

Agenda para el Desarrollo de Guatemala 2016 - 2020



Empleo



Infraestructura



Educación



Salud



Programas Sociales



Seguridad



Modernización
del Estado



Gasto Público

Agenda para el Desarrollo de Guatemala 2016 - 2020

Período de Gobierno: 2016 - 2020
Resumen de Propuestas

Guatemala, noviembre 2015



**Centro de Investigaciones
Económicas Nacionales - CIEN**

**Primera edición
Guatemala, noviembre 2015**

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.

Al documento puede accederse a través de la dirección web:
www.cien.org.gt

A todos los guatemaltecos

Reseña

Este libro resume una serie de estudios realizados por el equipo del CIEN con el fin de proponer una Agenda Nacional de Desarrollo para Guatemala que ayude a las próximas autoridades a definir prioridades, esclarecer los desafíos y clarificar las soluciones para el período de gobierno 2016-2020. Muchos de los detalles técnicos, así como gráficas y tablas adicionales, al igual que todas las referencias bibliográficas, se encuentran en dichos documentos. Para los interesados en acceder a los documentos mencionados puede hacerlo en la página electrónica del CIEN:

www.cien.org.gt

Muchos de los retos que identificó el equipo del CIEN hace cuatro años siguen presentes. Por lo mismo, consideramos que aún varias de las propuestas presentadas en el libro *“Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011-2021”* siguen siendo válidas. Sin embargo, de cara al deterioro institucional que el país ha sufrido en los últimos años, en este libro hemos decidido enfocarnos en menos temas, reconociendo que el gobierno deberá dedicar muchos esfuerzos a fortalecer su capacidad de ejecución. De allí que, si bien tener expectativas irrealizables sería imprudente, no dejar claras las metas de lo que sí es alcanzable es irresponsable. Esperamos que este libro refleje ese delicado balance para ayudar a las próximas autoridades a impulsar un mejor futuro para los guatemaltecos.

Durante el año 2015, CIEN presentó los temas prioritarios y discutió cada uno de los mismos con expertos y medios de comunicación en distintos foros, así como se tuvo una presencia importante en redes sociales por medio de la estrategia **“DesarrollApps, una Agenda de Desarrollo para Guatemala”**; inspirada de un proyecto del movimiento de jóvenes *“Cinco en 5”* del año 2013 llamado *“Caminar al Futuro”*. También se trabajó con diversos grupos políticos en distintas sesiones y mesas con el fin de compartir las investigaciones, retroalimentar las propuestas e influir en los temas importantes.

CIEN agradece a todas las personas que contribuyeron a la realización de este proyecto, especialmente a los investigadores, expertos, profesionales y jóvenes que aportaron sus ideas. Particular mención al *Center for International Private Enterprise (CIPE)* y a la iniciativa *Mejoremos Guate* por el apoyo.

Índice

I.	Un camino para inspirarnos	1
II.	La Guatemala que queremos	2
III.	¿Quiénes somos?	3
IV.	¿Cómo lograr el desarrollo de Guatemala?	4
1.	Mejores empleos y mayor productividad	7
2.	Más infraestructura y mayor competitividad	15
3.	Mejor educación y mayor bienestar	23
4.	Más salud y mejor calidad de vida	31
5.	Más focalización y mejores resultados	39
6.	Más seguridad y más tranquilidad	47
7.	Mejor gestión y mayor eficiencia	55
8.	Más orden en el gasto y mayor calidad	65
VI.	Equipo de trabajo Agenda de Desarrollo	75

Un camino para inspirarnos

Los guatemaltecos están empezando a cobrar consciencia de que, para lograr el país que desean, tienen que involucrarse activamente en la construcción de una mejor Guatemala. Las manifestaciones ciudadanas de los últimos meses, consecuencia directa de las acciones realizadas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el Ministerio Público (MP) y el Organismo Judicial (OJ), han hecho evidente que este despertar es compartido por distintos grupos de la población, a pesar de pertenecer a distintas generaciones, a distintas ideologías, y a distintas regiones del país. La demanda ciudadana no se limita solo a luchar contra la corrupción. La demanda ciudadana es clara en que espera resultados específicos de las autoridades. La demanda es clara: una gestión pública honrada y capaz.

Tomando esto en cuenta, este libro busca que las próximas autoridades cuenten con un camino claro que sirve para alcanzar dicho fin. Para lograr una gestión capaz de generar los resultados que espera la población, del capítulo 4 al capítulo 10 se presenta el diagnóstico de los desafíos y las principales soluciones en materias que van desde la generación de empleo formal, a la reducción de la violencia. Para lograr una gestión honrada, los capítulos 11 y 12 discuten las reformas que se requieren implementar tanto en la gestión pública como en materia presupuestaria.

Para lograr que estas propuestas se implementen, se decidió que este documento estuviese escrito para atraer la atención de dos distintos grupos.

El primer grupo, está compuesto por los políticos, sus asesores y los funcionarios públicos que estarán trabajando en el período de gobierno 2016-2020. Esperamos que este libro les permita comprender, de manera sucinta, los desafíos y algunas de las respuestas que necesitan implementar en los años por venir.

Buscamos que este libro sirva para mantener claras las prioridades y así no caer víctima de enfocarse excesivamente en los desafíos del día a día. De allí que se hayan priorizado los temas para que tengan un recordatorio constante.

El segundo grupo está compuesto por los ciudadanos que han cobrado consciencia de su deber cívico y que, en estos últimos meses han mostrado un hambre por lograr que Guatemala cambie para mejor. Este libro busca presentar varios de los temas, de manera sucinta, para servir de introducción y ayudarlos a formar criterio sobre las distintas políticas que necesitan discutirse e implementarse en el país.

Esta es nuestra sexta entrega de Lineamientos, que luego de varias décadas recorridas presentamos con madurez científica pero con la inspiración de la primavera que estamos viviendo en el país.

Tras las elecciones, hay que recordar que los resultados tomarán tiempo. Cabe resaltar lo que escribimos hace cuatro años en el libro Lineamientos de Política 2011-2021:

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 (...) 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.

La Guatemala que queremos

En el año 2008, Guatemala promovió el diálogo entre los guatemaltecos sobre nuestras metas como país. Consideramos que el resultado, producto de realizar 110 talleres en los 22 departamentos del país y con la participación de 2,576 guatemaltecos, es inspirador. Compartimos algunas de esas metas que muestran la Guatemala que queremos.

- Queremos una Guatemala con valores. Unida. Con amor. Con respeto. Con solidaridad. Con paz. Con tolerancia. Con sueños comunes. Con respeto por la diversidad.
- Queremos una Guatemala pacífica y segura. Queremos vivir sin temor. En armonía. Con tolerancia. Con respeto de género, etnia y grupo social. Con ciudadanos que respetan la ley. Con justicia.
- Queremos una Guatemala con calidad de vida. 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 tecnología. Con educación en valores. Con fomento al deporte. Con formación de líderes. Con conocimiento de las diferentes culturas. Que sirva para un trabajo digno.
- Queremos una Guatemala saludable. Con acceso, cobertura y calidad en todos los departamentos. Con programas de prevención de enfermedades. Con buena infraestructura. Con hospitales y centros de salud equipados.
- Queremos una Guatemala con administración pública descentralizada, transparente, eficiente. Con gobernantes capaces, profesionales y entregados. Con controles eficientes. Con Estado de derecho. Con personas capaces en puestos públicos. Con ciudadanos que pagan impuestos. Con políticos que cumplen.
- Queremos una Guatemala con ciudadanos participativos. Con ciudadanos informados y con voz. Con ciudadanos que votan. Con líderes. Con civismo. Con espacios de reflexión y generación de proyectos.
- 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. Que recicla. Que conserva y cuida el ambiente.
- Queremos una Guatemala próspera. Con economía competitiva y desarrollada. 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.
- Queremos una Guatemala innovadora. Creativa. Positiva. Propositiva. Donde participamos unidos.

¿Quiénes somos?

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

Nuestra 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.

Nuestro propósito es impulsar el desarrollo de Guatemala mediante el estudio técnico de los desafíos económicos y sociales de Guatemala, su análisis y el planteamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad nacional.

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.

¿Cómo lograr el desarrollo en Guatemala?

Necesitamos cambiar la dirección de las políticas públicas en Guatemala. La lucha contra la pobreza y la promoción de la competitividad han sido dos discursos que, en los últimos años, con sus buenas intenciones y sus relativos avances (y constantes retrocesos), han dominado la discusión de las políticas en el país. Sin embargo, tras el posicionamiento de estos temas, especialmente a partir de la firma de los acuerdos de paz, los avances han sido tímidos y poco sostenibles. Nosotros consideramos que esto no es casualidad y que, de hecho, de seguir apostando solamente por estas dos estrategias (incluso si resolvemos los desafíos de corrupción del país), los avances van a seguir siendo tímidos y poco sostenibles.

No vamos a desarrollar Guatemala si solo seguimos enfocándonos en la lucha contra la pobreza y la promoción de la competitividad. Dadas las condiciones políticas, sociales y económicas del país, seguir apostando principalmente por dichas políticas puede alejarnos cada vez más de nuestra meta por lograr desarrollar a la población guatemalteca. Nuestra posición actual es equivalente a la de querer sentarnos en un banquillo (o taburete) con sólo dos patas: es inestable y probablemente terminaremos en el suelo. Para comprender por qué es que Guatemala necesita tres patas debemos describir los problemas que genera sólo enfocarnos en la lucha contra la pobreza y la promoción de la competitividad.

Para crear desarrollo no es suficiente con enfocarnos en la lucha contra la pobreza, apostando por mejorar la educación y la salud de la población, particularmente con el impulso de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. La idea es sencilla: estos programas generan mejores trabajadores, pero no generan empleos.

Por lo tanto, es muy probable que se termine favoreciendo una mayor migración hacia Estados Unidos, pues podrán obtener mejores empleos allí. Estos programas, no sólo pueden favorecer una mayor migración, sino también más remesas, las cuales mantienen un tipo de cambio apreciado. Esto último dificulta crear y mantener empresas de exportación, con lo cual se crean menos empleos y se promueve aún más la migración y más familias fragmentadas.

Muchos consideran que para resolver los desafíos de desarrollo de Guatemala, es necesario unir a los programas de educación y salud, el fomento de la agricultura campesina. De esta manera, se propone que la población de las áreas rurales del país pueda mejorar su consumo. Sin embargo, esta propuesta tiene pocas posibilidades de éxito. La propuesta de promover la agricultura campesina no es suficiente para crear las oportunidades económicas que necesita el país para alcanzar el desarrollo económico, porque ignora los desafíos de productividad y clientelismo político del país. Primero, la experiencia internacional demuestra que el desarrollo económico requiere menos trabajadores agrícolas lo cual implica que lo que se necesita es generar oportunidades laborales fuera de la agricultura.

Segundo, experiencias anteriores en Guatemala llevan a dudar de las capacidades y de las intenciones de implementar este tipo de programas, pues no son efectivos y tienden a utilizarse para comprar votos (Programa de Fertilizantes y Programa de Bosques y Agua para la Concordia).

Tercero, una agricultura altamente productiva requiere altos niveles de inversión, no sólo de semillas mejoradas o fertilizantes, sino también de inversiones en riego, capacitación, equipo de refrigeración, cultivos con largos períodos de cosecha, etc., lo cual implicaría enfocar la inversión en territorios específicos por largos períodos de tiempo, lo cual va en contra de los incentivos clientelares con los cuales se manejan estos programas.

De manera similar, muchos consideran que para resolver los desafíos de desarrollo de Guatemala, es necesario unir a los programas de educación y salud, el implementar programas de acceso al crédito para atender a micros y pequeñas empresas. Sin embargo, esta propuesta tiene pocas posibilidades de éxito. La propuesta de promover el acceso al crédito a micros y pequeñas empresas no es suficiente para crear las oportunidades económicas que necesita el país para alcanzar el desarrollo económico, porque ignora los desafíos de productividad y clientelismo político del país.

Primero, el acceso al financiamiento no es el verdadero limitante al desarrollo de estas empresas. La experiencia de los programas de créditos a MIPYMES lleva a reconocer que, más que el financiamiento, son las habilidades técnicas y gerenciales las que limitan a los negocios crecer. Segundo, este tipo de programas fácilmente cae víctima del clientelismo político: se regala fertilizante poco efectivo a cambio de votos, o se otorgan créditos que no se pretenden cobrar a cambio de votos.

Tercero, con excepción de Taiwán, no existe clara evidencia internacional que sustente esta estrategia como una forma viable para generar desarrollo de manera sostenible. Ahora bien, hay que reconocer dos características de cómo funcionó la política en Taiwán.

Por un lado, el programa era para generar desarrollo y mantener a las empresas pequeñas, pues de esta manera el gobierno podía mantener bajo control a

la mayoría indígena y evitar que se levantaran en contra del sistema político. Por otro, los programas, más que de acceso a crédito, estaban orientados a: la diversificación productiva, la transferencia de tecnología y a la comercialización. La razón es clara: se necesita cambiar lo que hacen las MIPYMES y cómo lo hacen: nuevos productos hechos de manera altamente productiva para mercados grandes. Esto implicaría enfocar la inversión en determinadas cadenas productivas por largos períodos de tiempo, lo cual va en contra de los incentivos clientelares con los cuales se manejan estos programas.

Muchos consideran que para resolver los desafíos de desarrollo de Guatemala, es necesario unir a los programas de educación y salud, la mejora de la competitividad de la economía guatemalteca. De esta manera, se propone que se lograrán atraer nuevas empresas y sectores económicos que generan empleo masivo. Sin embargo, esta propuesta tiene pocas posibilidades de éxito.

Para crear desarrollo no es suficiente con enfocarnos en mejorar la competitividad del país, apostando por reducir lo costoso y tardado de los trámites y realizando inversiones en infraestructura. La razón es muy sencilla: más competitividad puede significar hacer más de lo mismo que ya hace el país (porque su rentabilidad incrementa), sin que ello genere desarrollo económico.

Guatemala no se va a desarrollar con empresarios que obtengan mayores ganancias con la producción de café oro, azúcar, cardamomo, banano; o, con la extracción de oro, zinc, petróleo, etc.

¿Por qué? Mientras las actividades agrícolas demandan enormes cantidades de trabajadores sin educación, las actividades mineras demandan pocos trabajadores educados mientras favorecen la apreciación del tipo de cambio y reducen la competitividad de exportaciones que generan empleos de forma masiva.

En el CIEN reconocemos que las políticas mencionadas anteriormente, bien planificadas y ejecutadas (algo que ha mostrado ser difícil que ocurra), pueden llegar a tener un impacto, positivo pero muy limitado en el desarrollo del país. Reconocemos que existe un espacio valioso de política pública para la mejora de los indicadores sociales del país, pues sólo con trabajadores sanos y educados se puede desarrollar éste.

También reconocemos que bajo ciertas condiciones, una política de desarrollo rural puede ser un alivio momentáneo: hay actividades agropecuarias que pueden ser altamente productivas; hay población que no migrará a trabajos industriales en la próxima década; y, el proceso de creación de empleos no-agrícolas no se va a dar de la noche a la mañana. Reconocemos que los programas para atender a micros y pequeñas empresas pueden ser valiosos en la medida que incrementan su productividad para insertarlas en encadenamientos de alto valor.

De la misma manera, reconocemos que se necesita resolver el desafío de competitividad en el país para que distintas empresas puedan desempeñarse y crecer de manera sencilla. Para generar desarrollo en Guatemala, y generar empleo que demande trabajadores cada vez más preparados, ningún país se ha desarrollado sólo apostando a implementar programas sociales, a fortalecer la economía campesina, a dar créditos a las pequeñas empresas, o a reducir los costos de los trámites y del transporte.

La tercera pata en el banquillo (o taburete) es el desarrollo de claras políticas que generen empleo masivo que sea progresivamente cada vez más productivo. Guatemala necesita volver a reconocer, como se hizo entre 1950 y 1970, la importancia de las políticas económicas que buscan la generación de desarrollo económico, donde es central el rol de la tecnología y de sectores productivos más sofisticados.

Guatemala necesita una apuesta clara por impulsar el empleo en el sector industrial de exportación y en los servicios de exportación de alto valor agregado. El gobierno debe generar las condiciones para que los empresarios perciban estos sectores como altamente rentables, al mismo tiempo que apoya la formación y capacitación de los trabajadores para ocupar las plazas que se generen. Introducir tecnología en la agricultura reducirá la dependencia que tiene de trabajadores sin educación. Apoyar los sectores de manufactura ligera de exportación permitirá crear empleos que demandan mayores niveles de educación. Apoyar los sectores de manufactura pesada de exportación y los sectores de exportación de servicios de alto valor permitirá crear cada vez empleos de mayores salarios. De manera entrelazada, claras políticas de urbanización del país ayudarán a ofrecer a los trabajadores de estas industrias condiciones de vida favorables.

Cualquier propuesta de política económica que ignore la necesidad de impulsar la industria y la urbanización como ejes del desarrollo demuestra la ignorancia de cómo países tan distintos como Alemania, Estados Unidos, Japón y Singapur, lograron salir adelante. Sin nuevos sectores económicos que sean altamente productivos y que demanden trabajadores educados, no es posible el desarrollo. Sin ciudades que ofrezcan servicios públicos de calidad a la población y las empresas, no es posible el desarrollo. Estas son las dos apuestas del CIEN y este plan, pensado para el período de gobierno 2016-2020 busca ser un paso fundamental en dicha dirección.



Mejores Empleos y Mayor Productividad

1.1. Objetivo de largo plazo

Potenciar la economía guatemalteca para que tenga la capacidad de generar anualmente más de 200 mil nuevos empleos formales en el sector privado, que ofrezcan cada vez mayores salarios.

1.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Potenciar al sector privado para que pase de crear cerca de 16 mil empleos formales cada cuatro años, a que, en dicho período de tiempo genere 200 mil nuevos empleos formales.

1.3. Desafío #1 para generar mejores empleos y mayor productividad

La estructura económica no favorece la absorción y generación de tecnologías, nuevos procesos y productos que permitan al país competir por calidad, lo cual lleva a que la producción guatemalteca compita por costos, lo que a su vez dificulta ofrecer mayores salarios a la población. Esto se puede apreciar bien en la comparación entre la *Imagen 1*, tomada en 1875, y la *Imagen 2*, tomada en el año 2013. No se evidencia cambios importantes en el cultivo, la tecnología empleada y la organización de los trabajadores.

Imagen 1:
¿Qué tanto hemos cambiado? Maizal en 1875



Fuente: Muybridge E. (1875)

Imagen 2:
¿Qué tanto hemos cambiado? Maizal en 2013



Red SICTA (2013) <http://www.observatorioredsicta.info/es/boletin/boletin-orit/boletin-152>

1.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Incrementar la absorción tecnológica del sector productivo del país para favorecer el desarrollo de empresas más productivas.

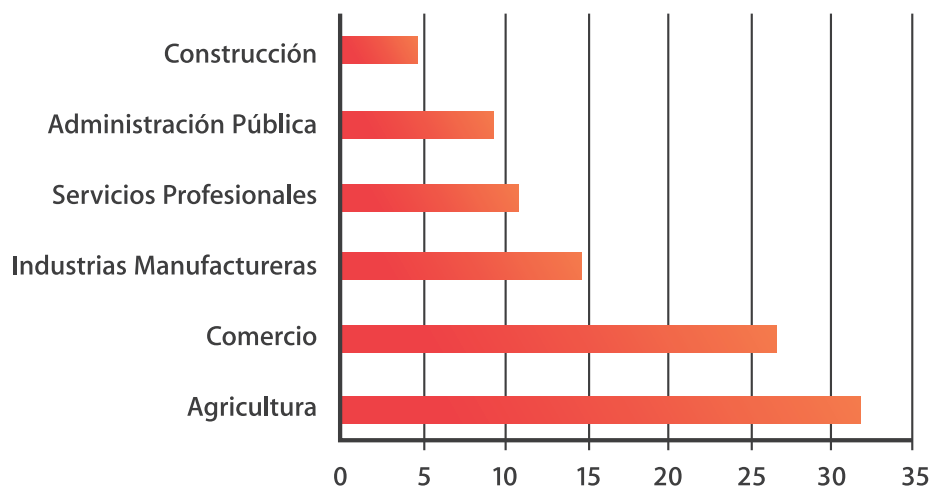
Acciones a implementar:

- **Promover la discusión de promover una estrategia de industrialización para Guatemala.** Dada la desconfianza existente hoy en día en torno a todo aquello que pueda representar tratos diferenciados a sectores estratégicos, uso de incentivos fiscales y adopción de formas flexibles de organización empresarial, es importante promover un diálogo amplio y franco acerca de la importancia de la industrialización para el desarrollo del país. Ello requerirá aprender de las experiencias internacionales, particularmente en programas de desarrollo en materia tecnológica y de investigación y desarrollo (R&D, por sus siglas en inglés).
- **Identificar sectores económicos de alto potencial para Guatemala.** Desarrollar, con el acompañamiento del sector privado, la academia nacional e internacional, los diagnósticos detallados de sectores donde exista la posibilidad de generar economías de alcance y de escala, e identificar los mecanismos más adecuados para generar absorción tecnológica.
- **Impulsar nuevos sectores económicos de mayor valor agregado.** Realizar estudios que permitan descubrir sectores con elevada elasticidad-ingreso, posibilidad de alto valor agregado nacional y con la posibilidad de una continua expansión tecnológica. Ello incluye la instalación de laboratorios de investigación y el apoyo a empresas privadas o de capital mixto que lideren el desarrollo de estos nuevos sectores, lo cual deberá ir de la mano de becas de estudio internacional para técnicos e ingenieros, y alianzas con universidades locales y extranjeras para investigación.
- **Implementar programas para fortalecer el capital humano vinculado con mejorar la productividad del país.** Estos programas incluyen: el otorgamiento de subsidios para atraer personal técnico internacional, créditos blandos, operaciones de redescuento, becas de estudio internacional para técnicos e ingenieros, alianzas con universidades locales y extranjeras para investigación y evaluación de los procesos productivos de sectores existentes, así como la mejora de las instalaciones para la investigación y la enseñanza de ciencias en secundarias y universidades del país, mejoras a los departamentos de mantenimiento y reparación de equipo de empresas de sectores estratégicos, entre otros.
- **Replantear la institucionalidad actual en R&D** para una adecuada vinculación, en el tema de tecnología y R&D, entre la academia, el sector privado y el gobierno.

1.5. Desafío #2 para generar mejores empleos y mayores ingresos

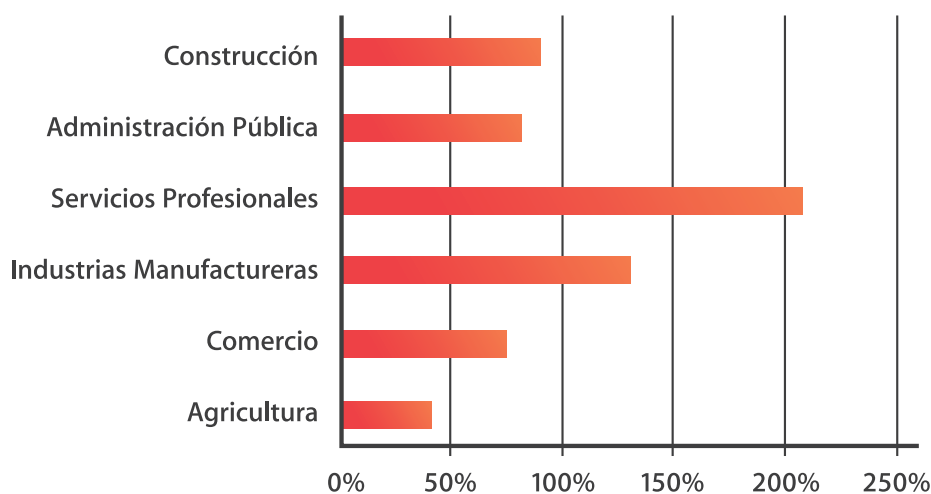
La estructura económica genera empleos en el sector agrícola y el comercio (*ver Gráfica 1*), que son de los sectores con menor productividad laboral (*ver Gráfica 2*), lo cual condena a un gran sector de la población a sobrevivir con bajos ingresos económicos.

Gráfica 1: La Mayoría de los Guatemaltecos Trabaja en Agricultura y Comercio
Empleos por sector, como porcentaje de la Población Económicamente Activa (2014)



Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014

Gráfica 2: Los sectores agrícola y comercial generan los trabajos menos productivos
Productividad laboral por sector (Productividad promedio = 100) (2014)
Sector financiero no se muestra (942%).



Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014 y BANGUAT (2015).

1.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Desarrollar la capacidad urbano-industrial del país para permitir el crecimiento de empresas más productivas.

Acciones a implementar:

- Apoyar el desarrollo de parques industriales ubicados en áreas con potencial competitivo para la exportación. Dichos parques deben cumplir con estándares internacionales para atraer empresas multinacionales en sectores que permitan la generación masiva de empleo formal.
- *Impulsar el desarrollo urbano alrededor de los parques industriales*, empezando por una adecuada planificación urbana, y desarrollando la prestación de transporte público, la provisión de vivienda popular y de seguridad ciudadana.
- **Desarrollar programas de capacitación laboral** para la manufactura ligera cercanos a los parques industriales. Es importante involucrar al INTECAP en este esfuerzo. Aquí debe incluirse el desarrollo e impulso de la figura del aprendiz.
- **Facilitar la descentralización de los servicios del IGSS** alrededor de los parques industriales, probablemente empezando con la subcontratación de los servicios mientras se incrementa la base de trabajadores formales en dichos lugares.
- Apoyar la descentralización de las distintas entidades de Gobierno hacia los parques industriales para mejorar la calidad de los servicios públicos ofrecidos en dichas localidades, pero también para mejorar el cumplimiento de la legislación.
- Vincular nuevos sectores económicos con proveedores domésticos, fortaleciendo las cadenas de valor. Se requieren intervenciones que favorezcan la absorción de tecnologías por parte de los proveedores, así como el acompañamiento por parte de las instituciones a cargo de la capacitación y organizaciones gremiales en las mejoras de sus procesos de administración de inventarios, de recursos humanos, de control de calidad y de reparación y mantenimiento de la maquinaria.
- **Impulsar la escala e internacionalización de productos** apoyando el desarrollo de compañías comerciales (trading companies), así como generar los incentivos para mejorar la calidad en los procesos productivos en las PYMES, y contar con el volumen necesario para negociar mejores condiciones en el transporte y en el precio a pagar por los clientes.

1.7. Desafío #3 para generar mejores empleos y mayores ingresos

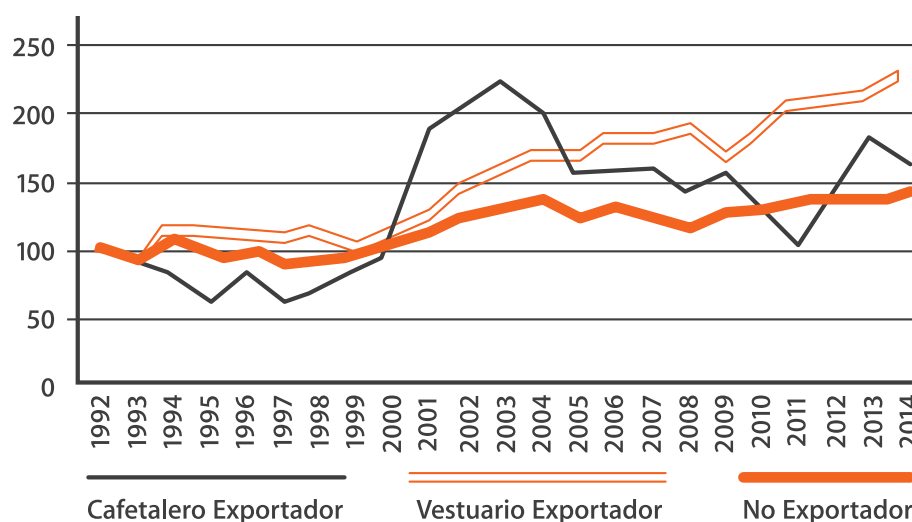
Las instituciones laborales guatemaltecas (como el salario mínimo uniforme a lo largo del país y la falta de normativa para el trabajo por tiempo parcial) no favorecen la generación de empleo formal en sectores intensivos en mano de obra y que demandan trabajadores con las características que hoy predominan en el trabajador promedio guatemalteco

Tabla 1:
El nivel educativo de los trabajadores guatemaltecos es bajo, especialmente en el área rural.
Nivel educativo de la población ocupada por dominios. Población de 15 años o más (2014)

	Metropolitano	Resto Urbano	Resto Rural
Ninguno	7.5%	11%	26%
Primaria Incompleta	14.8%	16.5 %	32.3%
Primaria Completa	17.4%	17.6%	21.9%
Diversificado Incompleto	30.9%	27.1%	41.7%
Diversificado Completo	13.2%	13.9%	4%
Superior Incompleto	9.1%	8.9%	0.7%
Superior Completo	7.2%	5.9%	0.4%

Fuente: elaboración propia con base en ENEI 1-2014.

Gráfica 3: La política monetaria y la política de salarios mínimos favorecen el comercio y la agricultura, no el empleo industrial de exportación que es más productivo.



(1990 = 100) del Salario Mínimo Real (ajusta por devaluación del tipo de cambio y precios de los productos) para Distintas Actividades Económicas (varios años). El trabajador recibe el mismo salario mínimo, pero a pesar de ello, la política cambiaria y salarial hace que los salarios sean más costosos para el industrial exportador.

Fuente: elaboración propia con base en BANGUAT (2015) y Reserva Federal de St. Louis (2015).

1.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Reorientar las políticas económicas del país para que favorezcan la creación masiva de empleo formal productivo.

Acciones a implementar:

- **Apoyar las figuras legales laborales favorables a la creación de empleo.** En particular, permitir el empleo a tiempo parcial, pero también impulsar el modelo de aprendiz, el cual necesita ser desarrollado más allá de lo que actualmente contiene el Código de Trabajo, para incluir una vinculación estrecha con capacitación en el trabajo, siguiendo la idea alemana de la “educación dual”. También el Ministerio de Trabajo debe tomar en cuenta las recomendaciones de la Corte de Constitucionalidad para darle continuidad al proceso de diferenciación del salario mínimo para atraer empleo formal industrial al interior de la República.

- **Impulsar políticas macroeconómicas favorables al desarrollo económico y la exportación de manufactura.** Debe impulsarse el adecuado uso de medidas que permitan mantener un tipo de cambio real que no castigue de manera diferencial el desarrollo industrial, la expansión del crédito a actividades económicas que gocen de economías de escala, alto potencial de desarrollo tecnológico futuro y mercados oligopólicos a nivel mundial.

- **Generar el espacio tributario para financiar la propuesta.** Se requiere de una nueva institucionalidad, con un presupuesto adecuado y personal calificado. Para el financiamiento, existen opciones a evaluar: encargarse de la administración de ventanillas únicas (de exportaciones, para inversionistas extranjeros, etcétera); que el gobierno contribuya con la compra de un porcentaje de las acciones de los nuevos parques industriales que surjan en el país y endosar esas acciones a la nueva institución.

Otra posibilidad sería crear un tributo especial, de muy bajo monto, que grave de manera diferencial la exportación, particularmente las de productos de origen primario, asignando dichos fondos a esta nueva institución.

- **Fortalecer la capacidad fiscal para el apoyo a la política de urbanización y de gasto social,** que requerirán: integrar la informalidad a la red del IVA, el combate a la defraudación aduanera y el contrabando. Además, evaluar la viabilidad de aumentar la contribución territorial en los centros urbanos con potencial competitivo, vía figuras legales como los “Special Assessment Districts” de E.U.A., jurisdicciones en las cuales aumenta el impuesto territorial en la medida que mejoran los servicios públicos.

- **Avanzar en la implementación de proyectos vitales para la logística del país.** Debe considerarse, no sólo el uso de inversión pública sino también el de Alianzas Público Privadas e, incluso el desarrollo de empresas de capital mixto, para el desarrollo de estos proyectos.

- **Promover la mecanización de los procesos agrícolas que hoy son intensivos en mano de obra.** Se requiere impulsar la mecanización de la siembra y de la cosecha de los principales cultivos de país para disminuir la demanda por trabajo que requiere bajos niveles educativos.

- **Facilitar la diversificación de las inversiones del sector privado nacional,** particularmente del sector agropecuario. Para ello se requiere impulsar inversiones conjuntas entre empresarios del sector agro, industrialistas y extranjeros. Ello implicará revisar normativa comercial e implicará que el Gobierno pueda ofrecer condiciones crediticias y de acceso a tecnología mucho más favorables a proyectos que presenten este tipo de estructura de capital.

1.9. Proyecto icónico para generar más empleos y mayores ingresos

El próximo gobierno debiese colaborar en el desarrollo de dos parques industriales que generan 100 mil nuevos empleos formales entre empresas ubicadas en las instalaciones y proveedores.

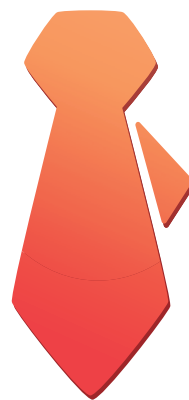
Para que estos parques industriales logren su cometido, es necesario que los mismos cuenten con una serie de características:

- Deben diseñarse tomando en cuenta estándares internacionales, para atender preocupaciones de logística y ambientales. Para reducir los tiempos de apertura de negocios, debiesen contar con bodegas diseñadas para ser utilizadas rápidamente por el sector industrial. El apoyo de empresas que manejan parques industriales a nivel internacional podrían servir como asesores para el diseño.
- Deben contar con apoyo explícito de las distintas entidades del Gobierno para reducir el tiempo de los trámites.
- Deben encontrarse cerca de los principales puertos marítimos del país. La razón de ello, es que permite reducir los costos de transporte de la mercancía importada y la mercancía a exportar. Las experiencias en China y en África muestran que, si se quiere obtener resultados, lo más conveniente es facilitar la migración de los trabajadores hacia estas localidades que desarrollar áreas industriales en el interior del país donde se concentra la pobreza.

- Deben formar parte de un plan de ordenamiento territorial que facilite una migración ordenada de la población y facilite la inversión en drenajes, cableado eléctrico, así como en transporte público.

- Deben contar con adecuadas vías de comunicación para conectarse con la ciudad de Guatemala, que actualmente es el principal centro industrial de país, con lo cual pueden crearse cadenas de valor que hoy no existe o fortalecer las existentes.

- Deben contar con adecuada inversión para conectarse a los otros puertos dentro de Guatemala y afuera de Guatemala. La posibilidad de realizar cabotaje con puertos en México y con el resto de Centroamérica puede ayudar a la reducción de los costos de transporte marítimo de la mercancía. De igual manera, contar con infraestructura vial que conecte con puertos y aeropuertos dentro de Guatemala y a los países vecinos, puede servir para reducir los riesgos ante eventos inesperados (como tormentas tropicales).





Más Infraestructura y Mayor Competividad

2.1. Objetivo de largo plazo

Mejorar la infraestructura del país con el fin de incrementar la productividad de las empresas y fomentar así el crecimiento económico sostenido.

2.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Mejorar la eficiencia de la infraestructura que facilita el comercio transfronterizo, mejorar la cobertura y calidad de la energía y ampliar la cobertura de banda ancha en el país para promover la innovación y el crecimiento económico.

2.3. Desafío #1 para lograr más infraestructura y mayor competitividad

Los puertos son ineficientes, están congestionados, tanto en el acceso como dentro de las instalaciones portuarias y no existe una autoridad portuaria nacional con funciones de definir e impulsar una política nacional portuaria. Los desafíos de infraestructura, más los desafíos de gestión y de excesiva tramitología, hacen que los importadores y exportadores demoren más para poder comercializar su producto, además que les es más costoso hacerlo, sobre todo si se compara con sus competidores en otros países (*ver Tabla 2 y 3*), tanto de la región como en países de desarrollados.

Tabla 2:
La comparación internacional de la calidad de la infraestructura manifiesta la necesidad de mejorar los puertos y caminos.

Indicador	Ranking / 138 Países
Calidad de la infraestructura aérea	66
Calidad de la infraestructura ferroviaria	n/a
Calidad de la infraestructura portuaria	70
Calidad de los caminos	82
Pagos irregulares para importar y exportar	74

La información para el cálculo de los indicadores se obtiene en base a una encuesta a ejecutivos en cada país.

Fuente: elaboración propia a partir de WEF (2014).

Tabla 3:
Guatemala se demora más y tiene elevados costos para el comercio

Indicador	Guatemala	LAC	OECD
Número de documentos para exportación	8.00	6.00	6.00
Días promedio de demora para exportar	17.00	16.80	16.80
Costo de exportar (US\$ por contenedor)	1,355.00	1,299.10	1,299.10
Costo de exportar (US\$ deflatado por contenedor)	1,355.00	1,299.10	1,299.10
Número de documentos para importación	6.00	7.00	7.00
Días promedio de demora para importar	16.00	18.70	18.70
Costo de exportar (US\$ por contenedor)	1,445.00	1,691.10	1,691.10
Costo de exportar (US\$ deflatado por contenedor)	1,445.00	1,691.10	1,691.10

Fuente: Banco Mundial, 2014.

2.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Mejorar la red de transporte intermodal para mejorar la eficiencia del sector productivo

Acciones a implementar:

- **Crear la institucionalidad encargada de coordinar al sector portuario** para contar con una visión estratégica, de regulación, gobernabilidad, gestión y supervisión en el sector portuario del país. El objetivo debe ser promover la competitividad.

- **Mejorar la gestión de los activos portuarios.** Pasar de un modelo “Tool Port”, donde la autoridad portuaria es dueña de la tierra, de la infraestructura portuaria básica, de la superestructura y de buena parte de los servicios, con pocos servicios prestados por el sector privado, a un modelo “Landlord”, donde la propiedad de la tierra y la infraestructura básica, el mantenimiento de ayudas a la navegación y seguridad marítima sigue siendo de la autoridad pública, pero se concesiona la superestructura y servicios a entidades privadas en APP o por medio de licitaciones abiertas y transparentes.

- La seguridad nacional, migración y combate al crimen organizado quedan en manos del Ministerio de Defensa y Ministerio de Gobernación

- Las áreas de aduanas y controles de sanidad quedan en manos del gobierno pero operando al 100% con una ventanilla única para trámites y delegando en un único funcionario las inspecciones de aduanas, sanitarias y fitosanitarias cuando el sistema de gestión de riesgos la requiera.

- **Tecnificar los sistemas de evaluación y análisis de riesgo** para aplicar un bajo porcentaje de inspecciones selectivas. A esto se debe sumar el uso de escáneres y tecnología para aumentar el control sin aumentar considerablemente el de espera tiempo.

- **Incrementar la inversión en infraestructura vial**, lo cual implica mejorar la ya existente (estado y ampliaciones) y la construcción de nueva infraestructura, específicamente para que la mercadería que transita por los corredores logísticos no tenga que ingresar innecesariamente a la ciudad de Guatemala.

- **Invertir en mejorar caminos rurales** por donde transita mercadería de pequeños productores agrícolas.

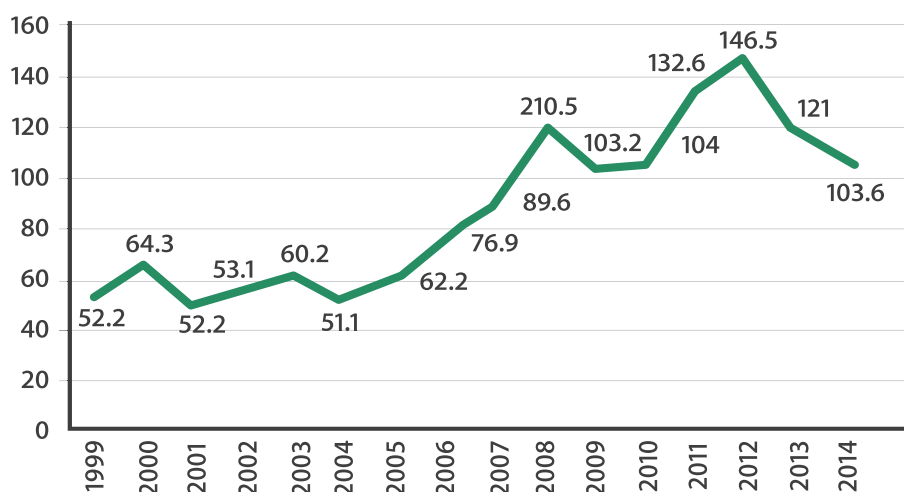
- **Eliminar las barreras a la entrada para la competencia en el transporte terrestre**, lo que implica reformar la Ley de Transportes (Decreto Número 253).

- **Promover la coordinación con los pasos fronterizos con El Salvador** para agilizar los procesos y disminuir la espera. Aplicar modelos de manejo de riesgo para encontrar un balance entre asegurar el cumplimiento y minimizar la interrupción al comercio legítimo.

2.5. Desafío #2 para lograr más infraestructura y mayor competitividad

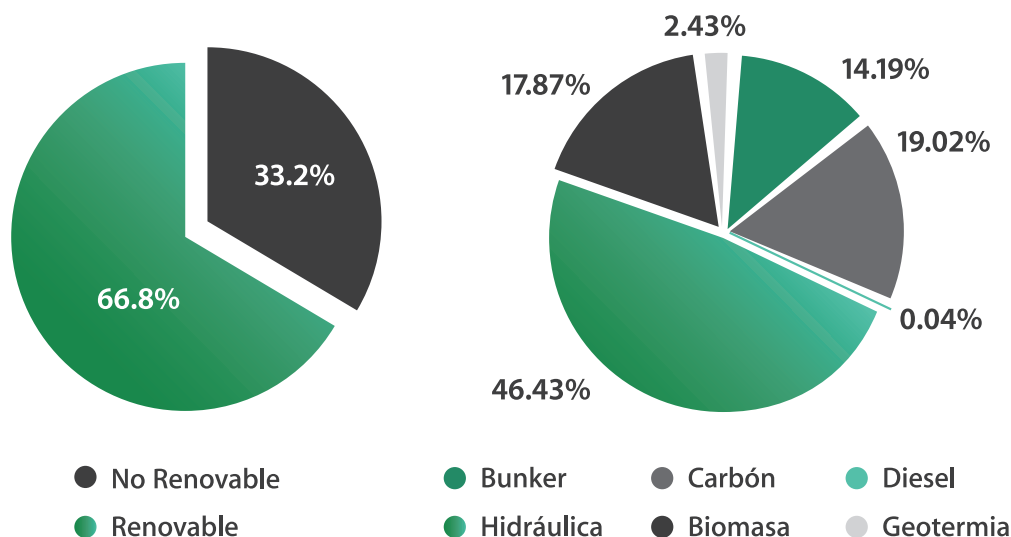
Los precios de la electricidad, aun cuando han disminuido en los últimos dos años (*ver Gráfica 4*), siguen siendo muy elevados a nivel internacional, afectando la competitividad de las empresas guatemaltecas. Los factores que han permitido bajar los precios de la energía estos años son: una matriz energética más diversificada (*ver Gráfica 5*) y precios del petróleo más bajos. Para lograr aún mejores precios, es necesario reconocer tres desafíos que incrementan el precio. Primero, la tarifa social no está focalizada, pues la recibe el 94% de la población. Segundo, aún no se ha encontrado un modelo de intervención pública que permita reducir la conflictividad en los proyectos en energía renovable. Tercero, la falta de regulación de la Tasa Municipal de Alumbrado Público, la cual tiende a afectar empresas en el interior del país.

Gráfica 4: El precio Spot de energía ha disminuido desde el año 2012



Fuente: AMM (2015).

Gráfico 5: La generación de energía renovable es mayor que de la no renovable (año 2014)



Fuente: CNEE (2015).

2.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Fortalecer el mercado energético nacional, mediante la promoción de un clima propicio para la inversión y ampliación de la cobertura eléctrica.

Acciones a implementar:

- **Reducir los riesgos políticos y de conflictividad social, mediante las siguientes intervenciones:**

- Llenar los vacíos de presencia estatal en las comunidades del área de influencia de los proyectos de infraestructura eléctrica. Esta iniciativa llevaría un conjunto mínimo de servicios estatales (electrificación, educación, capacitación, salud, seguridad pública, etc.) para cubrir las necesidades legítimas de las comunidades.
- Evaluar la viabilidad que cierta porción de los impuestos generados en la región se reinviertan allí también para poder brindar los servicios anteriormente mencionados a las comunidades.
- Elaborar una campaña de comunicación para informar de forma efectiva, objetiva y consistente a las comunidades cercanas a los proyectos y a toda la sociedad, sobre los beneficios que la inversión en hidroeléctricas y otras plantas generadoras y líneas de transmisión tienen para la comunidad y para el país.
- Reconocer que muchas de las localidades no tienen viabilidad económica y el costo de la prestación de servicios sociales puede ser muy alto. Por lo mismo, debe facilitarse la migración de esta población a localidades urbanas cercanas a los proyectos, ofreciendo vivienda y proyectos productivos.

- Continuar promoviendo la integración regional del mercado energético y fomentar la capacidad del país para la exportación de energía eléctrica y para importar gas natural.

- Revisar la Ley de Tarifa Social, para hacerla más efectiva reenfocándola únicamente en los guatemaltecos en pobreza y extrema pobreza. Asimismo, los fondos para cubrir la Tarifa Social no deberían salir de los fondos del INDE ya que esto distorsiona su operación como agente económico dentro del mercado de electricidad, limitando su reinversión en mantenimiento, mejoras y ampliación de su capacidad de generación, transmisión y comercialización.

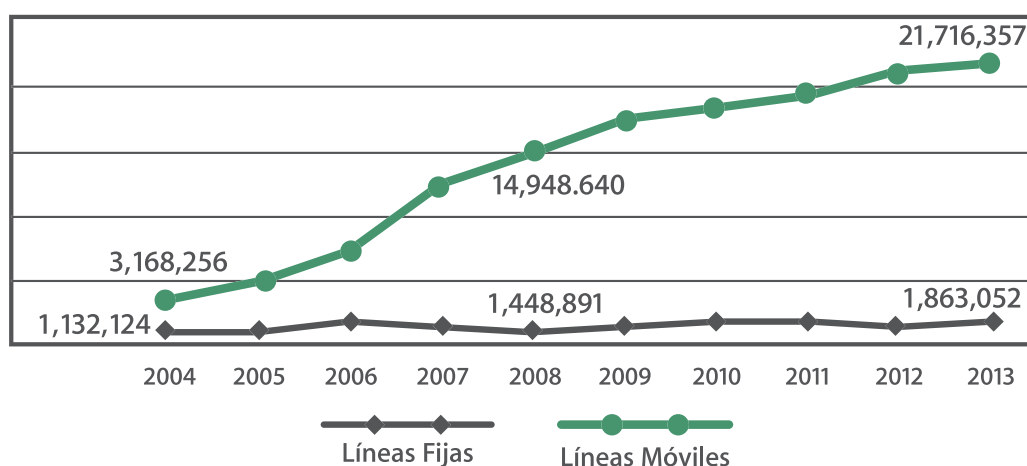
- Reglamentar la Tasa Municipal de Alumbrado Público, al mismo tiempo que identificar opciones para que los gobiernos municipales puedan incrementar su recaudación fiscal.

- Incrementar la electrificación rural. A partir de una revisión de la Ley de Tarifa Social que libere recursos de subsidios actualmente destinados a consumidores que no están en los estratos de pobreza o pobreza extrema, canalizar esos recursos hacia el Plan de Electrificación Rural a cargo del INDE para incrementar la cobertura eléctrica. Puede considerarse además continuar con iniciativas para llevar energía con sistemas aislados como micro hidroeléctricas o sistemas solares a las comunidades más aisladas donde no es económicamente viable la interconexión al sistema eléctrico nacional.

2.7. Desafío #3 para lograr más infraestructura y mayor competitividad

Guatemala se caracteriza por baja cobertura y altos precios de banda ancha fija y móvil. Según la International Telecommunication Union -ITU-, 2014, Guatemala ocupa la posición 117 de 165 países en precio de banda ancha fija y 109 de 144 en banda ancha móvil. Para mejorar los precios, Guatemala tiene un desafío en incrementar el acceso a banda ancha¹ (*Gráfica 6 y Tabla 4*), lo cual no es un aspecto trivial, ya que por ejemplo, según el BID (2012), un incremento del 10% en la penetración de la banda ancha en Latinoamérica, se relaciona con incrementos del PIB en 3.2% y de la productividad en 2.6%. Lo anterior se debe en parte a que el acceso a banda ancha aumenta la productividad del capital humano, mejora el flujo de información y brinda más oportunidades para la especialización y fomenta la innovación (ver Unión Europea, 2013).

Gráfica 6: La telefonía móvil ha crecido de forma constante



Si bien la cantidad de líneas móviles se incrementó, debe notarse el escaso crecimiento de líneas fijas, para las cuales se necesita de inversión de cableado para llegar a los hogares.²

Fuente: SIT (2014)

Tabla 4: La cobertura de telefonía móvil contrasta con la baja cobertura de internet

	Celulares por cada 100 habitantes	% de hogares con internet	Ancho de banda de internet internacional (bits por usuario)
Chile	134.3	49.60%	56,328
Costa Rica	146	46.70%	73,491
El Salvador	136.2	12.70%	40,488
Guatemala	140.4	9.30% ³	10,829
Honduras	95.9	16.40%	9,954
México	85.8	30.70%	22,571
Nicaragua	112	9.40%	32,595
Panamá	163	31.50%	54,291

Elaboración propia a partir de ITU 2014.

¹ Se podría entender banda ancha como una conexión a internet que es permanente, y una velocidad mínima de 256Kbps para actividades simples de internet y superior a 2Mbps para actividades más avanzadas.

² Existen teléfonos celulares que son considerados como fijos por las particularidades de la terminal.

³ Según la ENEI, 2014, el 12.8% de los hogares tienen acceso a internet a nivel nacional, dato que no difiere considerablemente de los datos de la ITU.

2.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Propiciar la competencia en el sector de telecomunicaciones para incrementar la cobertura de banda ancha en el país, tener acceso a mayor velocidad de conexión y mejores precios.

Acciones a implementar:

- **Elaborar un Plan Nacional de Banda Ancha**, de forma conjunta entre la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), sector privado y academia, que permita mejorar el acceso a internet de banda ancha a los guatemaltecos. Este Plan debe contener acciones para incentivar la oferta y la demanda del servicio. Por el lado de la oferta se recomienda que el plan incluya:

- Elaborar, por parte de la SIT, un plan para licitar frecuencias para ofrecer internet de alta velocidad. La tecnología 4G LTE requiere de un uso mayor del espectro por conexión para poder brindar velocidades elevadas a los usuarios. Esta tecnología se puede ofrecer de forma efectiva en la banda AWS. Es importante que las subastas realizadas por la SIT sigan procesos y abiertos a la competencia. Asimismo, la migración hacia la televisión digital⁴ liberará frecuencias en la banda 700MHz, que permitirían ampliar la cobertura de telecomunicaciones con nuevas tecnologías.

- Expandir la infraestructura de fibra óptica en el país. Tal y como recomienda el Banco Mundial (2013) se puede utilizar un esquema de concesiones para la construcción de infraestructura pasiva de fibra óptica hacia y en las ciudades con punto de presencia (POP) para que los proveedores de Internet compitan en la última milla por medio de 4G o conexiones fijas.

- Promover la instalación de nuevos puntos de intercambio de tráfico de internet a nivel regional para reducir el costo de la conexión internacional. Flores-Roux, et. al., (2013) recomienda la construcción de un IXP nacional en la Ciudad de Guatemala.

También recomienda que se construya un IXP nacional en Costa Rica y Honduras (El Salvador y Nicaragua ya poseen uno) y un IXP interregional en Panamá que opere como un punto de interconexión con los IXP nacionales. Lo anterior debe incluir una estrategia para que las operadoras internacionales tengan puntos de presencia para la interconexión con los operadores locales.

- Especificar las metas a lograr, y el costo de implementación de las estrategias.

• Incentivar la demanda de banda ancha. El Plan Nacional de Banda Ancha podría considerar:

- Conectar las escuelas a servicio de internet, para incorporar la tecnología en el proceso pedagógico en el aula. Los recursos para lo anterior puede provenir de los ingresos obtenidos por la subasta de espectro mencionada anteriormente.

- Promover la provisión de servicios del Estado de forma virtual (por ejemplo telemedicina para los centros de salud).

⁴ El apagón analógico estimado es en el año 2018 según 4G Américas.

2.9. Proyecto icónico para lograr más infraestructura y mayor competitividad

Un proyecto importante que tendrá un impacto en la ampliación de cobertura de internet de banda ancha y en la calidad educativa es ampliar la cantidad de escuelas y/o estudiantes y personal docente que tiene acceso a internet, y mejor aún, acceso a internet de banda ancha.

La estrategia de expansión de cobertura debe contar con:

- Necesidad de ampliar la cobertura de electricidad en las escuelas. La estrategia debe iniciarse en escuelas que ya cuentan con electricidad de secundaria y paulatinamente debe incrementarse la cobertura de internet conforme la cobertura de electricidad se incrementa. Luego se debe priorizar la primaria. Los recursos de esto pueden provenir de una mejor focalización de una la tarifa social.
- Elaboración de un Plan Nacional de Banda Ancha. En este plan se deben especificar las metas de cobertura de escuelas y el costo, además que de las acciones para incentivar la inversión en infraestructura.
- Cómo dato puramente informativo, el monto de la inversión que el Plan Nacional de Banda Ancha de Costa Rica estimó para proveer de internet a las escuelas del país fue de US\$80 millones. Es de esperarse que para Guatemala, dada las diferencias de territorio y población, esa inversión sea mayor. Los ingresos podrían provenir de las subastas que se realicen de espectro AWS.

- No se debe casar con una única tecnología para brindar internet en las escuelas. Se puede utilizar internet fijo, WiMax 3G, 4G e incluso satelital, dependiendo del caso.

- Es poco realista pensar que se podrá llegar al 100% de las escuelas de secundaria en el corto plazo. Sin embargo, se pueden crear centros comunitarios de acceso a internet que tengan como zona de influencia a un grupo de escuelas. Esta infraestructura se puede utilizar también para formación técnica laboral.

- Involucrar a diferentes actores del Estado (Ministerio de Educación, Municipalidades, Ministerio de Comunicaciones, entre otros) y el sector privado, para negociar mejores tarifas de acceso a internet para las escuelas y centros comunitarios.

- Debe considerarse el tipo de las terminales que se van a utilizar en las escuelas, lo cual debe estar determinado específicamente por el modelo pedagógico que se vaya a implementar para el uso de la tecnología en la educación. Se puede pensar en una política de incentivos fiscales para la importación de estos terminales.





Mejor Educación y Mayor Bienestar

3.1. Objetivo de largo plazo

Mejorar el capital humano guatemalteco a fin que todos los estudiantes puedan lograr, como mínimo, finalizar los 9 años de educación obligatoria (ciclo básico de secundaria completo), recibiendo una educación de calidad que les permita desempeñarse activamente en la vida económica y social.

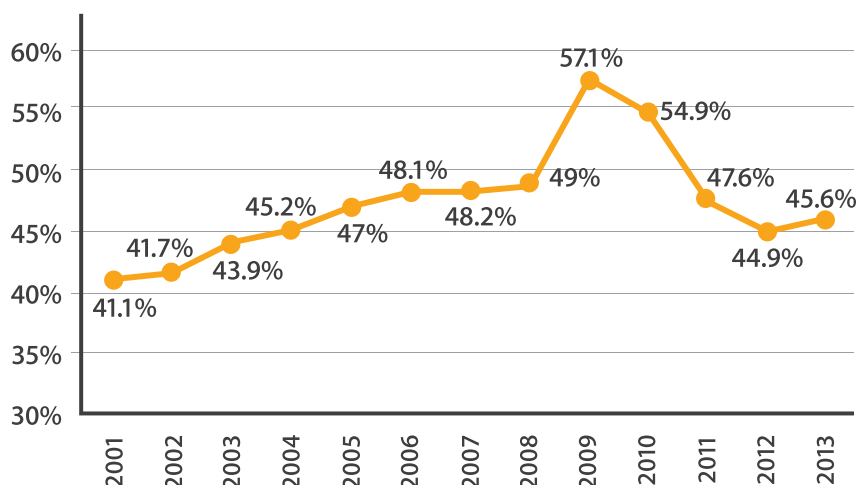
3.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Crear las condiciones necesarias para que más estudiantes logren terminar la primaria e ingresen a la secundaria, recibiendo una educación con calidad.

3.3. Desafío #1 para generar mejor educación y mayor bienestar

La cobertura de la educación preprimaria es muy baja (*ver Gráfica 7 y 8*). La evidencia internacional señala que la educación temprana (de 0 a 6 años) tiene el potencial de mejorar el rendimiento de los estudiantes en años posteriores y aumenta la probabilidad de que tengan un mayor éxito escolar.

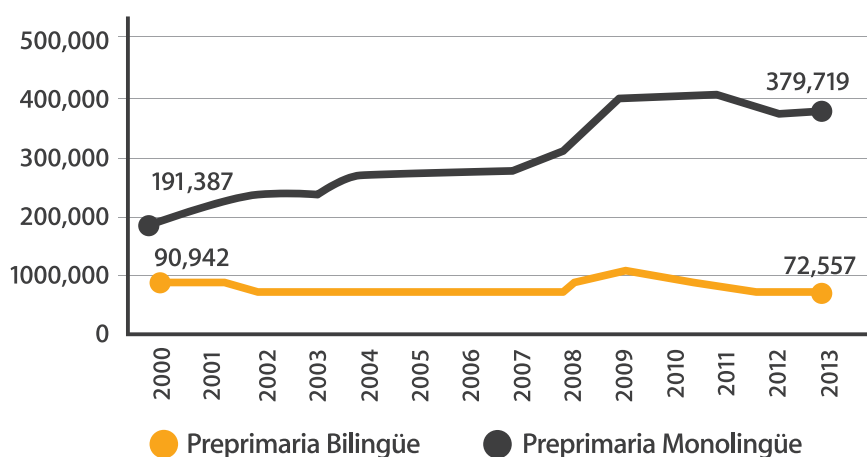
Gráfica 7: La cobertura neta de preprimaria se ha estancado



La tasa neta de cobertura mide la cantidad de estudiantes inscritos en preprimaria que tienen 5 y 6 años, dividido entre la población total de esa edad. Del 2001 al 2008, la tasa muestra una tendencia positiva. Los años 2009 y 2010 son datos atípicos (quizás por la metodología de medición). Los siguientes años la tasa se ha estancado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MINEDUC, (2014).

Gráfica 8: La matrícula de preprimaria bilingüe incluso ha decrecido



La matrícula de la preprimaria bilingüe ha mostrado una tendencia negativa, comparado con el período 2008-2009, mientras que la preprimaria monolingüe se ha estancado, comparado con el período 2009-2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MINEDUC, (2014).

3.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Incrementar la cobertura educativa del nivel preprimaria con calidad para promover la mejora en el éxito escolar de los estudiantes en niveles superiores.

Acciones a implementar:

- **Desarrollar un plan de construcción de infraestructura para incrementar la cobertura de preprimaria.** Se estima que se requieren 5,129 escuelas o aulas (dependiendo de la decisión de construcción y terrenos disponibles) y 5,482 docentes para incrementar la cobertura a niveles similares a primaria. Ello con un costo estimado de Q2,613 millones adicionales. Nótese que la construcción de infraestructura no suele estar a cargo del Ministerio de Educación sino de las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y Fondos Sociales. El MINEDUC debe establecer cuáles son sus metas de cobertura en el periodo 2016-2020 con base en disponibilidad de recursos. Asimismo, idear una estrategia para sumar a los diferentes actores para la construcción de aulas de preprimaria y con base en eso determinar si es factible destinar los recursos que se requerirán.
- **Evaluar la calidad de la educación preprimaria,** relacionada con el nivel de preparación que brinda a las niñas y niños para la escuela primaria. Una de las principales fortalezas del MINEDUC es que cuenta con un sistema de evaluación que se ha consolidado en durante los años. Este sistema está a cargo de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa. Es importante que dentro de las investigaciones que la DIGEDUCA realice se incluya una evaluación de la calidad de la educación preprimaria.
- **Impulsar una estrategia de mejora de la calidad de la educación en preprimaria.** La estrategia debe basarse en las lecciones aprendidas derivadas de la evaluación que deberá ser realizada en el primer año de gobierno.
- **Definir una estrategia para comunicar la importancia de la educación temprana,** dirigida a padres de familia. Esta campaña debe estar dirigida tanto a padres que residen en zonas urbanas y especialmente, a aquellos que residen en áreas rurales.
- **Desarrollar programas de becas para estudiantes de preprimaria** o reorientar el programa de transferencias condicionadas en efectivo para que incluya a la población en edad de ir a la preprimaria (4 a 6 años).
- **Implementar un programa de formación de padres y madres de familia** en materia de estimulación temprana, higiene y nutrición.

3.5. Desafío #2 para generar mejor educación y mayor bienestar

La ineficiencia interna educativa (entendida como la no promoción de grado y el abandono escolar) es elevada (ver *Tabla 5*). Esto causa que muy pocos estudiantes logren terminar la primaria y muchos menos, la secundaria. La calidad educativa también es un desafío a mejorar, lo cual se evidencia en la posición que Guatemala obtiene en las pruebas regionales en lenguaje y matemáticas (ver *Gráfica 9*).

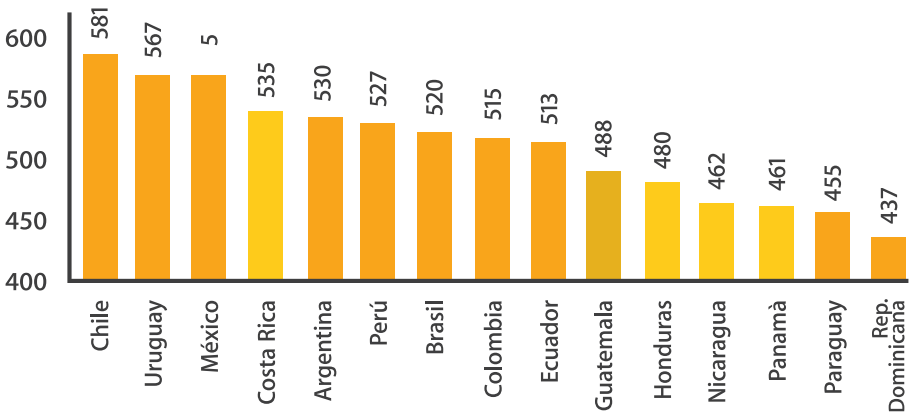
Tabla 5: La ineficiencia interna es elevada, especialmente en los primeros grados de cada nivel/ciclo

Grado	Tasa de no aprobación	Tasa de abandono	Ineficiencia interna
1	23.3%	6.0%	29.3%
2	15.9%	3.0%	18.9%
3	12.4%	2.9%	15.4%
4	10.4%	3.0%	13.5%
5	7.7%	3.0%	10.7%
6	3.0%	2.0%	5.0%
7	31.1%	13.3%	44.4%
8	31.9%	0.5%	32.4%
9	21.4%	0.7%	22.0%
10	27.3%	6.9%	34.2%
11	18.1%	-2.4%	15.7%
12	7.3%	0.4%	7.7%

El inicio de un nuevo nivel representa un cambio importante en los estudiantes, que incluso deben de cambiar de escuela (transición preprimaria-primaria; primaria-básicos y básicos diversificado). Es en estos grados cuando se ve una mayor ineficiencia interna educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEDUC, 2014.

Gráfica 5: Guatemala se encuentra en las últimas posiciones en la prueba de matemáticas TERCE, realizada en Latinoamérica y el Caribe



Si se compara Guatemala con otros países latinoamericanos, podemos notar que estamos ubicados en la parte inferior del grupo. Situación similar pasa en la prueba de lectura, lo cual evidencia la necesidad de mejorar la calidad educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEDUC, 2014.

3.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Fortalecer las capacidades del sistema educativo para reducir la ineficiencia interna y mejorar la calidad de la educación.

Acciones a implementar:

- **Diseñar un sistema de alerta temprana para detectar estudiantes con rezago.** Este sistema debe permitir a los docentes identificar a los estudiantes en riesgo de no aprobar de forma oportuna para ofrecer apoyo individualizado.
- **Crear el subsistema de capacitación continua de docentes** del Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo -SINAFORHE,- que debe estar enfocado de forma específica en la mejora de los aprendizajes con calidad lo que tendrá un reflejo en la reducción del fracaso escolar. También, implementar el resto de componentes del sistema, incluyendo una carrera docente que permita alinear los incentivos al desempeño.
- **Capacitar docentes en las herramientas de evaluación en el aula, materiales educativos para el trato individualizado y el sistema de alerta temprana.** Esto debe formar parte de programas estructurados de formación continua docente.

- **Elaborar un plan de implementación del Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar (SINAE).** El acompañamiento pedagógico es una herramienta clave para la calidad educativa y la reducción de la ineficiencia interna.

- **Fortalecer la educación bilingüe intercultural en los primeros grados de primaria.**

- **Facilitar la transición entre niveles y ciclos para que los estudiantes continúen sus estudios.** Se deben diseñar medidas para facilitar el proceso de adaptación, iniciando desde la transición hogar-escuela, primaria-básicos y básicos-diversificado. Entre las medidas se encuentran⁵ :

- Fomento a la cooperación entre escuelas
- Programas de inducción
- Programas focalizados a estudiantes con dificultades

- **Desarrollar programas de mejora de infraestructura escolar.**

- **Diseñar programas estructurados de capacitación para padres de familia.** Los padres son un elemento importante para la reducción de la ineficiencia interna, especialmente el abandono.

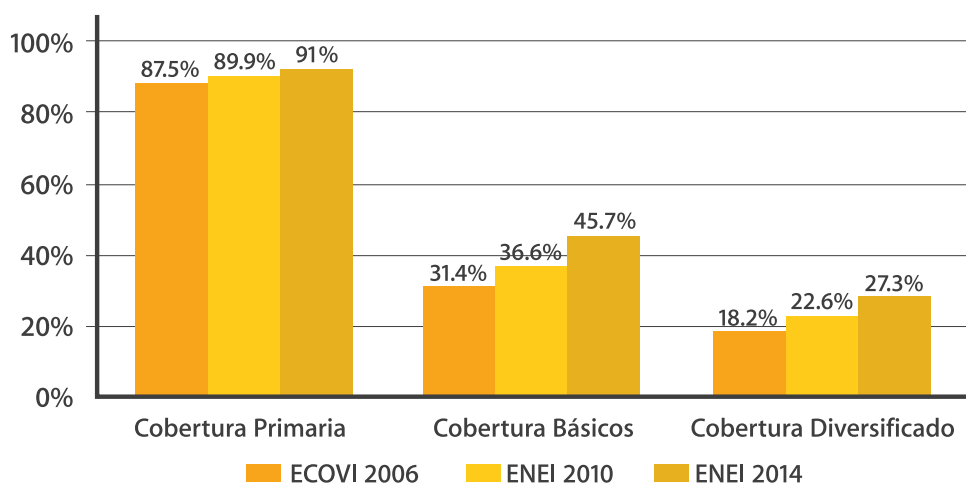
- **Proveer de becas y otras ayudas económicas a estudiantes en extrema pobreza para reducir el abandono.**

5 Ver Comisión Europea, (2013).

3.7. Desafío #3 para generar mejor educación y mayor bienestar

La cobertura de educación secundaria es baja (*ver Gráfica 10 y 11*) y no suele responder a las necesidades de los estudiantes. La misma debe formar a los estudiantes en competencias que enriquezcan su vida y le abran el camino a la formación superior. Para muchos guatemaltecos, es también crucial que dicha formación les ofrezca las competencias necesarias para integrarse al mundo laboral.

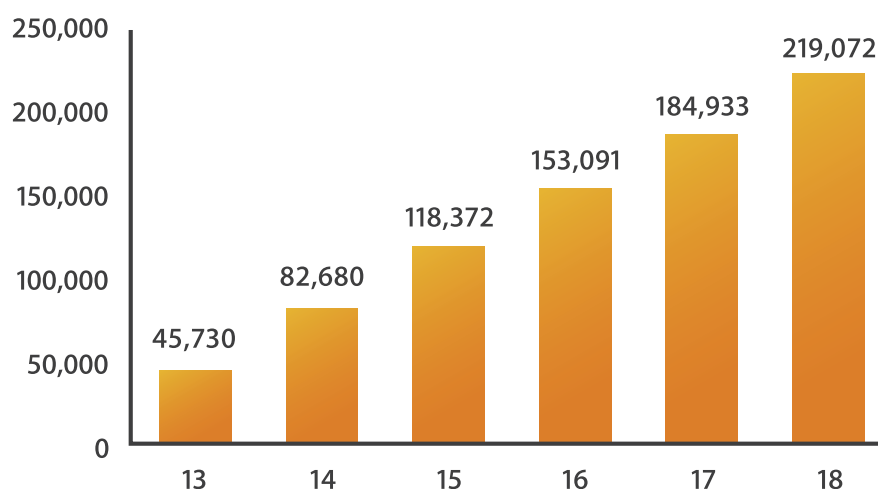
Gráfica 10: La cobertura educativa ha aumentado pero a un ritmo muy modesto



La cobertura educativa de primaria se ha mantenido estancada. La cobertura de secundaria sí se ha incrementado pero aún es muy baja: menos de la mitad de adolescentes entre 13 y 15 años está inscrito en básicos y ni siquiera un tercio de los adolescentes entre 15 y 18 años está inscrito en diversificado.

Fuente: elaboración propia a partir de ENCOVI 2006, ENEI 2010 y ENEI 2014

Gráfica 11: Son demasiados los jóvenes fuera de la escuela



La cantidad de jóvenes fuera de la escuela se incrementa conforme la edad se incrementa. Esto se debe a que en la medida que un joven de mayor edad abandona la escuela, es muy difícil que regrese.

Fuente: tomado de USAID / Reforma Educativa en el Aula, 2014; basado en CECC / SICA, 2013.

3.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Incrementar la cobertura de educación secundaria y mejorar la calidad educativa.

Acciones a implementar:

- **Crear las condiciones jurídicas para que el ciclo de diversificado del nivel medio sea obligatorio.** Transformar el ciclo de diversificado para que sea parte obligatoria, al igual que la educación primaria y el ciclo básico.
- **Ensayar modalidades novedosas como Telesecundaria para expandir la atención.** Sin embargo, solo implementar dichas estrategias cuando se ha establecido un sistema de aseguramiento de la calidad para las mismas. Ello requiere evaluar la calidad en la implementación actual de ese programa para realizar los ajustes correspondientes.
- **Desarrollar una propuesta de formación de docentes especializados** para el ciclo básico del nivel medio.
- **Incrementar la cobertura del ciclo diversificado.** Para ello se debe crear un proceso para identificar a las instituciones que ofrezcan formación del nivel diversificado con calidad y ofrecer becas anuales a estudiantes seleccionados bajo criterios económicos, de motivación y capacidad.
- **Definir lineamientos que guíen la oferta de programas de formación general y de formación vocacional.** Dichos lineamientos buscarán asegurar que ambos tipos de contenidos sean complementarios y que se respete el contenido básico y general.
- **Establecer acuerdos con instituciones de formación vocacional,** como INTECAP, para ofrecer formación vocacional a estudiantes en las regiones del país aún no atendidas y para aquellos que han abandonado la escuela.
- **Apoyar la creación de un sistema de formación para el trabajo.** Dicho sistema debe propiciar la coordinación óptima entre el nivel medio (incluyendo la educación privada, las instituciones del MINEDUC y las instituciones avaladas por otros Ministerios), el nivel superior (i.e., Universidades) y los representantes del sector productivo.
 - Coordinar este sistema con las políticas de generación de empleo con la finalidad que los estudiantes de secundaria y de capacitación técnica tengan la posibilidad de incorporarse a empresas. Debe analizarse la experiencia del programa “Mi primer empleo” para poder continuar con ese esfuerzo.

3.9. Proyecto icónico para generar mejor educación y mayor bienestar

El próximo gobierno debiese apostarle a incrementar la cobertura de la educación preprimaria. Una estrategia de expansión de cobertura en este nivel debe de atacar las barreras de crecimiento de cobertura que provienen tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

La estrategia de expansión de cobertura debe contar con:

- Coordinar otros programas sociales, especialmente destinados a la primera infancia y la reducción de la desnutrición crónica.
- Fomentar la participación de los padres y las madres, no solo para sensibilizarlos sobre la importancia de la educación temprana, sino para fomentarlos en la educación de sus hijos y en la estimulación temprana en el hogar, prácticas de higiene y nutrición.
- Ampliar la cobertura enfocada en criterios de pobreza. La estrategia podría especificar que la construcción de aulas y escuelas y contratación de docentes se hará en las comunidades más pobres y las actividades de sensibilización de padres se hará a nivel nacional.
- Reducir las barreras económicas de los hogares en pobreza extrema mediante la entrega de becas o transferencias condicionadas para que los hijos asistan a preprimaria.
- Construir aulas de preprimaria anexadas a escuelas de primaria, para reducir costos y facilitar la transición entre niveles. Se estima que al menos se requieren 5,129 escuelas y 5,482 docentes para incrementar la cobertura a niveles similares a primaria. Ello con un costo estimado de Q2,613 millones adicionales, de los cuales Q2,243 millones son inversión en infraestructura y equipo. Debe hacerse una estrategia con las municipalidades, consejos de desarrollo, fondos de cooperación y fondos sociales para la construcción de las aulas.

• Elaborar un diagnóstico de la disponibilidad de maestros de preprimaria graduados (especialmente de la modalidad bilingüe). Si bien, los datos de la ENEI podrían sugerir que sí existe suficiente oferta, es necesario evaluar su disponibilidad para cubrir áreas rurales y alejadas. Y no solo ello, dado que en las áreas rurales existen más desafíos (condiciones de infraestructura, acceso a materiales educativos, entre otros) se requiere que los mejores docentes estén interesados en trabajar allí y que lo hagan durante un tiempo prolongado para poder tener efectos positivos en la educación de los estudiantes (ver Reedm and Busby, 1985). Para hacer más atractiva la plaza rural, se puede buscar:

- Formar docentes de preprimaria que residen en áreas rurales, los cuales, al finalizar su formación puedan trabajar en su lugar de residencia (siempre y cuando ganen los procesos de selección en base a oposición). Lo anterior implicaría crear un programa de becas específico para ello;
- Mejorar la infraestructura educativa en el área rural para que las condiciones de trabajo sean apetecibles y garantizar acceso a materiales educativos;
- Proveer de compensaciones monetarias, como complementos salariales, gastos para viaje (por ejemplo para que puedan visitar a sus familias con cierta frecuencia al año), gastos de mudanza entre otras. Se debe evaluar la viabilidad financiera de la opción que se elija.





Más Salud y Mejor Calidad de Vida

4.1. Objetivo de largo plazo

Mejorar el estado de salud de los guatemaltecos a lo largo del ciclo de vida, a fin que logren más años de vida sanos, productivos y agradables; mediante una cobertura universal de salud.

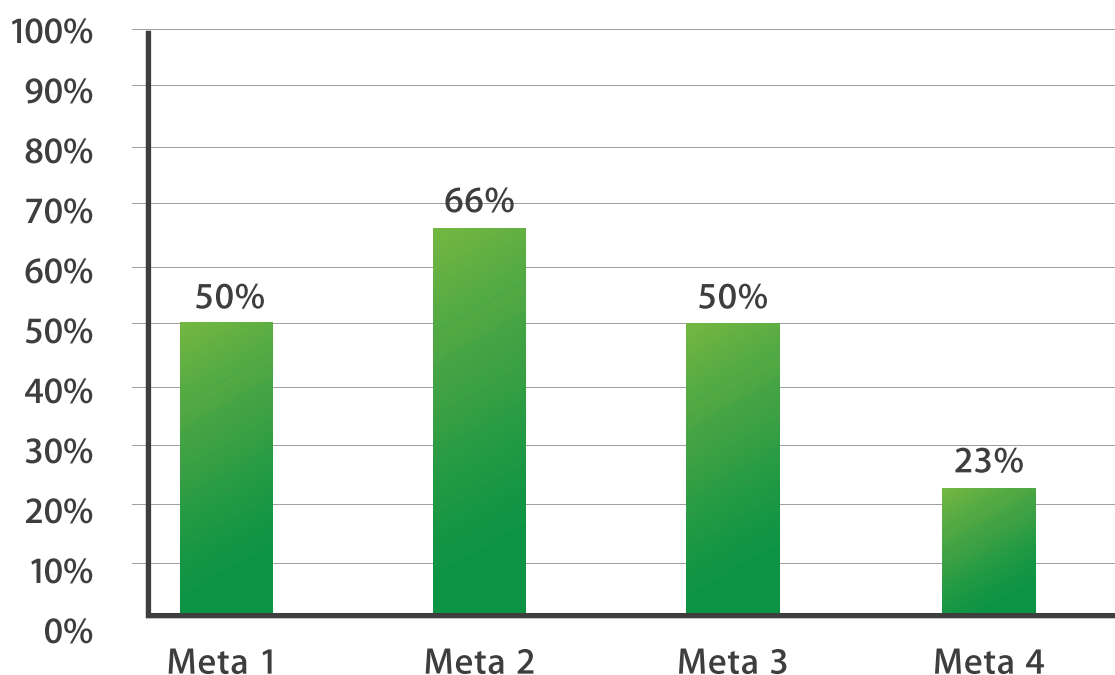
4.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Haber iniciado el fortalecimiento del sistema de salud para que más personas tengan acceso a servicios de salud de buena calidad, con énfasis en la atención primaria de salud.

4.3. Desafío #1 para generar más salud y mejor calidad de vida

Existe un acuerdo generalizado en que los recursos humanos en salud son insuficientes, sufren de distribución inadecuada y carecen de competencias adecuadas; esta es una limitante importante para la ampliación de servicios de salud de calidad. *La Gráfica 12* muestra cómo distintas metas para mejorar el recurso humano dedicado para el sector salud están muy lejos de cumplirse.

Gráfica 12:
Logros en metas seleccionadas de recursos humanos para la salud



Meta 1: Lograr una razón de densidad de recursos humanos de 25 profesionales por 10,000 habitantes.

Meta 2: La razón de enfermeras calificadas con relación a los médicos alcanzará al menos 1:1.

Meta 3: El 75% de las enfermeras, las auxiliares de enfermería, los técnicos de salud y los agentes sanitarios de la comunidad habrán perfeccionado sus aptitudes y competencias a la luz de la complejidad de sus funciones.

Meta 4: La brecha en la distribución de personal de salud entre zonas urbanas y rurales se habrá reducido a la mitad en el 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de MSPAS (2013).

4.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Tomar control de la Dirección General de Recursos Humanos del MSPAS para promover cambios en la gestión de los recursos humanos.

Acciones a implementar:

- **Desarrollar un plan de transición entre la dotación del recurso humano actual y la requerida para brindar servicios adecuados de salud, con énfasis en la atención primaria de salud.** Según la segunda medición de metas regionales de recursos humanos para la salud realizada en 2013, la densidad de profesionales por 10,000 habitantes a nivel nacional era 12.5 mientras que en el área urbana fue 25.7 y en el área rural fue 2.96. Por lo tanto, es fundamental un incremento gradual de médicos, enfermeras y parteras pero asegurando una distribución que responda a las necesidades de la población.

- **Desarrollar cursos de capacitación,** asociados a las competencias necesarias para llevar a cabo las intervenciones más costo-efectivas en salud. Estos cursos serán fundamentales para nivelar en el cortísimo plazo al personal sanitario de tal manera que se inicie la estandarización de la oferta de servicios.

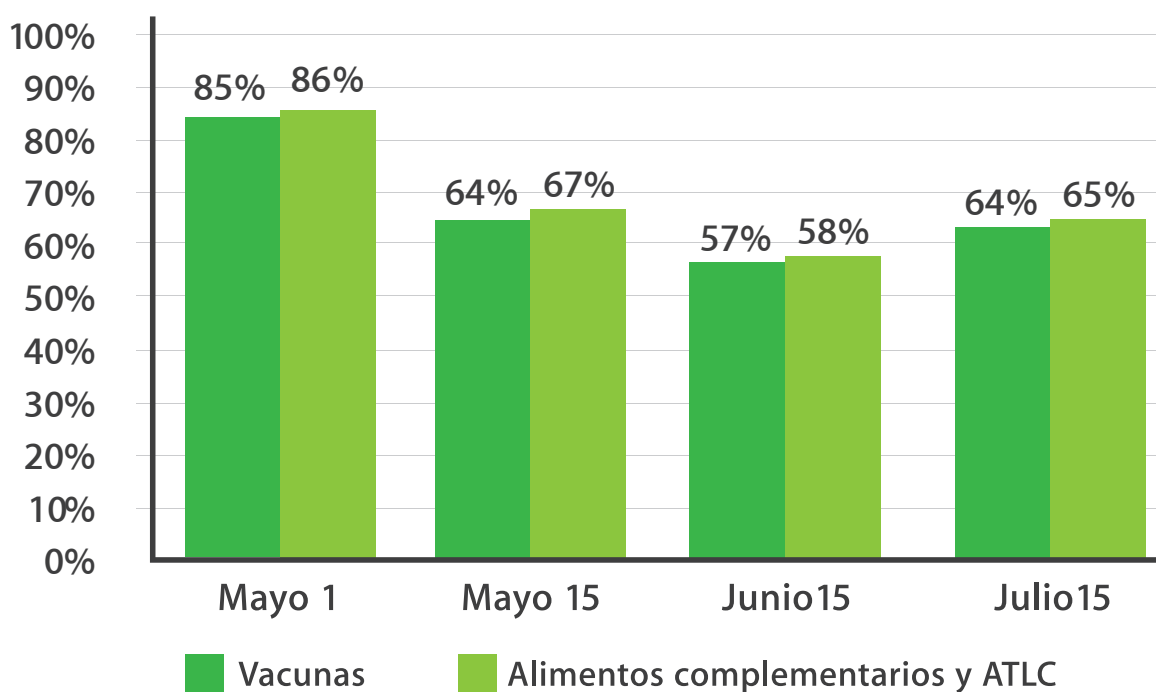
- **Diseñar e implementar un programa de formación continua.** Todo el nuevo personal que se contrate debe contar con las competencias requeridas en su perfil de puesto. Además, se recomienda, que de forma independiente, se certifique que el personal sabe poner los conocimientos en práctica y sabe comunicar la información a los usuarios.

- **Revisar y adecuar los incentivos monetarios y no monetarios del personal de salud.** Este será un proceso estratégico para lograr un cambio de paradigma en el desempeño del personal. Es fundamental contar con personal competente, altamente motivado y adecuadamente remunerado.

4.5. Desafío #2 para generar más salud y mejor calidad de vida

La gestión de la cadena de abastecimiento de medicamentos y suministros ha sido ineficiente e ineficaz dando como resultado desabastecimientos recurrentes de vacunas y alimentos terapéuticos (*ver Gráfica 13*).

Gráfica 13:
Niveles de abastecimiento de insumos básicos en puestos de salud



El nivel de abastecimiento de vacunas, alimentos complementarios y el Alimento Terapéutico Listo para el Consumo (ATLC) se redujo de manera sustancial después de abril 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos de SESAN (2015).

4.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Fortalecer el sistema de abastecimiento de medicamentos y suministros.

Acciones a implementar:

- **Desarrollar un plan de acción, con su respectivo financiamiento, a partir del Plan Maestro para el Fortalecimiento de la Cadena de Suministros de Salud 2015-2020.** Dicho plan de acción debe revisar las acciones estratégicas y estimar el costo de llevarlas a cabo para establecer el financiamiento necesario para implementarlas. Como se mencionó, el plan de acción debe partir del Plan Maestro 2015-2020, el cual fue elaborado desde la perspectiva del enfoque sistémico del ciclo logístico. El mismo determinó siete ejes estratégicos: políticas/regulación, estimación de necesidades, adquisición, almacenamiento/distribución, sistema de información logístico, uso racional de medicamentos y profesionalización del talento humano. Además, incluyó como ejes transversales en todos los ejes estratégicos del plan: la articulación y coordinación entre programas, la investigación, el financiamiento, y el monitoreo y la evaluación.

- **Asegurar que el personal de la Unidad de Gestión Logística sea suficiente y cuente con las competencias necesarias para liderar el proceso de fortalecimiento.** Se requiere contar con un equipo de trabajo multidisciplinario con experiencia y capacidad demostrada en la realización eficiente y efectiva de la gestión logística de suministros.

- **Introducir la práctica de un Sistema de Desempeño Gerencial (SDG).** Mediante el establecimiento de indicadores de desempeño se deben monitorear los siguientes tres flujos:

1) Flujo monetario: Éste debe fluir a lo largo de los ciclos logísticos y de compras, para asegurar la adquisición de los medicamentos requeridos en el plan de adquisiciones. El mismo se hará con base en los históricos de consumo, los perfiles epidemiológicos y las políticas de niveles de inventario.

2) Flujo de medicamentos: Éste debe asegurar tener los medicamentos en el lugar correcto en el momento indicado. La frecuencia de abastecimiento debe hacerse con base en la necesidad y los niveles de inventario óptimo de los servicios de salud. Para ello, se tomará en cuenta: la capacidad de transporte, los tiempos de entrega y la capacidad de almacenaje.

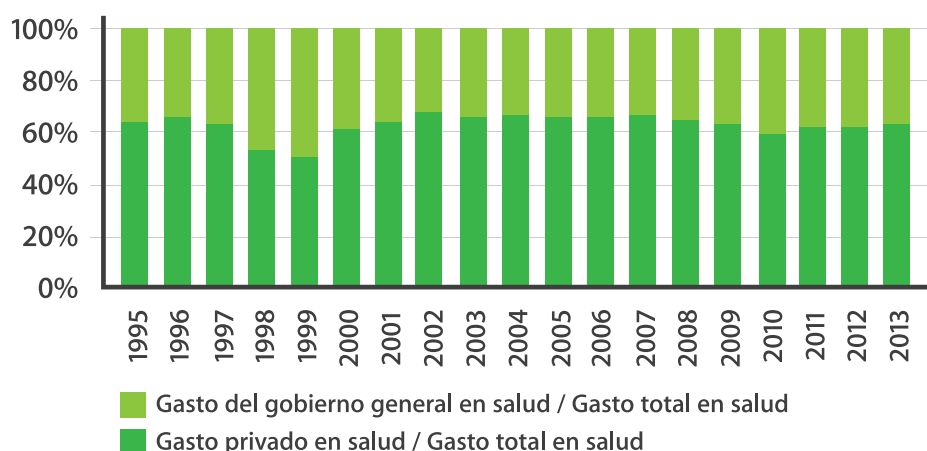
3) Flujo de información: Éste flujo es fundamental para que ocurra un correcto cálculo de la demanda y con ello un plan de adquisiciones funcional. Asimismo, es la base para que se tomen acciones preventivas y correctivas que nos permitan la mejora continua.

Es necesario hacer el proceso del Sistema de Desempeño Gerencial (SDG) mensualmente con el fin de tomar acciones preventivas y correctivas que aseguren un mejor nivel de atención y servicio a los usuarios finales. Se debe incluir como parte de la metodología un proceso de monitoreo periódico y aleatorio en campo para garantizar la calidad de la información utilizada para construir los indicadores que se presentan en el proceso de SDG.

4.7. Desafío #3 para generar más salud y mejor calidad de vida

La falta de protección financiera (seguros médicos, públicos o privados) puede llevar a muchos hogares a gastar una proporción catastrófica de su ingreso en salud (*ver Gráfica 14 y 15*), llevándolos o manteniéndolos en pobreza. En otros casos las personas deciden postergar o no tratarse por no contar con los fondos necesarios y por lo tanto sufren de mala salud.

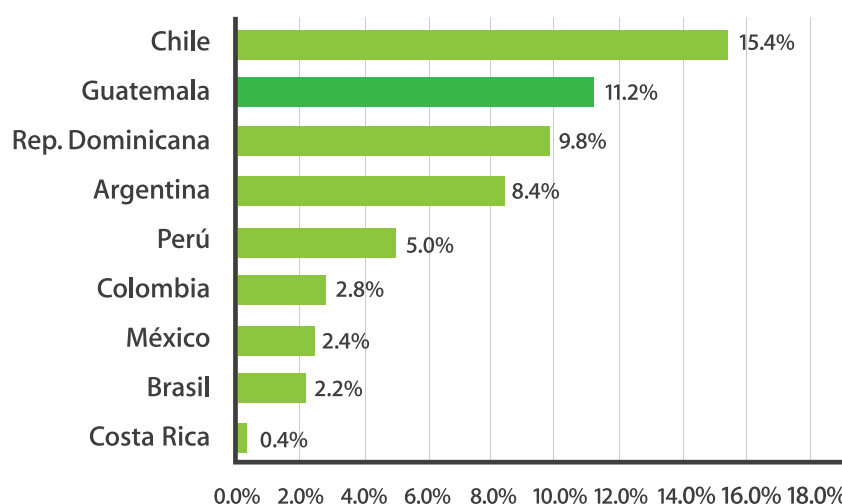
Gráfica 14: Una elevada proporción del financiamiento de salud en Guatemala es privado



Nota: En 2013, el gasto en salud de Guatemala como porcentaje del PIB ascendió a 6.5%. El grueso del gasto era privado (62.6%). El 81.2% del gasto privado fue gasto de bolsillo, que incluye: el pago de honorarios por consultas médicas o a otro tipo de prestadores, y pagos por exámenes diagnósticos, hospitalizaciones y medicamentos.

Fuente: elaboración propia a partir de cuadros de Cuentas Nacionales de Salud de la OMS.

Gráfica 15: Porcentaje de hogares con gastos catastróficos en salud



Nota: Se considera gasto catastrófico cuando el gasto de bolsillo de salud supera el 30% del gasto total de los hogares, neto de los gastos en alimentación.

Fuente: elaboración propia a partir de Knul et al., 2011.

4.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Incrementar la protección financiera de los hogares ante enfermedades.

Acciones a implementar:

- **Tomar una decisión sobre cómo financiar la atención de salud de los informales que no son pobres.** Actualmente una parte de la población que participa en la economía formal cuenta con cobertura vía la seguridad social (IGSS). Por otro lado, es aceptado que la población en situación de pobreza requiere que sus gastos de salud sean completamente subsidiados con financiamiento de los impuestos generales. Sin embargo, hace falta debatir si la atención de salud del resto de la población (aquellos fuera del sector formal de la economía pero que no son pobres) debe ser financiada mediante impuestos generales o debe promoverse que se inscriban en programas de seguros públicos, privados o mixtos.

- **Flexibilizar el presupuesto del Estado de Guatemala.** Una fuente de financiamiento de una mayor protección financiera debe provenir de los impuestos que actualmente se recaudan pero que por normativa legal tienen destinos específicos.

- **Aumentar la recaudación tributaria de una manera responsable.** Se debe lograr un acuerdo político que tome en cuenta, como mínimo, la necesidad de aumentar la base tributaria y el reducir las exenciones y exoneraciones de los impuestos directos; así como de fortalecer la capacidad de recaudación de la SAT.

- **Propiciar la viabilidad financiera de largo plazo del sistema de salud.** La sostenibilidad del nuevo sistema de salud dependerá en buena medida del arreglo de financiamiento que finalmente se adopte pero que permita garantizar mayor amplitud de cobertura (número de personas protegidas) y una adecuada profundidad de cobertura (número de servicios cubiertos).

La experiencia internacional señala que la cobertura universal requerirá de fuentes financieras obligatorias como los impuestos. En todo caso se recomienda buscar esquemas novedosos de atraer nuevos recursos. Por ejemplo, mediante la asignación de fondos a comunidades con aportes de contraparte del nivel municipal. Además, será necesario realizar reformas de la seguridad social que logren la protección social en salud; es decir, se debe tender a universalizar el financiamiento de los riesgos de salud.

4.9. Proyecto icónico para generar más salud y mejor calidad de vida

El próximo gobierno debiese apostarle a reestructurar la atención primaria en salud. Una estrategia de fortalecimiento de salud debe iniciar por privilegiar la prevención de enfermedades y la promoción de la salud afrontando las barreras que provienen tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

La estrategia de reestructuración de la atención primaria en salud debe:

- Describir de manera detallada los siguientes elementos del modelo de atención: funciones, servicios, actividades, ámbito territorial y poblacional, organización de los servicios, escenarios de los costos asociados a la prestación de los servicios, sistema de referencia y contrarreferencia, infraestructura y equipamiento, accesibilidad y horarios, y coordinación.

Además, deberá incluir una descripción de los elementos transversales en la red: la coordinación de las funciones de dirección y apoyo de la red, gestión de los recursos humanos (incluyendo estrategias de capacitación y mecanismos de motivación e incentivos), financiamiento y procesos de compras y contrataciones, el sistema de logística para abastecimiento de medicamentos y suministros, el sistema de información, y los mecanismos de monitoreo y evaluación de la red. La propuesta debe incluir también la identificación de los cambios operativos y organizacionales necesarios.

- Independientemente de la modalidad concreta que logre una viabilidad política de implementación se recomienda, al menos, introducir incentivos que promuevan la productividad en el Ministerio de Salud (por ejemplo, mediante pagos por desempeño o financiamiento basado en resultados); medir si efectivamente logra un mayor acceso y utilización por parte de la población; establecer explícitamente los servicios a que tendrán derecho la población; contar con un adecuado sistema de referencias y contrarreferencias; y contar con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las demandas cambiantes. Por otro lado, el nuevo modelo debe implicar un cambio de un enfoque en insumos a uno basado en productos y orientado a resultados.





Más Focalización y Mejores Resultados

5.1. Objetivo de largo plazo

Reducir la pobreza extrema en la población guatemalteca e interrumpir su transmisión intergeneracional, facilitando su inserción al círculo virtuoso del desarrollo.

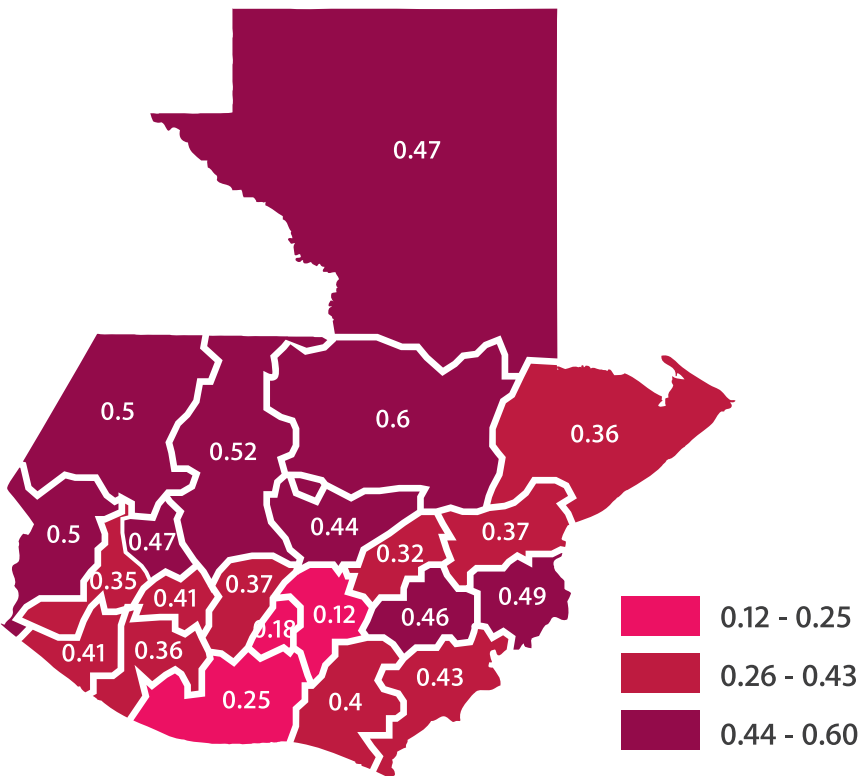
5.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Disminuir la vulnerabilidad de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, con el propósito de promover su participación económica y social, haciendo uso de los servicios de salud y educación. Como consecuencia se logrará una mejora en los indicadores sociales y el crecimiento económico.

5.3. Desafío #1 para lograr más focalización y mejores resultados

Los programas sociales carecen de adecuados mecanismos de focalización. La focalización, o definición de quiénes van a ser los beneficiarios de los programas, permite enfocarse en los más necesitados (aquellos en pobreza extrema y pobreza general) y hacer buen uso de los recursos. No se trata de dar un poquito a la mayor cantidad de gente. Se trata de atender a los más necesitados y lograr transformar sus vidas para reducir el desafío de la pobreza, la falta de educación y los desafíos de salud del país. Actualmente, algunas de las herramientas que han utilizado algunos programas han sido laxas. Esto conlleva a la dispersión de los recursos escasos, e implica una mayor probabilidad de convertirse en un asunto clientelar sin impacto en los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Imagen 3:
Índice de Pobreza Multidimensional (2011)



La idea de focalizar los esfuerzos se basa en atender directamente los departamentos con un mayor índice de pobreza, lo cual permite no sólo el cumplimiento de los objetivos propios del programa sino también un efecto dominó para la comunidad y la economía local.

Fuente: Guatemala: ¿un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012 Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. P. 41

5.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

La metodología de focalización de beneficiarios debe ser considerada en todos los programas sociales.

Acciones a implementar:

- **Diseñar una ficha socioeconómica para cada programa** que permita al personal de campo verificar que el beneficiario identificado realmente cumple con el perfil. En ella se otorga un puntaje según las condiciones familiares que responde a las distintas características de la pobreza, incluyendo necesidades básicas insatisfechas (NBI) y se contrasta con la línea de pobreza. El Ministerio de Desarrollo Social, MIDES establece un punto de corte para determinar qué familias serán las beneficiarias.
- **Realizar una evaluación interna y externa** para confirmar que los beneficiarios cumplan con las características identificadas para cada programa.

- **Revisar los requisitos para la contratación del personal técnico y de campo** para verificar que se cumple con los perfiles requeridos para el éxito en la implementación de los programas y con ello evitar contrataciones por compadrazgo.
- **Fortalecer la red de protección social**⁶ – aunque hay esfuerzos por hacer más sostenibles los programas sociales aún hace falta que el sistema cuente con la integralidad necesaria, la calidad de los servicios de salud y educación, mecanismos de focalización correctos, asignación sostenible de los fondos a los beneficiarios, criterios institucionales de ingreso y egreso a los programas.
- **Mantener actualizada una base de datos** con información sobre la población potencial y los beneficiarios.

5.5. Desafío #2 para lograr más focalización y mejores resultados

Los problemas de pobreza en el país están vinculados con la falta de infraestructura básica adecuada. Mientras las autoridades Municipales y los Consejos de Desarrollo se inclinan por la construcción parques o canchas deportivas, suele ignorarse la construcción de drenajes, tuberías y caminos vecinales, que resultan importantes para reducir los problemas de desnutrición e incrementar la asistencia escolar.

A ello se suma la denuncia en los medios de que el Fondo de Desarrollo Social (FODES), que debiese apoyar en el financiamiento de estas inversiones, ha realizado compras de maquinaria sin licitación, cuando existe poca justificación dado que podría apoyarse en la existencia de un mercado dinámico de construcción. Además, se aprecia los problemas administrativos de FODES cuando, aun realizando ese tipo de compras, no logró ejecutar más que el 63% de su presupuesto en el año 2014 (*ver Tabla 6*).

Tabla 6:
Niveles de abastecimiento de insumos básicos en puestos de salud

Programa	Monto en Quetzaltes		Ejecución en %
	Vigente	Ejecutado	
Actividades centrales	244.35	203.96	83.47
Apoyo a la asistencia escolar	487.49	481.83	98.84
Prevención de la desnutrición crónica	306.89	304.21	99.12
Protección al adulto mayor	31.55	20.84	66.05
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	280.52	264.47	94.28
Prevención de la delincuencia en adolescentes	25.40	17.64	69.44
Becas a jóvenes	28.22	27.05	95.84
Rectoría y coordinación social	17.93	12.00	66.92
Fondo de desarrollo social	361.53	228.99	63.34
Reconstrucción JL7	18.20	-	0.00
Reconstrucción N7	31.75	20.10	63.3
Partidas no asignables a programas	5.00	5.00	100
Total en Q.	1,838.83	1,586.07	75.05

Fuente: SICOIN WEB.

5.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Incrementar la coordinación interinstitucional para mejorar la provisión de infraestructura básica para la población pobre del país.

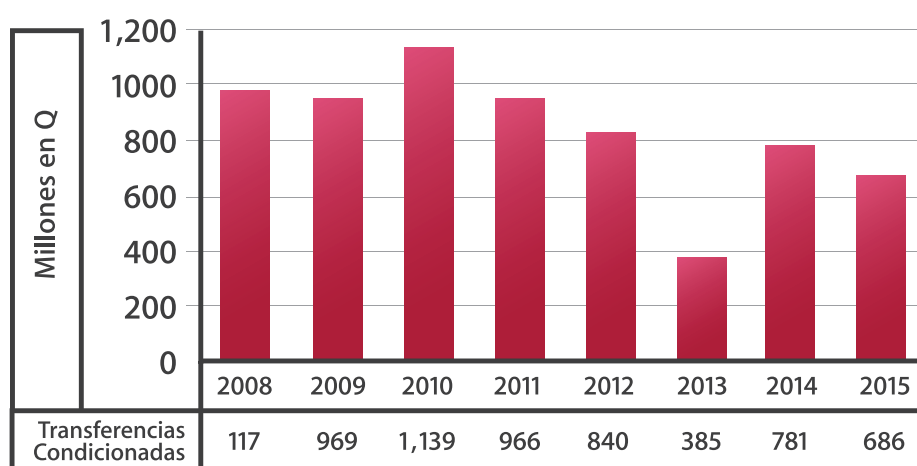
Acciones a implementar:

- Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo de la SEGEPLAN, de modo que la asignación de recursos apunte los objetivos de país en cuanto a la reducción de la extrema pobreza y de la desnutrición crónica, como metas prioritarias en el desarrollo social.
- Evaluar mecanismos legales que vincule el SNIP con la ejecución presupuestaria. Una alternativa podría ser que la SEGEPLAN defina el tipo de infraestructura que cada Municipalidad y Consejo de Desarrollo puede financiar, tomando en cuenta las necesidades de la población y las directrices de los entes rectores correspondientes.
- Realizar estudios conjuntos de las necesidades de infraestructura básica entre SEGEPLAN, Municipalidades y Consejos de Desarrollo. De esta manera puede reducirse el nivel de obstrucción al fortalecimiento del SNIP e incrementar el conocimiento y la apropiación de lo prioritario que resulta la inversión en infraestructura básica.

5.7. Desafío #3 para lograr más focalización y mejores resultados

El surgimiento de los programas sociales se dio en el 2008. La administración gubernamental 2012-2016 retomó varios de los programas sin embargo su ejecución no ha sido constante, por ejemplo el programa que involucra transferencias condicionadas en efectivo, TCE es el que a lo largo de los años ha mostrado mayor utilización de los recursos asignados pero no muestra sostenibilidad (*ver Gráfica 16*) ante la falta de recursos o cambio de gobierno. Esto se refleja en un menor número de beneficiarios los cuales no se llega a lograr el objetivo para esas familias previamente seleccionadas dadas sus circunstancias. Más allá de los desafíos operativos, también han existido señalamientos importantes sobre la falta de transparencia, evaluación de sus resultados y la facilidad con la que se prestan para el clientelismo político.

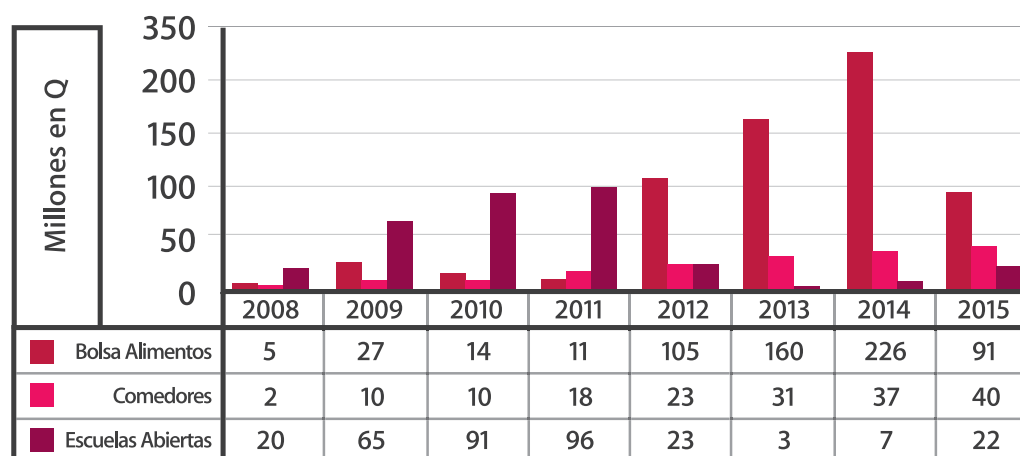
Gráfica 16: Gasto ejecutado por el Programa de Transferencias Condicionadas en Efectivo respecto al total asignado a los Programas Sociales 2008-2015*



* Dato 2015 contiene cifras preliminares al 30 de abril de 2015.

Fuente: minfin.gob.gt

Gráfica 17: Gasto ejecutado por Programas Sociales* 2008-2015**



* No incluye los programas que involucran transferencias condicionadas en efectivo

** Dato 2015 contiene cifras preliminares al 30 de abril de 2015.

Fuente: minfin.gob.gt

5.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

La formulación e implementación del presupuesto de los programas sociales debe realizarse con base en resultados esperados, con el objeto de alinear los criterios de asignación a los planes estratégicos y así evaluar el impacto alcanzado.

Acciones a implementar:

- **Realizar una evaluación externa del impacto de los programas sociales.** Los posibles avances obtenidos gracias a las acciones de política social realizados desde 2008 deben ser evaluados técnicamente para poder realizar las acciones oportunas que permitan contribuir en igual o mayor medida al desarrollo de nuestra sociedad.
- **Continuar desarrollando e implementando la planificación con base en resultados y a partir de las recomendaciones emanadas de la evaluación externa.**
- **Operar los programas a través de esquemas de pago por resultados** que permitan identificar los objetivos concretos de número de beneficiarios y acciones concretas que éstos deberían recibir.
- **Brindar dinamismo y flexibilidad al Gabinete de Desarrollo Social** para atender de forma rápida los objetivos de cada programa.
- **Priorizar los programas sociales** para contribuir de mejor forma con los objetivos de combate a la extrema pobreza y vulnerabilidad social.
- **Promover un financiamiento estable** que permita la sostenibilidad de la asistencia según los objetivos del programa y no a discreción de disponibilidad de recursos por temas políticos.
- **Abrir espacios de auditoría social como retroalimentación** para el mejoramiento de la oferta pública de los servicios de protección social y programas sociales.
- **Revisar los requisitos para la contratación del personal técnico y de campo** para verificar que se cumple con los perfiles requeridos para el éxito en la implementación de los programas.
- **Hacer efectivos criterios técnicos de ingreso de los beneficiarios** para evitar la discrecionalidad que culmine en clientelismo.
- **Evaluar otra modalidad de ejecución presupuestaria para sustituir al FODES.** Esto debiese permitir verificar la calidad del gasto y asignar cuentadancia.

5.9. Proyecto icónico para generar más salud y mejor calidad de vida

Tras la experiencia del Gobierno de la UNE y del PP, quienes ejecutaron los programas sociales con bajos niveles de transparencia y altos niveles de clientelismo, el próximo gobierno necesitará incrementar la confianza de la población. En el próximo período de gobierno el esfuerzo debería enfocarse en la mejora en la gestión y transparencia. Para ello, debe apoyarse la organización de un observatorio ciudadano que sirva como una instancia de evaluación externa y de retroalimentación para la mejora del funcionamiento de los programas sociales.

Es esencial hacer partícipe a la población de los objetivos de las políticas que involucran a los programas sociales, su objeto, elegibilidad de beneficiarios así como los mecanismos de selección, las prestaciones y los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo. Esto facilitará a la sociedad estar pendiente del impacto esperado y por consiguiente, si no se estuvieran respetando algunos de los mecanismos de gestión sería más fácil para los ciudadanos denunciarlo. Al haber generado una gestión abierta se debe tener en mente que las denuncias no son amenazas para la institucionalidad del Ministerio o de los programas mismos, sino al contrario, es retroalimentación que precisamente permitirá una mayor efectividad de la política social y con ello se facilitará trabajar para incluso blindar los programas sociales.

Un observatorio ciudadano, conformado por personas de alto nivel y expertos internacionales en materia de programas sociales y evaluación de programas sociales, permitirá incrementar la confianza en el gobierno, así como proveer retroalimentación valiosa de cómo implementarlos. Asimismo permitirá organizar la licitación de la evaluación externa del programa para determinar las debilidades de cómo ha funcionado el programa bajo la administración del PP, para así señalar dónde deben enfocarse los esfuerzos de reforma de los programas.





Más Seguridad y Más Tranquilidad

6.1. Objetivo de largo plazo

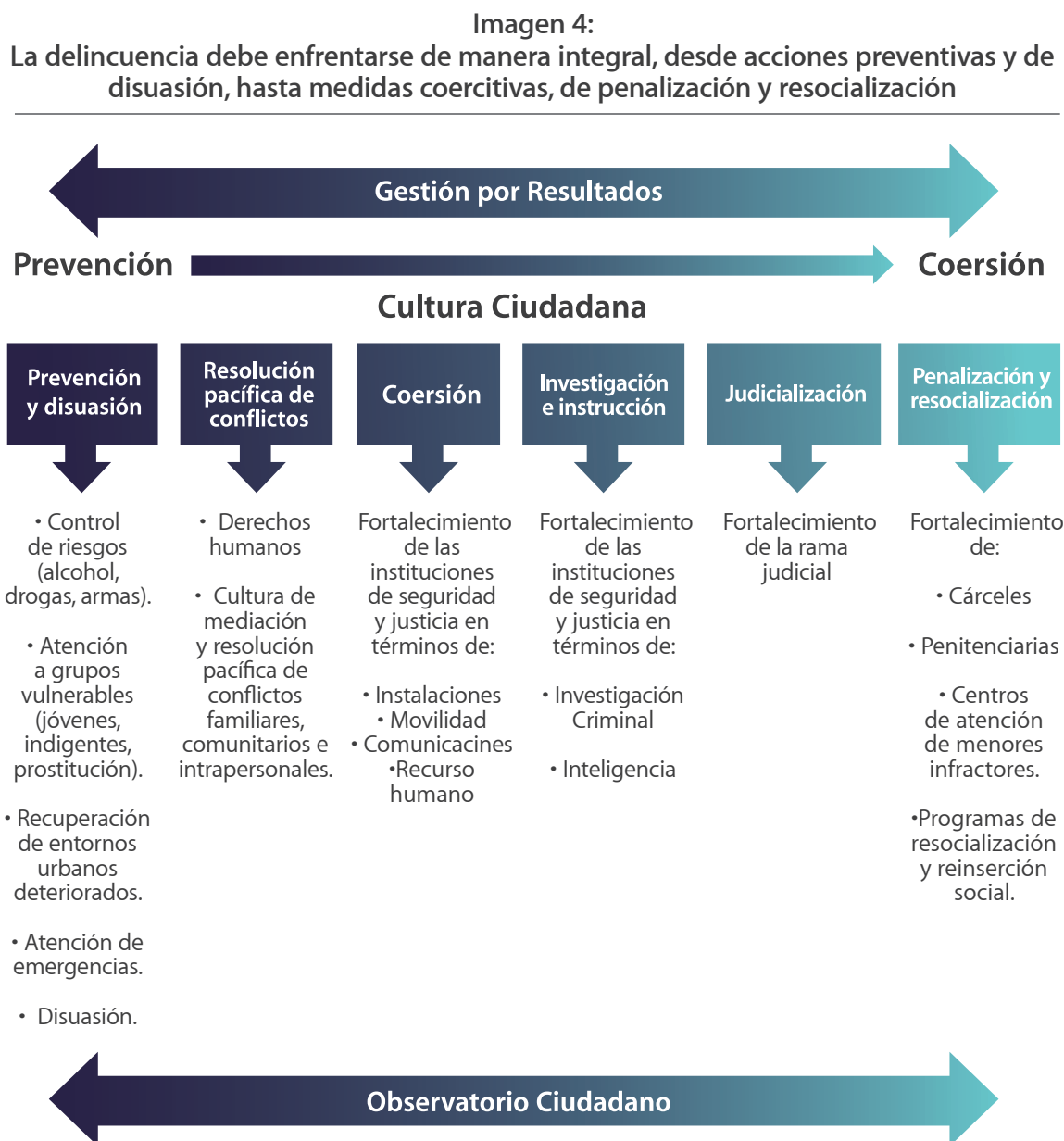
Fortalecer las instituciones de seguridad para reducir la incidencia delictiva en el país.

6.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Lograr los cambios legales y administrativos en las distintas instituciones, para mayor coordinación y así mejorar la seguridad ciudadana.

6.3. Desafío #1 para lograr más seguridad y más tranquilidad

En el año 2014, el 46% de los guatemaltecos percibía la inseguridad como el desafío más grave del país, con un 27% de los hogares con al menos uno de sus miembros como víctima de la delincuencia. Los esfuerzos que se han hecho con el fin de mejorar la seguridad ciudadana no han mostrado el éxito deseado en los últimos años. Muchas de las acciones se realizan de manera aislada, a veces duplicando esfuerzos, y no se les da un seguimiento para determinar su efectividad. La ausencia del enfoque de gestión por resultados en el sistema de seguridad y justicia no ha permitido el uso eficiente de los recursos destinados. Procesos de cambios y mejoras institucionales han fracasado a causa de su deficiente implementación y la ausencia de un liderazgo que conduzca los esfuerzos de transformación.



Marco Conceptual de un modelo de convivencia y seguridad ciudadana. Para tener mejores resultados en seguridad ciudadana, debe tomarse en cuenta que son varias instituciones las que participan. El cuadro que contiene las funciones de las distintas instancias y cómo están interrelacionadas.

Fuente: elaboración propia.

6.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Implementar un plan interinstitucional con metas para realizar reformas de gestión y asignación de recursos.

Acciones a implementar:

- **Elaborar un Plan Estratégico de Seguridad y Justicia como un primer paso para un sistema orientado a resultados.** Se deben establecer metas medibles e identificar las responsabilidades de cada actor. El abordaje de la seguridad ciudadana se debe hacer de forma integral e incluir a todas las instituciones del sistema de seguridad y justicia. Es importante definir cómo se priorizarán los recursos disponibles, haciendo esfuerzos conjuntos entre el Organismo Ejecutivo (Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobernación: Prevención del Delito, Policía Nacional Civil y Sistema Penitenciario), Organismo Judicial (Juzgados y Tribunales) y Ministerio Público para lograr incidir de manera conjunta y coordinada en la reducción de los índices delictivos.

- **Realizar encuestas de victimización de forma periódica.** Para la correcta implementación de una gestión por resultados es necesaria la producción de información a partir de las denuncias ciudadanas que deben complementarse con encuestas de victimización.

- **Implementar un observatorio ciudadano para monitorear las políticas implementadas** y su impacto en los indicadores del delito. Actualmente hay una coalición por la seguridad ciudadana impulsada por el sector privado que puede ser el punto de partida para este observatorio.

- **Fortalecer los esfuerzos en la prevención del delito** como complemento a las intervenciones de disuasión y persecución penal. Se deben priorizar las líneas de acción de la Política de Prevención en los barrios con alta incidencia delictiva con acciones enfocadas a jóvenes. Es necesario que estas intervenciones sean acordadas y coordinadas con los gobiernos municipales. Los proyectos deben ser monitoreados y evaluados para que los que resulten exitosos puedan ser replicados en otras comunidades.

- **Darle continuidad a la Comisión Nacional de Reforma Policial (CNRP)** para contar con un ente técnico de propuesta, planificación y seguimiento de los planes emanados y acordados en dicho órgano. La CNRP no debe ser un ente ejecutor sino asesor, como fue concebido originalmente, que trabaje en coordinación con las diferentes autoridades del Ministerio de Gobernación (MINGOB). Se debe tomar en cuenta que quien preside y dirige la CNRP es el Ministro de Gobernación. Toda reforma que se promueva o pretenda practicarse en la Policía Nacional Civil (PNC) se debe canalizar a través de esta instancia a efecto de evitar multiplicidad de planes, muchas veces contradictorios e incongruentes.

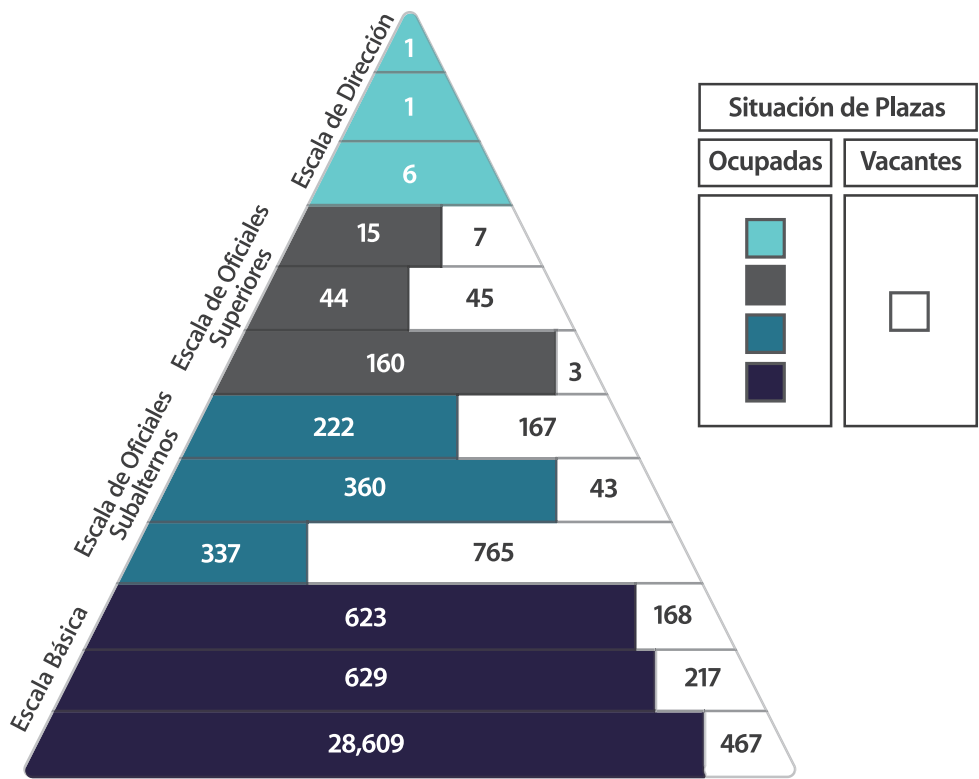
- **Instalar una comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria.** Esta debe ser un equipo multidisciplinario integrado por expertos y técnicos conocedores de la materia penitenciaria, criminología y legal, pero también por expertos financieros y economistas, para que conjuntamente puedan determinar un concepto penitenciario viable para Guatemala. Se deben tomar en cuenta recomendaciones existentes en materia penitenciaria, pero la propuesta debe ser realista en términos financieros e incluir distintas proyecciones, como el crecimiento poblacional, del crimen, de la población privada de libertad, de los recursos financieros disponibles, etc. La comisión debe acompañar el proceso de implementación del plan elaborado, el cual debe ser a largo plazo (20 años), y contener un cronograma de implementación y una proyección de los costos vinculados al presupuesto de la institución.

6.5. Desafío #2 para lograr más seguridad y más tranquilidad

Los recursos humanos y la carrera profesional del personal de las instituciones civiles de seguridad presentan desafíos. A continuación se mencionan los más urgentes de resolver.

- Policía Nacional Civil:** Como se puede observar en la *Imagen 5*, se cuenta con 33,100 policías, sin embargo, los procesos de reclutamiento son deficientes y por lo mismo se dificulta que el personal posea las cualidades necesarias para desempeñar un buen papel. Los requisitos de ascenso en la escala jerárquica se norman a través de las distintas convocatorias, lo que ha incidido en muchas variaciones en cuanto a sus requisitos y ponderación. En relación al régimen disciplinario, no están armonizadas las distintas normas que lo regulan.
- Sistema Penitenciario:** Actualmente hay 3,800 agentes del sistema penitenciario, pero este personal operativo no cuenta con una escala jerárquica, aun cuando desempeñan cargos con diferentes grados de responsabilidad como revisión de visita, supervisión de celdas, jefe de seguridad, alcaide o grupo élite. Todo el personal operativo es calificado como “Agente Penitenciario I” y no tiene la posibilidad de ascender a otro rango y la remuneración es la misma independientemente de la tarea a la que son asignados. El sistema penitenciario no tiene un régimen disciplinario propio, lo cual dificulta la depuración del personal.

Imagen 5:
Número de policías y escala jerárquica (2014)



Número de agentes actuales y faltantes por rango policial (de agente a comisarios).

Fuente: Comisión para la Reforma de la PNC.

6.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Profesionalizar al recurso humano operativo del Ministerio de Gobernación fortaleciendo los procesos de reclutamiento, evaluación en servicio y profesionalización.

Acciones a implementar:

Para la Policía Nacional Civil:

- **Mejorar los procesos de reclutamiento de los agentes de la Policía Nacional Civil.** Previo a continuar con el reclutamiento de agentes y guardias se debe mejorar la capacidad instalada y los criterios técnicos de admisión. Es necesario garantizar la calidad de los egresados de la Academia de la PNC como condición básica para mejorar el desempeño de la institución.
- **Reducir el nivel de arbitrariedad y discrecionalidad con que se realizan los procesos de ascenso en la PNC.** Para evitarlo se sugiere normar a nivel de Acuerdo Gubernativo y al mayor grado de detalle posible los requisitos que rigen tales concursos, el cual debe comprender criterios objetivos de evaluación, publicidad de la actuación de los evaluadores y procedimientos de revisión.
- **Armonizar la legislación para tener un régimen disciplinario unificado en la PNC.** Se necesita realizar cambios para hacer compatibles el Reglamento sobre la Organización de la PNC y el Reglamento Disciplinario a fin de darle plena validez legal a la Sección del Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional.

Para el Sistema Penitenciario:

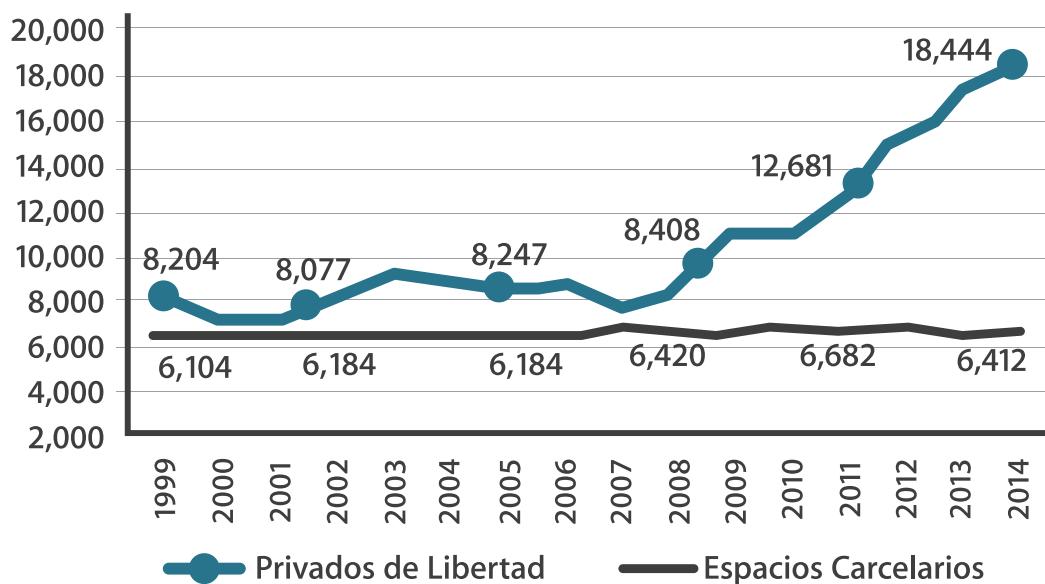
- **Evaluar y diseñar la carrera penitenciaria,** creando escalafones salariales y vincular los distintos cargos del personal con las responsabilidades y sus correspondientes remuneraciones. Profesionalizar el recurso humano del sistema penitenciario implica reordenar administrativamente las plazas del personal operativo que se han asignado entre otros a personal administrativo.
- **Crear un régimen disciplinario propio para el personal de presidios,** dado que la actual Ley del Régimen Penitenciario no contempla nada en materia disciplinaria.
- **Discutir la creación de una sola academia para agentes de la PNC y del Sistema Penitenciario** con un currículo básico y con especialidades para ingresar a cada una de estas instituciones.

6.7. Desafío #3 para para lograr más seguridad y más tranquilidad

Gran parte de la ineficiencia institucional deriva de un deficiente manejo operativo y gerencial, aunque en algunos casos, la escasa operatividad es resultado del bajo presupuesto asignado.

- **Policía Nacional Civil:** Algunos puestos de mando no están ocupados por el personal del nivel jerárquico que manda el Reglamento sobre Organización, aun cuando a nivel institucional sí se cuenta con el personal de la jerarquía establecida. Tampoco existe un criterio técnico basado en una estrategia que explique las razones del despliegue policial, por lo que el mismo puede cambiar de un momento a otro según criterios políticos, como ya ha sucedido.
- **Sistema Penitenciario:** El desafío más grande que enfrenta el sistema penitenciario es la ausencia de control interno en las cárceles, lo cual se ve potenciado por la alta tasa de ocupación (*ver Gráfica 18*). La autoridad penitenciaria tiene poca presencia en los centros carcelarios, lo cual deja espacio para que algunos privados de libertad con liderazgos fuertes impongan sus reglas y negocios. La ausencia de una debida separación según perfil criminal dificulta la seguridad interna. Los espacios carcelarios existentes no reúnen las condiciones necesarias para ser considerada de alta seguridad. A pesar que en la Ley del Régimen Penitenciario se señala la construcción de nueva infraestructura, no se asignan fondos adicionales para ello.
- **Ministerio de la Defensa:** Persisten limitadas condiciones de movilidad, especialmente en las fuerzas de aire y de mar debido a la reducción presupuestaria a partir de los Acuerdos de Paz, y no se han destinado recursos para la modernización de la institución como se había acordado.

Gráfica 18: La cantidad de privados de libertad incrementó, pero los espacios carcelarios no, razón por la cual existe un gran hacinamiento.



Número de privados de libertad y espacios carcelarios en los últimos quince años.

Fuente: elaboración propia.

6.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Mejorar los procesos y la organización de las instituciones de seguridad para fortalecer sus capacidades gerenciales y operativas.

Acciones a implementar:

Para la Policía Nacional Civil:

- **Hacer efectiva la normativa de la PNC.** Descontinuar la actual práctica de incumplir la normativa, aduciendo su obsolescencia o complejidad. Aplicar el concepto de mando contenido en el Reglamento sobre la Organización de la PNC a fin de cubrir con el personal señalado por el reglamento, los distintos puestos de mando, o bien revisar la viabilidad de las disposiciones del reglamento y en caso de discrepancia proceder a su reforma.
- **Diseñar el despliegue territorial de la PNC para que responda a una estrategia definida** para reducir la delincuencia. Se recomienda elaborar, evaluar y poner en práctica criterios técnicos para dicho despliegue, los cuales pueden ser revisados periódicamente.

Para el Sistema Penitenciario:

- **Operativizar el marco legal del sistema penitenciario**, iniciando con la emisión de los reglamentos pendientes, especialmente los reglamentos sistematizados de los centros carcelarios a fin de eliminar espacios para discrecionalidades. Asimismo se necesita evaluar la actual Ley del Régimen Penitenciario y reformarla tomando en cuenta la realidad nacional de los centros carcelarios y los recursos disponibles que tiene la institución para operar.

- **Establecer un régimen interno para los privados de libertad** que propicie un ambiente de orden, respeto y cumplimiento a las normas, con sanciones claras y factibles de emplear, para evitar que sean aplicadas arbitrariamente por parte del funcionario a cargo del centro carcelario.

- **Invertir en nueva infraestructura carcelaria**, dado que la existente ya ha sido rebasada, y los requisitos de seguridad y logística que debe cumplir un centro carcelario actual son más demandantes. Para ello debe hacerse un plan de mediano y largo plazo que permita planificar, gestionar y ejecutar los recursos económicos necesarios a tiempo. En el mediano plazo (3-4 años) se recomienda construir una cárcel de máxima seguridad para albergar a las personas de mayor peligrosidad. Para dicha construcción se puede considerar la posibilidad de alianzas público-privadas para poder agilizar la construcción.

- **Recuperar el control interno en las cárceles** con una debida separación y ubicación de los privados de libertad. Se sugiere realizar un análisis detallado de la población reclusa y sus perfiles criminológicos y pertenencia a organizaciones criminales. Luego definir los distintos criterios de separación que se deben aplicar para una reclasificación de la población reclusa.

Ministerio de Defensa:

- **Recobrar las capacidades del Ejército, tanto en personal como en medios logísticos, para mejorar la respuesta ante las amenazas del crimen organizado transnacional** (tráfico de armas, de drogas y de personas). Para ello se debe aumentar el personal conforme a un plan para mejorar la presencia en el territorio nacional, en especial en las fronteras.
- **Fortalecer las capacidades de la Fuerza Aérea y de la Marina**, dado que tienen condiciones bajas de operatividad, fortaleciendo su equipamiento (naves aéreas y embarcaciones con motores de alta potencia). Esto implica un mayor presupuesto asignado según prioridades.

6.9. Proyecto icónico para lograr más seguridad y más tranquilidad

El próximo gobierno debe elaborar e implementar un Plan Estratégico de Seguridad y Justicia como un primer paso para un sistema orientado a resultados. Se deben establecer metas medibles e identificar las responsabilidades de cada actor. Paralelamente debe realizarse una encuesta de victimización para conocer de dónde se parte y hacia dónde se va.

El abordaje de la seguridad ciudadana se debe hacer de forma integral e incluir a todas las instituciones del sistema de seguridad y justicia. Es importante definir cómo se priorizarán los recursos disponibles, haciendo esfuerzos conjuntos entre el Organismo Ejecutivo (Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobernación: Prevención del Delito, Policía Nacional Civil y Sistema Penitenciario), Organismo Judicial (Juzgados y Tribunales) y Ministerio Público para lograr incidir de manera conjunta y coordinada en la reducción de los índices delictivos.

Es necesario un liderazgo que conduzca el actuar de estas instituciones y dirija la implementación del plan. Con el Plan Estratégico se busca contar con:

- Visión de largo plazo del sistema integral de seguridad y justicia
- Metas de largo plazo para los principales indicadores delictivos
- Radiografía operativa de las instituciones de seguridad y justicia del país, identificando los niveles de eficiencia en la prevención y reacción a la delincuencia
- Elaboración de las estrategias y proyectos estructurales como mecanismos para el logro de las metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Este plan puede realizarse en los primeros seis meses del año y tiene como objetivo que todas las instituciones apunten a lograr las metas de reducción de delitos aportando su trabajo y esfuerzo de manera sinérgica.





Mejor Gestión y Mayor Eficiencia

7.1. Objetivo de largo plazo

1. Reformar los mecanismos de contrataciones del Estado para responder a tres principios básicos: eficiencia, transparencia e impacto positivo en el desarrollo de un país.
2. Impulsar la carrera administrativa mediante la cual se asegure un proceso efectivo de reclutamiento, evaluación, promoción del personal administrativo.
3. Fortalecer la planificación y evaluación de las intervenciones del Estado.
4. Cambiar la orientación de la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGC) para evaluar el logro de resultados.
5. Fortalecer la capacidad municipal y de la comunidad organizada para convertirse en actores clave del proceso de descentralización.



Mejor Gestión y Mayor Eficiencia

7.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

1. Contar con una revisión de las instituciones y normativas transversales que aplican a la administración pública, realizando las reformas y actualizaciones necesarias para generar un nuevo modelo de administración pública que responda a las necesidades del Estado.
2. Aprobar y tener en funcionamiento un nuevo sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado basado en principios de transparencia, agilidad, flexibilidad y fortalecimiento institucional.
3. Contar con un sistema de contratación de personal basado en una norma general que establece los principios generales para todo el sector público, para ser adaptados por cada organismo y entidades públicas.
4. Aprobar la normativa para obligar a la planificación y evaluación de las intervenciones del Estado, y orientar las labores de la CGC para evaluar la consecución de las metas establecidas.
5. Revisar, actualizar y aplicar una nueva política de descentralización, con la suficiente flexibilidad para ajustarse a las necesidades según área geográfica y área de la administración pública.

7.3. Desafío #1 para lograr mejor gestión y mayor eficiencia

No existe una carrera de servidor público que se asegure se contrate a los mejores candidatos y que incentive la eficiencia y el buen desempeño del personal. A continuación se listan distintos desafíos en la administración de personal del Gobierno, los cuales dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población:

- Existe una alta rotación del personal. Cerca del 85% de puestos gerenciales cambia cada 4 años; el 55% del personal catalogado como permanente es reubicado cada 4 años.
- Persisten las plazas por referencia, especialmente en el sector de magisterio y salud, y entre los elementos de la Policía Nacional Civil.
- Promoción del personal no se da por mérito. Tiene más importancia la antigüedad del personal.
- Persiste la ausencia de planes eficaces de capacitación, de evaluación, de profesionalización del personal contratado.
- Los salarios están protegidos (no existe evaluación del puesto que vincule el salario al rendimiento).
- Existe protección contra despidos justificados lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- Adicionalmente, la clasificación de puestos públicos no ha sido debidamente actualizada (1991, 1992).
- Los pactos colectivos de condiciones de trabajo suscritos con los sindicatos de trabajadores son por lo general proteccionistas, costosos e insostenibles en el largo plazo.

7.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Identificar, promover y contratar funcionarios y empleados públicos en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias que cumplan con requisitos de mérito y competencias.

Acciones a implementar:

- **Actualizar la normativa vigente (Ley de Servicio Civil)** que data de la década de los años 60 del siglo XX. Las reformas deben responder a las necesidades del presente siglo tomando en cuenta las herramientas tecnológicas que existen. La nueva normativa debiera impulsar la carrera administrativa que incluya los siguientes principios:

- **Sacar a concurso los puestos gerenciales.** Esta categoría debe ser creada. Los puestos deben darse mediante el sistema de concurso abierto y para períodos preestablecidos.

- **Descentralizar el proceso de nombramiento** de personal del servicio por oposición.

- **Sacar a concurso, de manera periódica, los puestos por oposición.**

- **Introducir criterios flexibles de remuneración** con visto bueno del Ministerio de Finanzas.

- **Establecer sistemas de evaluación de rendimiento,** como requisito para avanzar en la carrera del servicio civil.

- **Meritocracia como principio rector de la carrera civil.**

- **Fortalecer la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC),** en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación, calificación para la creación, modificación y supresión de puestos. Es decir, es un ente rector que norma, pero no necesariamente ejecuta la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.

- **Evaluar y ajustar la normativa complementaria a la Ley de Servicio Civil para que responda a la nueva carrera administrativa.** La normativa incluye la Ley de Salarios, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, la Ley del Presupuesto, el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado – Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

- **Revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes** para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos.

7.5. Desafío #2 para lograr mejor gestión y mayor eficiencia

No se cuenta con un sistema de compras y contrataciones eficiente, que permita al Estado la ejecución de políticas públicas de forma oportuna y con transparencia. A continuación se listan algunos de los distintos desafíos vinculados con las compras y contrataciones del Estado, los cuales dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población:

- La falta de unidad en la normativa, incluso entre leyes y reglamentos, genera conflictos sobre cómo interpretar la normativa para la adquisición de bienes y servicios.
- La dificultad de adquirir bienes y servicios a través de los procesos de licitación y cotización, ha dado lugar al uso indiscriminado de figuras como las adquisiciones vía fideicomisos (por ejemplo, COVIAL lo aplicó en el 99% de los casos en el período 2008-2010), y las compras por procesos de excepción.
- La complejidad de las normas de adquisición de bienes y servicios en el Estado ha dado lugar a la captura del Estado, limitando la competencia para adquirir a mejor calidad y precios.
- La Dirección Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, ente responsable de las contrataciones y adquisiciones, es débil, y opera con vacíos legales que facilitan la corrupción.
- No se cumplen requisitos o perfiles de formación especializada para optar a puestos relacionados con el sistema de adquisiciones y contrataciones. Tampoco se exige conocimiento específico a quienes participan en las Juntas de Cotización o Licitación.
- La normativa no distingue responsabilidades específicas en el proceso de selección de proveedores y en la gestión de contratos, ni establecen sanciones por incumplir funciones.
- El sistema de GUATECOMPRAS 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.
- No existe coordinación entre la planificación del presupuesto y la planificación de las adquisiciones que facilite adquisiciones eficientes y optimice la gestión del presupuesto.
- Cada entidad contratante del Estado aprueba y maneja a su modo el contrato público, lo cual rompe con la unidad del sistema de adquisiciones públicas y promueve las ineficiencias.
- 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.

- 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. 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 utiliza el procedimiento de calificación previa en adquisiciones complejas ni tampoco la incorporación obligatoria de ciertas condiciones generales en todos los contratos.
- No existe una instancia administrativa especializada independiente que pueda conocer las apelaciones a los recursos de revocatoria y reposición lo cual genera retrasos en su solución.
- La protección de información sobre adquisiciones no tiene protocolos definidos de seguridad.
- Los procedimientos de excepción optan por modalidades de selección poco competitivas. No se cuenta con guías o manuales, ni controles suficientes para evitar los sesgos en los requisitos de participación y criterios de evaluación.

7.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

El marco regulatorio de las adquisiciones y contrataciones del Estado debe revisarse y estandarizarse.

Acciones a implementar:

- **Generar sistemas de compras y contrataciones adaptables**, con prácticas que recuperen la confianza; con fortalecimiento ente rector; y más y mejor información disponible.
- **Revisar y modificar la Ley de Contrataciones del Estado** con la intención de superar las deficiencias indicadas, pero también es necesario revisar y estandarizar normas y protocolos internos de las entidades que aplica la ley. Es necesaria la revisión de las normas para que se agilice el procedimiento de compra de insumos y ésta pueda realizarse sin desafíos en un esquema descentralizado y con eficiencia.
- **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.
- **Evaluar los procedimientos de contrataciones y proponer mejoras a los procesos**, desde el diseño de un evento hasta su adjudicación (acuerdos gubernativos y ministeriales, protocolos de acción, entre otros). Se deben 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.
- **Regular la figura de fideicomiso**, mientras se identifica una mejor alternativa, para los casos de excepción, para así hacer más transparente este mecanismo de ejecución presupuestaria.

7.7. Desafío #3 para lograr mejor gestión y mayor eficiencia

No se cuenta con un verdadero presupuesto por resultados y aún hace falta trabajar en la transparencia. A continuación se listan distintos desafíos vinculados con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, los cuales dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población:

- No existe coordinación entre planificación y presupuesto.
- Continúa la práctica de aprovechar los recursos del presupuesto sin mayor fiscalización, sin coordinación y ajena a las prioridades de inversión del país, entre diputados al Congreso de la República y entre Organizaciones No Gubernamentales.
- El diseño de los presupuestos no pone énfasis en el alcance de metas medibles, lo que dificulta la evaluación del mismo.
- Persiste la falta de uso obligado de sistemas de información de fácil acceso sobre el uso de los recursos públicos.

7.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Impulsar la gestión por resultados.

Acciones a implementar:

Las acciones se detallan con mayor detalle en el capítulo de Gasto Público. De manera específica, aquí se mencionan algunas acciones estratégicas relacionadas.

- Fortalecer el rol de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN– como ente rector de la planificación del Estado.
- Enlazar estrechamente la planificación y formulación del Presupuesto General de la Nación para utilizar de forma eficiente y fiscalizable los recursos del Estado.

Es decir, la planificación y definición de metas y de indicadores de la gestión pública debe servir de base para elaborar la propuesta de presupuesto nacional que deba aprobarse.

- Vincular el presupuesto a los resultados, para ello se deben implementar varios procesos:
 - Fortalecer las capacidades del Congreso de la República y el resto de actores que participan en la etapa del presupuesto.
 - Facilitar el acceso a la información de forma oportuna y entendible.
 - Revisar el marco legal del presupuesto para proponer mejoras en la vía de hacer más eficiente su elaboración y evitar la inercia de su estructura.

7.8. Desafío #4 para lograr mejor gestión y mayor eficiencia

La CGC presenta desafíos para poder convertirse en un instrumento efectivo para la rendición de cuentas de la gestión pública y disminución de la corrupción. A continuación se listan distintos desafíos vinculados con la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, los cuales dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población:

- Se percibe dificultad para establecer la organización interna de la CGC:
 - Falta de definición de puestos
 - Falta de información pública respecto de puestos, funciones, salarios
 - Escasez de personal; escasez de personal idóneo
- Hay desconocimiento entre el público de las reglas y de los protocolos que debe aplicar un inspector de la Contraloría, lo que ha dado lugar a acciones de fiscalización sin fundamento legal, basadas en la discrecionalidad del funcionario.
- El rol de fiscalización de la Contraloría generalmente se resume a las cantidades y no a la calidad de gasto.

7.9. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #4

Estrategia:

Fortalecer a la Contraloría General de Cuentas

Acciones a implementar:

Evaluar el rol de la Contraloría General de Cuentas para disminuir los desafíos de corrupción a la que es sujeta e incrementar sus beneficios. Se han presentado varias iniciativas para modificar la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, en algunos puntos coincidentes.

En todo caso los cambios del marco legal deben responder a objetivos concretos que ayuden con la misión de la institución, trabajar en temas como la rendición de cuentas, la medición del desempeño, la transparencia de la gestión y la relación entre la burocracia pública y la sociedad a la que representa. Más allá de revisar la ley vigente, debe revisarse qué se espera de la Contraloría General de Cuentas, hasta dónde se debe extender su actividad “fiscalizadora” y que expectativas se tienen de ella.

7.10. Desafío #5 para lograr mejor gestión y mayor eficiencia

El proceso de descentralización no ha avanzado, no ha sido ordenado ni responde a un modelo de desarrollo de país. A continuación se listan distintos desafíos vinculados con la descentralización de las responsabilidades y ejecución del gasto público, los cuales dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población:

- La descentralización administrativa no constituye un eje transversal en la administración pública.
- No existe consenso del rol que tienen tanto las entidades del sector público como entre los ciudadanos en un proceso de descentralización.
- Los ministerios y demás entidades del sector público que impulsan medidas descentralizadoras lo hacen de forma aislada y temporal.
- Más de una década después de promulgada la Ley de Descentralización aún no se definen las funciones que deben descentralizarse, hacia quiénes debe descentralizarse, ni se diseñan procesos de traslado de funciones y de responsabilidades.
- Existe poca información y capacitación entre autoridades departamentales y municipales; así como rechazo a la misma por temor a la responsabilidad en la administración de recursos físicos, humanos y financieros que se trasladan por esta vía.

7.11. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #5

Estrategia:

Impulsar un proceso coordinado de descentralización

Acciones a implementar:

- **Revisar el marco legal de la descentralización** (La Ley de Descentralización, de Consejo de Desarrollo, de Regionalización, Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Presupuesto, Contraloría de Cuentas, Reglamento SCEP, Acuerdos de Paz) para eliminar incongruencias existentes y promover elementos dentro de éste para la coordinación interinstitucional.
- **Evaluar y replantear una Política Nacional de Descentralización**, con visión de corto, mediano y largo plazo, estableciendo los roles de cada nivel y los mecanismos de coordinación.

Ello incluye: definir las competencias y las funciones a descentralizar; definir las limitaciones a la autonomía municipal; definir las esferas de acción de los Consejos de Desarrollo; definir el rol de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); fomentar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las intervenciones.

- **Desarrollar evaluaciones periódicas del proceso de descentralización.**
- Promover la discusión y las reformas para lograr una mayor autonomía fiscal a nivel municipal.
- **Fortalecer las capacidades de planificación, gestión, control y evaluación** de las políticas implementadas a nivel municipal.
- **Profesionalizar al servidor público a nivel municipal.**



Más Orden en Gastos y Mayor Calidad

8.1. Objetivo de largo plazo

Mejorar la eficiencia, efectividad y calidad del gasto público, mediante la mejora de la gestión del gasto público a lo largo del ciclo presupuestario.

8.2. Objetivo al terminar el período de gobierno 2016-2020

Implementar una agenda de reformas institucionales, de orden legal, reglamentaria y procedimental, respecto del proceso presupuestario, necesarias para eliminar cuellos de botella, mejorar la eficiencia en la ejecución y efectividad del impacto de las acciones de gobierno, y con ello eventualmente mejorar su calidad.

8.3. Desafío #1 para lograr más orden en el gasto y mayor calidad

La planificación estratégica y planificación operativa de las instituciones de gobierno es muy deficiente en la calidad de su diseño. Los resultados formulados no identifican claramente el cambio que se quiere lograr en las condiciones de vida de los ciudadanos; las intervenciones o productos necesarios para lograr los cambios son poco coherentes con el resultado. No hay metas claras asociadas a los resultados; y no están claros los plazos necesarios para lograr los cambios. Tampoco se define una priorización de sectores, zonas geográficas ni población específica.

Tabla 7: Ejemplo de Deficiente Diseño: Resultado Estratégico Ministerio de Gobernación

Resultado Formulado	Para el 2017 se habrá reducido en un 5.5% la incidencia criminal.
Descripción	Para el 2015, la tasa de homicidios se ha reducido de 38.6 x 100,000 habitantes en el 2011 a 28 por 100,000 habitantes (reducción anual de 5.5% en el número de homicidios) (RE).
Presupuesto Aprobado	Q50.8
Intervenciones o Productos	Operativos de control para prevenir el tráfico ilícito de armas en puertos y zonas fronterizas.
Principales Debilidades⁷	<ul style="list-style-type: none"> • El resultado no prioriza un sector o zona geográfica, tiene alcance nacional. • Los productos o intervenciones no están vinculados al resultado, no se puede lograr el cambio realizando los productos establecidos. • El plazo definido para el resultado es poco coherente pues la línea de base del indicador revela que no ha habido cambios en los últimos 4 años. • No hay una priorización de tipos de crímenes que se desean resolver para generar el cambio del indicador. • El resultado no prioriza una población susceptible en la que se produzca el cambio.

Análisis de la calidad de la planificación estratégica y operativa en un resultado estratégico del Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz de la Agenda del Cambio 2012-2016.

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado 2015.

En la *Tabla 7* se presenta un ejemplo de un resultado estratégico en el plan de gobierno aprobado en el presupuesto 2015 e incluido dentro del Pacto por la Seguridad y Justicia. Este resultado tiene serias debilidades en su diseño. Específicamente, se habla de reducir el número de homicidios a nivel nacional, pero se omite una priorización en territorio, población objetivo y tipo de homicidio. Es claro que los homicidios con arma de fuego en las zonas más pobladas en la ciudad de Guatemala no tienen las mismas causas que los homicidios por linchamiento en la cabecera de Huehuetenango. Además, se puede esperar poco impacto en la reducción del indicador de resultado si la intervención o producto que va a realizar el MINGOB solamente atiende el ingreso ilícito de armas a través de puertos y zonas fronterizas. Habría que preguntarse por qué un operativo tan específico y de poco alcance (sólo puertos y principales zonas fronterizas del país) tiene un costo tan alto.

⁷ Esta evaluación se hace con base en los criterios técnicos definidos por la metodología de planificación y presupuesto por resultados establecida en la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala, elaborada por MINFIN y SEGEPLAN, 2013.

8.4. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #1

Estrategia:

Implementar de manera definitiva la Gestión por Resultados como metodología de gestión institucional y del gasto público.

Acciones a implementar:

- **Establecer modelos conceptuales objetivos, basados en evidencia** sobre las problemáticas sociales y sus causas.
- **Diseñar resultados con indicadores claros, medibles y específicos;** diseñar estrategias de intervenciones específicas y focalizadas, vinculadas al resultado que se desee generar.
- **Implementar sistemas de gestión interna dentro de las instituciones,** que permitan controlar y viabilizar la implementación y ejecución de los planes; diseñar y establecer indicadores de desempeño y metas de avance (estratégico y operativo) dentro de las institución.
- **Desarrollar la capacidad de fiscalización centrada en la calidad del gasto,** con base en resultados. Institucionalizar metodologías y sistemas de información que permitan un efectivo control de avance de metas e indicadores de resultados y del avance financiero de cada programa o proyecto.

- **Establecer unidades especializadas de evaluación de calidad del gasto público ex ante y ex post,** con base en resultados. Integrar fuerzas de tarea especializadas en evaluaciones del gasto en dos momentos: primero, en el momento que se aprueba el presupuesto para determinar la factibilidad administrativa, financiera y técnica de cada programa y/o programas estratégicamente seleccionados; segundo, al finalizar el ejercicio fiscal, la unidad especializada realizará la evaluación de la ejecución de los programas, incorporando los criterios de la evaluación ex ante y el enfoque en resultados.

- **Asignar recursos presupuestarios con base en evaluaciones de calidad del gasto,** con enfoque en resultados. Esto significa fortalecer e instrumentar los resultados de las auditorías gubernamentales (los sistemas de gestión y los sistemas de información) con base en la Gestión por Resultados, que afecten la toma de decisiones en la asignación de recursos en los proceso de planificación.

8.5. Desafío #2 para lograr más orden en el gasto y mayor calidad

Las rigideces en el presupuesto dejan poco espacio para adecuada planificación y gestión del gasto. Para el año 2015 el Gobierno Central dispone solamente de un 33% del total del presupuesto aprobado para implementar planes y proyectos, dado que el nivel aproximado de rigidez respecto del presupuesto total es de 76.8% (ver *Tabla 8*). Sin embargo, cuando se calcula la rigidez respecto de los ingresos tributarios se observa que corresponde a un 99% del total de ingresos tributarios (ver *Tabla 8*). En otras palabras, los ingresos de la recaudación están totalmente comprometidos para el pago de gastos inflexibles a la baja. Decisiones como la de negociar pactos colectivos incrementa estas rigideces (ver *Tabla 9*).

Tabla 8: Rigideces del Presupuesto Aprobado 2015 en millones de Quetzales

Presupuesto Aprobado		% Presupuesto	Ingreso Corriente*	Ingreso Tributado
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q20,295.2	29%	35%	37%
Gastos de Personal	Q19,697.87	28%	34%	36%
Servicio de la Deuda	Q9,308.06	13%	16%	17%
Clases Pasivas	Q4,893.10	7%	8%	9%
Total gastos rígidos	Q54,194.57	76.8%	92.97%	99.07%

Fuente: elaboración propia con base en SICOIN

Porcentaje de los gastos rígidos del Presupuesto Aprobado 2015 respecto de los ingresos del Gobierno. Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro representan un 29% del presupuesto total y un 37% de los Ingresos Tributarios para el año 2015. Estas obligaciones se deben trasladar a las instituciones sin consideraciones sobre planes, desempeño, capacidad de ejecución, etc. Entre estas asignaciones específicas se encuentran: asignaciones a Municipalidades, Consejos de Desarrollo, Organismo Judicial, CGC, etc.

* Ingreso corriente son aquellos ingresos conformados por los ingresos tributarios, no tributarios, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad, las transferencias recibidas para financiar gastos corrientes y donaciones.

Tabla 8: Rigideces del Presupuesto Aprobado 2015 en millones de Quetzales

Concepto	Año 2015
Complementos específicos al personal permanente	Q2,643,915,074
Derechos escalafonarios	Q2,275,375,639
Complemento por antigüedad al personal permanente	Q567,726,814
Complementos específicos al personal temporal	Q515,213,860
Otras (distintos renglones)	Q356,552,437
Total	Q6,358,783,823
Rigidez respecto del Presupuesto Total de Gasto	9.0%
% Respecto del gasto en sueldos y salarios	48%

Fuente: elaboración propia con base en SICOIN

El total de gasto en sueldos y salarios de personal permanente se prevé en un 28% del presupuesto total para el 2015 (ver *Tabla 2*). El gasto de personal ha ido en aumento durante los últimos 4 años debido a los siguientes motivos: (1) la creación de plazas para funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social que se incorporó en 2012; (2) la aprobación de nuevas condiciones de trabajo y beneficios vía pactos colectivos con MINEDUC y MSPAS (como se aprecia en esta tabla); (3) el incremento en el número de plazas de personal temporal de instituciones como: MINDEF, MAGA, MINTRAB; y, (4) algunos pactos colectivos establecen el traslado de algunas plazas temporales a plazas de carácter permanente, lo cual conlleva costos adicionales.

8.6. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #2

Estrategia:

Incrementar la flexibilidad del Presupuesto Nacional, reduciendo o eliminando los componentes rígidos del gasto público.

Acciones a implementar:

- Conformer una comisión técnica para analizar la disminución gradual del destino específico de varios impuestos. El objetivo de la comisión es diseñar una agenda de reformas de mediano y largo plazo.
- Enfatizar el monitoreo constante de las asignaciones preestablecidas, exigiendo resultados concretos de la gestión a cada institución que recibe asignaciones específicas.
- Diseñar un nuevo mecanismo de financiamiento del sistema previsional de los servidores públicos, que identifique y proponga nuevos mecanismos de financiamiento y de capitalización.
- Limitar la injerencia política en la determinación de los beneficios a través de los pactos colectivos.
- Impulsar reformas que restrinjan el uso y contratación de nueva deuda pública. Se requiere de impulsar propuestas legales, normativas y procedimentales para que la contratación de nueva deuda pública bajo ninguna circunstancia sea utilizada para financiar gasto corriente y operativo en las instituciones.
- Implementar mecanismos de racionalización y optimización del gasto público, vía: detección y eliminación de gastos superfluos, participación en mercados más competitivos de insumos, negociación de mejores precios, implementación de mejores prácticas en el uso de insumos básicos (agua, luz, teléfono, combustible, etc.) y todos aquellos mecanismos que tengan impacto en la relación costo beneficio de los insumos que compran las instituciones.
- Incorporar criterios de desempeño en el otorgamiento de beneficios para el trabajador del Estado, basado en (1) contratación de trabajadores con base en el mérito y competencias; (2) establecer sistemas de incentivos con base en la generación de resultados específicos y medibles; y (3) terminación de la relación laboral en caso el personal no sea idóneo o no esté generando los resultados respectivos.

8.7. Desafío #3 para lograr más orden en el gasto y mayor calidad

En la etapa de ejecución existe una alta discrecionalidad en la distribución del presupuesto y de las cuotas financieras⁸, por parte de las instituciones, lo cual anula la planificación y disminuye la capacidad de previsión para la gestión del gasto público. Sólo en el año 2011 el número de modificaciones presupuestarias intra-institucionales alcanzó la cifra de 10,378 y los trasposos entre instituciones fueron de 282 (BID, 2015). El alto número de modificaciones presupuestarias tiene un impacto en la ejecución ya que las instituciones no alcanzan a ejecutar todas esas modificaciones en un mismo año, provocando una sub-ejecución promedio de 7% entre el presupuesto devengado y el presupuesto vigente, durante el período 2000 al 2012 (BID, 2015).

8.8. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #3

Estrategia:

Limitar la injerencia política en las decisiones de asignación de cuota presupuestaria y financiera para ejecutar el gasto público.

Acciones a implementar:

- Eliminar la injerencia política del Congreso de la República en materia presupuestaria, particularmente en la aprobación de los techos presupuestarios de ciertos gastos priorizados como el servicio de la deuda y las operaciones de crédito público (que utilizan sus propias fuentes de financiamiento y no están sujetos a la recaudación tributaria). Se propone implementar prohibiciones de carácter legal a las modificaciones que hace el Congreso a estos rubros.

- Evaluar las dificultades y los beneficios de dar cumplimiento con lo estipulado en el Decreto 13-2013 en relación al número máximo de modificaciones presupuestarias interinstitucionales y sancionar a funcionarios e instituciones que lo incumplan.

- Evaluar las dificultades y los beneficios de limitar el número de modificaciones presupuestarias intra-institucionales durante la etapa de ejecución y sancionar a quienes lo incumplan.

- Priorizar el pago del servicio de la deuda desde el momento de la recaudación y no incluir este rubro dentro de las decisiones de asignación de cuota mensual que hace la COPEP.

- Hacer eficiente la asignación mensual de cuotas de la COPEP. Para ello, debe excluirse a los programas y proyectos que no dependen de los ingresos de la recaudación, por tener sus propias fuentes de financiamiento, de la asignación mensual de cuotas que realiza la COPEP.

⁸ La asignación de cuotas financieras se refiere a la asignación de cuota de compromiso y devengado que realiza mensualmente la Comisión para la Ejecución Presupuestaria, COPEP.

8.9. Desafío #4 para lograr más orden en el gasto y mayor calidad

Sigue incrementándose la deuda flotante, lo cual incrementa la deuda del gobierno sin controles adecuados. Abusos en la contratación y aprobación de gastos que no tienen respaldo presupuestario incrementan la deuda flotante. Ya sea por medio de contratos de obra pública o por medio de incrementos salariales vía pactos colectivos, las instituciones siguen incrementando el pasivo contingente del Gobierno Central a niveles muy superiores a la capacidad del gasto reflejado en el Presupuesto Nacional. Los montos reales de los contratos realizados por el Ministerio de Comunicaciones en el año 2011 fueron 5 veces el presupuesto operativo del Ministerio y representaron un 30% del Presupuesto Nacional de ese año (Banco Mundial, 2013). Los incrementos salariales vía pactos colectivos representaron un 9.3% del presupuesto en el 2014; la rigidez del presupuesto ejecutado en ese mismo año fue de un 103% de los ingresos tributarios, lo que significa que el Presupuesto Nacional no es suficiente ni siquiera para cubrir gastos de naturaleza obligatoria.

8.10. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #4

Estrategia:

Prohibir la contratación de deuda sin respaldo presupuestario.

Acciones a implementar:

- **Prohibir la contratación desordenada y discrecional de obra pública** que suele realizarse, en su mayoría, mediante las declaraciones de estados de excepción.
- **Cumplir con lo establecido en el Decreto 13-2013** respecto a la obligatoriedad de contar con certificado de disponibilidad presupuestaria y financiera para la contratación en todos los renglones de gasto.
- **Implementar controles más efectivos en los sistemas financieros del Estado para el registro de transacciones de gasto.** Se deben implementar los controles, verificaciones y vinculaciones en los sistemas financieros del Estado (SICOIN, SIGES, GUATENÓMINAS, GUATECOMPRAS, SNIP) para ordenar el registro de las transacciones, mejorar la integridad y confiabilidad de la información y mejorar la calidad de los estados financieros del Estado.

Es urgente realizar los desarrollos informáticos que: (1) impidan el registro en el SIGES de gastos devengados que no fueron comprometidos y pre comprometidos adecuadamente, o que se registre simultáneamente el devengado y el comprometido; (2) que se reporten en SICOIN las transacciones a nivel de subproductos y de insumos para mejorar el control de la gestión por resultados; (3) mejoren el control y la efectividad del gasto en inversión pública, de manera que SIGES verifique el avance físico de las inversiones en el SNIP previo a devengar un pago; (4) implementen un sistema de registro y control de contratos, vinculado al SICOIN y GUATECOMPRAS, para controlar la ejecución de los mismos.

- **Limitar la injerencia política** en la determinación de los beneficios que obtiene el sindicalismo público a través de la negociación colectiva.

8.11. Desafío #5 para lograr más orden en el gasto y mayor calidad

Los órganos de control se enfocan en el cumplimiento de las normas de procedimiento más que en el logro de resultados concretos y de la eficiencia y eficacia del gasto público. El 52% del esfuerzo en auditorías se concentra en la identificación de desafíos de registro, y no el del cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño en la utilización de los recursos públicos; el 46% del esfuerzo de auditoría se dedica a auditorías administrativas y menos del 2% a auditorías especiales y a los sistemas (PEFA, 2013). Ninguno de los resultados de esas auditorías tienen una vinculación real con el resto de etapas del proceso presupuestario, no hay evaluaciones de riesgo y no hay sanciones por la ineffectividad en el logro de los resultados (Banco Mundial, 2013).

8.12. Propuestas para el próximo gobierno para atender el desafío #5

Estrategia:

Desarrollar la capacidad de fiscalización centrada en la calidad del gasto público.

Acciones a implementar:

- **Institucionalizar metodologías de auditoría gubernamental que permitan un efectivo control de la calidad del gasto público** mediante el fortalecimiento de la unidad de calidad del gasto público de la Contraloría General de Cuentas.

- **Implementar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del gasto público.** Diseñar un sistema de indicadores de desempeño e indicadores de gestión del sector público, para cada institución y programa. Este sistema de indicadores debe estar asociado al logro de los resultados estratégicos e institucionales del gobierno.

- **Asignar recursos presupuestarios con base en evaluaciones de auditoría gubernamental.** Esto significa instrumentar los resultados de las auditorías gubernamentales, con base en la Gestión por Resultados.

- **Generar una “cultura” de la medición del desempeño institucional y de las personas.** La verdadera transformación implica afectar las organizaciones, los procesos, los sistemas y sobre todo, los recursos humanos responsables de su operación. Un sistema de indicadores de desempeño, como se mencionó anteriormente, propicia una gerencia por resultados, que se convierte en la “cultura dominante” y con ello se le da relevancia a la medición constante del desempeño y control de la gestión.

Equipo de Trabajo Agenda de Desarrollo

Coordinadora General:

María del Carmen Aceña

Director Ejecutivo:

Walter Menchú

Editor:

Lisardo Bolaños Fletes

Investigadores por tema:

Empleo

- Hugo Maul
- David Casasola
- Lisardo Bolaños

Infraestructura

- Bismarck Pineda
- Guillermo Díaz

Educación

- Bismarck Pineda
- Alvaro Fortín

Salud

- Jorge Lavarreda

Programas Sociales

- Verónica Spross
- Margarita Abascal

Seguridad Ciudadana

- María del Carmen Aceña (Coordinadora)
- Walter Menchú (Prevención)
- Francisco Quezada (Policía Nacional Civil)
- Corinne Dedik (Sistema Penitenciario)
- Ronaldo Leiva (Defensa Nacional)
- Michelle Gutowski (Ministerio Público)
- Mayté Milián (Asistente de Investigación)

Gasto Público

- Irene Flores
- Jorge Lavarreda
- Hugo Maul

Modernización del Estado

- María Isabel Bonilla de Anzueto
-

Apoyo Comunicación

- Liza Alvarado
- Fabiola Rodríguez

Administración y Logística

- Arturo Aparicio
- Eugenia Chapas
- Blanca López
- Leocadia López
- Vanessa Paz
- Mariana Regil

Diseño y Diagramación

- Sofi Kuba

Agenda de Desarrollo para Guatemala

Este libro resume una serie de estudios realizados por el equipo del CIEN con el fin de proponer una Agenda Nacional de Desarrollo para Guatemala que ayude a las próximas autoridades a definir prioridades, esclarecer los desafíos y clarificar las soluciones para el período de gobierno 2016-2020. Muchos de los detalles técnicos, así como gráficas y tablas adicionales, al igual que todas las referencias bibliográficas, se encuentran en dichos documentos. Para los interesados en acceder a los documentos mencionados puede hacerlo en la página electrónica del CIEN: www.cien.org.gt.

Durante el año 2015, CIEN presentó los temas prioritarios y discutió cada uno de los mismos con expertos y medios de comunicación en distintos foros, así como se tuvo una presencia importante en redes sociales por medio de la estrategia “DesarrollApps, una Agenda de Desarrollo para Guatemala”; esta inspirada de un proyecto del movimiento de jóvenes “Cinco en 5” del año 2013 llamado “Caminar al Futuro”. También se trabajó con diversos grupos políticos en distintas sesiones y mesas con el fin de compartir las investigaciones, retroalimentar las propuestas e influir en los temas importantes.

CIEN agradece a todas las personas que contribuyeron a la realización de este proyecto, especialmente a los investigadores, expertos, profesionales y jóvenes que aportaron sus ideas. Especial mención al Center for International Private Enterprise (CIPE) y a la iniciativa Mejoremos Guate por el apoyo.



Centro de Investigaciones Económicas Nacionales

10 calle 3-17 zona 10,
Edificio Aseguradora General,
Nivel 5, Ciudad de Guatemala



Teléfono: (502) 2331- 1564
Página Web: www.cien.org.gt
Facebook: [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)
Twitter: @CienGt #DesarrolloGUA

www.desarrollappsgt.org