tasas diferenciadas según el nivel y tipo de renta, deducciones, pagos a cuenta, etcétera.

**El IVA es el impuesto con mayor potencial de recaudación.** Más de la mitad de la recaudación total se origina en el IVA, en especial el que recae sobre las importaciones. A pesar de las exenciones existentes, en especial la de compras de menos de Q 100 en mercados cantonales, la base del impuesto no tiene “agujeros” considerables en donde se dejen de cobrar importantes sumas de impuestos. Las reformas introducidas por la Ley Anti-Evasión probaron ser un instrumento efectivo para mejorar la recaudación del impuesto. Aunque hay un deterioro en los niveles de cumplimiento del impuesto, todavía no se conoce a ciencia cierta si esto se debe a problemas con el diseño del impuesto o a un deterioro de la capacidad de fiscalización de la SAT. Además, aún después de considerar dicho deterioro, los niveles de cumplimiento son mayores que en la primera mitad de la década anterior. La combinación de todos estos factores hace del IVA una especie de “vaca lechera” para el sistema tributario del país.

**La recaudación de ISR a los asalariados es débil debido a la erosión de la base tributaria.** La mayoría de trabajadores asalariados no están sujetos al pago del ISR debido a las amplias deducciones e ingresos exentos en el diseño del impuesto.

### 11.3. Lineamientos para una política tributaria

**Objetivo general.** Aumentar la recaudación tributaria de forma rápida, eficaz y con la menor cantidad de distorsiones a las decisiones de ahorro, inversión y empleo.

**Objetivo específico 1.** Retomar los principios del Pacto Fiscal.

El Pacto Fiscal, del 25 de mayo del 2000, es una declaración de principios fiscales que, igualmente, abarca una serie de compromisos para lograr un modelo fiscal integral y con capacidad de dar respuesta a la visión de Nación que permitió la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera de 1996. Aunque muchos de estos principios y compromisos han sido criticados desde su presentación, en general, los mismos han prevalecido a lo largo del tiempo como un compromiso social reconocido. Sin embargo, esto tampoco quiere decir que los mismos se hayan cumplido. Por lo tanto, se resalta, sin olvidar la integralidad de la política fiscal y sin demeritar los demás principios de dicho pacto, retomar el cumplimiento de los principios siguientes, para mejorar la recaudación:

En el tema de balance fiscal:

- Equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado: El equilibrio entre los ingresos y gastos es uno de los factores fundamentales para asegurar la estabilidad y el crecimiento económico. El balance fiscal debe ser el resultado de un adecuado manejo entre los ingresos tributarios y el gasto público dentro de una visión de mediano y largo plazo. El equilibrio fiscal se alcanzará principalmente como resultado de un aumento de la recaudación tributaria y no de una disminución del gasto público. El gasto se regirá bajo los principios de racionalización y optimización.
- Superávit fiscal anual de la cuenta corriente: Asegurar el permanente exceso de ingresos corrientes sobre gastos corrientes del Estado, anualmente y sin excepción, es un requisito indispensable para alcanzar unas finanzas públicas sanas, equilibradas y sostenibles. El superávit en la cuenta corriente es la base primordial para promover la inversión pública en los proyectos nacionales prioritarios.

En el tema de Recaudación Tributaria:

- El poder tributario es inherente e inseparable al Estado. El poder tributario es la facultad del Estado de exigir tributos a personas que se encuentran en su jurisdicción y tiene su fundamento en la soberanía del Estado. Los principios constitucionales que limitan el poder tributario establecen directrices para el legislador y para la administración pública.
- La suficiencia de recursos. El hecho económico que justifica la tributación es la necesidad de obtener recursos para el financiamiento sostenible del gasto público destinado a asegurar que el Estado cumpla con las funciones establecidas en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz.
- La prioridad de los ingresos tributarios del Estado. Dentro del conjunto de ingresos del Estado, el rubro de tributos es el que le da viabilidad al acuerdo de la sociedad sobre las funciones del Estado, y permiten financiarlas de manera sostenida. Los recursos tributarios deben constituir la más alta proporción de los ingresos del Estado.

- **Asignación eficiente de recursos.** El sistema tributario debe coadyuvar a la eficiencia económica. Para ello debe evitarse, en lo posible, el otorgamiento de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, que distorsionen la asignación eficiente de recursos.
- **Progresividad.** El sistema tributario debe ser globalmente progresivo.
- **Estabilidad y certeza.** La estabilidad de las reglas tributarias reduce los riesgos de cambios imprevistos o arbitrarios, permitiendo que los contribuyentes puedan prever el monto de sus obligaciones tributarias, y que el Estado pueda prever el flujo de impuestos pagados, con lo que aumenta la eficiencia y efectividad de las medidas recaudatorias.
- **Simplicidad.** La simplicidad de un sistema tributario facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y contribuye a la coherencia del sistema impositivo en su conjunto.

Nuevamente, se enfatiza que cualquier propuesta para aumentar la recaudación tributaria debe estar acompañada de una propuesta formal y creíble de mejorar la calidad y productividad del gasto público.

### **Objetivo específico 2.** Aumentar la recaudación tributaria.

Mejorar la recaudación tributaria ya no sólo es importante, también es urgente. Es necesario aumentar y mejorar la recaudación tributaria de manera tal que se logre la suficiencia para que el Estado cumpla con cubrir los servicios sociales como seguridad, educación y salud, con calidad y eficiencia. Asimismo, el aumento en recaudación debe ser mejor, en el sentido de no sólo aumentar las tasas sino, también y especialmente, ampliando la base tributaria. En este sentido es necesario tener una discusión nacional seria y pronta que permita llegar a un consenso político respecto a cómo incrementar la recaudación fiscal de una manera responsable.

Para motivar esta discusión, el CIEN propone que se le de seguimiento a los temas siguientes:

- **Aumentar la base tributaria y reducir, en lo posible, las exenciones y exoneraciones de los impuestos directos.** Esto implicará modificaciones importantes, tanto para las personas individuales como las jurídicas, particularmente los asalariados. Como principio de estas reformas es fundamental lograr una justicia horizontal en la recaudación; ésta entendida como que las personas en niveles equivalentes de ingreso contribuyan de manera equivalente al fisco. Incluso se podría considerar sustituir el ISR por un Flat Tax, el cual es un impuesto sobre ingresos de tasa única y con una deducción única y baja (como la propuesta por Hall y Rabushka). El Flat Tax grava a los ingresos una única vez evitando la doble tributación y grava a todos los ingresos con un único y bajo impuesto. Una de las mayores ventajas de éste tipo de impuestos es la simplicidad que impone al sistema, disminuyendo la evasión fiscal y los costos de cumplir con las obligaciones tributarias. Otra ventaja es que logra de forma automática la neutralidad y progresividad del ISR. Este tipo de impuesto estimula el crecimiento económico dado que genera un incentivo para la creación de capital al no gravar la reinversión de utilidades.
- **Fortalecer la capacidad fiscalizadora de la SAT y la productividad del IVA.** Junto con el aumento en la tasa del impuesto es importante avanzar en la eliminación de exenciones e incluir a la economía informal dentro de las redes del impuesto. Con el ánimo de ampliar la base del impuesto y reducir las distorsiones se deben eliminar las exenciones conferidas a través de leyes ordinarias. Algunas de estas disposiciones se empezaron a poner en práctica con la Ley para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto 20-2006 (Ley Anti-Evasión), otras fueron presentadas por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal en el 2008. Sobre éstas últimas, ya existen algunas iniciativas, desde la sociedad civil, procurando retomar su discusión.

- Aumentar la tasa del IVA. El IVA se considerado como la “vaca lechera” del sistema tributario debido la capacidad del impuesto para generar más ingresos tributarios de forma inmediata. En base a esto y a las características técnicas del impuesto, se propone elevar la tasa del IVA a niveles similares al resto de países centroamericanos, nuestros principales socios comerciales. Si se considera que el IVA en Guatemala es del “tipo consumo”, por cada punto que aumente la tasa del IVA se puede esperar que la recaudación aumente 0.6% del PIB<sup>249</sup>.

a. Inmediato y corto plazo (180 días a 2 años):

- Ejecutar un plan de específico de fiscalización contra el contrabando.
- Establecer un esquema de retenciones del IVA doméstico en aduanas: según los lineamientos contenidos en la propuesta original del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal de 2008 en cuanto al esquema de retenciones.
- Establecer un esquema de retenciones del IVA doméstico a grandes contribuyentes: según los lineamientos generales de la propuesta de Medidas Fiscales Urgentes de la Comisión Técnica del Pacto Fiscal en el 2004.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Modificar los Códigos Tributario, Penal y de Comercio para fortalecer las sanciones y penalización de la evasión, la defraudación y el contrabando.
- Combate al contrabando mediante una administración portuaria de clase mundial.

c. Largo plazo (4 a 10 años):

- Revisar la Ley de la SAT para fortalecer sus capacidades de fiscalización y recaudación.

**Objetivo específico 3.** Armonizar la legislación tributaria respecto de los estándares internacionales.

Aunque no esta recomendación no se desprende directamente del diagnóstico, es conocido que Guatemala se encuentra en una lista “gris” de países que la OECD considera paraísos fiscales (OECD 2010). Una situación en la que Guatemala no puede permanecer por mucho más tiempo sin recibir sanciones por parte de organismos internacionales de verificación, organismos financieros internacionales y socios comerciales. Los estándares exigidos por la OECD son bien conocidos, entre las principales exigencias que Guatemala debe aún cumplir se encuentran los precios de transferencia, renta mundial, acuerdos de doble tributación, etcétera.

a. Inmediato y corto plazo (180 días a 2 años):

- Evaluar si la legislación recientemente aprobada respecto del secreto bancario es suficiente para garantizar lo mínimo requerido por la OECD.
- Ampliar de manera creíble la capacidad de fiscalización de la SAT.
- Negociación de tratados de doble tributación con los principales socios comerciales.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Adopción de los precios de transferencia dentro de la legislación tributaria.
- Adopción de la renta mundial dentro del cálculo de la base imponible del ISR.

<sup>249</sup> Este valor resulta de multiplicar el aumento en la tasa del impuesto (1%) por la participación del consumo dentro del PIB (el 85.5%) y por la tasa de cumplimiento (suponiendo un 70%).



c. Largo plazo (4 a 10 años):

- Evaluar los cambios necesarios para hacer compatible el Flat Tax con los compromisos internacionales.

**Objetivo específico 4.** Fortalecer la Administración Tributaria.

Aunque este tema no se trató de manera explícita en el diagnóstico por estar fuera de los alcances del presente documento, resulta claro que el fortalecimiento de la SAT es una condición necesaria para que funcione bien cualquier sistema tributario. La propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal constituye un buen punto de partida para un conjunto mínimo de reformas en este sentido.

a. Inmediato y corto plazo (180 días a 2 años):

- Modificaciones al Código Tributario para fortalecer la capacidad fiscalizadora y recaudatoria de la SAT.
- Individualizar la información respecto al ISR de las personas en relación de dependencia.
- No otorgar más amnistías fiscales.

b. Mediano plazo (2 a 4 años):

- Prohibir por ley el otorgamiento de nuevos incentivos fiscales.
- Perfeccionar y generalizar el uso de la Cuenta Corriente Tributaria.
- Fortalecimiento del control cruzado: La SAT debe fortalecer dichos controles cruzando información con los operadores de tarjetas de crédito, IGSS, Registro de la Propiedad Inmueble, Ministerio de Economía, Dirección de Catastro del MFP, Municipalidades, Superintendencia de Bancos, BANGUAT y otras.
- Fortalecer el intercambio de información con administraciones tributarias de los principales socios comerciales.
- Establecer mecanismos que fomenten la inscripción de nuevos contribuyentes, especialmente los pequeños y medianos negocios.



# 12.Construyendo Lineamientos

De cara al presente proceso de Elecciones Generales 2011, Guatemala se encuentra en un momento propicio para impulsar una propuesta de transformación que busque de manera pertinente el desarrollo económico, social y de seguridad del país y de sus habitantes. Es decir, es un momento favorable para afrontar los desafíos que hoy lastiman profundamente a su población.

Desde principios de la década de los 90's, y con cada nueva administración pública que se elige, el CIEN ha implementado el proyecto de lineamientos de política económica y social, con leves variantes en el título. Estos proyectos han correspondido, no por azar, con los distintos períodos presidenciales (ver **Tabla 12.1**), ante el reto del desarrollo de nuestro país. El propósito de cada uno ha sido hacer propuestas de política pública coherentes y consistentes, en distintas áreas económicas y sociales prioritarias, que permitan a los distintos funcionarios públicos focalizar sus esfuerzos en acciones que se traduzcan en mejoras sensibles de la calidad de vida de todos los guatemaltecos.

**Tabla12.1. Historia de los Lineamientos de Política Económica y Social.**

<b>Lineamientos de Política Económica y Social 1991-1995</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Un conjunto de 12 consultores extranjeros especialistas, coordinados por el Dr. ArnoldHarberger, y el CIEN.</li><li>• 13 documentos específicos.</li><li>• 57 guatemaltecos en comisiones de trabajo en cada campo.</li></ul>
<b>Lineamientos de Política Económica y Social 1996-1999</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La dirección central estuvo a cargo del CIEN.</li><li>• Tres consultores internacionales.</li><li>• 11 documentos por área con propuestas (corto, mediano y largo plazo).</li><li>• 50 personas en los grupos técnicos de trabajo por campo.</li></ul>
<b>Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala, 2000-2003</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La dirección central estuvo a cargo del CIEN.</li><li>• Tres consultores internacionales por campo (análisis de consistencia macroeconómico, microeconómico y social).</li><li>• 14 documentos de distintos campos de acción.</li><li>• 57 personas en los grupos técnicos.</li></ul>
<b>Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala, 2004-2008</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La dirección central a cargo del CIEN, con consultores locales.</li><li>• 18 documentos técnicos.</li><li>• 31 técnicos y 8 comisiones de trabajo.</li><li>• Trabajo técnico directo con 4 equipos de trabajo del Gobierno.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

La metodología de implementación ha consistido en coordinar un equipo de consultores locales, de alto nivel académico, para elaborar diagnósticos en cada área, tanto de la situación del momento como de las principales políticas implementadas. Seguidamente, este equipo, con el apoyo de expertos internacionales y de otros expertos locales, define los lineamientos de política pública a implementar durante los siguientes años.

Entre las características comunes de todos estos proyectos debe resaltarse:

- Se trabaja de cara a unas elecciones próximas;
- Se piensa en una perspectiva de largo plazo;
- Se reconoce una situación de pobreza y se apuesta por el desarrollo económico, en igualdad de oportunidades, para superarla;
- Se invita a cada guatemalteco a participar en la construcción de una Guatemala próspera y pacífica.

El CIEN ha estado realizando éste ejercicio por 20 años, período durante el cual se ha formado un equipo no sólo con las capacidades técnicas y la experiencia suficiente para hacer una propuesta de política pública capaz de abordar los retos que enfrenta Guatemala y superarlo. Sin embargo, y lo más importante, mantienen la fe y la esperanza en que los guatemaltecos nos merecemos un mejor futuro y que tenemos la capacidad dentro de nosotros mismos para lograrlo.

- Consolidar la transformación de Guatemala en un país con libertad, prosperidad y paz.
- Promover una estrategia de desarrollo de largo plazo (10 años contados a partir del año 2011 al 2021), sobre la base de la fuerza creadora de las personas, conviviendo pacífica y dignamente en un Estado de Derecho. El marco de referencia para las recomendaciones será el próximo período presidencial (2012-2016).
- Formular un conjunto de recomendaciones y líneas de acción para desarrollar aspectos fundamentales de la política económica, social y de seguridad del país para el próximo período de Gobierno (2012-2016) con visión de largo plazo (2021).
- Promover una mayor participación en la elaboración de las líneas de acción de la política económica, social, y de seguridad de Guatemala para el próximo período de Gobierno (2012-2016) con visión de largo plazo (2021).
- Fortalecer equipos de trabajo por medio de incubadoras de técnicos para el gobierno.

## 12.1. **Objetivos de Lineamientos 2011-2021**

### **12.1.1. General**

Consolidar el crecimiento económico, con desarrollo social y seguridad ciudadana.

### **12.1.2. Por área de trabajo**

- 1) Acelerar y mejorar el crecimiento económico.
- 2) Promover el desarrollo social.
- 3) Mejorar la seguridad ciudadana.

## 12.2. Metodología de Lineamientos

### 12.2.1. Áreas de trabajo

El proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021, para alcanzar sus objetivos, trabajó en tres áreas, de las cuales se desglosaron 20 campos de análisis (ver **Tabla 12.2**).

**Tabla 12.2. Áreas de trabajo y campos analizados**

Crecimiento económico	Desarrollo Social	Seguridad Ciudadana
<ul style="list-style-type: none"><li>• Macroeconomía</li><li>• Laboral</li><li>• MIPYMES</li><li>• Economía Globalizada y Competitiva</li><li>• Economía Rural y Manejo de Cuencas</li><li>• Infraestructura</li><li>• Vivienda</li><li>• Fiscal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asistencia Social</li><li>• Previsión Social</li><li>• Educación</li><li>• Salud</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevención y Desarrollo</li><li>• Resolución de conflictos y sistemas alternativos</li><li>• Fuerzas de Seguridad<ul style="list-style-type: none"><li>○ Policía Nacional Civil</li><li>○ Ejército de Guatemala</li></ul></li><li>• Sistema Penal</li><li>• Sistema Penitenciario</li><li>• Gestión del Ministerio de Gobernación y coordinación Interinstitucional</li></ul>
<b>Transversal.</b> Modernización del Estado / Multiculturalidad		

Fuente: Elaboración propia.

### 12.2.2. Fase I: Actualización y diagnóstico

El punto de partida en el ciclo del proceso de desarrollo de las políticas públicas es contar con un diagnóstico compartido sobre los problemas de interés público prioritarios. Se buscó iniciar el proceso de formulación de las políticas con una base técnica sólida con una orientación a responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es la situación actual?, ¿Cuáles son los problemas?, ¿Cuál es la importancia relativa de los diferentes problemas?, ¿Qué está causando los problemas?, ¿Cómo se están afrontando actualmente los problemas?, ¿Cómo están resultado las estrategias actuales para afrontar los problemas?, ¿Qué podemos aprender de otros lugares?, ¿Cómo se espera que la situación cambie en el futuro?

Los consultores iniciaron su trabajo revisando las propuestas y reformas que se han llevado a cabo en el país en los campos de estudio tomando como punto de partida los Acuerdos de Paz, el proyecto Plan Visión de País, y los anteriores proyectos de Lineamientos ejecutados por el CIEN. Posteriormente redactaron un índice de contenido para el informe con el diagnóstico del campo bajo su responsabilidad que fue discutido y aprobado por parte del Director del Área correspondiente. El siguiente paso consistió en coleccionar la información relevante en sus campos de estudio (planes de trabajo, memorias de labores, estudios de entidades nacionales e internacionales, marcos legales, información estadística, etc.). Además, los consultores realizaron visitas a las entidades pertinentes en su campo de estudio para realizar entrevistas y/o solicitudes de información que permitieron completar algunos de los vacíos de información identificados a lo largo de la investigación.

### 12.2.3. Fase II: Formulación de los lineamientos de política

Tras un proceso de validación interna de la información se realizó un proceso de consulta a través de espacios de discusión denominados “Comisiones de Trabajo” (ver **Tabla 12.3** y **Tabla 12.4**). Otra modalidad de consulta empleada, en algunos campos, fueron reuniones de trabajo “cara a cara” con especialistas que realizaron aportes técnicos de mayor profundidad. También se celebraron reuniones individuales con algunos miembros de las Comisiones de Trabajo que por alguna razón no pudieron participar el día en que se reunió la comisión.

A continuación se presenta el listado de las comisiones de trabajo integradas durante esta fase junto con las personas que participaron en las mismas.

**Tabla 12.3. Participantes de las Comisiones de Trabajo**

Comisión	Participante
Educación	Verónica Spross de Rivera (Coordinadora)
	Diana Canella de Luna
	Miriam Castañeda
	María Ester Ortega
	Hosy Orozco
	Carolina Roca
	Fernando Rubio
Salud	Bismarck Pineda (Coordinador)
	Enrique Aguilar
	Iris Cazali
	Walter Flores
	Alexander Huschke
	Alfredo Privado
	María Eugenia Saravia de Mata
	Marco Tulio Sosa
Previsión Social	Verónica Spross de Rivera (Coordinadora)
	Michel Andrade
	Federico Bauer
	Carlos Enríquez
	Luis Lara
	Luis Linares
	Juan Carlos Samayoa
	Juan Francisco Sandoval
	Eduardo Velásquez

Comisión	Participante
Asistencia Social	Bismarck Pineda (Coordinador)
	María Castro
	Edna de Morales
	Pamela Escobar
	Fredy Gómez
	Roberto Gutiérrez
	Miguel von Hoegen
Modernización del Estado	María Isabel Bonilla (Coordinadora)
	Jorge Mario Andrino
	Julio Asensio
	Nelson Dávila
	Jorge Escoto
	Hugo Maul Figueroa
	Karina Posadas
	Harris Whitbeck
Multiculturalidad	Celso Chaclán (Coordinador)
	Marta Caballeros
	María Catarina García
	Basilia López
	Manuel Salazar
	Hugo Us
	Lucía Verdugo
Prevención del Delito	Edwin Xol (Coordinador)
	Roberto Aguilar
	Marco Antonio Castillo
	Celso Chaclán
	Juan José Estrada
	Wilfredo González
	Eugenia Rodríguez
	Aura Teleguario
	Montserrat Vidal

Comisión	Participante
Resolución de Conflictos	Néstor López (Coordinador)
	Martín Arévalo
	Pedro Bal
	Manuel Conde
	María Gabriela Núñez
	Norma Quixtán
	Guido Ricci
Seguridad y Defensa	Ronaldo Leiva y Javier Calderón (Coordinadores)
	Carlos Ávila
	Ángel Cuevas
	Luis Figueroa
	Luis Gálvez
	Juan Guevara
	Gabriel Juárez
	Luis Novoa
	Silvia Vásquez
Sistema Penitenciario	CorinneDedik (Coordinadora)
	Alvaro Arriaza
	Lidia Chinchilla
	David Dávila
	Janet Filippi
	Priscila Méndez
	Juan Carlos Molina
	Víctor Rosales
	Oswaldo Samayoa
Desarrollo Rural	Erasmus Sánchez (Coordinador)
	Otto Becker
	Jaime Bustamante
	Bernardo López
	Sebastián Marcucci
	Armando Palomo
	Alfredo Trejo
Comercio	Erasmus Sánchez (Coordinador)
	Virgilio Córdón
	Marcio Cuevas
	Enrique Lacs
	Úrsula Quintana



Comisión	Participante
Medio Ambiente	Erasmus Sánchez (Coordinador)
	José Galvez
	Juan Godoy
	Martin Keller
	Julio López
	José Roman
Infraestructura	Mario Cuevas y Yolanda Mayora (Coordinadores)
	Carlos de la Cerda
	Julio Héctor Estrada
	Luis Fernando Lavarreda
	Alvaro Zepeda
Vivienda	Mario Cuevas y Yolanda Mayora (Coordinadores)
	Carlos Anzueto
	Ana Barrios
	Maritza Canek
	Mildred Cumes
	Pablo Rodríguez
Tributario	Hugo Maul R. (Coordinador)
	José Alejandro Arévalo
	Manfredo Chocano
	José Raúl González
	Carlos Prera
	Carlos Ralón
	Carolina Roca
	Raquel Zelaya
Laboral	Jaime Díaz (Coordinador)
	Alejandro Ceballos
	Virgilio Cordón
	Luis Oscar Estrada
	Luis Fernández Molina
	Rolando Figueroa
	José Angel López
	Julio Reyes
	Ayleen Rodríguez

Comisión	Participante
<b>Macroeconomía</b>	Hugo Maul R.(Coordinador)
	Gabriel Biguria
	Fernando Carrera
	María Antonieta de Bonilla
	Carlos González
	Federico Linares
	Max Quirín
<b>MIPYMES</b>	Yolanda Mayora (Coordinadora)
	Haroldo Zaldivar
	Byron Ayala
	Patricia García
	Ligia Orantes
	Rodolfo Castillo

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del Área de Seguridad se contrató a un experto internacional (Hugo Acero) quien proporcionó un marco conceptual de la denominada “Política integral de convivencia y seguridad ciudadana” que orientó en definir los objetivos generales para el área y participó señalando los grandes lineamientos por campo. Durante la segunda visita el consultor internacional asesoró directamente a cada investigador responsable por campo. Adicionalmente se estudió el marco legal del sistema de seguridad relacionado con el Ministerio de Gobernación, un análisis de la Constitución Política y la normativa de seguridad ciudadana, y un estudio del Sistema Nacional de Seguridad.

En el Área Social se decidió conceptualizar con un enfoque transversal tanto el campo de la “Multiculturalidad” como el de “Modernización del Estado”.

En el Área Económica se contrató a una experta internacional (Yolanda Mayora) para desarrollar las propuestas de los campos “MIPYMES”, “Infraestructura” y “Vivienda”, y retroalimentar el trabajo de los campos originalmente denominados “Desarrollo rural” y “Comercio exterior”.

Una vez identificados los problemas prioritarios compartidos<sup>250</sup> se llevó a cabo el proceso de formulación de los lineamientos de política con el acompañamiento de las Comisiones de Trabajo. Los informes técnicos que respaldan las propuestas de lineamientos de política incluyen: objetivos generales, objetivos específicos y líneas de acción estratégicas que se clasificaron en corto, mediano y largo plazos; y se vincularon a los problemas que pretenden resolver. Cuando se identificaron restricciones (legales, técnicas, financieras, políticas) importantes para llevar a cabo las propuestas se explicitaron.

<sup>250</sup> Cabe destacar que durante esta fase, en algunos campos, se continuó enriqueciendo los diagnósticos y/o recabando información y estudios relevantes.

**Tabla 12.4. Comisiones de Trabajo**

<b>Objetivos específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Insertar otras propuestas e ideas que surjan de la mesa para su estudio.</li><li>• Contar con los conocimientos y experiencia de personas conocedoras de la realidad nacional.</li><li>• Recibir retroalimentación del diagnóstico y la propuesta del CIEN.</li><li>• Promover la unificación de talentos e ideas.</li></ul>
<b>Descripción</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Son un espacio para el análisis, profundización y retroalimentación de los diagnósticos y las propuestas de política pública.</li><li>• En promedio participan cinco personas en al menos tres reuniones de 2-3 horas de duración.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.



# 13. Equipo de trabajo

---

Coordinador General  
Editor

Jorge Lavarreda  
Lisardo Bolaños Fletes

## **Área Económica**

Director de Área  
Consultor Extranjero  
Consultores Locales

Mario Cuevas / Hugo Maul  
Yolanda Mayora  
Sigfrido Lée  
David Casasola  
Macarena Corlazzoli  
Wendy De León  
Jaime Díaz  
Rodrigo Méndez  
Erasmus Sánchez  
Eduardo Spiegeler

## **Área Social**

Director de Área  
Consultores Locales

Álvaro Fortin / Bismarck Pineda  
Verónica Spross  
María Isabel Bonilla  
Ana Gabriela Chinchilla  
Celso Chacón  
Ruth Hernández  
Pablo Jiménez  
Walter Menchú  
Susana Mérida  
Werner Ramírez

## **Área de Seguridad**

Director de Área  
Consultor Extranjero  
Consultores Locales

María del Carmen Aceña / Sigfrido Lée  
Hugo Acero  
Javier Calderón  
Roberto Alonzo  
Gilberto Chacón  
CorinneDedik  
Ronaldo Leiva  
Néstor López  
Belia Meneses  
Francisco Quezada  
Luz Rodríguez  
Edwin Xol

Apoyo Comunicación

Liza Alvarado  
Fabiola Rodríguez

Administración y Logística

Blanca López  
Leocadia López  
Bianca Garzaro  
Vanessa Paz  
Mariana Regil

### **Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011-2021**

es una propuesta que de forma integral sugiere cambios para la próxima década en las áreas económica, social y seguridad, tomando en cuenta la situación actual del país. Nuestro fin es que los distintos actores, especialmente los funcionarios públicos, focalicen sus esfuerzos en acciones que se traduzcan en mejoras sensibles de la calidad de vida de todos los guatemaltecos, alrededor de tres objetivos: a) acelerar el crecimiento económico, b) promover el desarrollo social y c) mejorar la seguridad ciudadana.

Para lograrlo, el CIEN decidió tomar en cuenta la literatura económica reciente la cual se orienta a analizar los limitantes al crecimiento económico de Guatemala, es decir, los “cuellos de botella” que resultan prioritarios resolver. Producto de este esfuerzo, este libro recoge un resumen del análisis y las propuestas para afrontar esos limitantes. Para ello, el CIEN reconoce que es necesario que los guatemaltecos compartan una serie de valores para así resolver cada una de las restricciones al crecimiento:

1. Coraje: logrando la seguridad ciudadana en Guatemala.
2. Solidaridad: incrementando el capital humano en Guatemala.
3. Justicia: creando un Estado para todos los guatemaltecos.
4. Determinación: generando empresarios y empleados formales en Guatemala.
5. Responsabilidad: haciendo un esfuerzo colectivo por mejorar los recursos fiscales.

Por este medio dejamos constancia de nuestro profundo agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la culminación de esta quinta entrega de Lineamientos.

Cuando más arrecia la turbulencia es cuando más se necesita tener el pulso firme, la visión clara y el rumbo definido. No será fácil, pero sí posible con la colaboración de todos. ¡Lo invitamos a construir una Guatemala próspera y segura en la que todos nos sintamos realizados, orgullosos y felices!



### **CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES**

10 Calle 3-17 zona 10, Edificio Aseguradora General, Nivel 5, Ala Norte, Ciudad de Guatemala  
Tel. / Fax: (502) 2331-1564 Correo electrónico: [cien@cien.org.gt](mailto:cien@cien.org.gt)  
Sitio de Internet: [www.cien.org.gt](http://www.cien.org.gt)