



RUTA PARA EL DESARROLLO

DE GUATEMALA 2020 - 2024

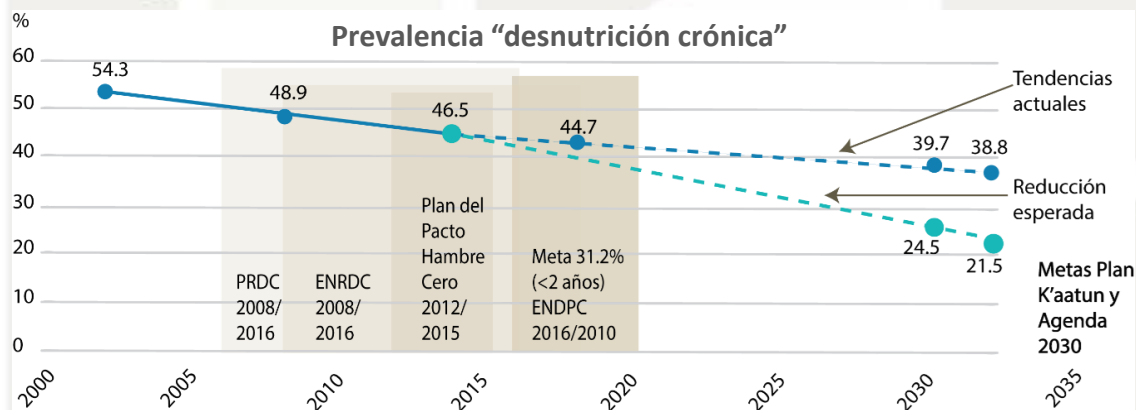


Tema 1: Salud y Nutrición





Diagnóstico



Fuente: Figura 2 de Lovon (2019).



Fuente: ISIS (2018).

- El sistema de salud se caracteriza por priorizar lo curativo en lugar de lo preventivo.
- Más del 50% del presupuesto del MSPAS fue para los 44 hospitales y sólo el 27% fue para los PS y CS.
- Hay una brecha de más de 4,000 puestos de salud.
- Guatemala destaca por su alta prevalencia de niños menores de cinco años con baja talla para la edad y su ritmo de reducción ha sido lento.





Prioridades

- Hay coincidencias en la necesidad de priorizar el área rural y la necesidad de fortalecer la gestión del MSPAS.
- Abordaje sistémico del sistema de salud en su conjunto junto con el apoyo coordinado con otros sectores vrs un énfasis que está en el fortalecimiento del sistema público de salud.
- Se debe dar un giro hacia una gestión de la salud orientada a resultados que defienda los intereses de los ciudadanos, particularmente de los más vulnerables.
- Se recomienda como una innovación, posicionar a la persona en el centro del diseño de las intervenciones.
- Para el caso de la nutrición, se debe avanzar desde el fuerte consenso sobre lo que hay que hacer, hacia cómo poner en práctica la mezcla adecuada de intervenciones para el contexto guatemalteco con la escala que amerita el problema.



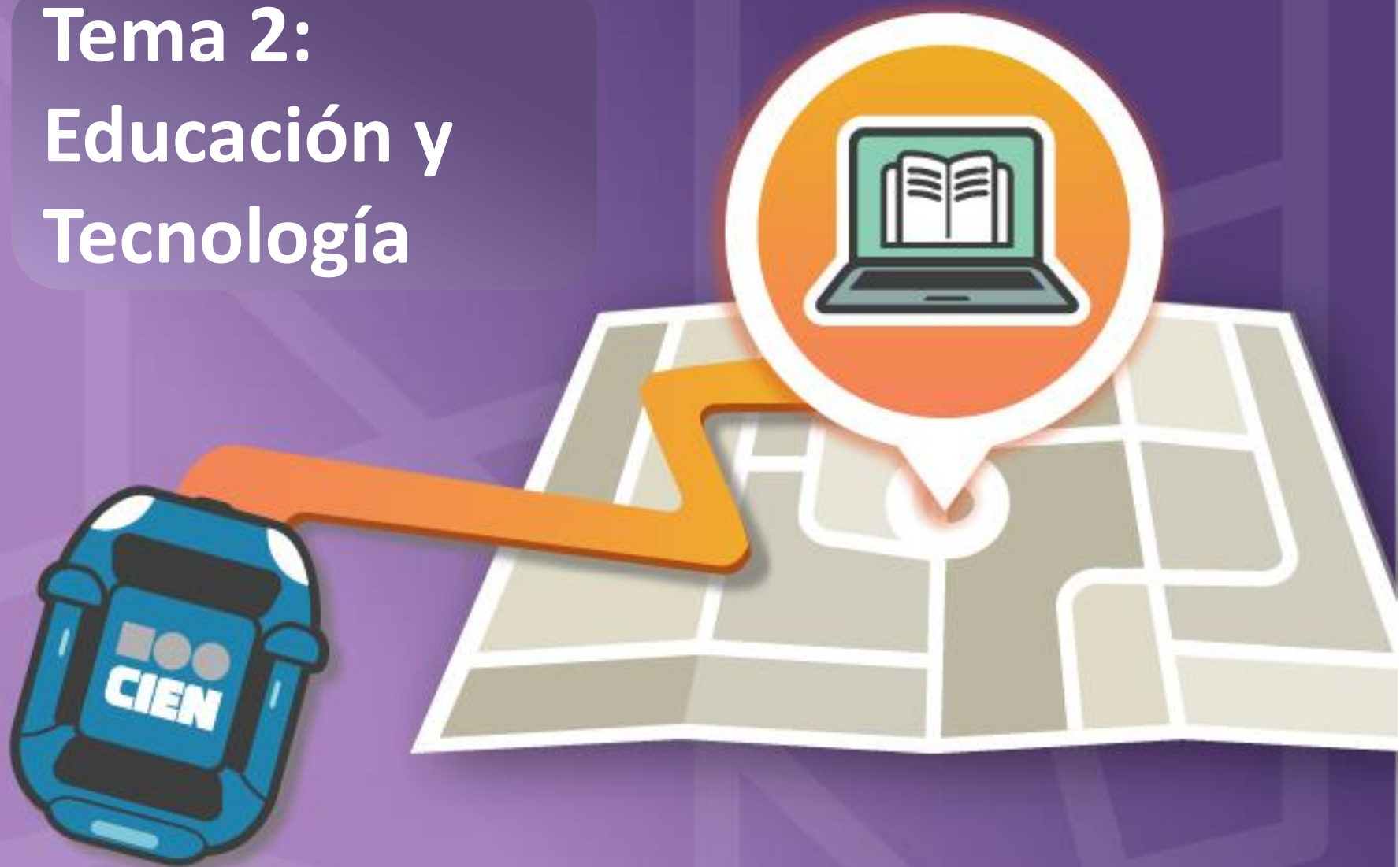


Recomendaciones

- 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.



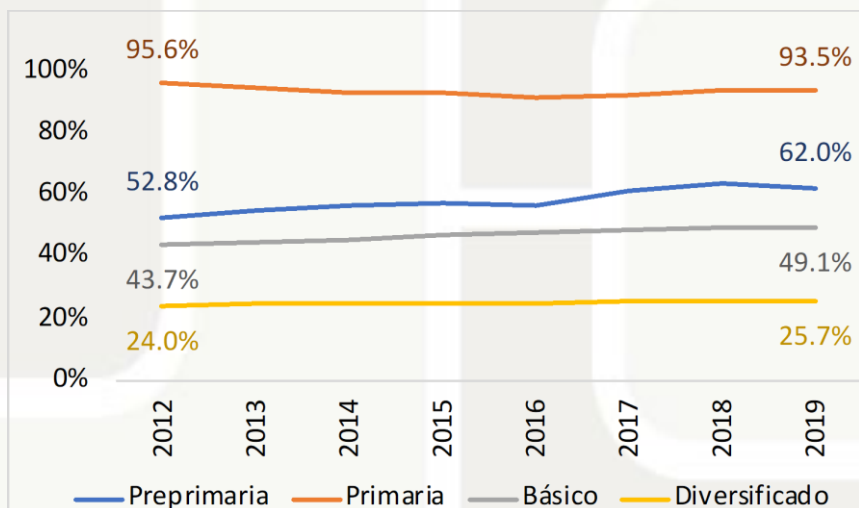
Tema 2: Educación y Tecnología





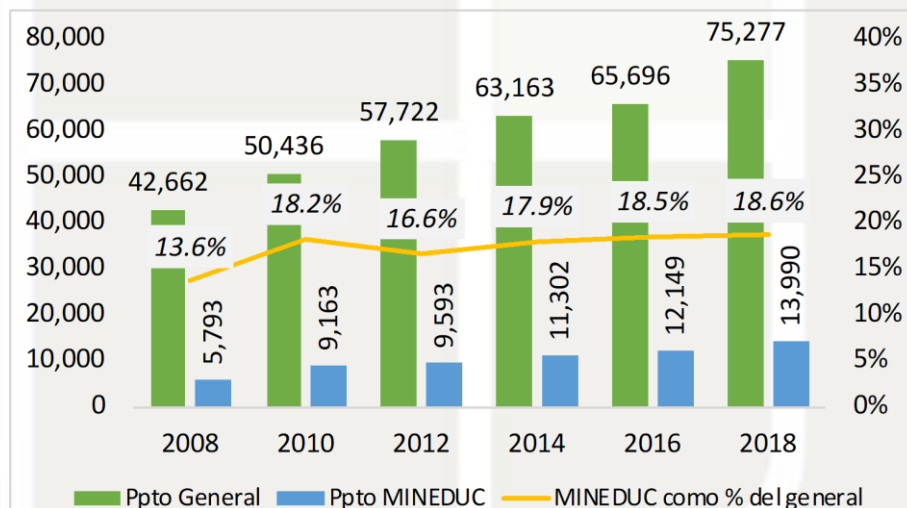
Diagnóstico

Tasa Neta de Cobertura por Nivel Educativo



Fuente: MINEDUC.

Presupuesto del MINEDUC



Fuente: SICOIN.

- El sistema educativo presenta bajos indicadores de cobertura, eficiencia y calidad.
- En el sector oficial, no se garantiza la contratación de los mejores docentes. 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.





Prioridades

- 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. Seleccionar por oposición a docentes de secundaria.
- 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.
- 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. Debe avanzarse en que todas las escuelas tengan su OPF.
- Realizar un análisis financiero basado en prioridades y presentar una propuesta al Congreso de la República para su aprobación.
- 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.





Recomendaciones

- Es prioritario el análisis financiero y la ampliación presupuestaria que requiere el Ministerio para atender los nuevos programas y cubrir el déficit relacionado con el recurso humano.
- Es urgente establecer un nuevo sistema de reclutamiento de los docentes.
- Se considera importante formular una propuesta para contar con una carrera para los directores de escuela.
- La revisión del CNB debe hacerse de forma sistémica y basado en una ruta crítica.
- Es necesario contar con una estrategia de apoyo a los padres, para capacitarlos y acompañarlos para lograr eficiencia en la inversión de los recursos
- Es positivo que se incluya el tema de tecnología en las aulas como un medio pedagógico.
- El esfuerzo que desea hacer la actual administración en el tema de la educación inicial requiere de una estrategia de varios ministerios.



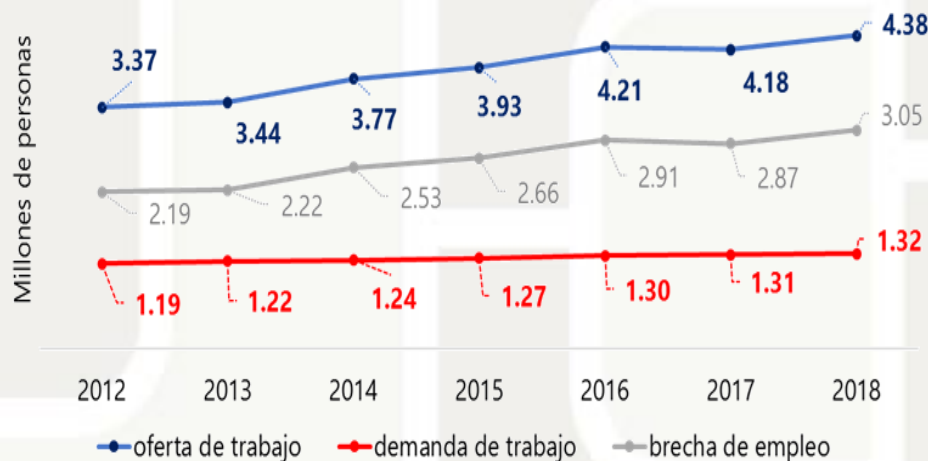
Tema 3: Economía e Infraestructura





Diagnóstico

El reto sigue siendo generar empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

Elasticidad empleo-crecimiento

AÑOS	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

- En 2018 existía una brecha de empleo formal superior a los tres millones de puestos de trabajo, la cual sigue aumentando.
- La economía crece poco (3.5% promedio) y conforme pasa el tiempo el crecimiento cada vez genera menos empleo (0.56%).
- Hemos perdido competitividad, somos el país que menos IED atrae en CA en relación nuestro PIB (1%).
- Alta dependencia a la recepción de remesas, crecimiento de 13.6% -5 años-.





Prioridades

Propiciar una reconfiguración productiva

- Se coincide en ubicar la generación de empleo formal como el principal objetivo del pilar « Economía, Competitividad y Prosperidad ».
- CIEN reconoce la importancia de políticas económicas horizontales (desregulación, capacitación técnica, logística, infraestructura, etc.), sin embargo, son insuficientes para generar empleo formal. Requieren complementarse con intervenciones verticales, enfocadas en sectores intensivos en la generación de empleo.
 - Política Industrial.
 - Incentivos fiscales y no fiscales.
 - Infraestructura física priorizada geográficamente.
- Es necesario desarrollar y poner en marcha una estrategia para dar mayor certeza a la evolución de los costos laborales y buscar que la revisión periódica del salario mínimo se realice en un marco más amplio, que considere la evolución del resto de políticas económicas.





Recomendaciones

Implementar y medir el impacto para mejorar

- Contar con una agenda legislativa que priorice la discusión y aprobación de leyes importantes para la agenda económica.
 - Ley de insolvencias, accionistas minoritarios, reglamento Convenio 169, certeza al uso de la figura que permita la contratación de tiempo parcial.
- Fortalecer y modernizar el Sistema Estadístico Nacional.
 - Asegurar que las decisiones de política se basan en indicadores precisos.
 - Contar con información oportuna para medir el impacto de las políticas implementadas.
- Identificar zonas estratégicas para el desarrollo.
 - Circunscribir la implementación de políticas verticales para medir su impacto e identificar mejoras.
- Desarrollar estrategia que le de predictibilidad e integralidad a la fijación del salario mínimo.



Tema 4: Seguridad y Justicia



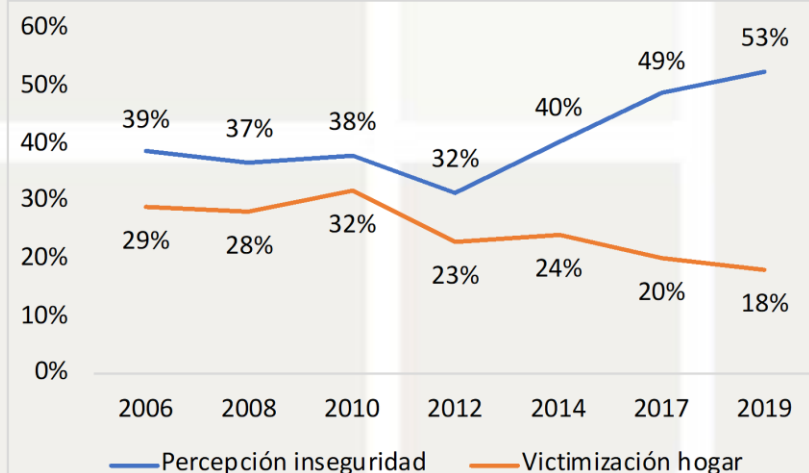


Diagnóstico

Tasa y cantidad de homicidios



Percepción de inseguridad y victimización



- La victimización se ha reducido, pero la población se sigue sintiendo insegura.
- Se carece de un sistema de información en el área de justicia criminal para la toma de decisiones.
- Aumento de agentes de policía pero lagunas en los ascensos.
- Sistema Penitenciario al borde del colapso con 375% de ocupación.
- Eficiencia de la justicia criminal: 33%; MP aumenta, pero OJ disminuye.





Prioridades

- **Coordinación interinstitucional:** se coincide en la importancia de la coordinación, pero hace falta un sistema de información para la toma de decisiones.
- **Prevención:** abordaje debe enfocarse en grupos vulnerables más que en coordinación comunitaria.
- **PNC:** las propuestas son similares en el tema de fortalecimiento de la policía, pero hace falta una estrategia de mejoramiento de la formación inicial y en servicio.
- **SP:** hay concordancia en la importancia de tomar el control del sistema y ampliar la capacidad. Sin embargo, no se prioriza un nuevo modelo de gestión.
- **Narcoactividad:** no se separan los distintos grupos delictivos. CIEN considera que la estrategia contra la narcoactividad merece una política pública contundente.
- **Conflictividad:** se ve positivo que se busque fortalecer las instituciones para abordar este reto, pero se requiere una estrategia conjunta con las fuerzas de seguridad y contar con datos oportunos.





Recomendaciones

- Publicar la encuesta de victimización, socializar los datos e incluir en el presupuesto 2020 otra encuesta.
- Lograr la coordinación interinstitucional y diseñar un plan estratégico con metas en conjunto para 2021 para mejorar la justicia criminal.
- El despliegue policial debe responder a una estrategia de intervención en los municipios con mayores índices delictivos.
- Que el estado de prevención sea el primer paso de una estrategia con el objetivo de desactivar las estructuras criminales para lograr que la población se sienta más segura.
- Fortalecer los controles internos en la PNC para depurar al personal y ser rigurosos en el sistema de reclutamiento de nuevos agentes.
- En el SP es prioritario el bloqueo de la señal telefónica, se deben presupuestar recursos en el corto plazo para la ampliación de espacios y para la implementación de brazaletes electrónicos como medida alterna a la prisión.
- Focalizar programas de prevención en población vulnerable.



Tema 5: Gestión Pública





Diagnóstico: Presupuesto

- En los últimos 20 años la composición del presupuesto ha sido la misma:
 - 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.
- Débil vinculación entre la planificación y el presupuesto:
 - Afecta la calidad, eficiencia y efectividad del gasto.
 - 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, no pudiendo explicar el 64% restante del gasto.
 - Inercia del funcionamiento institucional orienta el gasto a ejecutar actividades independientemente de los logros.
 - Rendición financiera orientada a justificar el cumplimiento de la norma.





Prioridades

- Existe coincidencia en cuanto a la necesidad de la coherencia y alineación entre resultados, productos, metas y presupuesto. Para ello CIEN propone priorizar:
 - el fortalecimiento de la calidad de los planes desde las fases de diagnóstico,
 - los retos a resolver; definir indicadores pertinentes y un plan de metas de avance anual,
 - contar con nómina de personal y hacer recortes cuidadosamente planificados para resolver temas de ineficiencia; y
 - un proyecto de presupuesto ajustado a las estimaciones a escenarios macroeconómicos más realistas.





Recomendaciones

- 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.
- Presentar públicamente el modelo lógico de las estrategias que priorizará el gobierno en el ejercicio fiscal 2021.
- Incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público:
 - Análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad.
 - Análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios.
 - Análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias.
- 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.





Diagnóstico: Adquisiciones

- Las adquisiciones públicas necesariamente deben formar parte del objetivo estratégico del Estado.
- Pérdida de credibilidad en el sistema influido por la percepción de corrupción y falta de transparencia.
- Ley de Contrataciones del Estado: regula de forma desordenada temas diversos además de doce regímenes de adquisición:
 - Constantes reformas (9) que 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.
- Autoevaluación DGAE 2019: 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:
 - No hay una visión integral de todo el sistema de compras y de cómo mejorarlo.





Prioridades

- 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.
- Reformar el sistema de contrataciones del Estado para garantizar la eficacia y eficiencia en los procesos de contratación.





Recomendaciones

Para mayor aprovechamiento de los 180 días.

- Revisión de normativa a la luz de los resultados de la autoevaluación de la DGAE del Ministerio de Finanzas Públicas:
 - Incumplimiento de la ley por comportamientos, usos y costumbres prevalecientes en la gestión pública, que 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.
- Diseñar e implementar reformas con visión integral, sistémica y no atender a demandas puntuales de cambios normativos o de procesos.
- El avance de Guatecompras permite aprovechar la información que genera para el análisis económicos y de calidad de las compras públicas que permitan encontrar los puntos de mayor apalancamiento para mejorar el sistema de forma integral.





Diagnóstico: Servicio Civil

- 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.





Prioridades

- Reformar el sistema de contrataciones del Estado para garantizar la eficacia y eficiencia en los procesos de contratación, que promueva los principios y valores de la transparencia y la ética pública; mejorar la imagen de los funcionarios e instituciones públicas.
- Reformas a la Ley de Servicio Civil y reglamentos para implementar el sistema de meritocracia.
- Registro Nacional de Trabajadores del Sector Público con el objeto de fortalecer la ONSEC y evaluación de las funciones de la ONSEC, la cual debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.
- No se hace referencia a los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes y que impedirían una carrera civil.





Recomendaciones

- El fortalecimiento institucional implica contar con un diagnóstico que permita conocer los problemas y las debilidades en el funcionamiento de la ONSEC:
 - Modernización implica fortalecer aquellas direcciones relacionadas con la carrera administrativa.
 - Desconcentrar funciones y responsabilidad hacia unidades nominadoras.
- Es necesario revisar la información que se obtuvo mediante el censo de empleados públicos y la ausencia de perfiles de puesto como requisito previo para la contratación.
- Se requiere un registro de empleados que se actualiza permanentemente:
 - Información para conocer 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.
 - 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:
 - Evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos.
 - No debieran utilizarse para forzar modificaciones a las normas generales de administración de personal.





Muchas Gracias

www.cien.org.gt

#DesarrolloGT

 [cien.guatemala](https://www.facebook.com/cien.guatemala)

 [@CIENgt](https://twitter.com/CIENgt)