

# RUTA PARA EL DESARROLLO

DE GUATEMALA 2020 - 2024



**CAMBIEMOS LA RUTA.  
CAMBIEMOS EL DESTINO.**

**100**  
km/h

**Centro de Investigaciones  
Económicas Nacionales - CIEN**

Resumen de Propuestas: Lineamientos de Política  
Período de Gobierno 2020 - 2024





# **RUTA PARA EL DESARROLLO**

DE GUATEMALA 2020 - 2024

Período de Gobierno: 2020 - 2024  
**Resumen de Propuestas**

---

Guatemala, mayo 2019



# Primera edición

Guatemala, mayo 2019

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



A todos los guatemaltecos...  
Especialmente a los niños y jóvenes,  
para que gocen de un futuro espectacular.



# Índice

## Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020 - 2024

|  |    |
|--|----|
| I. Preámbulo .....   | 2  |
| II. ¿Quiénes somos? .....  | 4  |
| III. Los principios de la buena política .....                                 | 5  |
| IV. ¿Cómo lograr el desarrollo de Guatemala? .....                             | 6  |
| 1. Con salud y nutrición... Hacia el desarrollo integral .....                 | 9  |
| 2. Con educación y tecnología... Hacia el desarrollo de capacidades .....      | 19 |
| 3. Con economía activa e infraestructura... Hacia más y mejores empleos ...    | 33 |
| 4. Con seguridad y justicia... Hacia una vida plena, tranquila y en paz .....  | 39 |
| 5. Con buena gestión pública... Hacia un gobierno eficiente y transparente ... | 45 |
| 5.1 Calidad en el presupuesto de la nación .....                               | 46 |
| 5.2 Transparencia en las adquisiciones del Estado .....                        | 51 |
| 5.3 Objetividad en el control del gasto público .....                          | 54 |
| 5.4 Eficiencia en el servicio civil y sus procesos .....                       | 61 |
| V. Equipo de trabajo .....   | 66 |

# I. Preámbulo

Desarrollar un país implica lograr que sus habitantes y entorno pasen por una serie de estados sucesivos, de manera que crezcan, mejoren y progresen. Guatemala es un país con gran potencial, sin embargo, no logra encaminarse en una ruta para el desarrollo. La población no cuenta con buenos servicios públicos, se siente insegura, no cree en las instituciones y carece de suficientes oportunidades para salir adelante.

Este documento presenta una serie de estudios realizados por el equipo del CIEN con el fin de proponer una Agenda Nacional de Desarrollo para Guatemala que oriente a las próximas autoridades a definir prioridades, esclarecer los retos, diseñar las soluciones y tomar acciones para el período de gobierno 2020- 2024. Muchos de los detalles técnicos, sus gráficas y tablas adicionales de soporte, al igual que las referencias bibliográficas, se encuentran comprendidos en ocho documentos, los cuales se pueden encontrar en la página electrónica del CIEN: [www.cien.org.gt](http://www.cien.org.gt)

El deseo por diseñar y aportar una ruta para el desarrollo del país no es un ejercicio nuevo. En septiembre de 1990 el CIEN publicó por primera vez “Lineamientos de política económica y social”. Con actualizaciones, variantes e innovaciones se hicieron propuestas en 1995, en 1999 y en 2003. En el año 2010 y como un esfuerzo adicional, se integró la investigación y recomendaciones del área de seguridad ciudadana y se presentó un proyecto para la década subsiguiente. La mayoría de los desafíos que se identificaron en el libro “Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad para Guatemala 2011-2021” siguen siendo válidos. Lineamientos que contextualizados conformaron la propuesta Agenda para el Desarrollo 2016-2020 (DesarrollApps).

De cara al deterioro institucional que el país ha sufrido en los últimos años, la decadencia de los servicios públicos, la poca generación de empleo y los obstáculos precisados para alcanzar una mejor gestión pública, la presente entrega se enfoca en cuatro áreas sustantivas: **1)** salud y nutrición, **2)** educación y tecnología, **3)** economía e infraestructura, y **4)** seguridad y justicia criminal. También se abordan cuatro temas de gestión pública (presupuesto, adquisiciones, contraloría y servicio civil).



Ante la situación actual, en especial temas relacionados con la ausencia de un proyecto de nación, la baja ejecución, corrupción evidente, incertidumbre jurídica, cambios en la normativa electoral y polarización de la sociedad, se han realizado muy pocos foros y discusiones respecto a las reformas institucionales, cambios de sistemas y transformación de cultura que requiere Guatemala a futuro para su evolución.

La metodología utilizada para elaborar el proyecto “Ruta para el Desarrollo 2020-2024” consistió en tres fases: a) la preparación de documentos borradores, b) la discusión y retroalimentación de expertos en talleres y sesiones de trabajo y c) la redacción de documentos finales. Durante nueve meses se realizaron investigaciones de la situación actual con base en evidencias y datos, se estudiaron los marcos legales, se entrevistaron funcionarios, se analizaron las mejores prácticas y se discutieron las propuestas con varios miembros de distintos partidos políticos.

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 y nos inspiraron para afianzar nuestra fe en el logro de un país distinto. Particular mención al apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

Es el momento de concebir una visión compartida, definir prioridades, establecer nuevos valores, trazar una ruta y avanzar hacia el desarrollo. Aspiramos contar con un país distinto, cuyos habitantes sean prósperos, saludables, educados, vivan en paz, logren sus sueños y sean felices.

## II. ¿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.

# III. Los Principios de la Buena Política

La iniciativa Diálogo por Guatemala, que por más de un año escuchó a distintos grupos de la sociedad civil, generó el documento Guate nos Convoca. En este documento quedaron plasmados siete principios que fueron consensuados por los participantes para cambiar la forma de hacer política en Guatemala. A continuación se enumeran los principios acordados en el ejercicio:

## 1. Accesibilidad y cercanía a la ciudadanía.

Esto significa que el gobierno está al servicio de los ciudadanos, los electores conocen a sus representantes y se van resolviendo las demandas.

## 2. Ética de servicio público.

Honradez, tolerancia, empatía y servicio son los nuevos valores.

## 3. Transparencia y rendición de cuentas.

También mecanismos que permitan a la ciudadanía monitorear, fiscalizar y contar con los controles debidos.

## 4. Capacidad y mérito.

Los trabajadores y equipos de gobierno deben ser integrados por personas con experiencia, capacidad y ser evaluados y recompensados por su desempeño. Deseamos a los mejores guatemaltecos en el servicio público.

## 5. Participativa, plural y diversa.

Los ciudadanos son el centro de la política y está al servicio de toda la población, tomando en cuenta que somos distintos, pero que somos parte de un mismo país. Las instancias políticas deben ser un reflejo de la composición de Guatemala.

## 6. Deliberativa y mediadora.

La apertura al diálogo para con sus interlocutores y pares es imperante. La política nacional es la legítima interacción de los diversos sectores del país. Los políticos deben buscar acuerdos y respetar las diferencias de forma democrática en la búsqueda de soluciones a los retos nacionales.

## 7. Prevalencia del bien común sobre el interés particular.

Las instituciones deben funcionar beneficiando para la sociedad en su conjunto y no de un grupo particular.

## IV. ¿Cómo avanzar hacia el desarrollo de Guatemala?

En las propuestas anteriores, se han definido y entregado rutas en línea con los tiempos del país, pero siempre en coherencia con nuestros principios. Esta nueva entrega no es la excepción.

En la Agenda para el Desarrollo 2016 – 2020 (DesarrollApps), siguiendo la analogía de que el desarrollo de Guatemala es como un banquillo (o taburete) de tres patas, planteamos la necesidad de trabajar en las tres para alcanzar estabilidad y no caer al suelo. Esas tres patas se dividían así: Lucha contra la pobreza, promoción de la competitividad y desarrollo de políticas claras que generen más y mejores empleos.

El país está estancado y para salir y alcanzar un cambio, se trabajó en una nueva propuesta que hemos llamado Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020 - 2024.

La ruta nos da un mapa con los principales puntos que se tienen que atravesar para alcanzar el desarrollo de Guatemala, mostrando un itinerario para cada uno de cuatro importantes vehículos que son: 1) salud y nutrición, 2) educación y tecnología, 3) economía e infraestructura, y 4) seguridad y justicia criminal. Estos vehículos actualizan la forma de abordar los temas necesarios para fortalecer las tres patas del banquillo, siguiendo el ciclo de vida de las personas y presentando las acciones requeridas para avanzar hacia el destino.

Si queremos avanzar, además de los vehículos, también es necesaria una carretera moderna y funcional, que permita un tránsito libre y sin contratiempos. Esta vía es la buena gestión pública, fundamental para que cualquiera de las propuestas pueda llevarse a cabo exitosamente. La carretera está dividida en cuatro tramos que deben estar muy bien diseñados, construidos y gestionados para poder recorrerse: 1) presupuesto, 2) adquisiciones, 3) contraloría y 4) servicio civil.

Para lograr una población sana, el vehículo de salud y nutrición debe iniciar el camino a partir de la mejora en la coordinación estratégica entre los actores involucrados en ambos temas, así como ampliando la cobertura de servicios, empezando por la atención primaria. Una siguiente parada debe dirigirse hacia fortalecer la gestión institucional, mejorar los sistemas de información y desarrollar un método de abastecimiento eficaz. Finalmente, será necesario organizar el recurso humano, implementar la rendición de cuentas a todo nivel y trabajar en la generación de un nuevo sistema integral de salud.

Debemos preparar a los niños y jóvenes para las oportunidades del siglo XXI. En los temas de educación y tecnología, el vehículo debe partir del diseño de procesos y procedimientos para la buena selección de docentes y la generación de una carrera de director, además de una política de programas de apoyo. Luego continuar por fortalecer el acompañamiento pedagógico e integrar tecnología en las aulas, buscando un progreso continuo. En la recta final avanzar con un programa permanente de becas para educación media, mejorarla calidad educativa y descentralizar la gestión educativa.

Es urgente diseñar un nuevo modelo económico. En economía e infraestructura, el vehículo debe iniciar su recorrido partiendo del establecimiento de un salario mínimo con criterios técnicos, la regulación del tiempo parcial y el desarrollo de una política industrial para generación de empleo. En el camino es necesario abordar lo relativo al salario diferenciado en industria ligera, creación de infraestructura productiva priorizada y regulación económica eficiente. Todo lo anterior, para contar con zonas de empleo y desarrollo, así como proyectos de urbanización estratégicos, mientras se incentiva el desenvolvimiento tecnológico.

Se requiere tranquilidad y certeza jurídica. El cuarto vehículo, seguridad y justicia criminal, pasa por la creación de sistemas de información y de un plan estratégico para la justicia criminal, a la vez que se trabaja en aplicar la reglamentación de asensos en Policía Nacional Civil (PNC). Más adelante deberá avanzar en el fortalecimiento de la carrera del recurso humano en instituciones de seguridad y la coordinación interinstitucional permanente, con vistas a planificar e implementar infraestructura óptima. Finalmente agilizar los procesos en las instituciones de justicia criminal y concretar un nuevo modelo del sistema penitenciario, así como la modernización de la academia de la PNC.

La gestión pública como vía de tránsito, debe estar inicialmente bien pavimentada en los temas relativos a la mejora de la planificación con vistas a incrementar la eficiencia del gasto y cumplir las metas planeadas. Además, debe tener la posibilidad de ser diagnosticada en cuanto al proceso de adquisiciones, a partir del cual se pueda construir un sistema nacional funcional. En lo relativo al recurso humano, es imperante trabajar en la actualización de la información de los empleados públicos y elaborar la normativa basada en mérito, así como limitar financieramente los pactos colectivos y tener auditores con criterios comunes que velen por el buen desempeño del sistema.

En las siguientes páginas se encuentra un diagnóstico de cada tema, así como los desafíos existentes y las propuestas priorizadas divididas por plazo; siendo el corto el primer año de gobierno, el mediano -la mitad del período- y el largo plazo, los próximos cuatro años.

Lo invitamos a que se suba al carro del desarrollo y se una a este recorrido lleno de retos, propuestas y acciones que serán cruciales para que los guatemaltecos podamos gozar de más oportunidades y lograr el ansiado progreso para todos.

## ¡Es posible una Guatemala mejor!





# Con salud y nutrición...

## Hacia el desarrollo integral.

Avanzando hasta construir un modelo de salud integral, en el que toda la población pueda gozar de salud a lo largo de su ciclo de vida. Un sistema sostenible en el largo plazo, con personal que tenga competencias y actitudes a la altura de las tareas; pero también un ambiente laboral digno de sus responsabilidades y del nivel que el país merece.

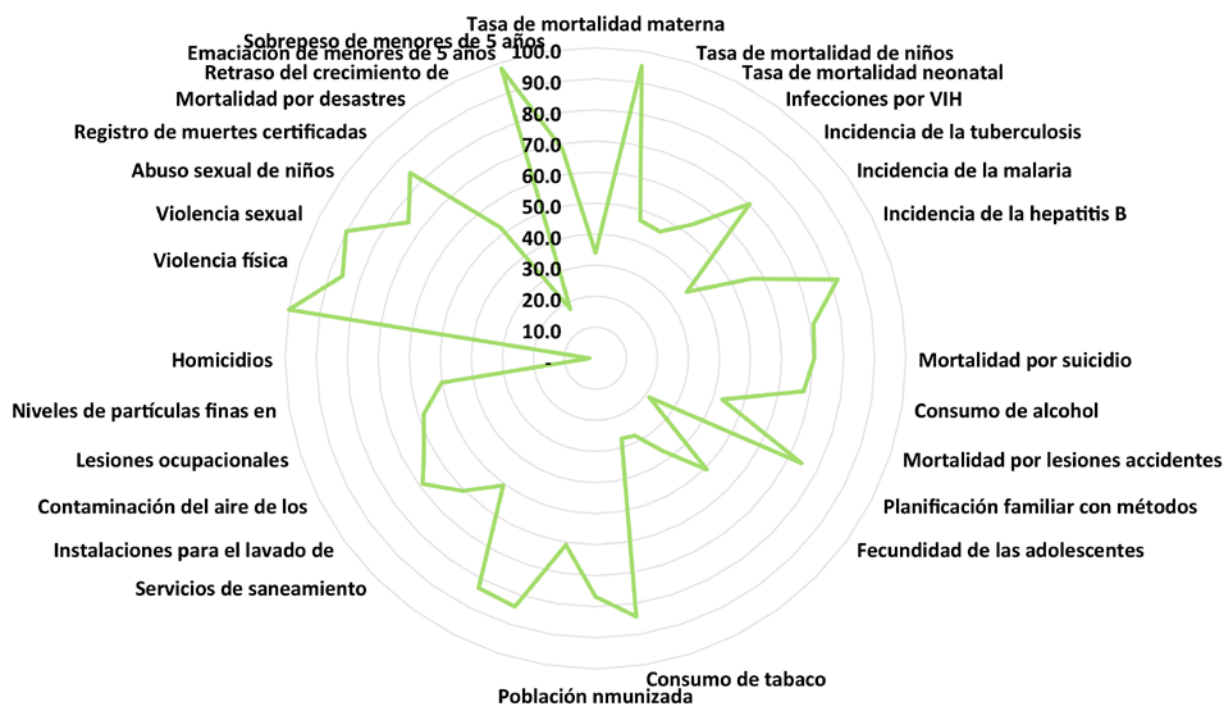
## 1.1 ¿Cuáles son los principales problemas?

En las últimas décadas los principales indicadores demográficos y de salud de la población guatemalteca han mostrado mejoras. Por ejemplo, de 1960 a 2016 la esperanza de vida al nacer se incrementó de 46.1 a 70.2 años. Sin embargo, a pesar de los avances, el país presenta rezagos en estos indicadores en relación a otros países. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna en Guatemala es la más alta en la región de América Latina y el Caribe y posiciona al país entre los cinco países de la región con la mayor tasa. Las desigualdades en los resultados de salud y en acceso a los servicios de salud también son persistentes. Las mujeres indígenas representan 73% de todas las muertes maternas en Guatemala, y tienen el doble de probabilidad de dar a luz a un bebé sin la ayuda de un doctor que las mujeres no indígenas.

Cabe destacar que Guatemala es un caso atípico en el mundo en términos de desnutrición crónica. La información más reciente muestra que casi la mitad (46.5%) de todos los niños menores de cinco años presentaban en 2014 retraso en su crecimiento. Esta prevalencia sitúa a Guatemala entre los seis países con mayor porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica en el mundo y en el primer lugar en América Latina y el Caribe. El promedio estimado para 2016 a nivel mundial era 22.9% y para la región de América Latina y el Caribe era de 11.0%.

Por otro lado, entre 1966 y 2014 pasamos de una prevalencia de niños con baja talla en relación a su edad a nivel nacional, de 63.5% a 46.5%; es decir, en dicho período se redujo, en promedio, 0.35 puntos porcentuales al año.

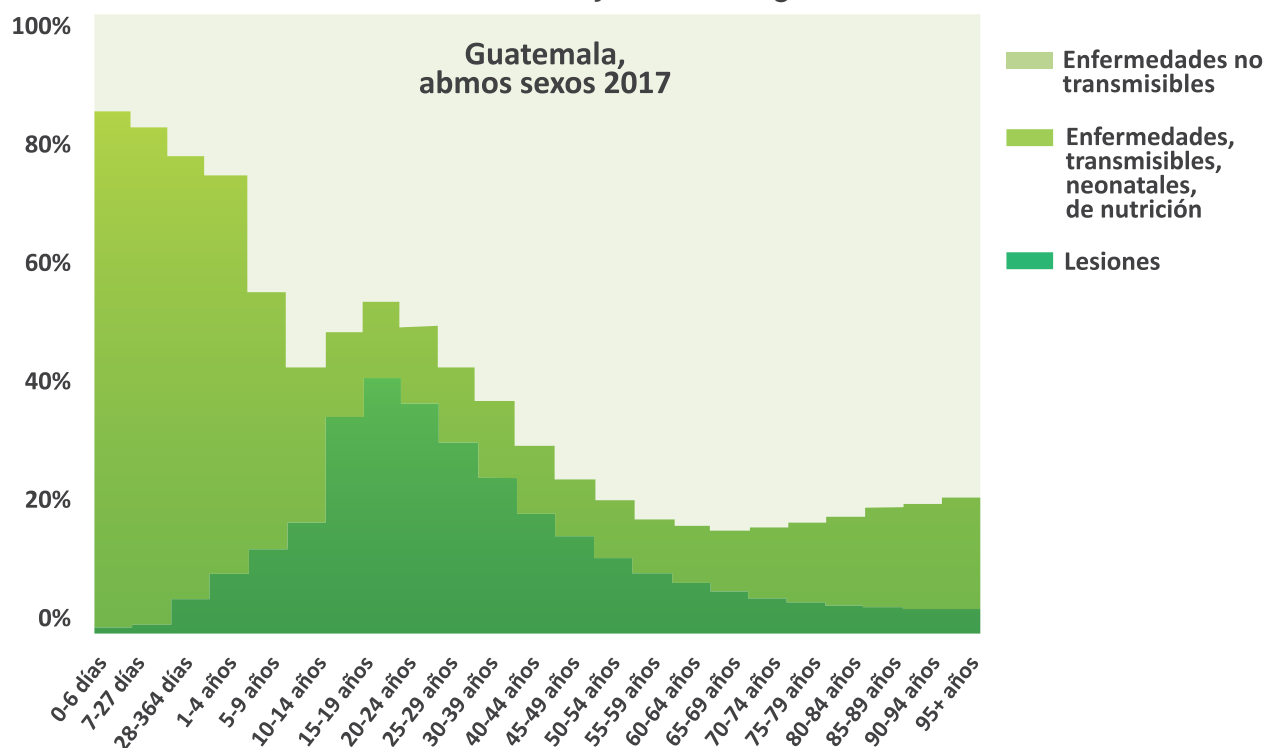
Gráfica 1: Puntuación de Guatemala en indicadores ODS salud (2017)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). Health-related SDGs | Viz Hub. Available from <https://vizhub.healthdata.org/sdg/>. (Accessed 5/02/2019).



Gráfica 2: Porcentaje de AVADs según edades.



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). GBD Compare Data Visualization. Seattle, WA: IHME, University of Washington, 2018. Available from <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare>. (Accessed 5/02/2019).

Sin embargo, el ritmo promedio anual de reducción en el mundo, entre 1990 y 2016, fue 0.64 puntos porcentuales. Además, el promedio nacional esconde diferencias significativas según características seleccionadas (área de residencia, grupo étnico, departamento, etc.). Por ejemplo, en 2014 la prevalencia de la desnutrición crónica en el departamento de Totonicapán era 2.8 veces mayor que en el departamento de Guatemala (70.0% vs. 25.3%, respectivamente).

Entre 1990 y 2017 se observa que, en general, las enfermedades no transmisibles y las lesiones fueron en aumento, mientras que las causas transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales de los Años de Vida Ajustados en función de la Discapacidad (AVAD) fueron en declive. Cada grupo de edad tiene su propio perfil epidemiológico y por lo tanto distintas necesidades de servicios.

En general son las enfermedades crónicas no transmisibles las que más prevalencia tienen en la población a partir de los 30 años de edad.

Las enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y de la nutrición predominan hasta los nueve años de edad. Las lesiones son más relevantes entre los 15 y 29 años de edad.

Todo lo expuesto anteriormente implica que el sistema de salud de Guatemala debe afrontar los desafíos de las transiciones demográficas, epidemiológicas y nutricionales en un contexto de mayores expectativas ciudadanas y restricciones presupuestarias junto con choques externos de origen económico (ej.: crisis financieras), ambiental (ej.: desastres naturales), socio-cultural, político, etc.

Sin embargo, el sistema de salud de Guatemala se caracteriza por estar segmentado en varios subsistemas (público, seguridad social y privado), que brindan atención a diferentes grupos poblacionales según sus características económicas y sociales (particularmente categorizado por su capacidad de pago). La infraestructura para prestar los servicios de salud no ha crecido al ritmo demandado por la población.

## 1.2 ¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el sistema de salud?

El sistema de salud de Guatemala afronta el desafío central de **mejorar los resultados** de salud de su población, particularmente de la más vulnerable y que reside en los lugares más remotos del área rural. Específicamente, el reto principal es hacer la transición desde un sistema centrado en la enfermedad hacia uno centrado en la salud. También debe atender los problemas no resueltos de una agenda inconclusa en cuanto a mortalidad por enfermedades infecciosas y materno-infantiles, y no digamos el enorme desafío de los problemas asociados a la malnutrición de la población. En síntesis, el sistema de salud debe ser capaz de subsanar (curar y rehabilitar) una amplia gama de enfermedades cada vez más costosas de atender (que en algunos casos implica una multimorbilidad), pero, además, promover la salud y prevenir las enfermedades.

Aunque existe un marco legal que identifica claramente las funciones de rectoría sobre todo el sistema de salud que posee el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), **en la práctica no cumple con su papel de rectoría de la salud del país. El alto índice de rotación de personal** de alto nivel frecuentemente viene acompañado de nuevas prioridades institucionales y de un rechazo a las prioridades y planes implementados por la administración anterior.

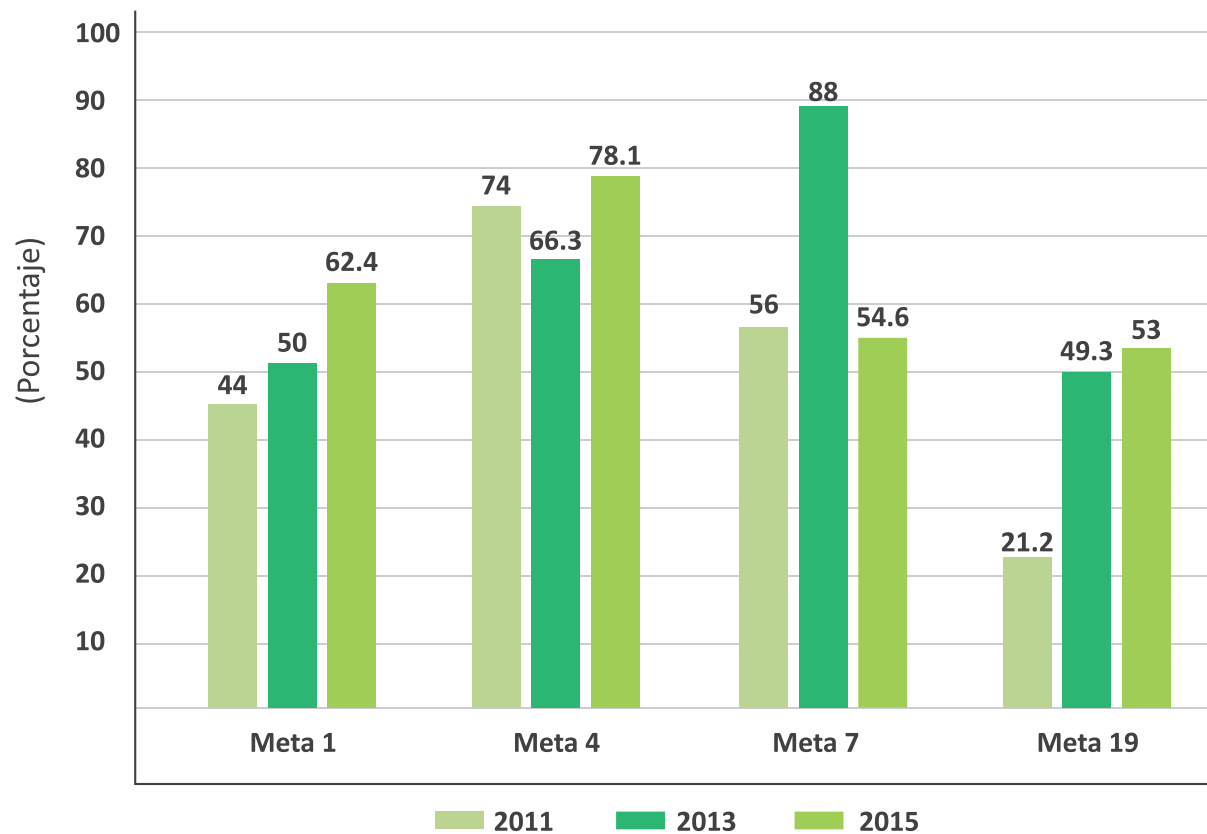
Uno de los principales cuellos de botella es que **la plataforma de entrega de servicios de salud del sistema de salud no cumple ni siquiera con características clave como la accesibilidad y la cobertura**. La entrega de servicios está segmentada y fragmentada. Un alto porcentaje de población que acude a los servicios de salud ancestrales (comadronas y curanderos) lo hace debido al acceso de la población a estos servicios de salud; en contraste a los servicios del MSPAS, pues en ocasiones deben recorrer amplias distancias para acceder al servicio y no se encuentran en las condiciones adecuadas.

No se cuenta con la **cantidad y calidad de recurso humano necesarios** para afrontar los desafíos asociados a la población que deben atender, y se tienen grandes desafíos en todo su ciclo de vida laboral. La **distribución de los recursos humanos** del MSPAS por departamento se encuentra que es **inequitativa** y se concentra en el departamento de Guatemala y departamentos con facilidades de formación como Quetzaltenango y Sacatepéquez.

El sistema de salud guatemalteco está fundamentalmente respaldado por **el gasto de bolsillo**. Los hogares financian con sus propios recursos y de forma directa el **52.2% del gasto en salud**. Guatemala destaca por la falta de protección financiera (seguros médicos, públicos o privados) que lleva a muchos hogares a gastar una proporción catastrófica de su ingreso en salud, llevándolos o manteniéndolos en pobreza. Guatemala tiene el potencial de lograr mejores resultados con el presupuesto de salud actual; es decir, hay un desafío de **ineficiencias** en el sistema de salud.

La gestión de la cadena de **abastecimiento** de medicamentos y suministros ha sido **ineficiente e ineficaz** dando como resultado desabastecimientos recurrentes. **La información** de salud a nivel nacional en Guatemala se percibe, en términos generales, como de **baja calidad**. No existe un marco formal de aseguramiento de la calidad de los datos.

Gráfica 3: Logros en metas seleccionadas de recursos humanos para la salud.



Fuente: elaboración propia a partir de <https://www.observatoriorh.org/medicion-de-metas-regionales-de-recursos-humanos-en-salud?q=node/368>.

#### ○ Meta 1:

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

#### ○ Meta 4:

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

#### ○ Meta 7:

Al menos el 70% de los trabajadores de atención primaria de salud tendrán competencias de salud pública e interculturales comprobables.

#### ○ Meta 19:

Las tasas de abandono de las escuelas de medicina y enfermería no pasarán del 20%.

## 1.3 Recomendaciones Priorizadas

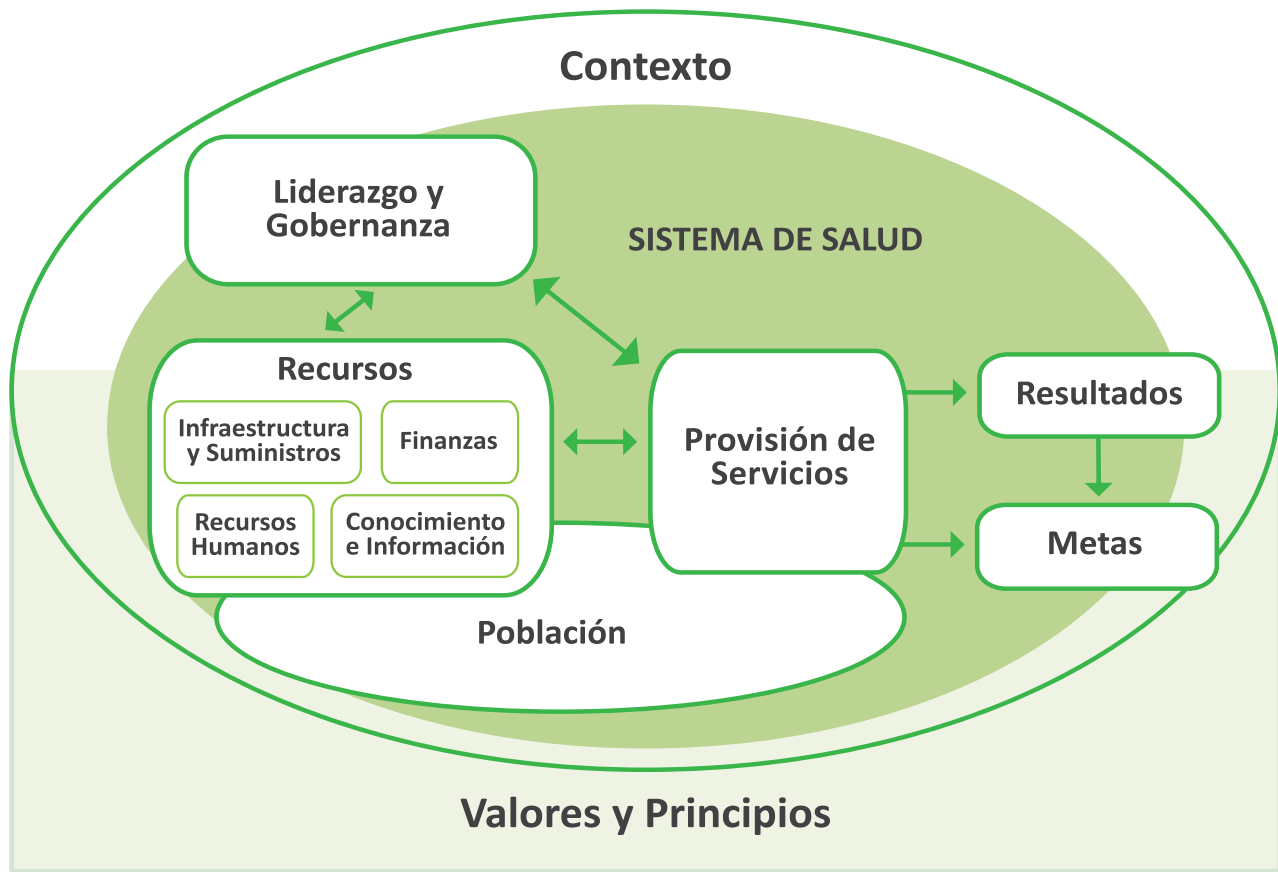
Se parte de la convicción de que es necesario un abordaje sistémico del sistema de salud en su conjunto para lograr resultados significativos en la salud de la población guatemalteca. Además, el sistema de salud por sí mismo no es suficiente para lograr altos niveles de salud de la población ya que los determinantes sociales de la misma son igualmente decisivos. Por lo tanto, cualquier propuesta de reforma del sistema de salud sólo logrará los resultados esperados si se modifican de manera simultánea los principales cuellos de botella de los elementos del sistema de salud, y además está acompañada de otras políticas públicas que logren mejorar los determinantes de la salud.

En este documento se formula un conjunto de recomendaciones clasificadas en corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, se considera que se requiere desarrollar en detalle, como parte de una etapa posterior a este documento, una ruta crítica que sugiera cómo avanzar hacia la implementación de estas recomendaciones. Como parte de esa ruta crítica es necesario establecer un mínimo de servicios a los que toda la población pueda tener acceso y buscar estrategias de financiamiento para proteger a la población más vulnerable.

Cabe destacar que se considera que es fundamental llevar a cabo una innovación de la gestión del sector público que permita una adecuada implementación de las recomendaciones estratégicas propuestas. Esto implicará superar la resistencia al cambio que ha caracterizado al sector público a fin de adaptarnos a los retos del siglo XXI. Está claro que haciendo ajustes menores o más de lo mismo no se alcanzarán resultados muy distintos a los de nuestro desempeño histórico.

En el caso del sistema de salud se debe buscar que las acciones institucionales estén más balanceadas hacia la satisfacción de la población (cliente externo) que del personal institucional (cliente interno); y por lo tanto, se debe dar un giro hacia una gestión orientada a resultados de salud que defienda los intereses de los ciudadanos, particularmente de los más vulnerables. Otra innovación debe ser involucrar al ciudadano como corresponsable de producir su salud. Los cambios deben darse en los tres componentes de la gestión sanitaria que señala (Tobar, 2010): 1) Política: Modelo de gestión, 2) Económica: Modelo de Financiación, y 3) Médica: Modelo de atención o asistencial.

Imagen 1: Marco conceptual dinámico de un sistema de salud.



Fuente: Tomado de van Olmen et al. (2010).

A continuación, se presentan las principales recomendaciones estratégicas, para mejorar el desempeño del sistema de salud de Guatemala, que necesariamente deben ser sometidas a un proceso de discusión en el que inevitablemente deben ser objeto de mejoras. Sin embargo, se propone que se siga un abordaje racional para tomar decisiones sobre las políticas públicas a seguir. Particularmente se sugiere formular reformas sanitarias basadas en la evidencia buscando lograr consistencia técnica y construyendo viabilidad política a fin de alinear las acciones de los actores involucrados detrás de objetivos comunes.

Como resultado de la experiencia de otras reformas se puede concluir que en este proceso de debate se deben acordar las funciones de cada subsector del sistema de salud; generar protecciones por líneas de cuidados (que todos los subsectores tengan respuestas homogéneas en calidad frente a determinadas patologías); consolidar las redes de salud; trazar el mapa sanitario del país (distribución equitativa y racional de la oferta de servicios); recuperar la infraestructura; definir metas y asignar los recursos en función de su logro; construir un seguro nacional de enfermedades catastróficas; e instaurar un debate permanente (Tobar, 2010).

## Corto plazo:

**1 Fortalecer y ampliar progresivamente la atención primaria en salud con un enfoque integral de ciclo de vida.** Iniciar brindando, con carácter de urgencia, los servicios de salud a la población más vulnerable del área rural que se encuentra desatendida. Se deben incluir acciones que reduzcan las barreras a la demanda como arreglos de transporte, visitas ambulatorias, etc. Se sugiere evaluar y utilizar formas innovadoras de proveer la atención a esta población. Por ejemplo, mediante contratos que hagan pagos en base a desempeños y orientada a resultados sanitarios previamente acordados que garanticen que no se seguirá excluyendo de los servicios a esta población. También se sugiere cambiar progresivamente el enfoque de los programas verticales que responden a patologías específicas hacia un enfoque integral por ciclo de vida. Para que esta acción sea efectiva es clave abastecer de una canasta básica de medicamentos e insumos a todos los proveedores del primer nivel de atención tomando en cuenta la realidad presupuestaria actual.

**2 Desarrollar la orientación estratégica del sistema de salud bajo el liderazgo del MSPAS.** La experiencia internacional muestra que la función de liderazgo y gobernanza es fundamental para contribuir al logro de los resultados del sistema de salud al proveer visión y dirección a los otros actores mediante la formulación de la estrategia del sector, regulando, levantando y utilizando información mientras que las partes interesadas rinden cuentas por los recursos que se les asignan (Duran et al., 2014).

Concretamente, en el contexto actual, se sugiere potenciar la capacidad rectora del MSPAS especialmente en los ámbitos de planificación en salud, coordinación con el resto de entidades, desarrollo de políticas, definición explícita del modelo de atención y modelo de calidad del primer nivel, y el blindaje financiero de nuevos pactos colectivos.

Los valores y la realidad política de cada sociedad son los que en definitiva determinarán lo apropiado o no de las reformas propuestas para lograr los resultados esperados.

Por lo tanto, se recomienda impulsar una plataforma favorable (ej.: Consejo Nacional de Salud) para la discusión de las posibles soluciones a los problemas del sistema de salud a fin de superar la desconfianza existente entre los distintos actores y que se pueda cambiar la dinámica tradicional de negociación bilateral entre el ministro de turno y el sindicato de salud. Idealmente debe convertirse en un espacio de coordinación en el que se desarrolle la estrategia sanitaria nacional y en el que en el corto plazo se establezcan convenios de cooperación para prestar servicios a la población y se inicie la superación de la fragmentación del sistema de salud cerrando brechas de eficiencia y coordinación. Hasta ahora, la experiencia en el país de las “reformas” en salud y educación ha sido su falta de continuidad.

**3 Fortalecer la gestión del MSPAS.** Antes que dotar de más recursos financieros al Ministerio de Salud, es fundamental tomar control sobre los procesos de la logística de abastecimiento de medicamentos y suministros, la administración del recurso humano, los procesos de compras y contrataciones, los sistemas de información, y la supervisión. Concretamente se debe integrar e incorporar un equipo de personas especialistas en estos procesos críticos tanto a nivel central como en unidades ejecutoras claves del Ministerio de Salud para que desarrollen un diagnóstico institucional y formulen planes de acción que puedan monitorearse a través de un mando de control. Un equipo específico debe analizar lo referente a las funciones de regulación del MSPAS y generar una propuesta que permita mejorar sus capacidades regulatorias.

## ○ Mediano plazo:

### 1 Implementar un nuevo modelo de atención en el primer nivel de atención con mayor capacidad resolutive.

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 aprovechando experiencias como la del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales en Perú); 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 contra referencias; 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.

Es fundamental garantizar el financiamiento para la atención primaria en salud y por lo tanto de dotar de más recursos (humanos, físicos y financieros) a los proveedores de los servicios de atención del primer nivel. En esta etapa la implementación ya debe ser bajo el paradigma de una atención integral durante todo el ciclo de vida. En la parte de gestión se debe implementar un modelo de abastecimiento que garantice el logro de altos estándares. Se debe tomar una decisión de si es más conveniente mejorar el sistema que ha utilizado tradicionalmente el sistema de salud o contratar este servicio.

### 2 Desarrollar e implementar una estrategia nacional del recurso humano sanitario.

Esta recomendación necesariamente debe estar alineada con el desarrollo de una reforma del servicio civil del país. Específicamente se debe incluir en la estrategia lo relacionado a la formación del recurso humano que supere las brechas que se identificaron en el diagnóstico en cuanto a su calidad y pertinencia. La estrategia debe incluir mecanismos para garantizar que el reclutamiento del personal sanitario será bajo esquemas competitivos y transparentes, y que el retiro responda a esquemas objetivos de evaluación del desempeño. También debe contemplar el impulso de la normativa de una carrera sanitaria con esquemas de incentivos que logren atraer, mantener y distribuir adecuadamente al personal en servicio.

### 3 Introducir un sistema de rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

Aunque el sistema de salud de Guatemala seguramente necesitará más dinero, el lograr mayores asignaciones financieras no es una condición suficiente para que logre un mejor desempeño. Por lo tanto, se sugiere la adopción de mecanismos de rendición de cuentas junto con la realización de un análisis sobre la capacidad de absorción del Ministerio de Salud. Esta información será de utilidad para identificar e implementar mejoras continuas en el sistema de administración financiera. Un ingrediente fundamental para llevar a cabo esta labor es que se fijen metas y estándares relacionados con los resultados y el desempeño del sistema de salud en su conjunto (equidad, eficiencia, calidad, capacidad de respuesta) y para diversos actores del sistema. Se debe desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que ayude a mejorar la calidad y la eficiencia del sistema de salud. Por supuesto todo esto debe estar acompañado de un nivel básico de información del sistema de salud. Por lo tanto, invertir en el fortalecimiento de los sistemas de información debe ser una acción prioritaria.



## **Largo plazo:**

### **1 Implementar el nuevo sistema de salud con redes integradas de servicios de salud.**

El sistema debe brindar acceso universal a la población, pero con énfasis en aquellos más vulnerables. Se recomienda que estas redes cumplan con los atributos sugeridos por la Organización Panamericana de la Salud:

- 1)** Población/territorio a cargo definidos y amplio conocimiento de sus necesidades y preferencias en salud, las cuales determinan la oferta de servicios de salud.
- 2)** Una extensa red de establecimientos de salud que presta servicios de promoción, prevención, diagnóstico, curación y rehabilitación, y que integra tanto los servicios de salud personales como los de salud pública.
- 3)** Una atención primaria que cubre a toda la población y actúa como puerta de entrada al sistema, que integra y coordina el cuidado de la salud, y que resuelve la mayoría de las necesidades de salud de la población.
- 4)** Prestación de servicios de especialidad en el lugar más apropiado, los cuales se dan preferentemente en ambientes extra-hospitalarios.
- 5)** Existencia de mecanismos de coordinación asistencial a lo largo de todo el continuo de servicios de salud.
- 6)** Cuidado de la salud centrado en la persona, la familia y la comunidad.
- 7)** Un sistema de gobernanza único para toda la red.
- 8)** Participación social amplia.
- 9)** Gestión integrada de los sistemas de apoyo administrativo, clínico y logístico.
- 10)** Recursos humanos suficientes, competentes, comprometidos y valorados por la red.
- 11)** Sistema de información integrado y que vincula a todos los miembros de la red.

**12)** Financiamiento adecuado e incentivos financieros alineados con las metas de la red.

**13)** Acción intersectorial.

### **2 Implementar la carrera del personal sanitario.**

Dado que los servicios de salud son intensivos en mano de obra se requiere garantizar una fuerza laboral suficiente y con las competencias y actitud que demandará el nuevo sistema de salud. Por lo tanto, el sistema de salud debe atraer a la formación sanitaria a aquellas personas que tengan el mayor potencial, y luego brindarle un ambiente laboral que promueva el buen desempeño.

Esta recomendación implica una reforma al servicio civil y un cambio de paradigma en cuanto a la administración de los pactos colectivos. Un paso inicial es mejorar la calidad e integración de la información del recurso humano en todo el sistema de salud mediante alianzas estratégicas con las partes interesadas del sistema de salud. Además, se debe asegurar la relevancia de las competencias del recurso humano que requiere el sistema de salud. Para esto se sugiere trabajar con universidades y escuelas de enfermería para revisar periódicamente los programas de estudio existentes a fin de promover ajustes que permitan que los egresados cuenten con la formación que demanda el sistema de salud cambiante.

### **3 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.

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, o mediante la creación de seguros de salud.





## Con educación y tecnología... Hacia la formación de capacidades.

Conduciéndonos por medio de un sistema educativo en el que niños y jóvenes puedan desarrollar sus capacidades en ambientes dignos y creativos; guiados por docentes profesionales, dedicados e inspiradores. Con un modelo descentralizado e innovador, integrando las culturas y herramientas tecnológicas que nos conectan con el mundo.

## 2.1 ¿Cuáles son los principales problemas?

El sistema educativo de Guatemala presenta bajos indicadores de cobertura, de eficiencia y de calidad, a pesar de que los recursos públicos al Ministerio de Educación -MINEDUC- han ido en aumento.

**La tasa neta de cobertura** -TNE-, que mide la cantidad de alumnos en las edades correspondientes a cada nivel educativo, aumentó en los últimos once años entre 4% y 6% en preprimaria, básico y diversificado; pero se redujo 17% en primaria. Actualmente solo uno de cada dos niños asiste a preprimaria (TNE: 53%), ocho de cada diez están en primaria (TNE: 78%), menos de la mitad asiste al ciclo básico (TNE: 43%) y apenas uno de cada cuatro está en diversificado (TNE: 25%).

La eficiencia, medida como las tasas de promoción y de repitencia (cuántos alumnos se promueven de un año a otro o repiten respecto al total de inscritos), muestran aún desafíos pendientes de resolver. Las tasas de promoción han mejorado; en primaria son del 89%, en diversificado 84%, pero en básico solo alcanzan el 76%. La tasa de repitencia es alta en la primaria (9%), principalmente en el primer grado (arriba del 20% en años recientes).

Los indicadores de **calidad educativa** medidos por medio de pruebas realizadas a los estudiantes en los distintos grados y niveles educativos muestran que los alumnos no están aprendiendo lo que deben aprender. Solo uno de cada diez graduados (11%) alcanzan el nivel de logro en matemática y un tercio (35%) alcanzan el nivel de logro en lectura. En la prueba internacional PISA-D realizada a estudiantes del ciclo básico, solo uno de cada diez alumnos (10%) alcanzan la aptitud mínima en matemáticas, y tres de cada diez en lectura (30%) y en ciencias (26%).

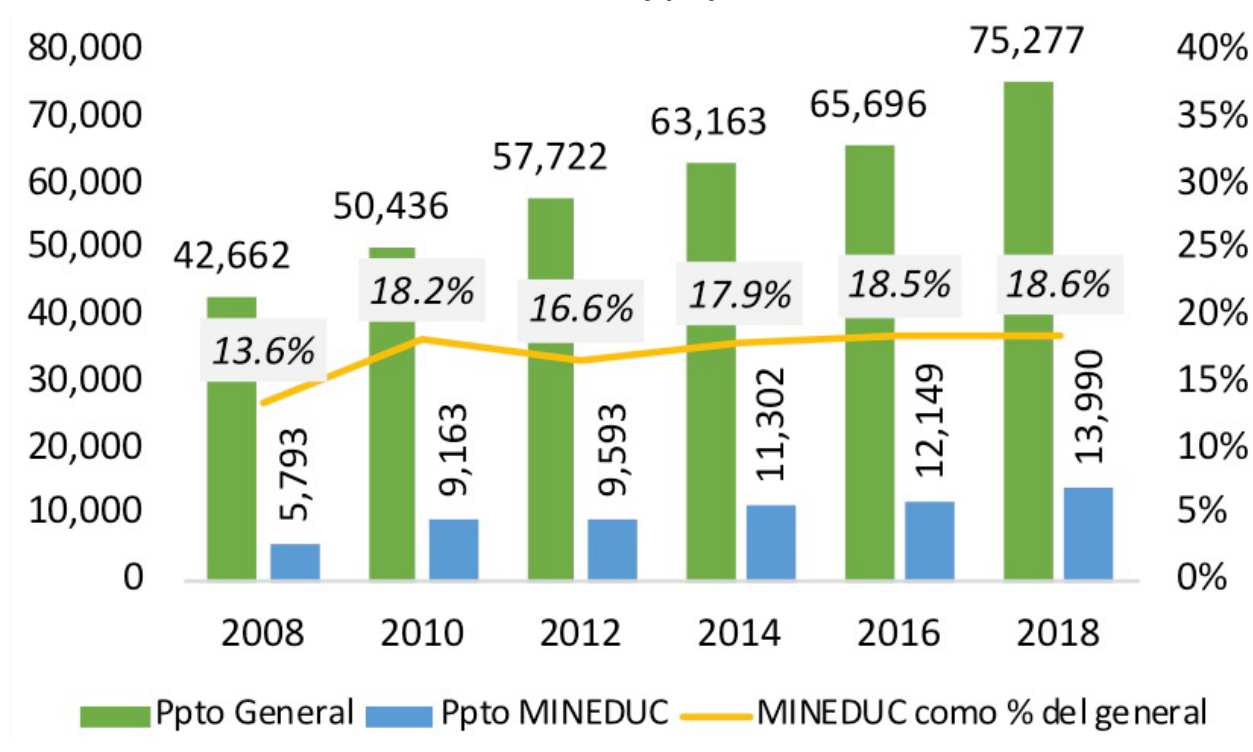
Uno de los factores que más impacta en la calidad educativa son **los conocimientos que poseen los docentes**. Las pruebas realizadas a docentes optantes a plaza en los niveles de preprimaria y primaria muestran que tuvieron la mitad de las respuestas correctas en lectura (50%) y estrategias de enseñanza (54%), y solo un tercio de respuestas buenas en matemática (37%). Si a esto se suma que no existe un sistema de reclutamiento que garantice la contratación de buenos docentes, la calidad educativa se ve comprometida.

En el año 2016 se eliminó la obligatoriedad de que los docentes de preprimaria y primaria que obtuvieran menos de 60 puntos en la prueba diagnóstica no entraran a la nómina de elegibles para ocupar las plazas vacantes. Además, de los cinco criterios que se toman en cuenta, el de la prueba diagnóstica solo tiene un peso de 15 de los 100 puntos, con lo cual no se garantiza la contratación de los mejores candidatos. Para el nivel medio, aún no se ha podido aplicar el sistema de oposición por falta de un reglamento que norme el proceso.

Existe un serio problema de gestión, **debido a la falta de la figura del director en las escuelas**. Los directores de las escuelas primarias son electos por sus mismos compañeros, no existe una formación específica, ni carrera y mucho menos una remuneración diferenciada.

Adicionalmente, **los recursos financieros** destinados al MINEDUC han aumentado en los últimos años. El presupuesto devengado se multiplicó por 2.4 entre 2008 y 2018, pasando de Q5,793 millones en 2008 a Q13,990 millones en 2018. Asimismo, en relación con el presupuesto de todo el Estado, creció del 13.6% en 2008 al 18.6% en 2018. En el mismo periodo pasó del 2% al 2.4% del Producto Interno Bruto -PIB-. Cada vez el gasto en salarios ocupa una mayor proporción del presupuesto, dejando poco espacio para la inversión en otros rubros. El gasto en salarios con relación al presupuesto del MINEDUC pasó del 68% al 79% entre 2008 y 2018, habiendo alcanzado el 86% en 2016. Este crecimiento está relacionado con aumentos salariales que se han otorgado a través de pactos colectivos que aumentan de manera general los salarios sin tomar en cuenta el mérito.

Gráfica 4: Presupuesto general de egresos y presupuesto devengado por el MINEDUC (millones de Q y proporción)



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

## 2.2 ¿Cuáles son los principales desafíos a superar en educación y tecnología?

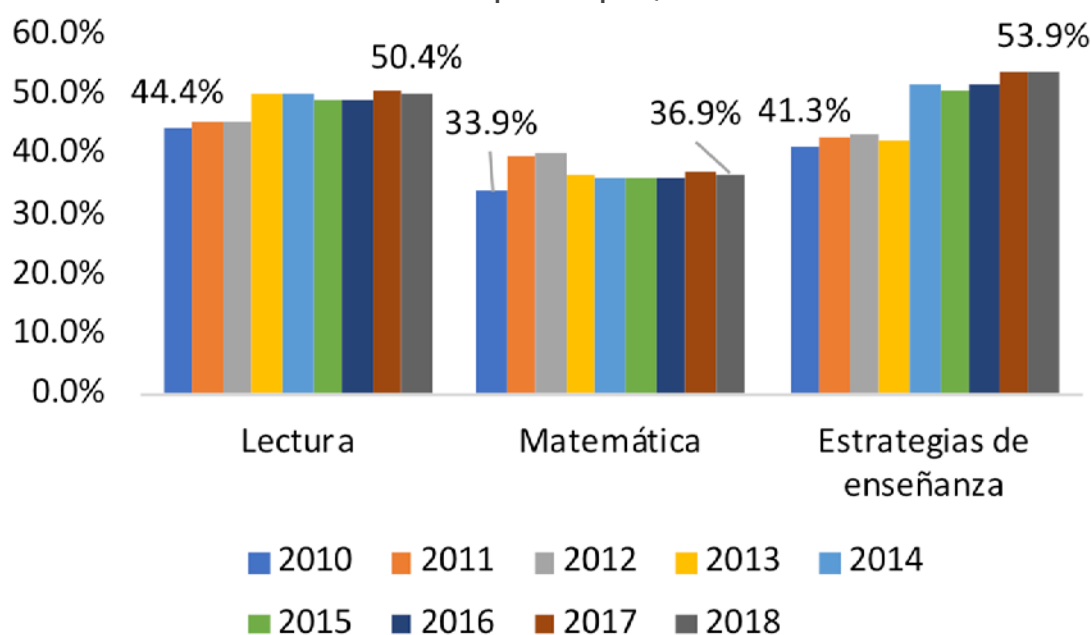
El sistema educativo de Guatemala afronta los desafíos de una baja calidad, poca cobertura, ausencia de una carrera diferenciada para los docentes y directores, falta de una cultura de mejora continua, ausencia de una política de tecnología en el aula como factor para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje y falta de una política concreta de mejora de la infraestructura educativa con recursos financieros suficientes.

El principal desafío a superar está relacionado a la calidad educativa y es la implementación de un sistema eficiente de **formación, reclutamiento y evaluación docente**, de tal manera que en el futuro se pueda hablar de una adecuada carrera docente que inicie con elevados estándares de formación, que tenga filtros adecuados en el proceso de

reclutamiento, un sistema de evaluación permanente, programas de formación en servicio vinculados al logro del aprendizaje en los estudiantes y sistemas de ascenso y remuneración cuya esencia sea el mérito.

Se debe abandonar la práctica recurrente en los últimos años de aumentos generalizados de los salarios por medio de pactos colectivos, pues estas negociaciones impiden la implementación de una carrera docente. Asimismo, se deben cumplir los demás requisitos que están normados para el cambio de escalafón, y no únicamente el tiempo en servicio. La prueba diagnóstica debe aumentar en importancia como requisito de contratación y volver al requisito del puntaje mínimo para estar entre la nómina de elegibles.

Gráfica 5: Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas de docentes optantes a plaza, 2010 a 2018

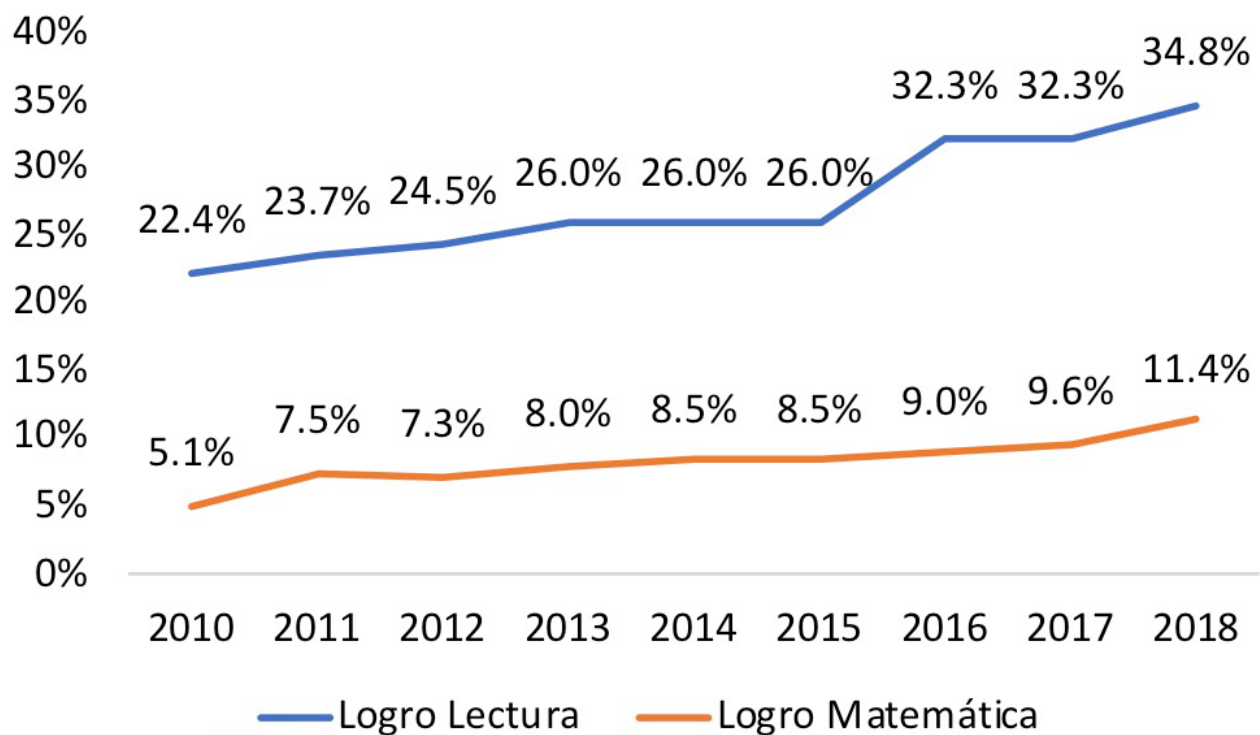


Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

El segundo desafío es la implementación de un **modelo para la mejora continua**. Esto implica que las evaluaciones de los docentes y de los estudiantes en los distintos niveles y grados se vuelvan a retomar. Hasta la fecha, solo la prueba de graduandos es la que se ha mantenido y se ha realizado todos los años, no así las evaluaciones de tercer grado del ciclo básico (que se hicieron por última vez en 2013) y las pruebas de primero, tercero y sexto primaria (que se realizaron por última vez en 2010 y 2014).

Las evaluaciones de los docentes optantes a plaza han perdido relevancia y es probable que en el futuro se descarten de una vez por todas, perdiéndose la oportunidad de ser un instrumento para la mejora de la calidad. Es necesario que los resultados de las evaluaciones de los estudiantes regresen a los establecimientos y que éstos se tracen metas anuales de mejora que incluyan programas de capacitación docente, infraestructura educativa y uso de tecnología en el aula, entre otros. Se debe prestar atención al cumplimiento de los 180 días de clase, y aún más, al cumplimiento de las horas efectivas de clase.

Gráfica 6: Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos graduandos, 2010 a 2018

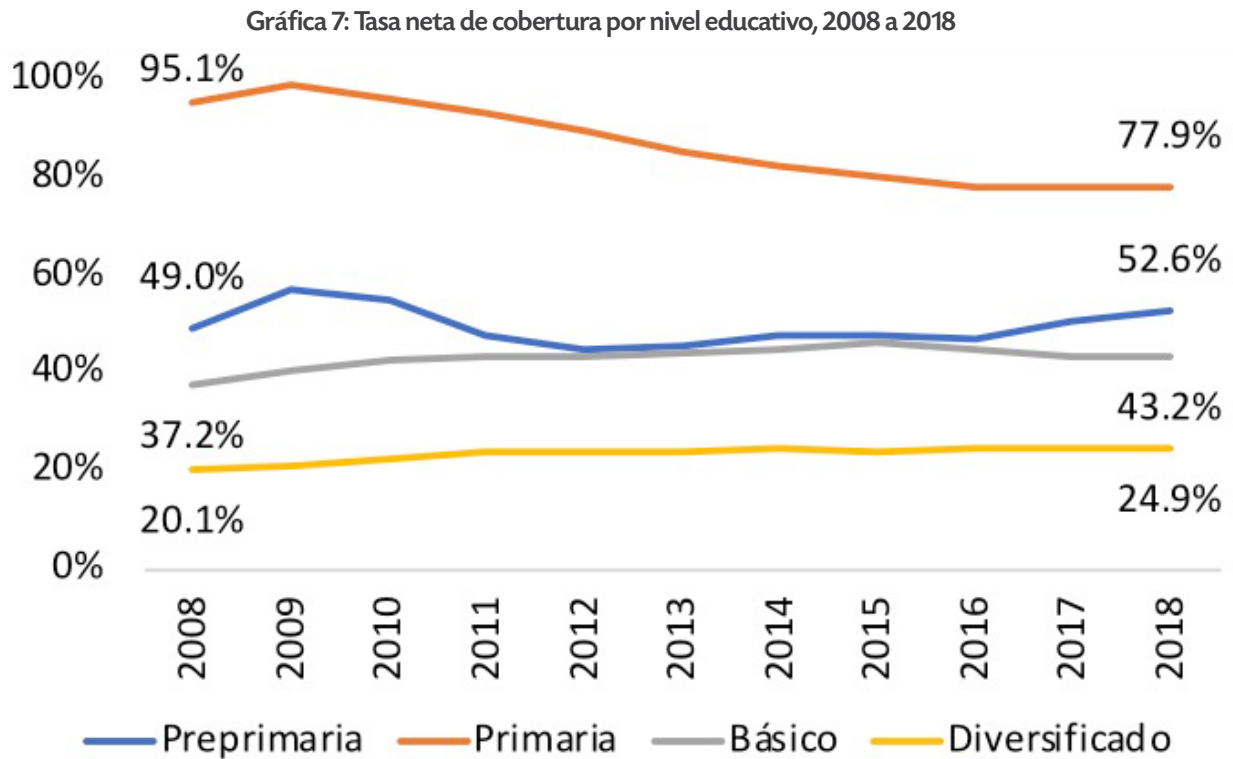


Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

Respecto a la cobertura educativa, es necesario recuperar la cobertura perdida en primaria y **aumentar la cobertura** de los demás niveles a través de estrategias diferenciadas. Es de resaltar que en la primaria se perdieron 17 puntos de cobertura a pesar que cada año se han dedicado más recursos a este nivel.

Es necesario diseñar proyectos de mejora de la infraestructura con base a un nuevo censo de infraestructura escolar, así como proveer recursos tecnológicos en el aula con la adecuada capacitación docente para que estos recursos sean usados como herramienta pedagógica.

En cuanto a los **servicios de apoyo**, es necesaria una política de fortalecimiento a las comunidades educativas para mejorar el desempeño de las Organizaciones de Padres de Familia, en particular en lo relacionado a la provisión de **alimentación escolar** y a la inversión de recursos en **remozamiento** de la infraestructura.



Fuente: CIEN, con base en datos de DIGEDUCA, MINEDUC.

## 2.3 Recomendaciones Priorizadas

### Corto plazo:

#### **1 Definir los sistemas de formación, reclutamiento y selección de docentes.**

Se ha identificado que el cambio de formación de los futuros maestros no cuenta con un sistema de mérito y no es competitivo. El MINEDUC paga a la universidad de San Carlos una cantidad importante de recursos al FID, sin embargo, no se tienen los resultados esperados. Por un lado, es cuestionable el pago por ser ambas instituciones estatales; por otro lado, es importante que los jóvenes que se beneficien de estos programas sean previamente evaluados para conocer sus capacidades, competencias y vocación con el fin de garantizar que al graduarse serán buenos docentes. Adicionalmente los que se gradúen deben de obtener una certificación del MINEDUC y debieran tener prioridad en el reclutamiento.

Debe mejorarse el proceso de formación fortaleciendo el pensum de estudios, estableciendo programas y procesos para elevar el nivel de los formadores de formadores, así como vincular de mejor forma la práctica docente a la parte teórica, pues aún no hay una evidencia de mejora en el aprendizaje de los estudiantes de primaria y preprimaria derivada de la reforma realizada.

Si el MINEDUC va a destinar recursos para formar a los futuros maestros, debiera de incluir otras universidades y coordinar con las mismas los contenidos y resultados que se desean. Se podría diseñar un sistema de becas para los jóvenes que tienen talento y capacidad y otorgar la beca al estudiante y que el escoja la universidad previamente certificada.

En el reclutamiento y selección de docentes se debe volver a establecer el requisito de la nota mínima de 60 puntos para estar en la nómina de elegibles, así como otorgar mayor ponderación al resultado de la prueba diagnóstica que actualmente solo tiene valor de 15 de los 100 puntos.

Se deben implementar prácticas de reclutamiento y selección que tomen en cuenta los mejores sistemas de recursos humanos (entrevista, clase modelo, etc.). Se recomienda implementar un sistema digital para apoyar los procesos de oposición y generar un mecanismo más eficiente y transparente de reclutamiento y selección. Es necesario sistematizar el proceso de selección por oposición para docentes de secundaria a partir de la reglamentación con base en el Acuerdo Gubernativo 188-2013. El esfuerzo que está haciendo MCC para apoyar en dicha implementación debe volverse una política generalizada.



## **2 Implementar la carrera del director de centro educativo.**

Es necesario formular una propuesta formal para institucionalizar la figura del director de centro educativo en primaria, secundaria (básicos: telesecundarias y NUFED), con un perfil que le dé relevancia como líder del equipo docente que busca alinear esfuerzos y actores para alcanzar los objetivos de aprendizaje y potenciar las oportunidades de los estudiantes y de los docentes a su cargo.

Los directores tienen una influencia enorme sobre la efectividad de las escuelas y de los docentes, y para fortalecer su liderazgo dentro de las escuelas se necesita profesionalizar la carrera directiva. Un primer paso positivo es el apoyo que se recibirá desde los asesores administrativos del SINAIE, pero esto es insuficiente. Se debe seguir hacia la implementación de una carrera directiva profesional para desempeñarse en el cargo de director de escuela, con evaluaciones periódicas, incentivos y buenas condiciones laborales. Se necesita avanzar hacia mecanismos de selección para los directores, plazos definidos de administración escolar y formación en liderazgo.

## **3 Establecer una política para la entrega de los programas de apoyo.**

Con el fin de que los programas de apoyo lleguen a todos los estudiantes del sector público, se deben implementar acciones al respecto, con base en la normativa vigente y buscando que los recursos sean ejecutados de forma transparente, que no se presten a corrupción y que no queden centralizados en las Direcciones Departamentales.

El acompañamiento y la orientación de las OPF en materia de inversión de los recursos para el logro de resultados, es muy importante, especialmente en el tema de alimentación escolar. Debe avanzarse en que todas las escuelas tengan su OPF.

Adicionalmente se sugiere fortalecer y mejorar el sistema de monitoreo en las escuelas que realiza la Dirección General de Monitoreo de la Calidad -DIGEMOCA-, e implementar un sistema de monitoreo externo a las escuelas con el fin de verificar que los programas de apoyo se están llevando y desempeñando efectivamente.

Es pertinente hacer un censo de infraestructura escolar que sea dinámico y se actualice en el tiempo. Esto permitirá definir prioridades, recursos y estrategias para la mejora (remozamiento), ampliación y construcción de nuevos establecimientos. Estos debieran obedecer a un modelo basado en la escuela que demanda el siglo XXI.



## Mediano plazo:

### **1 Fortalecer el acompañamiento pedagógico.**

Para un adecuado funcionamiento del SINAIE es importante que se vele por los siguientes componentes en el plan estratégico de educación: **a)** que exista una clara vinculación con el modelo de calidad y orientación hacia mejorar aprendizajes de los estudiantes y lograr reducir la repitencia, **b)** seleccionar y contratar a técnicos y profesionales del mejor nivel conforme a procesos de oposición, **c)** implementar un programa de retiro voluntario para supervisores del sistema antiguo, y **d)** asignar recursos que permitan su adecuado funcionamiento.

Es importante encontrar las mejores prácticas en las aulas e identificar cuáles son las variables claves para compartir con otras escuelas y ponerlas en práctica. Se recomienda estudiar los resultados de la educación bilingüe intercultural y constantemente hacer propuestas de mejora, tanto en la formación del maestro, metodologías, así como en los contenidos curriculares.

**2 Implementar una política de tecnología en las aulas.** Además de dotar de equipos tecnológicos a las aulas, es importante que los mismos sean entregados con una visión de ser herramientas para el proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo mismo, los programas de entrega de equipos deben incluir un componente de capacitación docente. Asimismo, se debe fortalecer la formación inicial docente y la formación en servicio en el uso de tecnologías de la información y comunicación como herramientas pedagógicas y para el desarrollo de competencias de los estudiantes.

Se sugiere estudiar las mejores prácticas a nivel mundial, conocer cómo evolucionará la tecnología y diseñar un plan que se pueda implementar en los próximos años en las escuelas públicas y en todo el sistema educativo.

La visión es que cada maestro y cada estudiante tenga un dispositivo personal que gradualmente se pueda dotar a los docentes, luego con los jóvenes en secundaria e inmediatamente con alumnos de primaria. Estos programas deben ser acompañados de un equipo técnico que genere contenidos, asesore a los maestros de cómo utilizarlos y equipos de apoyo para mejoras de hardware y mantenimiento del mismo.

### **3 Poner en práctica un sistema de mejoramiento continuo de la calidad.**

Se debe mantener los sistemas de evaluación tanto de los estudiantes como de los maestros, con el objeto de conocer las mejores prácticas y los desafíos más grandes a nivel de comunidad y en el caso de la evaluación de graduandos, a nivel de establecimiento.

Los resultados debieran ser discutidos en las instituciones educativas y deben establecerse metas de mejora anuales y de mediano plazo. El MINEDUC podría apoyar a las instituciones tanto del sector público como privado y a los maestros en capacitaciones para la mejora del maestro. En conjunto con el Programa Educativo Escolar y los padres de familia y los alumnos, se debe lograr un compromiso para la mejora continua.

También se recomienda que de forma gradual se vincule el resultado de la prueba de graduandos a la obtención del título del MINEDUC.

Se sugiere crear un sistema de acreditación de centros que certifique un estándar previamente establecido. Estos podrán hacer una prueba inicial, establecer la brecha y diseñar un plan para mejorar su nivel. Esta información permitirá a los padres de familia tener el conocimiento del nivel de los distintos centros educativos.

## ○ Largo plazo:

### 1 Aumentar la cobertura de la educación media por medio de programas de becas.

La ampliación de la cobertura del ciclo básico y diversificado puede lograrse asignando recursos a becas para estudiantes talentosos, pero de escasos recursos para que cursen programas de estudios en diversas instituciones educativas de todos los sectores.

Estos programas deben diseñarse de tal forma que financien todos los gastos escolares, más allá de la matrícula, útiles escolares o materiales, incluso alimentación y hospedaje, tal como ya se hace actualmente a pequeña escala. En algunos casos deben incluirse becas de transporte, pues diversos estudios han demostrado que para los estudiantes del sector público uno de los mayores gastos es el transporte y podría ser un factor de deserción, principalmente en el nivel medio de educación, en donde no existe cobertura en áreas rurales y los estudiantes tienen la necesidad de viajar.

Es importante que se realicen las siguientes acciones: **a)** acreditar los centros escolares que pueden participar en el programa de becas, **b)** crear un manual que contenga cómo opera el sistema de becas -reglas claras que premien la excelencia-, **c)** definir en qué departamentos se otorgarán estas becas, **d)** un plan de expansión, **e)** presupuesto anual, **f)** sistema de monitoreo y seguimiento y **g)** asignación de recursos.

Se puede iniciar un plan piloto con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-, institución que tiene el diseño de un proyecto que no se ha podido llevar a cabo. Si se tiene éxito, esta institución podría ser decisiva en el aumento de la cobertura de la educación diversificada y técnica del país.

### 2 Tomar decisiones con base a evidencia para mejorar la calidad educativa.

Contratar a los mejores docentes y promoverlos en una carrera docente basada en el mérito. Los aumentos salariales deben estar vinculados al desempeño y no negociarse a través de pactos colectivos.

La calidad educativa depende principalmente de los conocimientos y habilidades del docente, por lo tanto, la mejora en la calidad educativa pasa por lograr que los mejores docentes sean contratados y promovidos a través de una carrera docente basada en el mérito.

Estudios demuestran que los docentes sujetos a mecanismos que fomentan la meritocracia tienen un mayor impacto sobre los aprendizajes de sus estudiantes. La carrera docente debe incluir un correcto proceso de selección, evaluación del desempeño, y un periodo de prueba al inicio del servicio docente, entre otros. Los ascensos en el escalafón deben cumplir con la normativa vigente que establece el cumplimiento de requisitos más allá del tiempo en servicio y los aumentos del salario deben estar vinculados al desempeño y no negociarse a través de pactos colectivos que otorgan aumentos generalizados.

Una carrera docente también debe ser capaz de ofrecer nuevas oportunidades profesionales, con distintos roles en la escuela: docentes mentores, asesores educativos, directores, etc., y con requisitos tales como encontrarse en los escalafones superiores de la carrera magisterial.

Para garantizar la calidad docente una herramienta valiosa es la certificación de docentes, pero ésta aún no se ha convertido en una política pública. La DIGEACE ha certificado docentes en áreas específicas, como matemática, pero aún no es un procedimiento que llegue a un número significativo de maestros.

La coordinación con las universidades que forman maestros es sumamente importante. El MINEDUC debiera trabajar en conjunto los contenidos, perfiles de ingreso y egreso de los docentes, competencias y capacidades.

Es necesario realizar una evaluación de las escuelas y los docentes bilingües interculturales para evaluar los avances y desafíos luego de varias décadas de su puesta en marcha.

Muy importante lograr una coordinación entre los colegios y escuelas con el sector productivo con el fin de que se trabaje en el diseño de la escuela del siglo XXI. Debe explorarse modelos de otros países y programas dirigidos a jóvenes que fomenten la empresarialidad y el emprendimiento.

El MINEDUC debe coordinar con el Ministerio de Economía y otras instituciones los contenidos curriculares y la preparación de jóvenes que están fuera de la escuela para lograr por un lado crear programas masivos de capacitación y por el otro insertarlos en el campo laboral, empatando la oferta y la demanda.

### **3 Implementar un modelo de educación descentralizado.**

Se debe aprovechar lo establecido en la Constitución de la República, en la Ley General de Descentralización y en la Política de Descentralización para transferir capacidades al nivel municipal. Debe tomarse en cuenta cómo lo han llevado a cabo otros países, donde previo a transferir las capacidades, se hace un estudio del costo por alumno atendido y se exigen ciertas competencias de parte de la municipalidad, para su transferencia. Es necesario realizar un estudio de esas competencias, análisis legal e ir certificando municipios que tengan las capacidades y la voluntad de administrar el servicio. Se podría iniciar con unos municipios piloto y luego llevarlo a escala.

Un país tan diverso, con una geografía tan compleja y distintas regiones con necesidades tan distintas demandan diversidad para obtener resultados.

En este documento no se abordan todos los sistemas de gestión pública ya que estos son similares para otras instituciones. El MINEDUC no puede seguir con una gestión centralizada y obsoleta. La modernización del sistema de contrataciones y de contraloría, como la del presupuesto y el servicio civil son impostergables.

# Propuesta Complementaria

La tecnología ha penetrado la vida diaria de las personas más allá de lo que muchos perciben. Con la consolidación del Internet de las Cosas (Internet of Things), en muchos países ya es algo cotidiano que las personas le hablen a su teléfono inteligente y le pidan que instruya a la lámpara de su casa que encienda la luz, previo a su llegada al hogar. La realidad para la gran mayoría de guatemaltecos, sin embargo, dista mucho de estas circunstancias.

Las investigaciones aún no han permitido confirmar que la tecnología mejore la calidad de la educación. Sin embargo, es evidente que la tecnología sí es un diferenciador en el éxito de los países que han logrado cambiar su realidad. Países como Corea del Sur y los Emiratos Árabes Unidos -EAU- evidencian el impacto de la tecnología para apuntalar los esfuerzos por un crecimiento económico que les han permitido convertirse en líderes mundiales. Seúl es considerada una ciudad líder en inmersión digital y de las más avanzadas tecnológicamente en el mundo. Sin embargo, en la década de los 1960, Corea del Sur era un país dependiente en la producción agraria. En los EAU, Dubái ha atraído más de US\$21 billones en inversión extranjera en tecnología en tres años. Los planes de la nación incluyen desarrollar el primer asentamiento en el planeta Marte en los próximos 100 años e invertir US\$2 billones en investigación y desarrollo. De ser una nación nómada en el desierto, Dubái es ahora considerada una de las diez mejores ciudades del mundo para vivir.

En estos países los avances tecnológicos y la integración de la tecnología en la educación han ido de la mano. En el plan estratégico del Ministerio de Educación de los EAU, Ciencia, tecnología e innovación es uno de los cinco pilares fundamentales alrededor de los cuales se estructura su visión a futuro. A través de este pilar, el Ministerio busca desarrollar una sociedad que es impulsada a su vez por la ciencia, la tecnología y la innovación.

La tecnología no trae bajo los brazos la solución a los problemas educativos. Sin embargo, su ausencia del aula aumenta la brecha en el desarrollo entre los países que no aprovechan sus beneficios y aquellos para quienes la tecnología es parte del día a día en el aula, así como lo son los pupitres, la pizarra o los libros de texto.

Siendo un elemento más de la educación moderna, la tecnología debe ser vista desde un enfoque holístico, definiendo cómo se relaciona e integra con educadores comprometidos, programas y modelos pedagógicos que se benefician del acceso a recursos que permite al estudiante y para quienes la interactividad se convierte cada día más en un factor imprescindible para el aprendizaje. Así pues, la tecnología no puede ser vista como una pantalla que sustituye al docente y los libros de texto, sino como un recurso que se modela al uso que los docentes le dan en el aula, estructurando actividades de investigación, colaboración y aprendizaje independiente alternativamente.

Así como en la actualidad los libros de texto se distribuyen bajo un modelo de uno por estudiante, dispositivos de bajo costo, pero alta capacidad como las tabletas deben encontrar el mecanismo para convertirse en una herramienta fundamental en el aprendizaje de los niños y adolescentes de Guatemala. La amplia gama de recursos educativos, libros digitales, software interactivo para aprendizaje de materias fundamentales y más aún, el acceso a la amplia biblioteca en el Internet y a foros y grupos de discusión, pasarán a formar parte vital del sistema educativo en Guatemala y le abrirán las puertas a su población a mayores y mejores oportunidades de desarrollo personal, profesional y comercial.

## **En busca de una nueva escuela para el siglo XXI:**

Guatemala debe alcanzar cobertura en todos los niveles educativos, principalmente en aquellos en donde se reportan índices bajos y que inciden en los deficientes indicadores de rendimiento académico. Se debe de proponer una modalidad educativa que tenga impacto directo en la satisfacción de las necesidades de los estudiantes y en donde todos los miembros de la comunidad educativa participen en la priorización de sus propios intereses.

Uno de los niveles que requieren especial y urgente atención es el nivel preprimaria, prioritariamente en el área rural. La incorporación de todos los niños y niñas en edad preescolar al sistema educativo sigue constituyendo un desafío para el sistema escolar guatemalteco. Este nivel representa un predictor del éxito escolar en el nivel primario, el reto es lograr que la mayoría de los niños en la edad correspondiente puedan acceder a la escuela y con ello prevenir las tasas de fracaso y deserción en el nivel primario.

En las áreas rurales con predominante población indígena hablante de un idioma maya, se debe de dar prioridad a la contratación de docentes bilingües y capacitarlos para la aplicación de metodología bilingüe, principalmente en los primeros grados del nivel primario y preprimario.

Para ampliar la cobertura en el nivel preprimario, se debe de enfrentar al patrón cultural de las familias y desarrollar una estrategia de sensibilización para que los padres de familia envíen a sus hijos a la escuela entre los 5 y 6 años de edad.

Otro factor que requiere atención especial para la cobertura de este nivel educativo es la cantidad y preparación de docentes especializados, principalmente en modalidad bilingüe.

Para lograr que más niños ingresen al nivel preprimario en áreas lejanas en donde se carece de cobertura en este nivel y por ende también en los otros niveles, es necesario innovar las actuales prácticas de gestión y administración de la escuela, para ello no se puede pretender realizar innovaciones en el modelo educativo actual. Se propone la creación de una nueva escuela para el siglo XXI, con un modelo en donde la escuela se gestiona de manera descentralizada, con participación de socios estratégicos que pueden o no ser del sector privado. En la propuesta de este modelo la escuela puede ser administrada por los integrantes de la comunidad, sean o no padres de familia, debe de ser un requisito indispensable es pertenecer a la comunidad en donde funcione el centro escolar.

## **Objetivos:**

- a) Mejorar sustantivamente la cobertura.
- b) Lograr calidad educativa.
- c) Promover la participación de padres y madres de familia como responsables de la educación de sus hijos.
- d) Lograr la participación activa de las autoridades locales.
- f) Fortalecer la organización comunitaria para lograr el desarrollo integral de las comunidades.
- g) Lograr la efectiva descentralización de la gestión educativa.
- h) Identificar, calificar y certificar a socios estratégicos con experiencia en gestión escolar.
- i) Distribuir las funciones y compartir responsabilidades con padres de familia, autoridades locales, dependencias del MINEDUC y otros socios estratégicos.

La nueva escuela del siglo XXI, propone para su funcionamiento desarrollar varios ejes o componentes indispensables para lograr el impacto deseado. La clave del éxito es el compromiso y la decisión de todos los protagonistas para imaginar el cambio y ponerlo en marcha. También, es importante que sus actores, desde las escuelas, hasta las autoridades y los ministerios, ayuden a sentar las bases para un proyecto educativo innovador y flexible en donde el centro de atención sea el alumno tomando en cuenta aspectos arraigados de la cultura escolar, que no han cambiado sino más bien han permanecido por años en la historia y por eso mismo, difíciles de cambiar.

Por estas razones es importante plantear un proyecto de innovación donde se piense de manera global en nuevas formas para una escuela que ni resiste, ni se adapta: crea, renueva, gesta una pedagogía donde los estudiantes y sus aprendizajes son protagonistas principales.

**Estos componentes se pueden identificar de la siguiente manera sin necesariamente priorizar su importancia.**

- 1) Organización y participación de padres de familia y otros miembros de la comunidad.
- 2) Sistema de evaluación y contratación de directores y docentes.
- 3) Sistema de seguimiento, acompañamiento y evaluación para los directores y docentes de centros escolares.
- 4) Sistema de capacitación y acompañamiento para asegurar el buen funcionamiento de la organización de padres de familia.
- 5) Cambio curricular.
- 6) Redefinición de los espacios y arquitectura.
- 7) Rol del alumno.
- 8) Recursos financieros para la implementación del modelo (Gobierno central y municipal).
- 9) Sistema para la entrega de los servicios de apoyo.
- 10) Sistema de rendición de cuentas.

Para la implementación del modelo se propone elaborar un plan dividido en fases, que incluya un cronograma, propuesta de una estructura organizativa para la ejecución del programa y un presupuesto estimado para iniciar con una prueba piloto. Todos los criterios técnicos y administrativos para la ubicación de la prueba piloto deben de desarrollarse por un equipo multidisciplinario, conocedor de la realidad educativa del país.

En la propuesta del plan se debe de considerar que a medida que se atiende a alumnos en los primeros niveles, se deberá gradualmente considerar el incremento de los siguientes grados para asegurar que los alumnos tengan la oportunidad de continuar su educación en todos los niveles educativos, siempre y cuando se den las condiciones necesarias en cantidad de alumnos y disponibilidad de recursos para su implementación.





**Con una economía activa  
e infraestructura...  
Hacia más y mejores empleos.**

### 3.1 ¿Cuáles son los principales problemas?

La economía crece poco y el empleo formal menos. Cuando se compara el crecimiento neto en el empleo formal (descontando la tasa de crecimiento poblacional) y el crecimiento económico, se observa cómo la capacidad de generación de empleo formal se ha reducido a lo largo del tiempo. Este patrón de comportamiento resulta particularmente preocupante si se espera que el crecimiento económico, por sí solo, resuelva el problema de la poca capacidad de creación de empleo formal.

De mantenerse este comportamiento a futuro, aunque la economía creciera a tasas mayores no habría que esperar que el empleo responda de manera similar. Históricamente, la relación entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal ha sido relativamente baja, un crecimiento de 1% en la tasa de crecimiento provoca que el empleo formal crezca a una tasa de 0.56%.

La capacidad de respuesta varía a lo largo del tiempo y a través de los sectores económicos, observándose que, con el paso del tiempo, los sectores productivos cuya producción compite en los mercados internacionales (bienes transables) crecen utilizando cada vez menos empleo formal; los sectores cuya producción se orienta al mercado interno (bienes no transables) son los que muestran un poco más de potencial de generación de empleo.

Tal como lo muestra la **Tabla 1**, abajo, la estructura productiva actual refleja la limitada capacidad de creación de empleo formal existente. Sobre todo, el hecho que el sector de los transables ha logrado crecer durante los últimos treinta años sin demandar más empleo (el signo negativo en las casillas correspondientes indica que el empleo formal se ha reducido en dichos sectores).

Tabla 1: Elasticidad Empleo Formal-Crecimiento Económico, Sector Transable y No Transable

|             | TRANSABLES | NO TRANSABLES |
|-------------|------------|---------------|
| 1961 - 1981 | 2.29       | 0.83          |
| 1982 - 1990 | 1.66       | 1.62          |
| 1991 - 2004 | -0.24      | 1.19          |
| 2005 - 2017 | -0.03      | 1.21          |

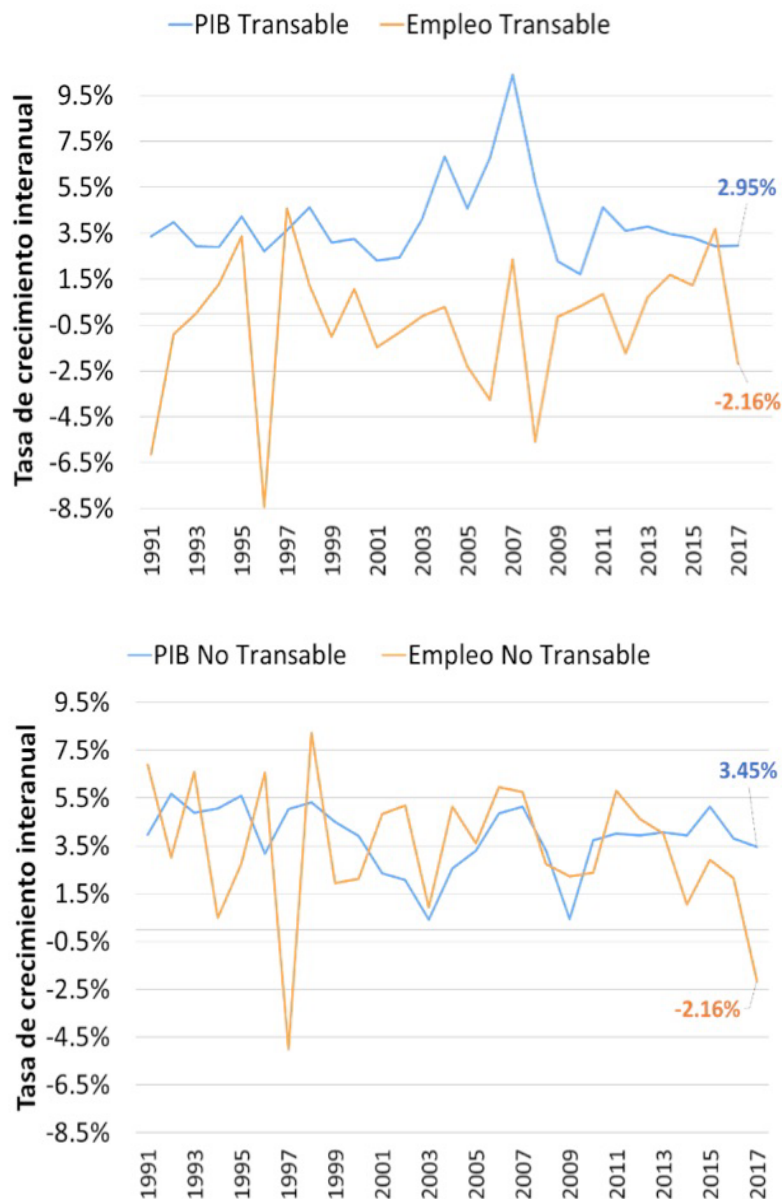
Fuente: IGGS y Banguat.



Los sectores con mayor potencial de creación de empleo formal necesitan atención especial. Como se puede observar en la **Gráfica 1**, en el sector transable (arriba) el crecimiento del empleo formal tiene un menor grado de respuesta que el no transable (derecha) ante un aumento en sus niveles de producción. Durante los últimos treinta años, el sector transable ha crecido utilizando cada vez menos

empleo formal, mientras que el no transable hace lo contrario. Situación preocupante si se considera que países pequeños y pobres, como Guatemala, no pueden basar su estrategia de desarrollo y creación de empleo formal en sectores productivos orientados hacia el mercado doméstico, limitados por el tamaño de la población y su poder de compra.

**Gráficas 8 y 9: Crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) y empleo formal 1991-2017, Sector Transable y No Transable**



Fuente: IGGS y Banguat.

El comportamiento anterior se debe en gran parte a los elevados salarios mínimos relativos existentes en el país, los cuales alcanzan tales niveles que podrían catalogarse como “Maxi Salarios Mínimos”, valores por encima del 60% del ingreso per cápita del país; el nivel que registra este indicador en Guatemala – Ver Tabla 2- resulta ser excesivamente alto en términos relativos internacionales y absolutos domésticamente.

Un nivel tan elevado reduce la cantidad demanda de trabajo por parte de las empresas y repercute negativamente sobre el nivel de “empleo asalariado, estimulando la informalidad, en la medida que muy pocos trabajadores son los que ganan el mínimo al fijarse en un valor por sobre las posibilidades económicas y productivas de las empresas.

Tabla 1: Elasticidad Empleo Formal-Crecimiento Económico, Sector Transable y No Transable

| PAÍS        | US\$ NOMINAL | PAÍS        | %PIB PER CÁPITA |
|-------------|--------------|-------------|-----------------|
| Panamá      | 744          | México      | 17.8            |
| Costa Rica  | 468          | Costa Rica  | 47.5            |
| Guatemala   | 384          | Panamá      | 59.2            |
| Honduras    | 371          | El Salvador | 81.8            |
| El Salvador | 300          | Nicaragua   | 97.2            |
| Nicaragua   | 179          | Guatemala   | 103             |
| México      | 138          | Honduras    | 160.9           |

Fuente: IGGS y Banguat.

## 3.2 ¿Cuáles son los principales desafíos por superar?

De los casi siete millones de personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa – PEA – existen 4.01 millones de personas que trabajan como asalariados. Sin embargo, sólo 1.31 millones de ellos están registrados como **trabajadores formales en el seguro social**. Otros 750 mil laboran hoy en los E.U.A. y aportan más del 11% del PIB. Durante el último medio siglo, Guatemala ha experimentado múltiples cambios en su estructura productiva; a pesar de importantes avances, el país ha sido incapaz de articular una estrategia de desarrollo de largo plazo cuyo objetivo sea mejorar los ingresos de la población por medio de oportunidades de empleo más productivas, mejor remuneradas y con protección social.

Esta **desarticulación en materia de la estrategia de desarrollo** queda manifiesta al considerar las bajas tasas de crecimiento del país, con relación al crecimiento poblacional; los bajos niveles de inversión totales y por trabajador; la baja contribución de la productividad al crecimiento, y; la escasa capacidad de la estructura económica para generar empleos más productivos y formales a gran escala.

El cúmulo de **factores negativos estructurales**, legales, institucionales, regulatorios y productivos que ha experimentado el país durante los últimos 50 años ha cobrado su factura a la capacidad de generación de empleo productivo y formal del país, sobre todo en los sectores con ventajas comparativas para hacerlo. Una situación que no se superará por sí sola, incluso si se lograra elevar las tasas de crecimiento e inversión; la productividad de los factores; la eficiencia de las instituciones del estado; el nivel educativo de la fuerza laboral; la calidad y cantidad de infraestructura productiva, y; la seguridad y certeza jurídica sobre las inversiones.

Si bien todo esto ayudaría, pudiera resultar insuficiente para generar oportunidades de empleo productivo y formal para la gran mayoría de la población mientras no exista una transformación productiva orientada a aprovechar la abundancia relativa de mano de obra.

La **estructura productiva actual** se adaptó a acumulación de factores negativos y a la desarticulación de una estrategia de desarrollo, orientándose hacia sectores menos intensivos en el uso de mano de obra. Utilizando procesos productivos y tecnologías ahorradoras de mano de obra; sustituyendo mano de obra por capital, y; orientando su producción hacia el mercado doméstico. Afrontar con éxito el desafío de la generación masiva de empleo productivo, formal y mejor remunerado requiere de una transformación productiva. Que se oriente a promover actividades económicas intensivas en el uso de mano de obra; con capacidad de absorber grandes cantidades de trabajadores poco calificados; que permita una mejora continua de la productividad laboral; cuya producción se dirija a los mercados internacionales, y; se dediquen a la producción de bienes y servicios con creciente valor agregado.

Mientras esto no ocurra, las **válvulas de escape** seguirán siendo las mismas: informalidad para la inmensa mayoría (más de 4.6 millones de personas en 2017) y emigración para un reducido número de personas (cuyo envío de remesas en 2018 fue equivalente al 11.8% del PIB y al 84.5% del ingreso de divisas por la exportación de bienes y servicios).

## 3.3 Recomendaciones Priorizadas

### ○ Corto plazo:

**1 El reto de la generación masiva de empleo formal demanda la transformación productiva del país.** Este objetivo implica modificar los incentivos económicos actuales a favor de las actividades con alto potencial de generación de empleo formal. Para ello no basta con reformas generales que busquen mejorar la productividad agregada de la economía y su tasa de crecimiento. Hace falta también generar condiciones habilitantes específicas para sectores como la manufactura ligera, los servicios intensivos en mano de obra y agricultura intensiva en mano de obra de alto valor agregado. El desarrollo de los sectores se tiene que reflejar en mejoras en la productividad laboral de manera sostenida y en aumentos en el valor agregado de los productos, que tienen la capacidad de comercializarse a nivel internacional.

**2 Asegurar costos laborales competitivos y predecibles en el tiempo.** En función de la importancia que tiene garantizar la creación de empleo, es imprescindible promover reformas que garanticen la competitividad de los costos laborales respecto de los más cercanos competidores, así como la certeza en la evolución de este costo a lo largo del tiempo. Para ello, se requiere modificar el mecanismo y frecuencia con que ahora se fijan los salarios mínimos en función a criterios técnicos e independencia de intereses políticos. Asimismo, es importante avanzar en la flexibilización de las regulaciones laborales, procurando generar condiciones que garanticen la certeza jurídica de las nuevas reglas, así como su estricto cumplimiento.

### ○ Mediano plazo:

**1 La creación de condiciones habilitantes para sectores estratégicos conlleva desarrollar una estrategia de desarrollo industrial.** Tal estrategia incluye el desarrollo de nuevos regímenes de incentivos, sujetos a metas de desempeño y acordes con la normativa internacional; reformar el sistema aduanero para apuntalar la orientación exportadora de la estrategia; priorizar la construcción de obras de infraestructura productiva para los sectores estratégicos; focalizar las intervenciones de gobierno en zonas geográficas estratégicas, con alto potencial logístico o dotación de materias primas.

**2 Eliminar, racionalizar y alinear la regulación económica.** La regulación económica no debe ser un obstáculo para el desarrollo, para ello hay que reducirla al mínimo necesario y rediseñarla en función al principio de “oponer la menor resistencia” al funcionamiento del sistema económico, así como alinearla con relación al objetivo de generar empleo.

### ○ Largo plazo:

**1 Desarrollo de Zonas Económicas Especiales.** Focalizar las reformas e incentivos a los sectores que se busca priorizar, garantizando circunstancias que les permitan competir internacionalmente, en áreas delimitadas que ofrezcan condiciones óptimas para promover la generación de empleo formal, atracción de inversiones, cumplimiento de la regulación y costos laborales competitivos.



# Con seguridad y justicia...

## Hacia una vida plena, tranquila y en paz.

Dirigiéndonos al fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia criminal, mejorando sus procesos y eficiencia, contando con datos, evaluaciones y planificación. Implementando un modelo penitenciario con una nueva visión para su gestión. Fortaleciendo los procesos de la carrera profesional de la policía y los profesionales del sector desde el reclutamiento de su personal, ascensos y formación en servicio.

## 4.1 ¿Cuáles son los principales problemas?

Los datos muestran que, contrario a lo que sucede con otros indicadores sociales como educación o salud, en seguridad ciudadana se han logrado avances importantes en los últimos diez años.

Una encuesta realizada por CID-Gallup donde se pregunta a los entrevistados si alguien en su hogar ha sido víctima de algún delito en los últimos cuatro meses arroja que la victimización se redujo del 32% de los hogares en 2010 a 18% en 2019. Asimismo, la tasa de homicidios bajó de 46.4 por cada 100 mil habitantes en 2008 a 22.4 en 2018, una reducción que influyó en que el país saliera de la lista de los diez países más violentos del mundo. Los registros de denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión han aumentado, lo cual muestra que este delito se convirtió en un problema real para los guatemaltecos.

Es preciso mencionar que aún no se publican los resultados de una encuesta de victimización realizada en años recientes, lo cual daría más información respecto al comportamiento de la victimización en el país y serviría de base para futuras encuestas con las que se pueda complementar los registros administrativos de denuncias.

Los indicadores de seguridad ciudadana y justicia criminal dependen de muchos factores así como del actuar de varias instituciones, es por ello que el análisis y el abordaje de las estrategias para su mejora debe realizarse bajo un enfoque interinstitucional. Para este documento se investigó el funcionamiento de la Policía Nacional Civil -PNC-, el Sistema Nacional de Inteligencia, la Investigación Criminal, la regulación de los Servicios de Seguridad Privada, el Sistema Penitenciario, y las instituciones del sector de justicia criminal (Ministerio Público -MP-, Organismo Judicial -OJ-, Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP- e Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-).

Gráfica 10: Cantidad y tasa de homicidios en Guatemala, 2008 a 2018



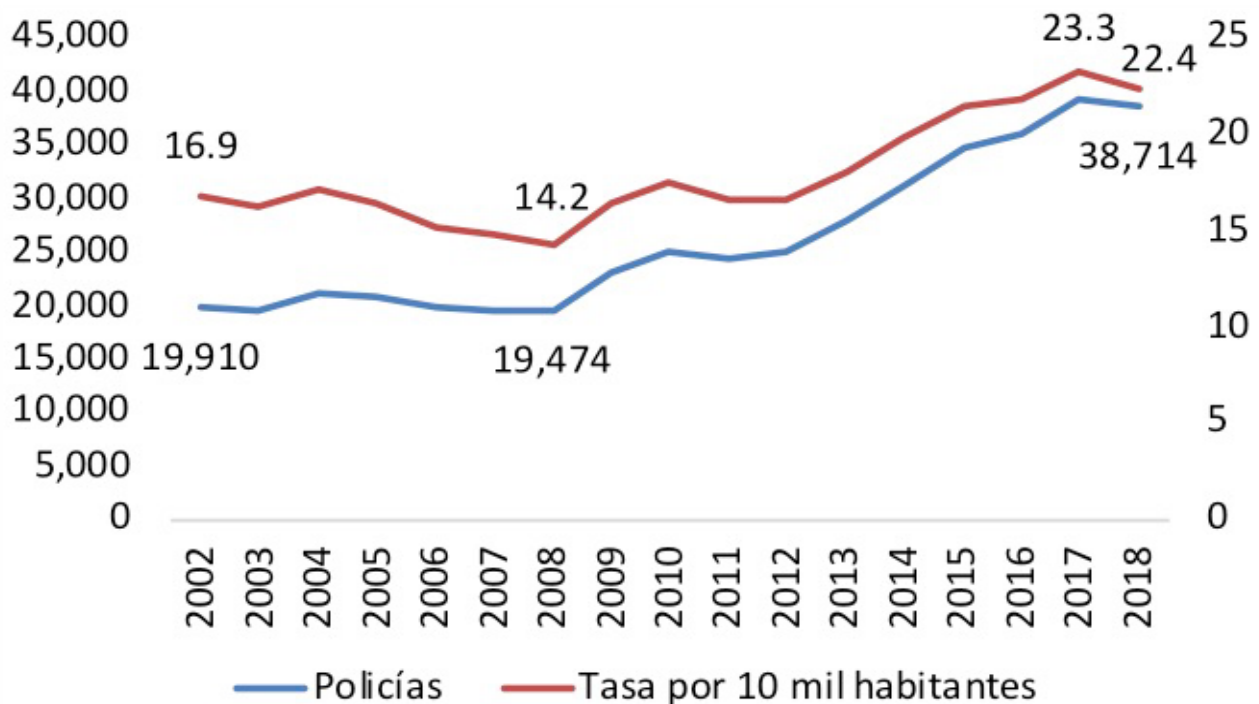
Fuente: CIEN, con datos de la PNC e INE.



En la PNC hubo un aumento considerable en la cantidad de agentes pasando de 19,470 en 2008 a 38,700 en 2018 lo que equivale a tasas por cada 10 mil habitantes de 14.2 en 2008 y 22.4 en 2018. Esto se logró con la graduación de varias promociones en las distintas sedes de la academia, aunque se observa un descuido en el reclutamiento y en los procesos de ascenso. La agenda de seguridad también debe considerar como un tema sustantivo el Sistema Nacional de Inteligencia (estratégica, criminal y militar), para lo cual es necesario fortalecer el trabajo de las instituciones a cargo.

La Investigación Criminal es necesaria en el sistema de seguridad y justicia, pues es una herramienta para reducir los índices de delincuencia e impunidad. Es la base del éxito de la persecución penal. En este ámbito, se observa una disminución de las capacidades debido a que en el año 2018 se redujo en 220 la cantidad de investigadores de la PNC destinados a esta tarea al pasar de 3,920 a 3,970 los agentes asignados a la División Especializada de Investigación Criminal -DEIC-.

Gráfica 11: Cantidad y tasa de policías por 10 mil habitantes

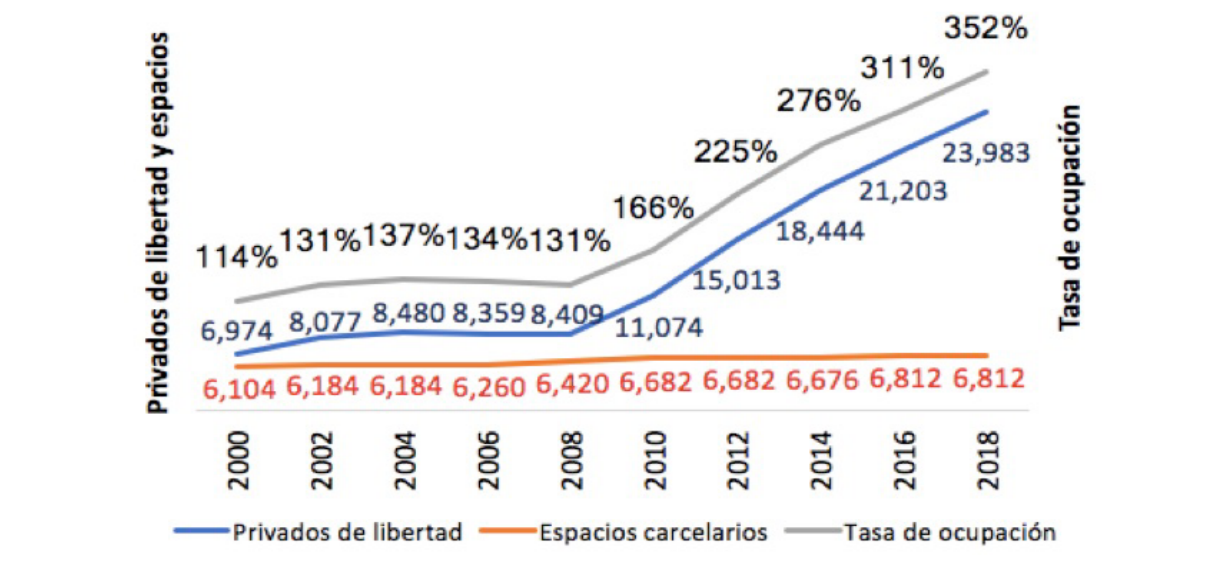


Fuente: CIEN, con datos de la PNC.

En relación a los servicios de seguridad privada es la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada -DIGESSP- del MINGOB la encargada de su regulación. A la fecha aún hay 52 empresas que operan bajo el antiguo esquema previo a que entrara en vigencia la Dirección, con lo cual se observa un incumplimiento de la norma que establecía que lo deberían haber hecho en un periodo de entre 6 meses y un año desde su entrada en vigencia.

Respecto al Sistema Penitenciario se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, pero no una ampliación de la capacidad carcelaria acorde a las necesidades. La tasa de ocupación en diciembre de 2018 era 350%, aún cuando se cuenta con la tasa de prisionalización más baja de la región: 141 privados de libertad por cada 100 mil habitantes.

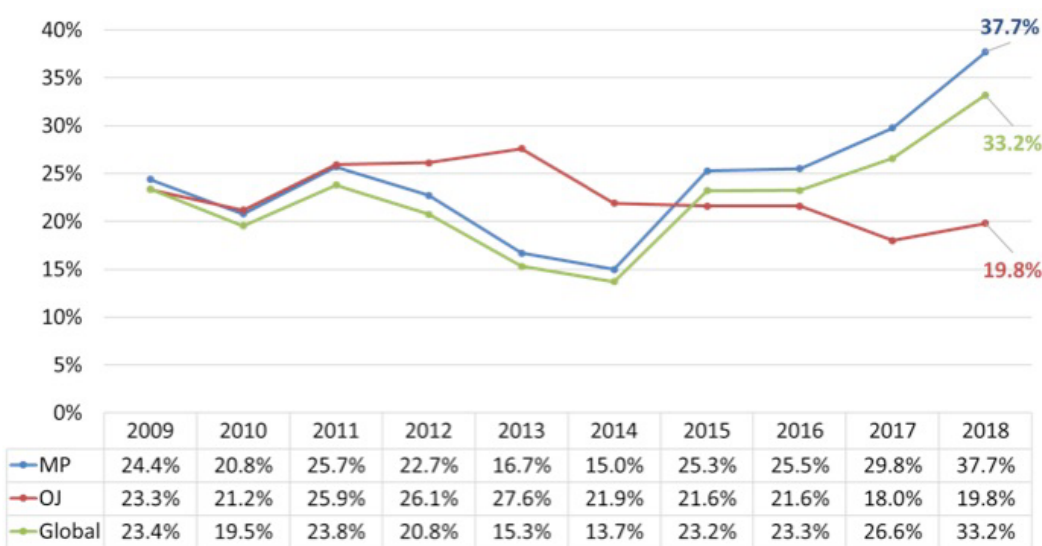
Gráfica 12: Privados de libertad, espacios carcelarios y tasa de ocupación



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

Por último, las mediciones del Flujograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema, en 2018 se le dio salida a 33. La tendencia de las instituciones muestra que la eficiencia ha mejorado en el MP, pero ha empeorado en el OJ.

Gráfica 13: Eficiencia global y eficiencias totales MP y OJ (2009-2018)



Fuente: elaboración propia utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.



## 4.2 ¿Cuáles son los principales desafíos por superar el sistema de seguridad ciudadana y justicia criminal?

En la *Academia de la PNC* se observa que, debido a los procesos constantes de formación, su capacidad instalada no ha sido suficiente para la calidad en el proceso de reclutamiento de los nuevos agentes, pues se ha descuidado la verificación de la documentación presentada, los exámenes médicos y físicos de los aspirantes y las visitas domiciliarias que debieran realizarse para conocer el entorno en el que estos han vivido. En relación con la carrera policial, recientemente se realizaron ascensos que obviaron los procesos de convocatoria abierta y cursos de formación. A ello se suma un tema crucial en el despliegue de la institución: solo un 15% de las sedes policiales está en instalaciones propias, con lo cual no se pueden realizar inversiones en infraestructura, siendo esto un impedimento para el bienestar de los agentes.

El *Sistema Nacional de Inteligencia* carece de un reglamento en el que se establezcan funciones de coordinación interinstitucional, la cual es necesaria para su adecuada articulación. Asimismo, aún falta mucho para que la DIGICI asuma el rol que le corresponde en el análisis estratégico de la inteligencia criminal. Por otra parte, no se cuenta con una carrera del servidor público en inteligencia, a pesar de que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad así lo establece.

En la *Investigación Criminal*, aunque en 2017 se emitió su reglamento interno y en 2018 se aprobó el manual de organización, la DIGICRI aún no ha sido constituida en pleno y desde mediados de 2018 no cuenta con director. No existe una metodología para la recopilación de la información y aún hay desafíos en la coordinación institucional para lograr un modelo articulado. Tampoco se cuenta con una carrera específica para el servidor público de las distintas instituciones que realizan investigación criminal.

Respecto a la regulación de los *servicios de seguridad privada*, se observa que la DIGESSP no cumple adecuadamente con su rol regulador y existen debilidades en la coordinación interinstitucional con otros entes para el cumplimiento de su rol fiscalizador: Dirección General de Armas y Municiones -DIGECAM-, MP, OJ, Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, Ministerio de Trabajo -MINTRAB- e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-.

En el *Sistema Penitenciario* se carece de una carrera profesional, aun cuando la Ley General del Régimen Penitenciario lo establece. Tampoco se ha emitido el reglamento que la regule, o el manual de puestos y salarios. La falta de una carrera del personal operativo penitenciario dificulta su labor, pues todos tienen el mismo nivel jerárquico, lo cual es inadecuado para las funciones que realizan. El otro desafío es la ausencia de una planificación de mediano y largo plazo acorde a las necesidades de la institución, especialmente en la infraestructura que ya fue sobrepasada hace tiempo. Esto ha impedido la construcción de nuevos espacios y la implementación gradual del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

Las instituciones del *Flujograma de la Justicia Criminal* aún necesitan mejorar su coordinación operativa y estratégica. Se han realizado las mediciones de eficiencia, sin embargo, aún no se cuenta con un plan de mejora para la agilización de los procesos, especialmente en el OJ.

## 4.3 Recomendaciones Priorizadas

### ○ Corto plazo:

**1 Mejorar la información existente sobre seguridad ciudadana.** Para implementar políticas públicas basadas en evidencia, es necesario crear un sistema de información que reúna datos de distintas fuentes. Como primer paso, es importante conocer la información de la encuesta de victimización realizada recientemente y programar su elaboración periódica (cada dos años).

**2 Elaborar un plan estratégico integral para el sector de seguridad ciudadana y justicia criminal que incluya metas.** Se debe trabajar un presupuesto de forma conjunta para el año 2020 a fin de que el mismo vaya acorde a las cargas de trabajo que cada institución debe enfrentar.

**3 Retomar el sistema de ascensos por mérito a través de convocatorias abiertas y cursos de ascenso en la PNC.** Una adecuada carrera policial requiere el cumplimiento de los procesos de ascenso que están normados para mantener la legitimidad jerárquica de la institución.

### ○ Mediano plazo:

**1 Fortalecer las carreras profesionales en las instituciones del sector: agentes de la PNC, agentes penitenciarios, personal de inteligencia y de investigación criminal.** Se deben tener adecuados controles de acceso, una buena formación inicial y en servicio, mejores controles internos para garantizar la idoneidad del personal.

**2 Lograr la coordinación interinstitucional por medio de los espacios existentes.** En estas instancias se debe revisar el plan estratégico, las acciones y el logro de las metas, actividades que se deben realizar de forma permanente y retroalimentar el sistema para la mejora continua.

**3 Diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura policial y penitenciaria.** Para mejorar las instalaciones policiales debe diseñarse un plan de infraestructura para aumentar la cantidad de sedes en propiedad. La infraestructura penitenciaria debe planificarse bajo la dinámica de la implementación del Nuevo

### ○ Largo plazo:

**1 Reformar los procesos en las instituciones del sistema de justicia criminal para agilizarlos.** Identificar los cuellos de botella que provocan retrasos en los procesos por los cuales la eficiencia del sector es baja. Realizar los cambios legales que sean necesarios.

**2 Avanzar en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.** Se debe ampliar la capacidad del sistema penitenciario y cambiar el modelo de gestión que se ha usado hasta ahora. Es necesario continuar con la implementación paulatina del nuevo modelo para que en el largo plazo todas las cárceles se administren bajo esta lógica.

**3 Modernizar la Academia de la PNC.** El proceso de reclutamiento del personal policial es un momento crítico que debe ser fortalecido. Se debe evaluar al cuerpo docente para garantizar que los formadores de los agentes tengan las capacidades necesarias. Asimismo, revisar el currículo para identificar cambios que se requieran para el fortalecer el trabajo policial. Lo que se debe buscar en el largo plazo es que la Academia alcance un alto estándar de confiabilidad en el reclutamiento para que exista un adecuado proceso de depuración desde el inicio.



# Con buena gestión pública...

## Hacia un gobierno eficiente y transparente.

Viajando por un proceso de mejora desde la planificación y ejecución del gasto público, hasta su evaluación y control. Desarrollando sistemas y herramientas con una visión integral e interinstitucional. Contando con los mejores servidores públicos profesionales, eficientes y motivados. Priorizando el uso de los fondos públicos, reformando la normativa necesaria para agilizar la ruta.

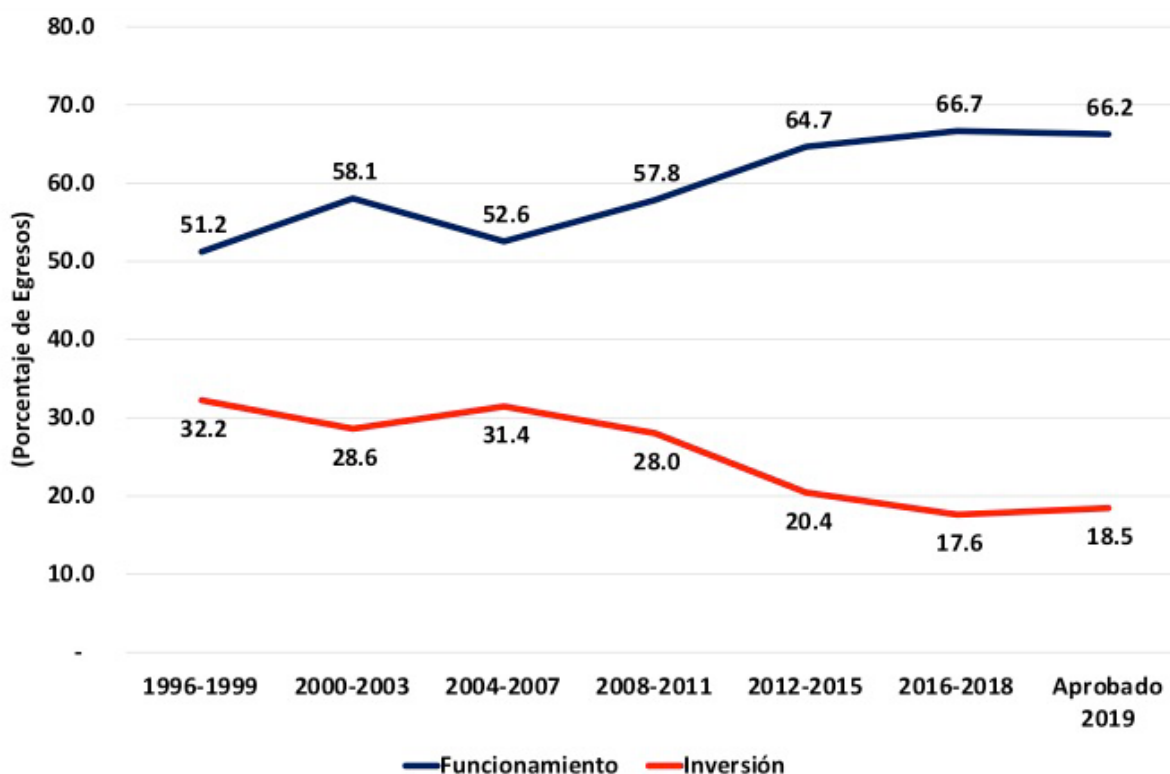
## 5.1 Calidad en el presupuesto de la nación.

### 5.1.1 ¿Cuáles son los principales problemas?

En los últimos veinte años la composición del presupuesto ha reflejado un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios. Específicamente, se ha priorizado el gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión. Esto mismo se debe a un crecimiento del gasto en la masa salarial, concentrada en tres ministerios: Educación, Gobernación y Salud.

Esta dinámica ha provocado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos.

Gráfica 14: Evolución del gasto de funcionamiento y del gasto de inversión como porcentaje de los egresos.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

El gasto de funcionamiento no se puede considerar en sí mismo negativo, a menos que existan factores que afecten su calidad, eficiencia y efectividad. Uno de esos factores es la débil vinculación entre la planificación y el presupuesto, que no provee respuestas a la pregunta de qué se quiere lograr con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, el Gobierno estableció 14 resultados estratégicos y 54 resultados institucionales, que representan solamente el 34% del total del gasto proyectado. Es decir que la planificación oficial no puede explicar el 66% restante del gasto. Una explicación de este fenómeno es el alto grado de componentes no flexibles del presupuesto que impiden asignar los recursos a las prioridades estratégicas. En 2019 las rigideces alcanzan el 85.8% del total del presupuesto.

Otra causa de la débil vinculación plan-presupuesto es la inercia del funcionamiento institucional que tradicionalmente orienta el gasto a ejecutar actividades -independientemente de los logros- y a producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma. En ausencia de o debido a la deficiente planificación, la evaluación del desempeño es incompleta o inexistente. Los reportes que generan las entidades están vinculados principalmente a información obtenida del SICOIN, donde no realizan análisis comparativos entre lo planificado y la ejecución de los productos, ni el avance en los indicadores de resultados esperados.

El desconocimiento de la cantidad de personas que trabajan para el Estado y sus funciones afecta negativamente la calidad del gasto de funcionamiento.

El sistema oficial GUATENOMINAS da cuenta del personal permanente, temporal y por contrato (contabilizados en el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08), pero no incluye al personal con contratos de servicios técnicos y profesionales contabilizados en el subgrupo 18. Además, solamente 44 entidades del gobierno central utilizan GUATENOMINAS, mientras que 61 entidades, es decir el 58% no utilizan este sistema. Si bien la información del personal contratado se publica de oficio en largas listas, las entidades no realizan conciliaciones ni auditorías entre los expedientes individuales y los datos del sistema para controlar la calidad de la información, mejorar la asignación del recurso humano en los procesos productivos y evaluar su desempeño. En ausencia de un sistema de gestión de personal y evaluación del desempeño, los incrementos salariales se logran principalmente por medio de presiones políticas.

El alto nivel de injerencia política en el presupuesto debilita aún más la vinculación con un plan. El nivel de modificaciones que realiza el Legislativo en las asignaciones del gasto afecta aproximadamente el 4.9% del monto total del presupuesto, uno de los más altos de la región. No se toma en cuenta el avance en el logro de resultados ni evaluación de desempeño de los programas y proyectos para hacer ajustes en el Proyecto de Presupuesto y en las normas que acompañan la ejecución anual, en función al cumplimiento de metas.

## 5.1.2 ¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el presupuesto público?

La **sobre estimación de los ingresos** debido a deficiencias técnicas en las proyecciones del comportamiento de las variables macroeconómicas y prácticas poco transparentes en la proyección de la cuenta de “otros ingresos tributarios”. Estas sobre estimaciones inflan el nivel del gasto sin fuente de financiamiento certera y afectan el déficit fiscal.

Persiste la **mala calidad de planificación estratégica y operativa**. Resalta la falta de modelos conceptuales sobre los retos que se deben resolver. No hay indicadores de medición de avance y hay poca articulación entre los elementos del modelo lógico de las estrategias que planifican las instituciones: resultados, productos (bienes y servicios que se entregan a la población), subproductos, metas físicas e insumos. A ello se suma la poca vinculación del plan con la estructura presupuestaria institucional. Persiste también una alta cantidad de componentes rígidos del gasto.

Es **notoria la ausencia de un sistema de seguimiento** basado en un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales. Algunos indicadores de Resultados Estratégicos vigentes no se pueden medir, pues no se dispone de la información; otros presentan metas que ya han sido alcanzadas; otros no establecen magnitudes de cambio que se deban medir; o bien, algunos ya fueron alcanzados y se siguen incluyendo en el presupuesto.

Persisten **múltiples obstáculos en la fase de ejecución del gasto**: cuellos de botella en procesos de adquisiciones; deficiencias en coordinación interinstitucional para intervenciones estratégicas; alta cantidad de modificaciones presupuestarias; dificultad en

el control de calidad de las construcciones de infraestructura; retrasos en plazos de ejecución de obras (prórrogas contractuales); constantes incrementos en montos de los contratos; desorden en el registro contable del gasto y en el manejo de las fuentes de financiamiento; y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que genera incertidumbre debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas del régimen de compras públicas. Esto termina produciendo **altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios** que prestan las entidades públicas.

**Mala estimación del gasto en el mediano plazo.** La planificación multianual presenta inconsistencias en la programación de metas físicas; las proyecciones de avance físico y sus costos se hacen sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; no se proyectan costes de capital y recurrentes de los proyectos de inversión. Esto afecta la consistencia de la demanda de presupuesto multianual, no permite establecer posibles déficits de financiamiento y limita la discusión sobre la efectiva y eficiente asignación de recursos en el mediano plazo.

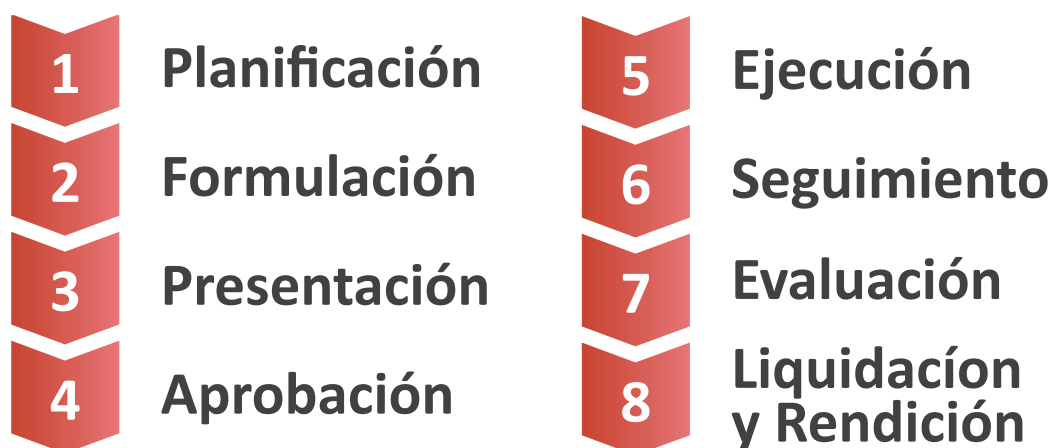
**Los informes de rendición de cuentas son una mera formalidad** y no tienen ningún impacto en las asignaciones futuras de presupuesto. Son colecciones de datos y largas tablas extraídas principalmente del SICOIN, con información financiera, sin avance en metas planificadas; no son informes inteligentes que permitan tomar decisiones sobre la marcha para corregir la ejecución presupuestaria; y ninguna entidad pública elabora informes sobre los recursos humanos asignados a cada unidad, programa y resultado esperado, de forma comparativa con años anteriores.



### 5.1.3 Recomendaciones Priorizadas

Se utiliza el proceso presupuestario como eje de conducción para seleccionar y clasificar las brechas identificadas en la literatura; la metodología de Gestión por Resultados, GpR sirve como referente o estándar de comparación a lo largo de las etapas del ciclo presupuestario. El término brecha se entiende como la diferencia entre un estado actual y un estado ideal de alguna situación o contexto.

Imagen 2: Proceso Presupuestario



Fuente: EDecreto 13-2013, Artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Presupuesto.

#### ○ Corto plazo:

**1 Fortalecer la calidad de los planes en las fases de diagnóstico y priorización de retos a resolver;** elaborar modelos conceptuales basados en evidencia científica; diseñar resultados alineados al reto; definir intervenciones apropiadas para resolver el tipo de obstáculos que se está atendiendo; definir indicadores pertinentes y un plan de metas de avance anual.

**2 Hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver temas de ineficiencia;** publicar la nómina de personal del sector público que incluya datos de la persona, su perfil profesional, funciones y responsabilidades, sueldo y complementos, y datos de contacto oficiales.

**3 Incorporar proceso formal de revisión y ajuste de las proyecciones del comportamiento de variables macroeconómicas más próximo a la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, que permita ajustar las estimaciones a escenarios macroeconómicos más realistas. Además, se recomienda desagregar y transparentar las cuentas presupuestarias de “otros ingresos” para conocer el detalle exacto de la proyección de ingresos tributarios.**

## ○ Mediano plazo:

**1 Mejorar la eficiencia del gasto público.** Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR) con el fin de vincular todo el gasto de personal y servicios profesionales y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, identificar plazas no necesarias, duplicidades, y plazas fantasmas. De la mano con esta recomendación se pueden re-negociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.

**2 Implementar un sistema de rendición de cuentas** centrado en el desempeño y el logro de resultados, basado en un sistema de seguimiento dentro de un grupo priorizado y reducido de indicadores que permitan medir el avance de las prioridades gubernamentales, que funcione de manera periódica a lo largo de cada ejercicio fiscal, y que provea información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias.

**3 Eliminación gradual del gasto no flexible** en materia de recurso humano y servicios de personal, iniciando por aquellos gastos no flexibles que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente registro de la nómina y del personal permanente de las entidades públicas.

## ○ Largo plazo:

**1 Eliminación del gasto no flexible en el marco normativo vigente** y cambiar énfasis de las asignaciones presupuestarias al logro de resultados, integrando el presupuesto como un todo que considera el accionar de todas las entidades públicas; y acompañar esto por mayor responsabilidad en el logro de resultados de desarrollo.

**2 Implementación del Presupuesto Multianual en el marco normativo vigente.** Si bien este es un cambio difícil de implementar, se debe revisar e identificar toda la normativa que condicione principalmente las aprobaciones multianuales con el fin de reducir la injerencia política y dar sostenibilidad a las intervenciones. Este giro en el sistema presupuestario debe estar acompañado con un enfoque fuerte hacia el logro de resultados.

**3 Retomar los principios del pacto fiscal.** En cuanto al endeudamiento público, principalmente en lo referido a: **(1)** el propósito de su uso es para financiar diferencias transitorias entre ingresos y gastos en el proyecto de presupuesto; y **(2)** utilizar el crédito público para financiar gastos de inversión y evitar financiar gastos de funcionamiento.



## 5.2 Transparencia en las adquisiciones del Estado

### 5.2.1 Situación Actual

La oferta de los servicios públicos a los ciudadanos, sin adquisiciones, no puede existir. De esa cuenta, el primer objetivo en esta materia es proveer de bienes, servicios y obras al Estado. Y el segundo objetivo, propender a apoyar políticas públicas en lo económico, social y medioambiental. En tal sentido, las adquisiciones públicas dejaron de ser una simple y secundaria labor de apoyo a las organizaciones, para convertirse en una actividad estratégica del Estado, es decir, algo que debe plantearse y medirse, pues sólo en América Latina y el Caribe, durante el año 2014, este aprovisionamiento abarcó alrededor del 17% de su PIB.

Hoy día se enfrenta un modelo estatal con una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público y su provisión la realiza principalmente con la contratación de más funcionarios públicos. Irremediablemente esto acarrea: 1. la utilización abusiva y arbitraria del poder, y 2. la utilización legítima del gasto público, en cometidos no sustantivos del Estado o aplicados a éstos, pero sin ninguna disciplina o sentido técnico.

En la actualidad, la desaceleración de la inversión, la insuficiente creación de plazas formales de empleo y la baja en el poder recaudador del Estado, representa pérdida en el poder adquisitivo de la población, por lo cual ésta traslada de manera creciente más demandas al Estado, aunque se tengan considerados los servicios públicos como deplorables y de última opción. Así visto, la pérdida de credibilidad del sector público como gestor, se ve influida por la percepción de corrupción y falta de transparencia. Sin embargo, la sensibilidad más grande la desata el incumplimiento casi ilícito de la prestación de servicios públicos.

La burocracia estatal se transformó, a través de múltiples regulaciones en un mecanismo de coerción que, en nombre del control, resuelve problemas aislados y sobredimensionados, limita la iniciativa y la dinámica del mercado, y crea un centralismo excesivo sin objetivos y ni metas. De ello, dos conclusiones, primero, el resaltar que la ineficiencia en la inversión de los recursos públicos implica el pago de un sobre costo, lo que significa que alguien deja de recibir recursos. A la vez, la administración pública suple su incumplimiento con el uso de mayores fondos públicos. Además, segundo, se observa un problema con la calidad: que el gasto sea para los ciudadanos.

## 5.2.2 ¿Cuáles son los principales desafíos que deben superar las adquisiciones?

En Guatemala, el sistema de adquisiciones públicas no cuenta con encargados gerenciales, pues sigue descansando en el correcto funcionamiento de los controles legales. Necesariamente, se debe asumir un nuevo modelo concentrado en los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas.

Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas, la publicidad, igualdad de los proponentes y competencia, deben actualizarse y simplificarse, desarmando los excesivos trámites y pasos, optando por la rapidez y tratando de evitar seguir ciertas formas sin razones sustantivas.

La inversión eficiente implica obtener las mejores condiciones a través de una pugna entre los postores, el mejor precio por la mejor oferta.

### De la Ley de Contrataciones del Estado:

La Ley de Contrataciones del Estado está contenida en el Decreto número 57-92 del Congreso de la República de fecha 5 de octubre de 1992. En la actualidad, incluye una normativa desordenada y una vasta cantidad de regímenes de adquisición, entre ellos: suministros importados, licitación, cotización, contrato abierto, compra de baja cuantía, compra directa, contratación directa, adquisición con proveedor único, arrendamiento y compra de bienes inmuebles, subasta electrónica inversa, adquisición por entes especiales y un régimen de excepción.

En el año 2015, la Ley de Contrataciones del Estado abarcó, dentro de su alcance, a las entidades del derecho privado que administren

o reciban fondos públicos, dentro de ellas: Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro, entidades de cualquier naturaleza, fideicomisos y adquisiciones que se realicen con recursos de préstamos externos. Ello, sin cuestionar lo impracticable que resulta de enmarcar actividades privadas dentro del esquema del derecho público.

Además, cabe mencionar que un desafío adicional fue generado por las múltiples reformas incorporadas a la Ley de Contrataciones del Estado, las cuales se aprobaron sin utilización de técnicas mínimas de redacción.

Tabla 3: Reforma a la Ley de Contrataciones del Estado

| Año  | Decretos que reforman la Ley de Contrataciones del Estado |
|------|---|
| 1997 | Decreto 20-97   |
| 2001 | Decreto 34-2001   |
| 2001 | Decreto 73-2001   |
| 2006 | Decreto 11-2006   |
| 2009 | Decreto 27-2009   |
| 2009 | Decreto 29-2009   |
| 2010 | Decreto 45-2010   |
| 2011 | Decreto 06-2011   |
| 2015 | Decreto 09-2015   |
| 2016 | Decreto 46-2016   |

Fuente: CIEN, elaboración propia.

### 5.2.3 Recomendaciones Priorizadas

#### ○ Corto plazo:

**1 Realizar un análisis técnico, completo e integral del contenido del articulado de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.** Ejercicio que deberá partir de la comprensión y alcance de cada uno de sus artículos y su vinculación, frente al resto del texto normativo. Todo ello para tratar de determinar la intencionalidad de cada disposición, su redacción y su relación, complementariedad, vinculación y conexión con aquellas disposiciones que resulten afines, lo que incluye denotar inconsistencias, contradicciones y antinomias. Dicho trabajo deberá ser emprendido por un equipo multidisciplinario afín a la materia.

**2 Caracterizar dentro de la Ley de Contrataciones del Estado los diferentes tipos de eventos de adquisiciones,** con el objetivo de determinar aquellas disposiciones y procedimientos que le son aplicables y lo que supletoriamente les resulte atinente conforme su naturaleza. En todo ello, haciendo esa distinción dentro de la parte general de la Ley y su Reglamento.

**3 Contrastar la Ley de Contrataciones del Estado frente demás leyes de contenido común y fijar un criterio interpretativo o de prevalencia entre éstas,** con vistas a resolver aquellos conflictos legales en el tiempo y el espacio que ha generado contar con tanta normativa dispersa y muchas veces contradictoria.

#### ○ Mediano plazo:

**1 Hacer un levantamiento de los procesos de contrataciones** en instituciones seleccionadas, para determinar el flujo de los distintos eventos, así diagnosticar y medir la eficiencia del sistema. A través del seguimiento de la ruta crítica de los expedientes, se podrá determinar todas aquellas acciones que detienen o demoran el desenvolvimiento de los eventos, para así empezar a generar las acciones correctivas y deshacer cuellos de botella.

**2 Discutir al nivel más especializado y participativo, los diversos problemas interpretativos que afronta la Ley de Contrataciones del Estado y leyes afines,** especialmente con la intervención de aquellas dependencias usuarias que demandan un mayor grado de ejecución en materia de adquisiciones, donde la Contraloría General de Cuentas deberá jugar un rol preponderante y de liderazgo para empezar a documentar los criterios más aceptados y uniformes.

**3 Solicitar a la Contraloría General de Cuentas, la identificación, recopilación y toda una compilación ordenada por temas de los principales hallazgos levantados o las debilidades encontradas por sus equipos de auditores gubernamentales, en las distintas revisiones practicadas a los entes obligados.** Ello para empezar a crear criterios preventivos basados en los casos de estudio.

## ○ Largo plazo:

**1** Con base en las evidencias que se encuentren en el levantamiento de procesos, se debe determinar el grado de **medidas correctivas y gerenciales que el sistema requiere para convertirse en ágil y expedito**, sin perder la transparencia y fomentar la arbitrariedad, lo que puede incluir la revisión de las disposiciones legales vigentes.

**2** Crear un sistema de adquisiciones públicas con énfasis gerencial, que priorice una racionalidad del gasto público a nivel organizacional, que adecúe los medios disponibles a los fines y objetivos a alcanzar.

**3** Incorporar dentro de los objetivos estratégicos del Estado las adquisiciones, pues la optimización de la gestión de las compras tiene una incidencia fundamental.

## 5.3 Objetividad en el Control del Gasto Público

### 5.3.1 Situación Actual

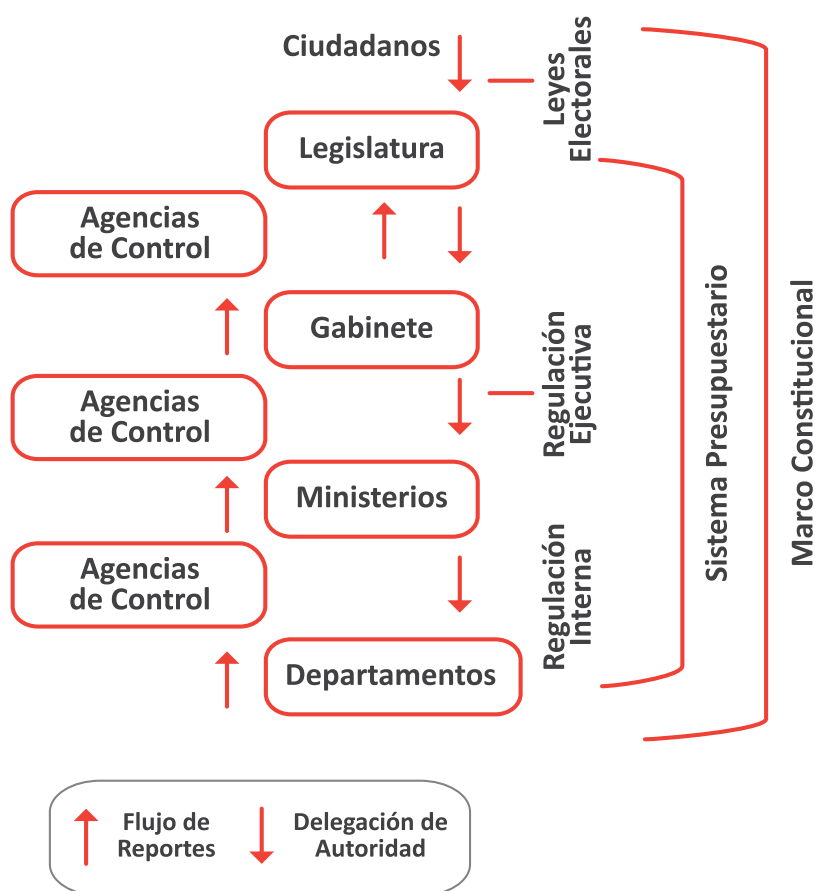
Los recursos de los ciudadanos son el bien más valioso con el que los administradores públicos pueden contar, ya que representan el esfuerzo diario de quienes les delegan la responsabilidad de su manejo. Por ello es que la gestión del gasto público es un proceso que ha venido cobrando mayor importancia durante las últimas décadas. Se han generado normas, procedimientos e incluso herramientas para hacer la ejecución más transparente en aras de rendir cuentas a los contribuyentes.

Desde la generación de presupuestos, hasta su ejecución y control, son diversas instituciones y entidades las que participan en todo el proceso. De esa cuenta, una visión integral, objetiva y que busque la complementariedad, es fundamental para que la gestión del gasto público sea sustentable y eficiente tanto en la asignación de los recursos como en su gasto. Es de vital importancia conocer el estado actual de la Contraloría General de Cuentas (CGC), revisando sus avances recientes y principales desafíos, generando conclusiones y recomendaciones puntuales para la mejora del control del gasto, dentro del gran proceso de gestión del gasto público.

Si bien, Guatemala no tiene un sistema parlamentario per sé, es el Congreso de la República el ente que, por mandato constitucional, realiza el control final en representación del ciudadano, por lo que el esquema puede adaptarse a nuestro sistema.

El concepto de control del gasto público ha estado presente en Guatemala desde la época de la colonia, pues han existido diversas instituciones y personas con funciones en ese sentido. Fue hasta el año de 1921, en el que se creó un Tribunal de Cuentas con independencia del gobierno central y dotado de autoridad suficiente en lo relativo a sus órdenes y disposiciones. Dicho órgano tuvo algunos cambios a través del siglo XX, especialmente entre los años cuarenta y cincuenta, cuando toma la forma de Contraloría de Cuentas y se crea dentro de ella, la figura del Contralor. Finalmente, queda la Contraloría General de Cuentas -CGC- plenamente establecida en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en el año 1985.

Imagen 3: Marco Conceptual del Proceso de Gestión del Gasto Público  
Para un país con sistema parlamentario



*Fuente:* Elaboración propia. Basado en la figura 2.2 del libro de Allen, Richard y Tomasi, Daniel; *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*, Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2001).

Dentro de la misma, se establece que la CGC es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que realice colectas públicas. Quedando sujetos a fiscalización, los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación de Estado, invierta o administre fondos públicos.

Luego de la evaluación institucional realizada en 2015 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se verificó que la normativa de auditoría gubernamental existente en Guatemala contaba con una amplia brecha en relación con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras -ISSAI- y a otras buenas prácticas internacionales. De esa cuenta, se desarrolló un trabajo interno de adaptación de la normativa en sus cuatro niveles: 1) principios fundamentales; 2) requisitos previos para el funcionamiento de las EFS o SAI; 3) principios fundamentales de auditoría; y 4) directrices de auditoría.

Las normas adaptadas a nuestro país fueron aprobadas en 2017 bajo el nombre de ISSAI.GT. A partir de ese momento, se constituyeron como el marco conceptual, metodológico y de buenas prácticas que deben ser observadas y aplicadas para ejercer el control gubernamental interno y externo. La CGC ha hecho énfasis en que su observación debe darse tanto en las auditorías realizadas por ellos mismos, como por las unidades de auditoría interna, incluso cuando se realice

la contratación de auditores independientes o firmas privadas para auditorías de control gubernamental. De igual forma que en el ámbito internacional, quedó establecido que las ISSAI.GT deben ser realizadas periódicamente, en el caso nacional por la Dirección de Aseguramiento de la Calidad de Auditoría de la CGC. Esta última, creada con el fin de verificar de forma constante el cumplimiento de normas y procedimientos que garanticen la calidad de las auditorías.

Tabla 4: Esquema de la normativa ISSAI

| NIVEL 1 →   | NIVEL 2 →   | NIVEL 3 →  | NIVEL 4   |
|---|---|--|---|
| Principios Fundamentales  | Requisitos Previos para el Funcionamiento de las SAI  | Principios Fundamentales de Auditoría  | Directrices Generales de Auditoría  |
| <p><b>ISSAI 1 - Declaración de Lima:</b></p> <p>Define las líneas básicas de auditoría que deben implementarse en todos los países miembros de la INTOSAI.</p> <p>Aprobado por el IX Congreso de la INTOSAI en Lima, Perú, en 1977.</p> | <p><b>ISSAI 10 - Declaración de México:</b></p> <p>Sobre independencia de las SAI.</p> <p><b>ISSAI 11 - Pautas Básicas y Buenas Prácticas:</b></p> <p><b>ISSAI 12 - El Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:</b></p> <p><b>ISSAI 20 - Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas.</b></p> <p><b>ISSAI 21 - Principios de Transparencia y Responsabilidad, Principios y buenas prácticas.</b></p> <p><b>ISSAI 30 - Código de Ética.</b></p> <p><b>ISSAI 40 - Control de Calidad para las SAI.</b></p> | <p><b>ISSAI 100 - Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público:</b></p> <p><b>ISSAI 200 - Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera:</b></p> <p><b>ISSAI 300 - Principios Fundamentales de Auditoría de Desempeños:</b></p> <p><b>ISSAI 400 - Principios Fundamentales de Auditoría de Cumplimiento:</b></p> | <p><b>ISSAI 1000-2999 - Guías Generales de Auditoría y Auditoría Financiera:</b></p> <p><b>ISSAI 3000-3999 - Directrices de Auditoría de Desempeño:</b></p> <p><b>ISSAI 4000-4999 - Directrices de Auditoría de Conformidad (Cumplimiento):</b></p> <p><b>ISSAI 5000-5999 - Directrices de Auditoría Sobre Temas Específicos:</b></p> |

*Fuente: Elaboración propia, basada en publicaciones del sitio [www.issai.org](http://www.issai.org) y en información proporcionada por el Lic. Filadelfo Reyes CPA.*

En cuanto a avances recientes, puede agregarse la creación de la Dirección Técnica Sectorial de Auditoría, a través de la cual se propone el diseño estratégico de las políticas de fiscalización con enfoque sectorial. Asimismo, proveer insumos a las direcciones de auditoría sectorial para hacer más efectiva y dinámica la acción fiscalizadora. Además, fue creada la Dirección de Análisis de la Gestión Pública, Monitoreo y Alerta Temprana, encargada de la detección de riesgos en los procesos de contrataciones y adquisiciones públicas, trasladando insumos a las autoridades superiores y direcciones de auditoría sectorial.

El enfoque sectorial mencionado anteriormente, permite hacer uso de información de terceros relacionados con el sector auditado, utilizando los resultados provenientes de estudios, de manera que se pueda ejercer un control más efectivo y seguimiento. Esto último, aunado a la adopción de las ISSAI.GT, puede llevar a la Contraloría General de Cuentas a alcanzar los estándares internacionales y a desarrollar nuevas herramientas, modelos y criterios de auditoría de cara a la búsqueda de la eficiencia y transparencia, generando mayor confiabilidad en su trabajo.

### **5.3.2 Cuáles son los principales desafíos que debe superar la contraloría?**

En el mes de junio de 2018, el BID realizó una nueva evaluación institucional de la CGC desde una metodología denominada Determinación del Nivel de Desarrollo y Uso de Sistemas de Gestión Financiera Pública. En ella se evaluó el polar específico relativo al subsistema de control interno. Esta evaluación tuvo por objetivos determinar el nivel de desarrollo de la CGC en comparación a los estándares internacionales y mejores prácticas de auditoría gubernamental, establecer el posible uso de la CGC como agencia de control externo para operaciones financiadas por BID, y finalmente, identificar oportunidades de mejora a fin de que la CGC pueda establecer un plan de acción para su fortalecimiento.<sup>1</sup>

La evaluación se realizó en base a 14 indicadores, de los cuales siete presentaron un nivel aceptable, pero con posibilidad de mejora. Los indicadores que mostraron un nivel bajo fueron:

- El Organismo Rector no ejerce funciones de control ex - ante.
- Disponibilidad de un Manual de Auditoría Gubernamental.
- Existencia de mecanismos de capacidad profesional.
- Disponibilidad de un sistema de control de calidad.
- Liderazgo y buen gobierno.
- Disponibilidad de estrategia de comunicación.
- Disponibilidad de un sistema de indicadores.



### 5.3.3 Recomendaciones Priorizadas

#### ○ Corto plazo:

**1 Generar una política institucional con visión integral y complementaria dentro de la CGC, armonizando procesos y procedimientos.** La elección de una nueva persona para la posición de Contralor General, abre un importante espacio para aprovechar el inicio de un nuevo período constitucional en la institución, y desarrollar desde su inicio, una visión institucional integral con énfasis en el seguimiento de los avances y en el cierre de las brechas existentes.

Esta visión debe contemplar la generación de indicadores de desempeño institucional propios, que permitan hacer evaluaciones objetivas para medir los avances en control del gasto público desde la CGC en aspectos de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, objetividad y confiabilidad. Además, debe realizarse de manera que se institucionalice y permanezca a través del tiempo.

**2 Realizar un mapa tipo inventario de cambios realizados recientemente a lo interno de la CGC y de los resultados obtenidos.** Como parte de las primeras acciones de la nueva administración de la CGC, es necesario realizar un inventario de todas las áreas en las que en principio, se han realizado mejoras, así como de las que tienen temas pendientes. Basarse en las evaluaciones del BID, reportes PEFA y mediciones propias, haciendo también un mapa de los cambios que han venido de lo interno, así como los que se promovieron desde fuera de la institución.

Existen cambios muy específicos y de gran envergadura como la adaptación de las ISSAI para Guatemala. Sin embargo, existen otros más o menos notorios que se dieron por cuestiones internas y en otros casos por influencia externa en cuestiones como cambios en leyes y reglamentos, pero que han afectado de alguna forma la labor de la CGC. Un ejemplo, son los últimos cambios a la Ley de Contrataciones del Estado.

Es importante tener todos esos cambios mapeados, de manera que pueda mantenerse el rumbo cuando han sido positivos y corregirse lo antes posible cuando resultaron negativos.

**3 Creación de un manual de criterios interpretativos institucionales como herramienta para la objetividad y la transparencia.** En la misma línea en que la SAT ha venido desarrollando sus criterios interpretativos para uso de sus auditores, es necesario que la CGC se encamine a desarrollar su propio manual de manera que sirva de guía para el Auditor Gubernamental y apoye la resolución de controversias durante los procesos de auditoría.

Un manual de criterios interpretativos debe tomar como base las ISSAI, y también las experiencias institucionales de los últimos años, así como el actual catálogo de hallazgos. De manera que el esfuerzo a realizar, requiere una revisión del comportamiento de los hallazgos desde su presentación preliminar hasta su resolución por vías administrativas y legales, de manera que el Auditor Gubernamental y la entidad auditada puedan anticiparse a los resultados y evitar procesos que generan desgaste innecesario a funcionarios, entidades y en general a la ciudadanía.

## ○ Mediano plazo:

**1** **Desarrollar un programa específico de seguimiento a la adopción de las ISSAI en la CGC y las UDAI.** En el caso específico de las ISSAI, el esfuerzo ha sido de tamaño considerable y en buena dirección, pero aún es muy reciente. De manera que, para que la adaptación de las ISSAI a Guatemala pueda dar los efectos positivos esperados, deben generarse una serie de tareas y actividades específicas para el seguimiento de su adopción tanto dentro de la CGC como en las UDAI.

**2** **Desarrollar un programa de capacitación y formación en los principios fundamentales de auditoría dirigido a auditores gubernamentales de la CGC y de las UDAI.** Con el seguimiento de la adopción de las ISSAI, debe continuarse la capacitación en los principios fundamentales de auditoría y en la normativa en general, en sus cuatro niveles. El Auditor Gubernamental no sólo debe conocer procesos y procedimientos a realizar durante una auditoría, sino que también debe tener muy claro los fundamentos sobre los cuales se basan esas directrices específicas.

Dentro de este programa, es importante desarrollar capacitaciones y formaciones dirigidas a clarificar el concepto de independencia del auditor gubernamental en el desarrollo de sus funciones. Esto último debido a que en el campo sigue existiendo una idea subjetiva de independencia, alejada de su sentido real. El proceso de capacitación debe ser formal, de manera que pueda realizarse evaluación del mismo en cualquier momento, a través de evaluaciones a los auditores en base a los conocimientos adquiridos en las mismas, asegurando que se vean reflejadas en ellos.

**3** **Evaluar y actualizar el plan actual de incentivos del Auditor Gubernamental y eliminar el fondo privativo proveniente de las multas, por su posible uso como incentivo negativo.** El Auditor Gubernamental tiene una altísima responsabilidad sobre la forma y fondo de sus informes de auditoría. De su trabajo depende que la CGC pueda generar resultados eficaces, eficientes, transparentes, objetivos, confiables y de calidad. La evaluación de los incentivos bajo los que se trabaja actualmente es necesaria, debido a que estos pudieran estar afectando la forma en que se realizan las auditorías y se presentan los hallazgos.

Con base en esto, debe desarrollarse una actualización del plan de incentivos económicos y no económicos que se relacionan al trabajo del Auditor Gubernamental; con el fin de generar un marco de condiciones que sea de beneficio para el trabajador, sin detrimento de las entidades auditadas. Integrando incluso formas de sanción para el funcionario que haga mal uso de su investidura, con el fin de obtener algún tipo de beneficio.

Dentro de esta evaluación, debe incluirse una revisión profunda del régimen de multas y sus criterios de imposición, de tal manera que estas como fondos privativos de la CGC, no puedan utilizarse para financiar incentivos económicos que pudieran afectar la independencia de los Auditores Gubernamentales desde lo interno de la misma entidad. Puede evaluarse también, que las multas pasen directamente al fondo común de la nación, para evitar que puedan llegar a ser mal utilizadas como incentivo negativo hacia los auditores gubernamentales.

Es necesario evaluar los procedimientos que hoy tienen que seguir los auditores gubernamentales por ley y que incluso les obligan a colocar denuncias de tipo penal en ciertos casos y de forma directa, pues además de que en esos procedimientos no existen instancias intermedias para resolución de estos casos, puede generarse un incentivo negativo a hacer mal uso de un micro poder que la ley les otorga ante las entidades y funcionarios auditados.

## ○ Largo plazo:

### 1 Desarrollar un programa para la evaluación de calidad de los procesos de auditoría.

Como una búsqueda de mejora continua, debe desarrollarse un programa de evaluación de calidad institucional dentro de la CGC en el que una parte fundamental sea la comunicación de dos vías con las entidades y funcionarios auditados. Un programa de este tipo, debe ir guiado hacia la detección de posibles riesgos en futuros procesos, así como errores en las auditorías ya realizadas. Siempre de cara a producir información valiosa para el enriquecimiento de otros procesos como el de capacitación de Auditores Gubernamentales, y documentos como el manual de criterios interpretativos, entre otros.

Este programa también debe ir en la línea de evaluar el desempeño del Auditor Gubernamental en el marco del plan de incentivos desarrollado alrededor del cumplimiento de sus funciones. De manera que, pueda dignificarse a quien ha desarrollado su trabajo con calidad; y deducir responsabilidades o apoyar en su crecimiento, a quien lo haya hecho deficientemente.

**2 Dar seguimiento a la implementación del nuevo Sistema Integrado de Control de Auditorías-SICA-.** Considerando que la CGC ya inició el proceso de implementación del Sistema Integrado de Control de Auditorías en concordancia con las buenas prácticas y experiencias internacionales y con la colaboración de la Contraloría General de la República de Chile, es importante que se complete la adaptación de los procesos, normas y legislación vigentes en Guatemala a este sistema.

El proceso de puesta en práctica del SICA debe poner especial atención en la búsqueda de su integración con otros sistemas de la cadena de gestión del gasto público en lo que corresponda; considerando también la integralidad de los procesos y procedimientos, y la obligación de informar resultados periódicamente.

**3 Liderar la generación de una Política de Estado con visión integral y complementaria y desarrollar una plataforma tecnológica integral para la cadena de gestión del gasto público.** El desarrollo de una visión integral dentro de la CGC, debiera resultar en el liderazgo institucional para generar una visión de ese tipo para todo el Estado, en el tema de gestión del gasto público y su control.

Para ello debe realizarse un inventario de espacios, mesas de trabajo y áreas de participación que existen o han existido, con el fin de evaluar su eficacia y continuar desarrollándolos o retomarlos en los casos que corresponda. Cuando no existan esos espacios, se deberán promover; de manera que a través de ellos se puedan instalar las bases para la generación de políticas de Estado que permitan a cada institución, generar herramientas, sistemas y capacidades necesarias para que exista la complementariedad dentro de la visión integral formada.

Todo esto, desde la perspectiva de la realización de auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras, así como apoyo y trabajo de la Contraloría General de Cuentas de forma ex ante, con las diferentes instituciones del Estado.

De cara a un aprovechamiento eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación, es necesario desarrollar una plataforma que pueda integrar los sistemas utilizados por todas las instituciones que son parte del proceso de gestión del gasto público.

Es importante que esta plataforma tenga la cualidad de abierta y amigable, de manera que el ciudadano tenga siempre la posibilidad de acceso y fácil comprensión del uso de sus contribuciones.

## 5.4 Eficiencia en el servicio civil y sus procesos.

### 5.4.1 Sin carrera pública ni política clara.

El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento-, más los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985) para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El principal objetivo de todo gobierno debe ser generar, sobre la base de estos principios, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin

embargo, este objetivo todavía es un desafío debido a las normas (instituciones formales) de los órganos del Estado que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente se hace.

Este desafío es una realidad en el Organismo Ejecutivo. La Constitución Política de la República establece en su artículo 108 que “las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades”. La Ley de Servicio Civil -Decreto número 1748 del Congreso de la República- data del año 1968 sin haber sido modificada hasta la fecha, y tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública.

## 5.4.2 ¿Cuáles son los principales obstáculos actualmente en Servicio Civil?

La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley-, y se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental (ver tabla 5).

Tabla 5: Obstáculos para lograr la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental.

|  |   |
|--|---|
| <b>Burocracia originada por procedimientos obsoletos y regulaciones innecesarias.</b>  | <b>Discrecionalidad en los ascensos obviando el procedimiento de oposición.</b>   |
| <b>Controles excesivos y duplicidad de funciones.</b>  | <b>Mala y poco clara remuneración de los profesionales.</b>   |
| <b>Recurso humano escasamente capacitado y poca retroalimentación.</b>   | <b>Resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna.</b>   |
| <b>Abuso en el uso de partidas presupuestarias para obviar restricciones en requisitos para ocupar un puesto o para mejora salarial.</b> | <b>Abuso en la figura de la negociación colectiva para la creación, remuneración, ascensos, permutas y traslados de trabajadores.</b> |
| <b>Multas poco efectivas; régimen sancionatorio débil.</b>   | <b>Tratamiento preferente y proteccionista al trabajador.</b>   |

*Fuente: Elaboración propia.*

Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el generalizado incumplimiento de la ley. Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia.

En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco y promover una reforma que atraiga al capital humano mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basado en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.

Algunos desafíos para la administración de personal del Gobierno, que dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población son:

- El personal rota con frecuencia. 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, así como la contratación en renglones presupuestarios temporales para obviar el cumplimiento de requisitos establecidos en leyes y reglamentos.
- En cuanto a la promoción del personal, tiene más importancia la antigüedad que los méritos profesionales y la evaluación en el puesto.
- No se percibe la aplicación de planes eficaces de capacitación, de evaluación, o de profesionalización del personal contratado, o de la importancia y peso de éstos para la promoción.
- Los salarios están protegidos. No existe vinculación del salario con el rendimiento.
- Existe la protección contra despidos, lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- La clasificación de puestos públicos no ha sido debidamente actualizada (1991, 1992).
- Los pactos colectivos de condiciones de trabajo son por lo general proteccionistas, costosos e insostenibles en el largo plazo. No existe correlación entre los beneficios que obtienen los trabajadores por esta vía, y las responsabilidades y obligaciones que debieran asumir.

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones públicas, e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente.

El *Organismo Legislativo* y el *Organismo Judicial* cuentan con sus propias normas de servicio civil. Les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra ONSEC. Al *Organismo Ejecutivo* se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones- la **Presidencia de la República** cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSEC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los **Ministerios de Estado**, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil o no necesariamente la cobertura es total: el personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990). En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para los diplomáticos en las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). La ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el **Ministerio de Gobernación** la cobertura es a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior (Policía Nacional Civil) se rige por las leyes y los reglamentos respectivos.



En cuanto el **Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura y Deportes**, el personal docente se rige por Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para el personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.

*En entidades descentralizadas y autónomas*, el régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar éstas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado. Se cuenta con cerca de 45 diferentes regímenes paralelos a la Ley, que amparan a un alto porcentaje de la fuerza laboral del sector público: maestros, militares, policías, entre otros.

Por ello se generan diferencias en cuanto a desarrollo de la actividad laboral pública del país. *Los órganos de control* tienen su propio régimen de administración de personal, las *Municipalidades de la República* cuentan con la Ley de Servicio Municipal (1987), y en el caso del *Registro General de la Propiedad* su personal no figura como empleado público.

La proliferación de normas de administración de personal significa que, primero, la Ley de Servicio Civil es una *norma desfasada* que ya no responde a las necesidades de las entidades de la administración pública, ni al sistema que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse. Segundo, la proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela *ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano que se contrata en la administración pública*.

### 5.4.3 Recomendaciones Priorizadas

#### Corto plazo:

**1 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. Los pactos colectivos no debieran utilizarse para modificar las normas generales de administración del recurso humano. La negociación de aumentos al salario y otras ventajas económicas debe hacerse respetando la disponibilidad financiera del Estado y no según la disponibilidad de cada ministerio o entidad estatal que compromete las finanzas futuras. La negociación de los pactos colectivos debe hacerse entre el o los sindicatos de trabajadores con el Estado de Guatemala, representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la ONSEC (no con autoridades nominadoras).

La negociación debe hacerse sobre la base del total de recursos con que cuenta el Ministerio de Finanzas Públicas a nivel de la administración pública para el aumento de salarios que pueda negociarse cada año. Dicha información debe servir para que los sindicatos que quieran negociar aumentos salariales conozcan la disponibilidad real para este tipo de negociación a nivel nacional, y distribuyan los montos según el requerimiento total que resulta de sumar todas las solicitudes. De esta forma, la negociación se hace con conocimiento de los recursos con que se cuenta para aumentos salariales y otros beneficios, y con el Estado de Guatemala.



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

## ○ Mediano plazo:

**1 Censo de los trabajadores.** Se requiere contar con información actualizada, permanentemente y verificable del número de puestos con que cuenta la administración pública y su distribución, así como información del perfil para cada uno de ellos (incluyendo los puestos exentos), si están siendo ocupados o no, remuneración básica, entre otros.

**2 Profesionalización de los empleados públicos.** Para el buen desempeño de la administración pública se requiere contar con personal calificado para cada puesto, así como una constante capacitación y profesionalización del personal que le permita, no sólo mejorar su eficiencia sino también progresar en la carrera administrativa. La profesionalización y capacitación constante requiere de la planificación y de presupuestación, así como contemplar una mejora salarial.

## ○ Largo plazo:

**1 Una nueva normativa.** Es primordial contar con principios generales básicos y aplicables a todo sistema de contratación pública, así como contar con una norma actualizada, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de recurso humano. Revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido y unificar los criterios que actualmente aplica la ONSC para nombramientos, ascensos y despidos.

Se sugiere que la Ley de Servicio Civil sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas (Gobierno Central), definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, permitiendo así la flexibilidad.

**2 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 Orgánica 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, entre otras.

# V. Equipo

**Coordinadora General:** María del Carmen Aceña  
**Editores:** María del Carmen Aceña y Alejandro Quinteros

## Investigadores por tema:

### Saludos y Nutrición

- Jorge Lavarreda

### Educación y Tecnología

- María del Carmen Aceña
- Walter Menchú
- Miriam Castañeda
- Verónica Spross de Rivera

### Seguridad Ciudadana y Justicia Criminal

- María del Carmen Aceña (Coordinadora)
- Walter Menchú (Diagnóstico)
- Francisco Quezada (Policía Nacional Civil)
- Francisco Jiménez (Investigación e Inteligencia)
- Corinne Dedik (Sistema Penitenciario)
- David Casasola (Justicia Criminal)

### Economía e Infraestructura

- Hugo Maul
- David Casasola
- Javier Calderón

### Presupuesto

- Jorge Lavarreda
- Irene Flores

### Adquisiciones

- Francisco Quezada

### Contraloría

- Francisco Quezada
- Alejandro Quinteros

### Servicio Civil

- María Isabel Bonilla de Anzueto

## Comunicación y Creatividad

- Kristine Boehm-Möller
- Fabiola Rodríguez
- María José Aceña
- Erick Duarte

## Administración y Logística

- Arturo Aparicio
- Eugenia Chapas
- Blanca López
- Jenifer López
- Leocadia López
- Vanessa Paz

## Diseño y Diagramación

- Sofi Kuba





# Mapa de Rutas con Destino a un País Mejor ir ahora



## Guatemala Próspera

### Salud y Nutrición

- Mejorar coordinación estratégica
- Incrementar cobertura de servicios
- Ampliar atención primaria
- Fortalecer gestión institucional
- Mejorar sistema de información
- Sistema de abastecimiento eficaz
- Organizar recurso humano
- Implementar rendición de cuentas
- Nuevo sistema integral de salud

### Educación y Tecnología

- Buena selección de docentes
- Jenar carrera de director
- Política de programas de apoyo
- Fortalecer acompañamiento pedagógico
- Lograr tecnología en las aulas
- Progreso continuo en el aula
- Becas para educación media
- Mejorar la calidad educativa
- Descentralizar la gestión educativa

### Economía e Infraestructura

- Salario mínimo con criterios técnicos
- Regular tiempo parcial
- Política industrial (empleo)
- Salario diferenciado (industria ligera)
- Infraestructura productiva priorizada
- Regulación económica eficiente
- Zonas de empleo y desarrollo
- Incentivar desarrollo tecnológico
- Proyectos de urbanización estratégicos

### Seguridad y Justicia Criminal

- Crear sistemas de información
- Plan estratégico justicia criminal
- Aplicar reglamentación ascensos PNC
- Fortalecer carrera institucional seguridad
- Coordinación interinstitucional permanente
- Planificar e implementar infraestructura
- Agilizar procesos justicia criminal
- Avanzar nuevo modelo SP
- Modernizar Academia PNC

### Gestión Pública

- Presupuesto:**
  - Planificar mejor
  - Incrementar eficiencia del gasto
  - Cumplir metas planeadas
- Contratación y Contrataciones:**
  - Diagnosticar proceso de adquisiciones
  - Construir sistema nacional funcional
  - Auditar con criterios comunes
- Servicio Civil:**
  - Limitar pactos colectivos
  - Actualizar información
  - Elaborar normativa basada en mérito

Cambiamos la ruta. Cambiemos el destino.









## 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](http://www.cien.org.gt)  
Facebook: [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)  
Twitter: [@CienGt](https://twitter.com/CienGt) #DesarrolloGT

### Lineamientos de Política: Período de Gobierno: 2020 - 2024

En los siguientes años, Guatemala enfrentará varios desafíos, cuyo abordaje será clave para el futuro del país. El CIEN realizó una serie de estudios y discusiones de los temas más relevantes de cara a avanzar hacia el desarrollo. Los principales hallazgos y propuestas están sintetizados en este documento de lineamientos de política pública para el próximo período de gobierno.

**La Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020 – 2024** contiene cuatro temas o áreas sustantivas: **1)** salud y nutrición, **2)** educación y tecnología, **3)** economía e infraestructura, y **4)** seguridad y justicia criminal. Además, se incluye un quinto tema relacionado con la gestión pública que abarca: presupuesto, adquisiciones, contraloría y servicio civil. Cada tema cuenta con un documento amplio y detallado, que puede encontrarse en la página electrónica del CIEN ([www.cien.org.gt](http://www.cien.org.gt)).

Los miembros de CIEN agradecen a todas las personas que colaboraron en la realización de este proyecto. Gracias a los expertos, los políticos y los ciudadanos quienes con sus ideas y comentarios enriquecieron el trabajo; fuente de inspiración para afianzar nuestra fe en el logro de un país distinto. También se reconoce a los medios de comunicación que han contribuido con la difusión de las propuestas. Particular mención al apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.

Lo invitamos a que se suba al carro del desarrollo y se una a este recorrido lleno de retos, propuestas y acciones que serán determinantes para que los guatemaltecos podamos gozar de más oportunidades y lograr el ansiado bienestar para todos.

**¡Es posible una Guatemala mejor!**

