

**PRESENTACIÓN:**  
**PRIORIDADES**  
**PRIMEROS 180 DÍAS**



**RUTA PARA**  
**EL DESARROLLO**

DE GUATEMALA 2020 - 2024



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

**Análisis Recomendaciones**  
**Priorizadas Ruta para el Desarrollo**  
**en contraste con la Política**  
**General de Gobierno 2020 -2024**



## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Con salud y nutrición... Hacia el desarrollo integral</b> .....	<b>4</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Salud y Nutrición .....	4
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Salud y Nutrición .....	5
<b>Con educación y tecnología... Hacia el desarrollo de capacidades.</b> .....	<b>7</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Educación y Tecnología.....	7
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 – Educación y Tecnología .....	8
<b>Con una economía activa e infraestructura... Hacia más y mejores empleos</b> .....	<b>10</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Economía e Infraestructura.....	11
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Economía, Competitividad y Prosperidad .....	11
<b>Con seguridad y justicia... Hacia una vida plena, tranquila y en paz.</b> .....	<b>13</b>
Recomendaciones Ruta Para el Desarrollo - Seguridad.....	14
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo .....	14
<b>Con buena gestión pública... Hacia un gobierno eficiente y transparente.</b> .....	<b>16</b>
<b>Presupuesto</b> .....	<b>16</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Presupuesto .....	17
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Presupuesto .....	17
<b>Adquisiciones Públicas</b> .....	<b>19</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Adquisiciones Públicas.....	20
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Contrataciones .....	20
<b>Contraloría General de Cuentas -CGC-</b> .....	<b>21</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - CGC .....	21
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - CGC .....	21
<b>Servicio Civil</b> .....	<b>22</b>
Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Servicio Civil.....	22
Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Servicio Civil.....	22



*¡Marcando el rumbo!*

## Introducción

En mayo del año 2019, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- presentó el proyecto **“Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024”**. El mismo tiene como fin señalar acciones específicas para reformar cinco áreas consideradas como prioritarias: 1) salud y nutrición, 2) educación y tecnología, 3) economía e infraestructura, 4) seguridad y justicia criminal y 5) gestión pública.

En los primeros días de gobierno se publicó el documento Política General de Gobierno 2020-2024 (PGG), en el cual se definen los lineamientos y acciones públicas estratégicas articuladas que deben seguir las instituciones del sector público durante el periodo de gobierno.

El objetivo de este documento es plantear brevemente las prioridades del actual gobierno para los primeros 180 días. Estas en el marco de la propuesta del CIEN con las acciones planteadas por el Organismo Ejecutivo en su PGG.

Por cada área se presenta un breve diagnóstico, prioridades planteadas por CIEN, las propuestas de la PGG y un breve análisis de los temas que se consideran críticos realizar en los primeros seis meses de gobierno.

Se espera que se utilice como un instrumento de discusión para que los distintos tomadores de decisiones analicen la situación, evalúen las propuestas del Organismo Ejecutivo y adicionalmente se prioricen acciones concretas en beneficio de la población de Guatemala.

En mayo del 2020, se realizarán unos talleres para analizar los primeros meses de gobierno para luego presentar conclusiones y recomendaciones de política pública para ir avanzando en los cambios imperantes que requieren las distintas áreas presentadas.

CIEN agradece el apoyo del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- por su colaboración a este proyecto.

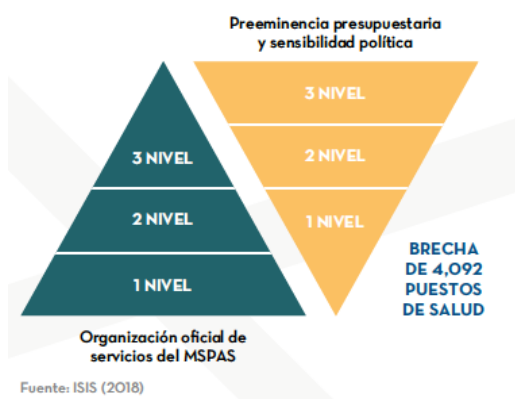
Estamos convencidos que es el momento de concebir una visión compartida, definir prioridades, establecer nuevos valores, trazar una ruta y avanzar hacia el desarrollo. Tenemos un gran reto por delante, pero debemos abordarlo con coraje y determinación. Si cambiamos la ruta, cambiaremos el destino.

**¡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.”



El sistema de salud se caracteriza por priorizar lo curativo en lugar de lo preventivo. La pobreza, la malnutrición, la violencia, la falta de agua y saneamiento, y la mala salud mental de los cuidadores son algunos de los principales factores que ponen en riesgo el desarrollo de los niños. En Guatemala, al menos 46 de cada 100 niños menores de 5 años sufren de un desarrollo sub óptimo sólo debido al factor de la baja talla para la edad conocida como “desnutrición crónica”. Además, la malnutrición es la causa subyacente de hasta 45% de las muertes de niños en Guatemala. Por ejemplo, en 2016, más del 50% del

presupuesto del MSPAS fue para los 44 hospitales y sólo el 27% fue para el primer y segundo nivel de atención. De hecho, en el primer nivel de atención, responsable de la prevención de las enfermedades y de la promoción de la salud, hay una brecha de más de 4,000 puestos de salud.

### Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Salud y Nutrición

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.
2. Desarrollar la orientación estratégica del sistema de salud bajo el liderazgo del MSPAS. Potenciar la capacidad rectora del MSPAS 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.

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.

### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Salud y Nutrición

Dentro del pilar de desarrollo social y en lo relativo a los temas de salud y nutrición, el gobierno ha propuesto, entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

- Impulso de la autogestión de la salud comunitaria en el área rural mediante la formación y desarrollo de redes comunitarias de protección en salud, el fomento de la medicina genérica y alternativa, el acceso a medicamentos y el fortalecimiento de los programas de comadronas rurales.
- Fortalecer el sistema público de salud a través de la regionalización, descentralización y desconcentración del sistema nacional de salud, organizando los servicios del primer nivel de atención, en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo, para facilitar alianzas y la coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Fortalecimiento del sistema público de salud y mejora del acceso y la oportunidad de la atención médica mediante la contratación de más médicos, enfermeras, laboratoristas y personal paramédico; así como, la capacitación del personal, contratación de servicios externos, el reforzamiento de la atención primaria y el cuidado integral de la familia, promoción de la salud del adulto mayor, el acceso a medicamentos y el abastecimiento de hospitales y centros de salud.
- Transparentar los procesos administrativos, técnicos y financieros del Ministerio de Salud, para la negociación con los proveedores de medicamentos y otros insumos, para eliminar la corrupción que históricamente ha existido.
- Fortalecer el programa de reducción de la desnutrición crónica mediante la inversión de recursos en los municipios con mayor incidencia de pobreza y regiones de mayor riesgo a la inseguridad alimentaria y nutricional; promoción de la lactancia materna, provisión de alimento fortificado y el aumento de ingesta de nutrientes, minerales, proteínas y vitaminas.

Metas para 2023 propuestas en la PGG:

- Reducir la razón de mortalidad materna en 14.4 puntos porcentuales.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil en 10 puntos porcentuales.
- Reducir el número de casos de morbilidad infantil en 5% anual.
- Incrementar el porcentaje de niñas y niños con esquema de vacunación completo en 9.6 puntos porcentuales.
- Incrementar en 4 unidades la red hospitalaria.
- Incrementar en 50 el número de centros de salud tipo A y B.
- Reducir la tasa de desnutrición crónica en 7 puntos porcentuales.

Existen ciertas coincidencias entre las prioridades propuestas por el CIEN en la Ruta de Desarrollo y las acciones estratégicas que presentó el Gobierno para el período 2020-2024. Específicamente la necesidad de priorizar la atención en el área rural, y la necesidad de fortalecer la gestión del



Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Por otro lado, la propuesta del CIEN se centra en el abordaje sistémico del sistema de salud en su conjunto con el apoyo coordinado con otros sectores (a fin de contribuir a mejorar los determinantes del entorno en la salud) mientras que en la propuesta del Gobierno el énfasis está en el fortalecimiento del sistema público de salud. En todo caso, lo importante es que se reconozca la necesidad de un abordaje que trascienda al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para lograr resultados significativos en la salud de la población guatemalteca.

En este contexto el CIEN considera que 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. Particularmente el CIEN recomienda como una innovación posicionar a la persona en el centro del diseño de las intervenciones. Este enfoque puede ser muy útil para hacer la transición desde saber qué se debe hacer hacia cómo de hacerse.

Para el tema de la nutrición “aunque existe un fuerte consenso sobre lo que es necesario hacer, se sabe mucho menos sobre cómo poner en práctica la combinación correcta de intervenciones en diferentes contextos, cómo hacerlo a una escala que se ajuste a la magnitud del problema y de manera equitativa, y cómo hacerlo de manera que se vinculen las intervenciones específicas de nutrición con las sensibles a la nutrición” (Gillespie, Menon y Kennedy, 2015).

Las recomendaciones para los próximos cinco meses son:

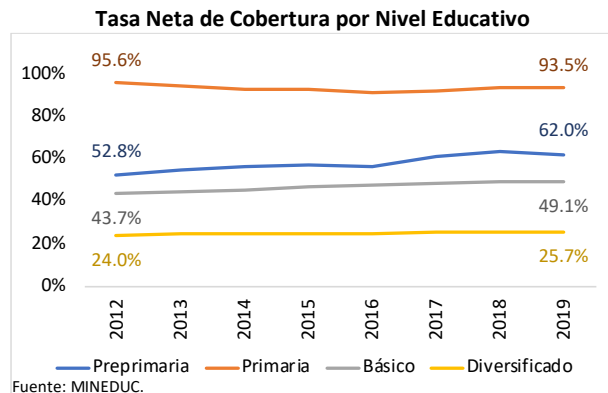
- Ampliar la cobertura de la atención primaria en salud, con carácter de urgencia, para la población más vulnerable del área rural que se encuentra desatendida.
- Abastecer de una canasta básica de medicamentos e insumos a todos los proveedores del primer nivel de atención tomando en cuenta la realidad presupuestaria actual.
- Impulsar una plataforma favorable 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.
- Formular y presentar planes de acción de fortalecimiento institucional que puedan ser monitoreados y que sirvan de base para la formulación presupuestaria de los próximos ejercicios fiscales.
- Explicitar las brechas y los cuellos de botella para implementar la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición a fin de lograr consensos y apoyos para resolverlos.
- Elaborar y presentar el costeo de las acciones estratégicas propuestas por el Gobierno para el período 2020-2024, y asegurarse de que esté alineado con las metas planteadas para el 2023.



## Con educación y tecnología... Hacia el desarrollo 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.”

El sistema educativo presenta bajos indicadores de cobertura, eficiencia y calidad. Un 62% de los niños asisten a la preprimaria, 93.5% a la primaria, 49% al ciclo básico y uno de cada cuatro está en diversificado. Las tasas de promoción en primaria y diversificado superan el 80%, pero no en el ciclo básico. La repitencia es alta en primaria (9%), y supera el 20% en el primer grado. De los graduandos, uno de cada diez alcanza los niveles de logro en matemática y uno de cada tres los niveles de logro en lectura.



En el sector oficial, no se garantiza la contratación de los mejores docentes. Las pruebas realizadas a los docentes optantes a plaza muestran que tuvieron la mitad de las respuestas correctas en lectura y estrategias de enseñanza y sólo un tercio de respuestas correctas en matemática. Además, no existe un sistema que contrate a los mejores docentes, pues en el proceso de selección no se toma en cuenta los puntajes que obtienen los aspirantes en las pruebas diagnósticas como criterio para entrar a la nómina de elegibles. Adicionalmente hay un desafío en el sistema de gestión, debido a que no existe la carrera del director.

El presupuesto del Ministerio de Educación se multiplicó por 2.4 en los últimos diez años. Durante la última década, pasó del 13.6% al 18.6% del presupuesto total del Estado. El presupuesto devengado en 2008 fue Q5,793 millones y en 2018 alcanzó los Q13,990 millones. El gasto en salarios en 2008 fue inferior a 70%, pero en años recientes este rubro llegó a conformar cerca del 90% del presupuesto del MINEDUC.

### Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Educación y Tecnología

1. Definir los sistemas de formación, reclutamiento y selección de docentes. En la formación, fortalecer el pensum de estudios. En el reclutamiento, volver a establecer el requisito de la

nota mínima para estar en la nómina de elegibles. Seleccionar por oposición a docentes de secundaria.

2. Implementar la carrera del director de centro educativo. Lograr una carrera directiva profesional con espacio de tiempo definido, evaluaciones periódicas, incentivos y buenas condiciones laborales. Diseñar mecanismos de selección directiva y formación en liderazgo.
3. Establecer una política para la entrega de los programas de apoyo. Acompañar y orientar a las Organizaciones de Padres de Familia -OPF- para la inversión de los recursos, especialmente en el tema de alimentación escolar. Debe avanzarse en que todas las escuelas tengan su OPF.
4. Realizar un análisis financiero basado en prioridades y presentar una propuesta al Congreso de la República para su aprobación.
5. Diseñar y presupuestar las pruebas nacionales e internacionales en un horizonte de mediano plazo para contar con los resultados que servirán de línea de base a la nueva administración y para evaluar sistemáticamente los resultados de las estrategias que se impulsarán para mejorar los aprendizajes.

### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 – Educación y Tecnología

Es también en el pilar de desarrollo social en donde se encuentran las acciones estratégicas que el gobierno propone en cuanto a educación. A continuación, se presentan algunas de ellas:

- Ampliar la cobertura en todos los niveles educativos.
- Impulsar un sistema de protección a los niños de familias más vulnerables, en sus primeros años por medio de acciones en salud, nutrición, apoyo a padres, estimulación temprana y educación formal asociada al programa de transferencias condicionadas.
- Mejorar la calidad de la educación pública mediante la provisión de maestros preparados y actualizados, la revisión del Currículo Nacional Base (CNB), la dotación de recursos pedagógicos, y la implementación del sistema de evaluación docente.
- Reforzar en la educación secundaria las áreas formativas claves para el desarrollo de las competencias que requiere el mundo actual.
- Promover la formación de consejos escolares con el objeto de velar por el cumplimiento de los planes y objetivos del sistema de educación.
- Dotación de servicios de apoyo oportunos, materiales didácticos y equipo de cómputo y acceso a internet.
- Generar estrategias pedagógicas específicas por establecimiento educativo.

Metas para 2023 propuestas en la PGG:

- Aumentar en 12 puntos la TNE en preprimaria, 17 puntos en primaria y en básico, y 11 puntos en diversificado.
- Reducción del analfabetismo en 5 puntos
- Incrementar el seguro médico en 3 millones de niños
- Aumentar en Q830 millones la inversión en servicios de alimentación escolar
- Aumentar en 19,579 becas en básico y diversificado
- Graduar 8,610 maestros de la Licenciatura
- Contratar 8 mil maestros más





De parte de la PGG y del CIEN existe un interés de mejorar la cobertura y calidad de la educación. Es prioritario el análisis financiero que requiere el Ministerio para atender los nuevos programas y cubrir el déficit relacionado con el recurso humano. Por lo tanto, es fundamental contar lo más pronto posible con una propuesta de modificaciones y/o ampliación presupuestaria para atender las prioridades de la nueva administración.

Es urgente establecer un nuevo sistema de reclutamiento de los docentes el cual premie la formación inicial del mismo y considere la prueba de evaluación diagnóstica. Inclusive los maestros por contrato deben llenar requisitos mínimos.

Se considera importante formular una propuesta para contar con una carrera para los directores de escuela. Asimismo, se recomienda que los directores departamentales sean escogidos por un proceso por oposición.

La revisión del CNB debe hacerse de forma sistémica y basado en una ruta crítica con el objetivo de que, si es modificado, se tome en cuenta los cambios que requerirán las guías curriculares, el diseño de textos escolares, las evaluaciones a los estudiantes e incluso el currículum para formar docentes y la capacitación de los maestros en servicio. El proceso para seleccionar a los estudiantes -futuros docentes- debe premiar la excelencia y la vocación. Es positivo que participen varias universidades y no únicamente la universidad estatal en la formación. Sin embargo, requiere una planificación financiera para la asignación de recursos a instituciones privadas.

Debido a las responsabilidades delegadas a los padres de familia y el incremento en la asignación de recursos es necesario contar con una estrategia de apoyo para capacitarlos y acompañarlos para lograr eficiencia en la inversión de los recursos en beneficio de los alumnos y su aprendizaje.

Es positivo que se incluya el tema de tecnología en las aulas como un medio pedagógico. Se recomienda que en este año se diseñe una estrategia de corto, mediano y largo plazo que contenga metas de cobertura y recursos financieros para su ejecución en los próximos años.

El esfuerzo que desea hacer la actual administración en el tema de la educación inicial requiere de una estrategia de varios ministerios. El modelo de gestión para poner en marcha este programa requiere la definición del ente rector, los roles que cada institución asumirán, así como la cantidad de recursos financieros que cada una aportará. Se requiere un plan estratégico que contenga cómo se avanzará en la cobertura y las metas anuales.



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

“Alcanzando el destino por medio del desarrollo de manufactura ligera de exportación mediante el uso de instrumento específicos de apoyo a la generación de empleo en gran escala y fomento de condiciones óptimas para competir a nivel internacional.”

La brecha de empleo formal sigue creciendo. En 2018 la brecha de empleo formal en el país era de 3 millones, que representa la diferencia entre el total de personas que buscaban un empleo formal (4.3 millones) y el total de empleos formales registrados en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (1.3 millones). En Guatemala las oportunidades económicas para generar ingresos a través de un empleo formal crecen a un ritmo bajo (1.9%) en comparación al ritmo al que crece la cantidad de personas que buscan tales oportunidades (4.5%).



La economía crece poco y el empleo formal todavía 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. Entre 2005 y 2017 un crecimiento de 1% en el Producto Interno Bruto provocó que

el empleo formal creciera a una tasa de 0.56%. Esta capacidad de respuesta varía a través de los sectores económicos: el sector dedicado al mercado nacional muestra mayor capacidad de respuesta (1.21%) que los sectores cuyos mercados son extranjeros (-0.03%). Una situación poco deseable, dado que el mercado nacional tiene casi siete millones de habitantes, mientras que los mercados externos tienen más de siete mil millones de consumidores. Por lo que urge modificar los incentivos económicos actuales y orientarlos a favor de las actividades con alto potencial de generación de empleo formal y la capacidad de atender mercados internacionales.

Se reduce el margen de maniobra para revertir la situación actual. Los factores negativos estructurales, legales, institucionales, regulatorios y productivos que ha experimentado el país durante los últimos 50 años han cobrado su factura. Incluso si se lograra elevar las tasas de inversión, no sería suficiente; también influye 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. Mientras no exista una transformación productiva, será difícil generar oportunidades de empleo productivo y formal para la gran mayoría de los guatemaltecos.

## Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Economía e Infraestructura

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 (políticas económicas horizontales). 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 (políticas económicas verticales). Para ello habrá que poner en funcionamiento, como mínimo, nuevos regímenes de incentivos (fiscales y no fiscales) que modernicen, mejoren, complementen y sustituyan a los existentes (la extinta Ley de Zonas Francas, Ley Emergente para la Conservación del Empleo, Ley de Zolic, etcétera) y crear una nueva institucionalidad que se encargue de su administración y de verificar el cumplimiento de los requisitos y metas desempeño para recibirlos.
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 su evolución a lo largo del tiempo. Para ello, se requiere modificar el mecanismo y frecuencia con que se revisan los salarios mínimos y vincular su revisión con otros elementos de la política económica para darle un carácter integral. 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.

## Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Economía, Competitividad y Prosperidad

Dentro de la Política General de Gobierno 2020 - 2024 el pilar de economía, competitividad y prosperidad es uno de los más extensos junto con el de desarrollo social. Este pilar presenta una serie de acciones estratégicas detalladas, siendo las siguientes algunas de ellas:

- Propiciar condiciones adecuadas para atraer inversión intensiva en mano de obra conforme al modelo de desarrollo establecido en esta Política, con un contenido alto de conocimiento y que tengan el menor impacto sobre el ambiente y los recursos naturales, entre otros.
- Mejorar los incentivos para propiciar la inversión en el sector exportador para su impulso tales como: acceso al crédito en condiciones blandas; la revisión del marco de incentivos fiscales a las exportaciones; la devolución del crédito fiscal; incentivos al sector forestal; la implementación de una política cambiaria acorde con el modelo exportador y el impulso de zonas francas, recintos aduaneros, centros y corredores logísticos y almacenes de depósito.
- Impulsar un marco jurídico que propicie el crecimiento de las empresas como: la revisión de leyes tributarias que faciliten la creación, modificación, operación y cierre de empresas; la revisión del régimen tributario, la modificación del órgano regulador y supervisor de las cooperativas, la ampliación de la Ley de Bancos y Grupos Financieros, entre otros.
- Coadyuvar a mantener el poder adquisitivo de nuestra moneda mediante el mantenimiento de la estrategia de metas explícitas de inflación, el fortalecimiento de los mecanismos de

transmisión de la política monetaria, la independencia del Banco Central y el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadística.

- Alineación de la institucionalidad encargada del desarrollo de la infraestructura estratégica, que requiere la realización de un diagnóstico del estado de la infraestructura del país con el propósito de priorizar la inversión; el impulso de la política de generación de energía limpia mediante el uso de las cuencas apropiadas y el impulso de la política de telecomunicaciones.

La propuesta presentada por el gobierno en el pilar “economía, competitividad y prosperidad” establece como objetivo estratégico propiciar el crecimiento económico y el aumento sostenible del empleo. Este coincide con el principal desafío identificado por CIEN, en dónde ya no es suficiente que la economía crezca, sino que lo haga a través 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.

Para alcanzar este objetivo el plan de gobierno contempla intervenciones verticales y horizontales. Dentro de las intervenciones horizontales propone iniciativas que buscan reducir la cantidad y complejidad de trámites para realizar negocios, desarrollar marcos jurídicos que atraigan y faciliten la inversión, impulsar la construcción de infraestructura, entre otras. Si bien se reconoce la importancia de las medidas antes mencionadas, es fundamental que en el corto plazo se prioricen intervenciones a nivel territorial y se implementen las políticas de carácter vertical contempladas en el plan.

Dado que el objetivo es generar empleo formal, es importante concentrar la mayoría de las acciones en territorios estratégicos, en dónde se puedan otorgar incentivos fiscales y no fiscales para facilitar el desarrollo de actividades productivas intensivas en la generación de empleo. En esta línea, es importante contar con la institucionalidad mínima para gestionar el otorgamiento de incentivos y medir su impacto. Finalmente, se considera de suma importancia desarrollar e implementar una estrategia que permita vincular la revisión del salario mínimo a otras decisiones que inciden en la competitividad del país: la política comercial, fiscal, monetaria, el aprovisionamiento de infraestructura, los esfuerzos de atracción de inversión y las políticas de educación, capacitación, entre otras, para asegurar la coherencia y que en su conjunto se orientan a la creación de condiciones que facilitan la generación de empleo.



## Con seguridad y justicia... Hacia una vida plena, tranquila y en paz.

“Fortaleciendo 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.”

La seguridad ha mejorado, pero la población no lo percibe así. A pesar de que la victimización ha bajado en la última década, los guatemaltecos se sienten más inseguros. CID-Gallup señala que la victimización se redujo del 32% de los hogares en 2010 a 18% en 2019. Asimismo, la cantidad de homicidios bajó de 6,500 en 2009 a 3,580 en 2019, una reducción del 45%. Las denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión aumentaron un 70% entre 2018 y 2019 pasando de 8,670 a 14,720. Por otra parte, en relación a la percepción de inseguridad, LAPOP señala que esta aumentó del 37% en el año 2008 a 53% en 2019. El gobierno de Guatemala realizó una encuesta de victimización en el 2018, sin embargo, no ha sido presentada públicamente, aunque se conocen los resultados.



La seguridad ciudadana y justicia criminal dependen de muchos factores. Además de ser multicausal también intervienen varias instituciones, razón por la cual el análisis y el abordaje de las estrategias para su mejora debe hacerse bajo un enfoque interinstitucional. Desde el funcionamiento del Ministerio de Gobernación en especial Prevención, la Policía Nacional Civil -PNC-, y el Sistema Penitenciario -SP-. Adicionalmente,

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-). Las mediciones del Flujograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema de seguridad y justicia, 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.

El desempeño de la policía y del SP son importantes en la gestión de la seguridad ciudadana. En la PNC, en los últimos años hubo un aumento considerable en la cantidad de agentes pasando de

19,470 en 2008 a 41,120 en 2019. Sin embargo, persisten múltiples desafíos en relación a la formación inicial y en servicio, sistema de ascensos y de infraestructura, así como la necesidad de mayores esfuerzos en investigación criminal. Respecto al SP se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, pero no una ampliación de la capacidad carcelaria acorde a las necesidades. Con una capacidad de poco más de 6,800 espacios y una ocupación de alrededor de 24,500 reclusos, la tasa de ocupación en 2019 cerró en 375%, es decir, casi cuatro reclusos ocupando el espacio de una persona. Esta tasa de ocupación es la más alta de Latinoamérica, aún cuando el país registra la menor cantidad de personas en prisión comparado a su población. Esta sobrepoblación carcelaria causa problemas de control interno, lo cual redundará en que los internos continúan delinquirando desde las cárceles, lo cual impide la rehabilitación.

### Recomendaciones Ruta Para el Desarrollo - Seguridad

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 presentar la encuesta de victimización realizada en 2018 y programar la elaboración de otra a la brevedad posible. Esto permitirá comparar la evolución de distintos delitos en el país.
2. Elaborar un plan estratégico integral para el sector de seguridad ciudadana y justicia criminal que incluya metas. Para la elaboración del presupuesto del año 2021, se debe trabajar de forma conjunta a fin de que el mismo vaya acorde a las cargas de trabajo que cada institución debe enfrentar.
3. Fortalecer el sistema de ascensos por mérito a través de convocatorias abiertas y cursos en la PNC. Una adecuada carrera policial requiere el cumplimiento de los procesos normados mantener la legitimidad jerárquica de la institución. De igual manera, es urgente mejorar la formación inicial en la Academia de la PNC.
4. Contar con un plan y acciones concretas para reformar el SP, iniciando con la ampliación de espacios, carrera para los agentes penitenciarios y retomar el nuevo modelo de gestión. Se debe planificar para lograr tener el presupuesto necesario para infraestructura en el presente año y a futuro para la construcción de nuevos centros.
5. Elaborar una política pública interinstitucional para contrarrestar la narcoactividad tomando en cuenta las distintas aristas (producción, consumo, trasiego y lavado de activos). La política debe ser dirigida por el presidente y tener suficientes recursos para hacerla operativa.

### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo

En lo que corresponde al pilar de gobernabilidad y seguridad en desarrollo, el gobierno propone entre otras, las siguientes acciones estratégicas.

- Recuperar la confianza ciudadana para ejercer su derecho a la denuncia y resiliencia ante su victimización.
- Política activa de seguridad que considere la resiliencia, mitigación, prevención, control, disuasión, judicialización, resocialización y no revictimización.
- Fortalecimiento del OJ, MP, IDPP, INACIF, SP y las fuerzas de seguridad.
- Aumento, modernización y control de los centros carcelarios, especialmente el control de las redes delictivas.

- Fortalecer las instancias para atención de la conflictividad social, para escuchar y atender las demandas sociales y resolver conflictos de manera oportuna y efectiva.
- Desarrollar estrategias regionales para abordar la narcoactividad. Incluido el resguardo efectivo de las fronteras.

Metas para 2023 propuestas en la PGG:

- Reducir el índice de criminalidad en 20 puntos.
- Reducir en 9 puntos la tasa de homicidios.
- Construir 4 centros penitenciarios.
- Conformar 340 organizaciones comunitarias de prevención.
- Sistema de inteligencia reformado.
- Aumentar en 5 mil el número de agentes de la PNC.

Respecto a lo planteado por el gobierno y las prioridades presentadas por el CIEN, existe una alta coincidencia. Definitivamente, la coordinación institucional es crucial para mejorar la justicia criminal en el país. Se sugiere trabajar el presupuesto 2021 de manera conjunta, basado en metas. Se ve positivo que se haya nombrado en la cúpula policial a personas profesionales y expertas, el reclutamiento de los cinco mil nuevos agentes debe hacerse de manera rigurosa a fin que éstos reciban el entrenamiento adecuado y que llenen el perfil requerido, además, es importante que se les dote de los recursos operativos adecuados y que se defina una estrategia de despliegue basada en municipios con mayores índices delictivos.

El estado de prevención decretado en distintos municipios ha sido una estrategia de corto plazo que ha podido coadyuvar ejecutando órdenes de captura e interviniendo de manera masiva en las áreas geográficas priorizadas, sin embargo, es necesario que estas acciones vayan acompañadas de estrategias de mediano y largo plazo para que los esfuerzos para mejorar la seguridad ciudadana sean sostenibles. En el SP, una acción positiva anunciada por el presidente es el bloqueo de la señal telefónica, lo cual puede ser una acción de corto plazo efectiva para evitar que los privados de libertad sigan delinquirando. Se ve positiva la construcción de cuatro nuevos centros, sin embargo, en el corto plazo debe contemplarse la ampliación de espacios y el uso de los brazaletes electrónicos como medida alterna a la prisión.

Si se analiza las metas trazadas en el PGG a cuatro años plazo, se considera que es muy importante que, en temas de criminalidad, se ponga énfasis a delitos cuya denuncia ha aumentado en los últimos años, como es el caso de las extorsiones con el fin de lograr la meta de reducir la criminalidad. Por último, en el tema de prevención, debe evaluarse el desempeño de la UPCV y priorizar los esfuerzos en el segundo nivel de prevención respecto a la población vulnerable (jóvenes fuera de la escuela de áreas urbano/marginales).

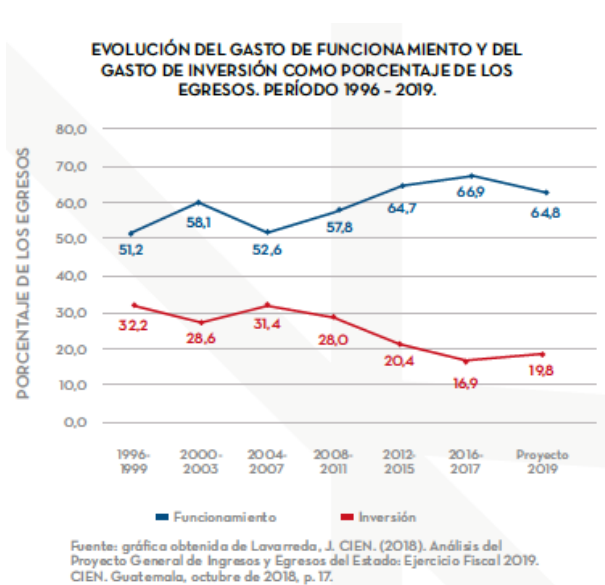


Con buena gestión pública... Hacia un gobierno eficiente y transparente.

“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.”

### Presupuesto

El presupuesto es más de lo mismo. En los últimos 20 años la composición del presupuesto ha sido la misma: un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios, priorización del gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión; y 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 compromisos adquiridos en el Pacto Fiscal.



Débil vinculación entre plan y presupuesto. Uno de los factores que afecta la calidad, eficiencia y efectividad del gasto de funcionamiento es la débil vinculación de la planificación con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020, el Gobierno estableció 24 resultados estratégicos y 57 resultados institucionales, que representaban solamente el 36% del total del gasto proyectado, es decir que la planificación oficial no puede explicar el 64% restante del gasto. Esto significa que el presupuesto no se invierte para atender las necesidades más sentidas de la población, debido a que la inercia del funcionamiento institucional orienta el gasto a ejecutar actividades -independientemente de los

logros- y a producir una rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma.



La expansión de la masa salarial se debe a presiones políticas. El desconocimiento de la cantidad de personas que trabajan para el Estado y sus funciones afecta negativamente la calidad del gasto de funcionamiento; la contratación de personal responde a criterios políticos y no al logro de resultados. Aparte, no existen evaluaciones de 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.

#### Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Presupuesto

1. Fortalecer la calidad de los planes en las fases de diagnóstico.
2. 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.
3. Hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver temas de ineficiencia; contar con la nómina de personal del sector público periódicamente actualizada que incluya datos de la persona, su perfil profesional, funciones y responsabilidades, sueldo y complementos, y datos de contacto oficiales.
4. Incorporar un 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.

#### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Presupuesto

Con relación al Presupuesto de la Nación, la Política General de Gobierno presenta varias acciones estratégicas tanto dentro del pilar ya mencionado de economía, como en el específico relacionado a gestión pública, al que se le denomina “Estado responsable, transparente y efectivo”.

- Facilitar un marco jurídico, tributario y fiscal más eficiente mediante la modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto, además de la revisión de otros marcos que permitan mejorar los niveles de recaudación y ejercer un mayor control tributario. Se presentará la iniciativa de Ley de Responsabilidad Fiscal, de leasing público, concesiones y la Ley alianzas público-privadas.
- La SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) coordinarán los mecanismos de seguimiento y evaluación de metas, productos y resultados de las instituciones públicas, expresadas en los planes anuales y multianuales. Para ello, las instituciones deben asegurar la coherencia y alineación entre resultados, productos, metas y presupuesto, según lo establece el artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el artículo 20 del Reglamento de dicha ley.
- Realizar y desarrollar una revisión general de las funciones y marco legal de las instituciones del Organismo Ejecutivo para readecuar la función de la institucionalidad pública, su evaluación y clasificación.
- Revisión del marco jurídico vigente con el objeto de garantizar la efectividad de la gestión pública.
- Diseñar y poner en marcha un sistema para la optimización de la administración pública.

- Reorientar la asignación de los recursos presupuestarios a efecto de mejorar la calidad del gasto acorde al cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo.

En esta sección las recomendaciones del CIEN se centran en una mejor implementación de intervenciones dentro del marco jurídico vigente con énfasis en el inicio del ciclo presupuestario mientras que las acciones estratégicas propuestas por el Gobierno apuestan al cambio del marco jurídico vigente. La principal coincidencia es en cuanto a la necesidad de hacer ajustes presupuestarios para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público. Debido a que en las últimas dos administraciones la norma ha sido el no lograr las metas de recaudación tributaria, el CIEN considera prioritario implementar acciones que mejoren las estimaciones de los ingresos tributarios. Por su parte el Gobierno fija como una acción prioritaria la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de metas, productos y resultados. El CIEN coincide en que esta debe ser una prioridad de mediano plazo en el marco de un sistema de rendición de cuentas ya que, en ausencia o deficiente planificación, la evaluación del desempeño es incompleta o inexistente. Las recomendaciones para los próximos cinco meses son:

- Presentar al Congreso de la República una propuesta de ajuste presupuestario que se fundamente en la “Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados” a partir de un desarrollo de las acciones estratégicas de la Política General de Gobierno 2020-2024.
- Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica eliminar todo el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2020 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público.
- Presentar públicamente el modelo lógico de las estrategias que priorizará el gobierno en el ejercicio fiscal 2021 a fin de elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario.
- Iniciar a incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público. Se sugiere llevar a cabo un análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad; otro análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios (se debe evitar que su productividad sea menor que su costo para los contribuyentes); y otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias.
- Se recomienda revisar y actualizar la estimación de los ingresos tributarios (tomando en cuenta el impacto del Decreto 7-2019), explicitar los supuestos, y hacer un análisis de sensibilidad a partir de los escenarios macroeconómicos.

## Adquisiciones Públicas

Del gasto público. La oferta de los servicios públicos a los ciudadanos, sin un sistema de adquisiciones, no pueden existir. De ellas depende la capacidad del Estado para proveer estos servicios. En consecuencia, las adquisiciones públicas necesariamente deben formar parte del objetivo estratégico del Estado, pues para alcanzar una mejoría en la eficacia y eficiencia de su gestión y alcanzar sus objetivos, la optimización de las adquisiciones estatales tiene una incidencia fundamental. Lamentablemente, las estructuras administrativas del Estado siguen siendo incapaces de trazarse metas, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con activismo, gasto, mala definición y clientelismo.

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano se ve influida por la percepción de corrupción y falta de transparencia. Sin embargo, la sensibilidad más grande la desata el sufrimiento del ciudadano ante la ineficiencia pública, que deviene en ilícita cuando se trata de servicios esenciales. Esta perspectiva apunta a que se está viviendo dentro de un modelo estatal encaminado a realizar todo y nada, eso es la tendencia expansiva irrefrenable del gasto público suponiendo una definición infinita de bien público y que su provisión debe realizarse a través de la contratación de más funcionarios públicos y la creación de más instituciones y programas, para contrarrestar, supuestamente, la visión que un Estado pequeño representa disfuncionalidad.

De las adquisiciones públicas. En Guatemala el sistema de adquisiciones públicas evidencia debilidad de liderazgo, y al no tener encargados gerenciales permanentes, todo sigue descansando en el correcto funcionamiento, que con objetivo aparentemente loable transformó la burocracia estatal a través de regulaciones, en un mecanismo de coerción que, en nombre del control y la moral, limitó la iniciativa y la dinámica del mercado, estirando las líneas de decisión dentro de un centralismo excesivo en sacrificio de los resultados. La inversión pública eficiente implica obtener las mejores condiciones a través de la sana competencia entre los postores, lo que garantiza que los jugadores actúen según las reglas, puesto que de ello depende el mercado. Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas -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, motivando un mayor número de oferentes, en beneficio del usuario final. Para tal cometido, la tecnología de la información y de las comunicaciones siguen siendo las llaves fundamentales.

Del marco normativo. La Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92) regula de forma desordenada temas tan diversos, como disposiciones presupuestarias, doce (12) regímenes de adquisición, la publicidad, precios e índices de referencia, institucionalidad, régimen sancionatorio, casos de excepción, el instrumento contractual, recepción y liquidación de pagos, seguros y garantías, enajenación de bienes del Estado, concesión de servicios públicos e impugnaciones y recursos administrativos. El problema interpretativo de la Ley se agudiza por sus constantes reformas (9), en donde después de 22 años de vigencia, los 108 artículos han sido modificados 112 veces. Las reformas devienen de los intentos de solucionar problemas de proveedores, contratistas muy particulares, coyunturales o para solucionar una etapa del proceso, sin una visión integral del proceso de adquisiciones.

Adicionalmente hay otras disposiciones como la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Leyes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la Ley de Acceso a la Información

Pública y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, que también incluyen normas de relacionados con esta materia.

En el año 2019 la Dirección General de Adquisiciones del Estado -DGAE- del Ministerio de Finanzas Públicas llevó a cabo una autoevaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones del Estado en sus cuatro ejes: marco normativo, marco institucional y capacidad de gestión, contratación y prácticas de mercado, rendición de cuentas, integridad y transparencia. Entre otros, la autoevaluación indicó que, a pesar del alto nivel de modificaciones al marco normativo, el nivel de cumplimiento de la misma es bajo respecto de las mejores prácticas internacionales, además que lo relacionado a contratación y prácticas de mercado, y lo relativo a la transparencia, son aspectos que menos cumplimiento tienen -no superan el 15% de criterios cumplidos-, lo que demuestra que los problemas del sistema no requieren únicamente reformas legales.

Además, la autoevaluación realizada por la DGAE refleja la existencia de importantes brechas en la forma de funcionamiento de la ley, el alcance, profundidad e interacción con el resto de los sistemas financieros, contables y de gestión del sector público. Es decir, no hay una visión integral de todo el sistema de compras y de cómo mejorarlo.

#### Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Adquisiciones Públicas

1. Análisis técnico del texto de la Ley de Contrataciones del Estado.
2. Caracterizar dentro de la Ley de Contrataciones del Estado los diferentes tipos de contrataciones, con el fin de determinar los procedimientos que les son propios.
3. Contrastar la Ley de Contrataciones del Estado frente otras leyes de contenido común.

#### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Contrataciones

De la misma manera que en el caso del Presupuesto, la PGG muestra acciones estratégicas relacionadas a las contrataciones, las cuales se encuentran desarrolladas dentro de varios pilares. Entre las más importantes están:

- Facilitar un marco jurídico, tributario y fiscal más eficiente mediante la modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto, además de la revisión de otros marcos que permitan mejorar los niveles de recaudación y ejercer un mayor control tributario. Se presentará la iniciativa de Ley de Responsabilidad Fiscal, de leasing público, de concesiones y la Ley alianzas público-privadas.
- Reformar el sistema de contrataciones del Estado para garantizar la eficacia y eficiencia en los procesos de contratación y la contratación de funcionarios con el objeto de garantizar los principios de equidad, mérito y aptitud.

La Política General de Gobierno y CIEN coinciden en la necesidad de una revisión de la normativa relacionada con el sistema nacional de adquisiciones. Dicha revisión debiera hacerse a la luz de los resultados de la autoevaluación de la DGAE del Ministerio de Finanzas Públicas. La autoevaluación indica que el incumplimiento de la ley obedece a comportamientos, usos y costumbres prevalecientes en la gestión pública, que de forma directa o indirecta contravienen el marco legal; las graves deficiencias en la planificación por resultados en todas las instituciones; escasas capacidades institucionales y falta de profesionalización de los encargados para asegurar el valor

por dinero en las adquisiciones públicas; constantes modificaciones a los contratos en ejecución, deficiencias en la gestión de contratos y la deficiente calidad de los documentos de contratación.

Es necesario diseñar e implementar reformas con visión integral, sistémica y no atender a demandas puntuales de cambios normativos o de procesos. El avance de Guatecompras es una oportunidad en cuanto a la cantidad de información que se genera, que se debe aprovechar para hacer análisis económicos y de calidad de las compras públicas que permitan encontrar los puntos de mayor apalancamiento para mejorar el sistema de forma integral.

### Contraloría General de Cuentas -CGC-

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

Evaluación institucional. En el mes de junio de 2018, el BID realizó una evaluación institucional de la CGC desde una metodología denominada Determinación del Nivel de Desarrollo y Uso de Sistemas de Gestión Financiera Pública. Entre los indicadores evaluados que presentaron alerta están: no ejercicio de funciones de control ex - ante; falta de un Manual de Auditoría Gubernamental; inexistencia de mecanismos de capacidad profesional; falta de un sistema de control de calidad, necesidad de liderazgo y buen gobierno, falta de estrategia de comunicación y falta de un sistema de indicadores.

### Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - CGC

1. Generar una política institucional con visión integral y complementaria dentro de la CGC, armonizando procesos y procedimientos.
2. Realizar un mapa tipo inventario de cambios realizados recientemente a lo interno de la CGC y de los resultados obtenidos.
3. Creación de un manual de criterios interpretativos institucionales como herramienta para la objetividad y la transparencia.

### Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - CGC

El tema de control del gasto público es uno de los menos desarrollados dentro de la PGG, mencionándose en la siguiente acción estratégica.

Fomentar la transparencia y rendición de cuentas. Los recursos públicos deberán orientarse hacia la implementación de programas que beneficien a la población. Con el objeto de mejorar la fiscalización y control de los recursos públicos se fortalecerá la Contraloría General de Cuentas y promoverán auditorías preventivas y revisiones oportunas; así como, la creación del Instituto de Auditores Internos del sector público para la estandarización de procesos. Se implementará el Código de Ética del empleado y funcionario público y mejorará el acceso a la información pública.

## Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, y contiene algunas inconsistencias tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley. Se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental:

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

Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el generalizado incumplimiento de la ley y existencia de múltiples sistemas de contratación de personal con requisitos heterogéneos. 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 basada en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.

## Recomendaciones Ruta para el Desarrollo - Servicio Civil

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 forzar modificaciones a las normas generales de administración de personal.
2. Evaluación 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 no necesariamente es quien ejecuta la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo.
3. ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.

## Acciones Estratégicas PGG 2020 - 2024 - Servicio Civil

Relacionado al servicio civil, el gobierno propone las siguientes acciones estratégicas:

- Reformar el sistema de contrataciones del Estado para garantizar la eficacia y eficiencia en los procesos de contratación de funcionarios con el objeto de garantizar los principios de equidad, mérito y aptitud.
- Crear un sistema nacional que promueva los principios y valores de la transparencia y la ética pública; mejorar la imagen de los funcionarios e instituciones públicas.

- Proponer reformas a la Ley de Servicio Civil y reglamentos para que se implemente el sistema de meritocracia.
- Se implementará el registro nacional de trabajadores del sector público con el objeto de fortalecer la Oficina Nacional del Servicio Civil. Se promoverá el equilibrio presupuestario que contribuya al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

Existe coincidencia en relación con la necesidad de fortalecer la Oficina Nacional de Servicio Civil, reformar la Ley de Servicio Civil, impulsar la meritocracia y de contar con un registro nacional de trabajadores del sector público.

El fortalecimiento institucional implica contar con un diagnóstico que permita conocer los problemas y las debilidades en el funcionamiento de la ONSEC y con la aplicación de la ley vigente, y así contar con información para proponer los cambios necesarios para la modernización institucional. Dicha modernización implica fortalecer aquellas direcciones relacionadas con la carrera administrativa. En cuanto a la tramitología interna de la ONSEC es necesario desconcentrar funciones y responsabilidad hacia unidades nominadoras.

Es necesario revisar la información que se obtuvo mediante el censo de empleados públicos. Un problema que resalta es la ausencia de perfiles de puesto, como requisito previo para la contratación. Por otra parte, más que un censo de empleados, se requiere un registro de empleados que se actualiza permanentemente. La información de dicho registro permitirá conocer el número de plazas creadas y plazas ocupadas, perfil de puestos, calidades de las personas que ocupan los puestos, costo de funcionamiento de las entidades públicas, entre otros. Además, la información debiera aprovecharse para abordar la mala clasificación de los trabajadores públicos y frenar el abuso en el uso de los renglones presupuestarios con el objeto de evadir procesos de oposición.

Los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes en la administración pública deben ser sujetos de revisión antes de proceder a la nueva negociación o al pago de compromisos que pudieron haberse asumido sin contar con el respaldo legal y/o presupuestario requerido.