



Propuestas para superar el impacto negativo del COVID-19 en Guatemala

Introducción

La pandemia de COVID-19 creó una emergencia sanitaria a nivel mundial, la cual vino a impactar negativamente las condiciones para el desarrollo en Guatemala. Aunque se deben tomar decisiones de inmediato y mediano plazo para enfrentar a la enfermedad, también se requiere prestar atención a los temas de largo plazo que van más allá de la emergencia actual. En este documento se resumen las propuestas que CIEN adaptó en relación a las propuestas para el nuevo gobierno contenidas en la Ruta para el Desarrollo para Guatemala. Ante la emergencia actual, se tuvo que re calcular la Ruta, y aunque fue necesario adaptar algunas recomendaciones ante la pandemia, algunos temas de fondo persisten. A continuación se describe a grandes rasgos los temas que requieren especial atención, si se quiere que el país retome la Ruta para el Desarrollo y supere un obstáculo adicional en el camino, el cual no estaba previsto.

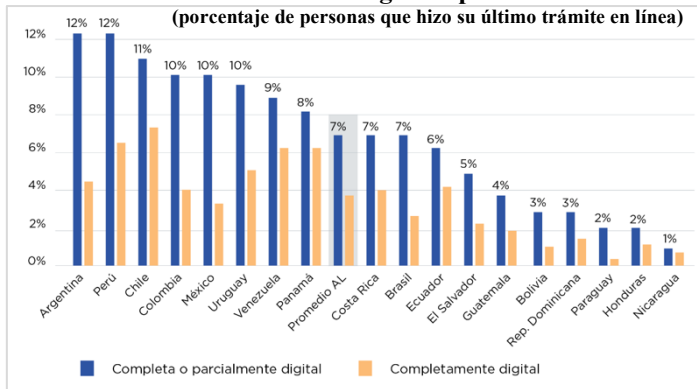


Gobierno Digital

Una transformación digital para lograr más y mejores servicios

La pandemia y las medidas adoptadas para enfrentarla (distanciamiento social, trabajo en casa, restricciones a la locomoción, entre otras), evidenciaron la necesidad de rediseñar la organización y funcionamiento de la administración pública. Los trámites continúan siendo engorrosos, lentos, vulnerables a la corrupción y muchos ciudadanos son excluidos por el tiempo y costos que estos implican. Los gobiernos pueden enfrentar este desafío, simplificando procesos y aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación -TICs-. En Guatemala se han realizado esfuerzos de forma aislada, Latinobarómetro señala que en el año 2017 solo 2% de los trámites se podía completar de forma digital (ver Gráfica 1). La Organización para la Cooperación señala que los países están pasando del gobierno electrónico al digital, buscando gobiernos más abiertos y eficientes, integrando las preferencias de los usuarios en el diseño y prestación de servicios públicos.

Gráfica 1: Uso de canales digitales para hacer trámites



Fuente: BID, con base en Latinobarómetro 2017.

El país ya inició el proceso hacia un gobierno digital. Según el Banco Interamericano de Desarrollo -BID, el 70% de los países de América Latina y el Caribe tiene una estrategia de gobierno digital, y algunos ya han digitalizado muchos trámites gubernamentales. La Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico -GAE- como instancia presidencial, está trabajando en un programa de gobierno digital con el





objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sus cuatro pilares son: inclusión digital, Estado eficiente, gestión transparente y educación digital para todos. Buscando la reducción de tiempos en trámites, inclusión social y económica, y ahorro de costos.

Es necesaria una visión unificada e integral. Un gobierno digital debe diseñarse desde una visión unificada y sistémica, contemplando plataformas, aplicaciones y procesos complementarios. Eso hace importante la creación de un ecosistema de innovación en la gestión pública con miras a la transformación digital del gobierno mediante el desarrollo de una masa crítica de servidores públicos y expertos que trasciendan administraciones. Es importante poner énfasis en la integración de los ciudadanos como actores clave en el proceso y como destinatarios de los servicios del gobierno. La consolidación de esta visión es un desafío que requiere liderazgo, capacidad y voluntad política.

Rutas propuestas

Corto Plazo

1. **Poner sentido de urgencia a la transformación.** Ante el COVID-19 es imperante dinamizar el proceso, con miras al desarrollo de una política de Estado. Se necesita de una estrategia de comunicación -interna y externa- que inspire al cambio.
2. **Fortalecer la GAE.** Ésta debe contar con apoyo presidencial, recursos humanos, físicos y financieros, así como con asesoría de otras instituciones internacionales y locales expertas. Además, se requiere un modelo de gobernanza.
3. **Crear una instancia de participación ciudadana.** En años anteriores se creó el espacio de Gobierno Abierto, este debe dinamizarse e integrar a personas de distintos ámbitos. De acá saldría una hoja de ruta.

Mediano Plazo

1. **Hacer un diagnóstico de los trámites.** No se trata de pasar los procesos actuales a digital, sino de analizarlos, mejorarlos y luego digitalizarlos. Se requiere de un inventario de trámites.
2. **Definir responsabilidades.** Definir institución rectora, proveer herramientas transversales a las entidades de gobierno, en todos los niveles. Iniciando con identidad digital, firma electrónica, portal único y datos abiertos.
3. **Lograr conectividad.** Para digitalizar trámites y realizar una transformación es importante contar con acceso a datos, por lo cual es imperante la subasta de la frecuencia AWS destinada a tecnología de la red 4G.

Largo Plazo

1. **Diseñar y proveer de herramientas digitales sectoriales.** Luego de la pandemia es necesario desarrollar la telemedicina, educación virtual, apoyo al teletrabajo y otros.
2. **Incluir a todos los organismos del Estado.** También el Congreso de la República y el Organismo Judicial deben avanzar en trabajar usando la tecnología.
3. **Trascender gobiernos.** Importante que exista una política de Estado.



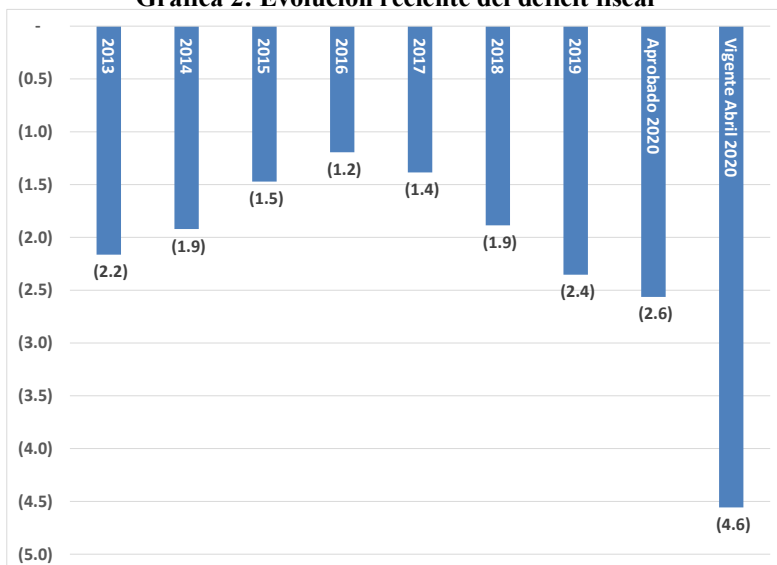


Gestión Pública

El Proceso Presupuestario del Estado como reflejo de la calidad en la provisión de los servicios públicos

En el proceso de elaboración del presupuesto del estado, actualmente existen avances en la identificación de riesgos fiscales, pero falta su adecuada gestión. El Ministerio de Finanzas Públicas ha incluido como parte del Proyecto de Presupuesto, desde 2017, un informe de riesgos fiscales y en 2018 aprobó la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres. También, se negoció un préstamo con el Banco Mundial con una opción de desembolso diferido ante catástrofes (incluyendo una pandemia) por US\$200 millones y fue aprobado el 24 de marzo de 2020 por el Congreso de la República. Sin embargo, la materialización del riesgo fiscal por la pandemia del COVID-19 ya ha tenido un impacto significativo sobre el resultado fiscal (déficit presupuestado de 4.6% del PIB) y las necesidades de financiamiento (ver Gráfica 2). Hace falta mitigar los riesgos y provisionar recursos para el futuro.

Gráfica 2: Evolución reciente del déficit fiscal



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y Banco de Guatemala.

Débil vinculación entre la planificación y el presupuesto con horizonte de mediano plazo. Este es uno de los factores que afecta la calidad, eficiencia y efectividad del gasto de funcionamiento. En el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020, el Gobierno estableció 24 resultados estratégicos y 57 resultados institucionales, que representan 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, ya 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.

Ineficiente provisión de los servicios públicos. La elaboración de un presupuesto inflexible, que no responde a una planificación estratégica, con una baja ejecución, con un sesgo en contra de la inversión y con débiles sistemas de control, hace que no cumpla con las expectativas. Otras debilidades que limitan la capacidad de proveer servicios públicos en forma eficiente son las constantes modificaciones presupuestarias, la ausencia de un adecuado sistema de reclamos para las compras públicas, la falta de evaluación del





desempeño de los programas presupuestarios, y retrasos en pagos. La debilidad y fragmentación institucional limita la capacidad de los ministerios para prestar servicios de calidad.

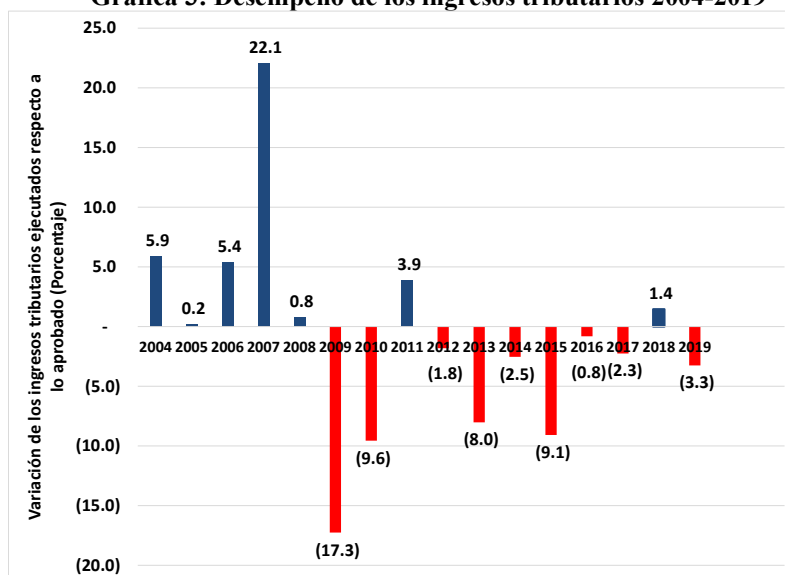
Rutas propuestas

Las acciones que se proponen permiten generar un alto impacto en la eficiencia del gasto actual y mejorar la toma de decisiones en las asignaciones presupuestarias.

1. **Incrementar la eficiencia del gasto público.** Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR) con el fin de vincular todo el gasto de personal, servicios profesionales y técnicos con resultados estratégicos e institucionales.
2. **Revertir, por el lado de los ingresos, la disminución en la recaudación tributaria** (ver Gráfica 3), para crear espacio fiscal para el gasto social y de inversión, en el marco de la agenda de recuperación de la pandemia del COVID-19.
3. **Implementar un sistema de rendición de cuentas basado en un sistema de evaluación y monitoreo de un grupo priorizado y reducido de indicadores.** Así medir el avance de las prioridades gubernamentales y que se tenga información relevante para la toma de decisiones de asignaciones presupuestarias.

Aparte, buscar la eliminación gradual del gasto no flexible en materia de recurso humano, iniciando por aquellos que pueda corregir el Organismo Ejecutivo, asociados principalmente a plazas no necesarias, funciones duplicadas, plazas fantasmas y el registro adecuado de la nómina de personal permanente.

Gráfica 3: Desempeño de los ingresos tributarios 2004-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN.





Se requiere un sistema Adquisiciones del Estado ágil y transparente

La oferta de los servicios públicos sin adquisiciones no puede existir. De ellas depende la capacidad del Estado para proveer estos servicios. En consecuencia, las adquisiciones públicas deben formar parte del objetivo estratégico del Estado para alcanzar una mejoría en la eficacia y eficiencia de su gestión y alcanzar sus objetivos.

Las estructuras administrativas del Estado siguen siendo incapaces de trazarse metas y la necesidad de una gestión por resultados se confunde con activismo, gasto y clientelismo. La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano se agrava por la percepción de corrupción y falta de transparencia.

Se está viviendo dentro de un modelo estatal encaminado a realizar todo y nada, o una tendencia expansiva irrefrenable del gasto 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.

El sistema de adquisiciones públicas evidencia debilidad de liderazgo, y al no tener encargados gerenciales permanentes, todo sigue descansando en el correcto funcionamiento, que transformó la burocracia estatal en un mecanismo de coerción que, en nombre del control y la moral, limitó la iniciativa y la dinámica del mercado y estiró las líneas de decisión a un centralismo excesivo.

La inversión pública eficiente implica obtener las mejores condiciones a través de una pugna entre los postores. La competencia es vital. Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas - publicidad, igualdad de los proponentes y competencia- deben actualizarse y simplificarse, desarmando trámites excesivos optando por la rapidez, motivando un mayor número de oferentes en beneficio del usuario final. La tecnología de la información y de las comunicaciones siguen siendo las llaves fundamentales.

El marco normativo de las adquisiciones públicas es diverso. La Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92) regula de forma desordenada temas como: disposiciones presupuestarias, 12 regímenes de adquisición, 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, impugnaciones y recursos administrativos.

Subsiste un problema interpretativo de la Ley, el cual se agudiza por sus nueve grupos de reformas (ver Tabla 1), donde, después de 22 años, hay 112 modificaciones a 108 artículos originales. 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 contemplan esa materia.





Tabla 1: Cronología de las reformas 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: Elaboración propia.

Rutas propuestas

1. **Realizar análisis legal** a cargo de un equipo técnico y multidisciplinario del texto de la Ley de Contrataciones del Estado y contrastarlo con las demás fuentes legales, para resolver conflictos interpretativos.
2. **Hacer un levantamiento de los distintos procesos de contrataciones**, para obtener un diagnóstico real respecto del grado de eficiencia del sistema y correcciones que demanda.
3. **Solicitar a la Contraloría General de Cuentas la compilación ordenada de los principales hallazgos o debilidades** encontradas a través de su auditoría gubernamental, así evidenciar las malas prácticas frente la normativa, ello para ir formando criterios interpretativos.
4. **Crear un sistema de adquisiciones públicas con énfasis gerencial**, que priorice una racionalidad organizacional que adecúe los medios disponibles a los fines y objetivos a alcanzar.

La necesaria objetividad en el control del manejo de los recursos públicos

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 anterior, es 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.

La Contraloría General de Cuentas -CGC-, es la 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.





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.

Rutas propuestas

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 obliga a reenfocar las prioridades propuestas para la CGC, de manera que pueda responder mejor a la actual necesidad de control para un gasto transparente y eficiente.

Corto Plazo

Considerar las situaciones generadas por la crisis y el distanciamiento social para adelantar el inicio de procesos transversales como el seguimiento a la implementación del Sistema Integrado de Control de Auditorías –SICA-. Además, la generación de una política institucional con visión integral y complementaria dentro de la institución y la armonización de procesos y procedimientos con cuentadantes. Esto permitirá sentar las bases para el desarrollo de una plataforma tecnológica integral para la cadena de gestión del gasto público como parte del avance hacia un gobierno digital. Los procesos de compras por excepción que se generan con el estado de calamidad hacen necesario fortalecer las funciones de control ex ante, para tomar acciones preventivas en casos necesarios.

Mediano Plazo

Crear un manual de criterios interpretativos institucionales como herramienta para la objetividad y la transparencia. También, desarrollar un programa de capacitación y formación en los principios fundamentales de auditoría dirigido a los auditores gubernamentales de la CGC y de las Unidades de Auditoría Interna institucionales -UDAI-. Evaluar y actualizar el plan de incentivos del Auditor Gubernamental y eliminar el fondo privativo proveniente de las multas, evitando su posible uso como incentivo negativo. Lo anterior, en paralelo a un programa específico de seguimiento a la adopción de las Normas Internacionales para la Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI-, tanto en la CGC, como en las UDAI, y el seguimiento a otros cambios realizados recientemente.

Largo Plazo

Buscar el desarrollo de un programa para la evaluación continua de la calidad de los procesos de auditoría. Todo dentro del marco de una política integral e interinstitucional, con métricas precisas y objetivas que permitan tener información para la mejora continua.





La adecuada gestión del recurso humano del Estado como asignatura pendiente

El principal problema radica en el generalizado incumplimiento de la Ley de Servicio Civil (1968) y la existencia de múltiples sistemas de contratación de personal en la administración pública (Organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas). Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia. Debe promoverse una reforma que pretenda como mínimo la atracción, contratación y retención del capital humano mejor preparado; que impulse la carrera administrativa basada en la meritocracia, y que promueva el servicio basado en principios. Los principales obstáculos identificados para una adecuada gestión del recurso humano del Estado son:

Tabla 2: Obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental

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

Fuente: Elaboración propia.

Rutas propuestas

Corto Plazo

1. **Crear y administrar el Registro Nacional de Trabajadores del Sector Público con el objeto de fortalecer la Oficina Nacional del Servicio Civil.** Publicar y revisar el censo de empleados públicos de 2019. Un problema que resalta es la ausencia de perfiles de puesto, como requisito previo para la contratación. Por otra parte, más que un censo, se requiere de un Registro Nacional de Trabajadores del Sector Público que se actualice permanentemente y dé a conocer el número de plazas creadas y plazas ocupadas, perfil de puestos, calidades de las personas que ocupan los puestos y costo de funcionamiento de las entidades públicas, para frenar el abuso en el uso de los renglones presupuestarios con el objeto de evadir procesos de oposición, crear plazas innecesarias o pagar favores políticos.
2. **Revisar el proceso de aprobación y regular debidamente el alcance de los Pactos Colectivos.** Evitar que dicha figura siga tergiversándose y se siga utilizando como un medio de actualización de salarios y protección de puestos. 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 pactados sin contar con el respaldo legal y/o presupuestario requerido.

Mediano Plazo

1. **Evaluar a 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.** No necesariamente es quien debe ejecutar la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. Por otra parte, la ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica y su modernización es imperativa. En cuanto a la tramitología interna de la ONSEC es necesario desconcentrar funciones y responsabilidad hacia unidades nominadoras. El fortalecimiento institucional implica contar con un diagnóstico en el corto plazo, mismo que permita conocer problemas y debilidades en su funcionamiento y así contar con información para proponer los cambios necesarios para la modernización institucional.
2. **Trabajar sobre la base del diagnóstico del sistema de contratación y administración de personal en la administración pública, una nueva Ley de Servicio Civil y su reglamento.** Implementar la meritocracia, fortalecer la institucionalidad, y modernizar y descentralizar el sistema es clave.



Salud y Nutrición

La Salud y Nutrición, el punto de partida para el Desarrollo

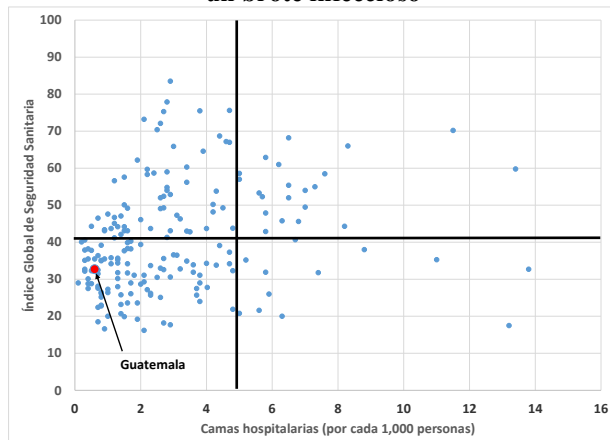
A pesar que la Salud y Nutrición son el punto de partida, el sistema de salud de Guatemala no cuenta con la capacidad necesaria para afrontar adecuadamente una pandemia como la del COVID-19. Guatemala está por debajo del promedio mundial tanto en el número de camas hospitalarias como del Índice Global de Seguridad Sanitaria que mide la capacidad de prevenir, detectar y responder rápidamente a las amenazas de epidemias y pandemias (ver Gráfica 4).

Actualmente, el sistema de salud está teniendo dificultades para garantizar un buen comienzo a los niños y al mismo tiempo responder al COVID-19. 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. Además, las medidas tomadas para contener el COVID-19 dificultan que las familias vulnerables tengan acceso a una adecuada alimentación y a servicios preventivos de nutrición, dando como resultado un incremento importante en la desnutrición aguda de niños menores de cinco años (ver Gráfica 5).



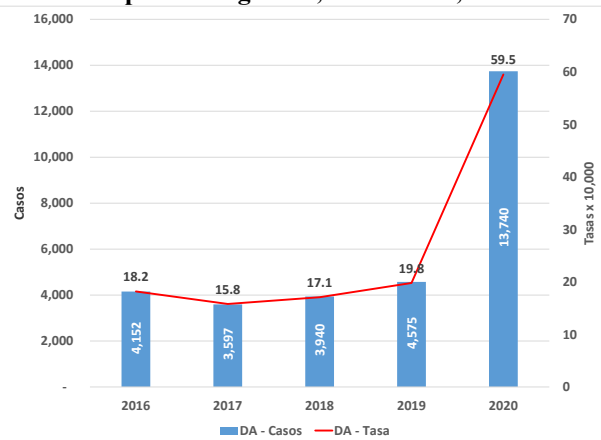


Gráfica 4: Posición de Guatemala para afrontar un brote infeccioso



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <https://www.ghsindex.org/> y de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?view=chart>.

Gráfica 5: Desnutrición aguda en menores de 5 años por año de registro, casos y tasas hasta la semana epidemiológica 17, Guatemala, 2016-2020



Fuente: MSPAS (2020). Situación epidemiológica de la Desnutrición Aguda (DA) (Moderada y Severa) En niños menores de 5 años, a la Semana Epidemiológica 17 (Periodo del 19 de abril al 25 de abril) año 2020.

Rutas propuestas

El objetivo de mediano plazo propuesto es sentar las bases de una transformación del sistema de salud para que más personas (particularmente los más vulnerables) tengan acceso a servicios de salud de buena calidad, con énfasis en la atención primaria de salud.

1. **Fortalecer componentes críticos del sistema de salud para sentar las bases de su transformación y responder mejor a la pandemia.** Se recomienda aprovechar los recursos disponibles para responder a la pandemia para fortalecer el sistema de información de salud, los servicios de salud, el recurso humano sanitario, el sistema de abastecimiento de medicamentos y suministros, etc. Para ello, será necesario involucrar un equipo multidisciplinario con las destrezas y experiencia en el fortalecimiento de los sistemas de salud, y asignar recursos específicamente para esta tarea. Con este proceso se debe avanzar hacia un sistema de salud resiliente para absorber el choque de una emergencia y al mismo tiempo seguir prestando servicios de salud regulares.
2. **Priorizar intervenciones coordinadas de agua segura, saneamiento, higiene y seguridad alimentaria.** Este tipo de intervenciones se identifican como estratégicas debido a que permiten afrontar tanto la pandemia del COVID-19 como otras enfermedades. Por ejemplo, la falta de un lugar apropiado para lavarse las manos con agua y jabón es un grave obstáculo para romper las vías de transmisión de enfermedades fecales-orales y del COVID-19.
3. **Catalizar la transformación del sistema de salud aprovechando la tecnología digital.** La gestión eficaz del sistema de salud requiere de un adecuado y oportuno procesamiento de información. Específicamente, se recomienda como punto de partida conocer y discutir innovaciones implementadas en otros países como la propuesta del Dr. Rifat Atun de llevar a cabo esta transformación del sistema de salud a través de la transformación digital como la orientación de la reingeniería que requiere el MSPAS. Particularmente en cuanto a utilizar un sistema de información digital que permita estratificar a la población según su nivel de riesgos y de utilización de los servicios.



Educación
y Tecnología

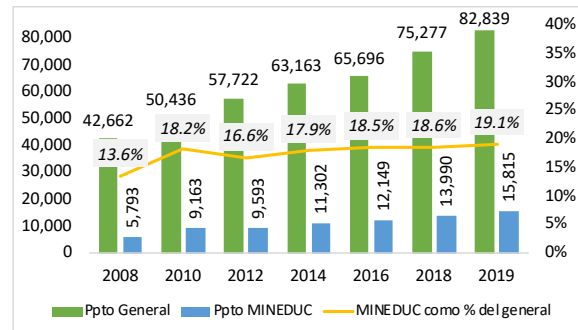
La Educación de Calidad es la base de un mejor futuro

Sin embargo, el sistema educativo de Guatemala presenta baja cobertura, eficiencia y calidad educativa. Seis de cada diez niños asisten a preprimaria, 90% está en la primaria, la mitad de los jóvenes asiste al ciclo básico, pero solo uno de cada cuatro está en diversificado. De los graduandos, 10% alcanza el nivel de logro en matemática y 30% el nivel esperado en lectura. Aunque el MINEDUC presentó un plan integral ante la pandemia, preocupa la deserción y aprendizaje de los alumnos en el presente año.

En el sector oficial no se contrata a los mejores docentes. Las pruebas realizadas a los maestros optantes a plaza muestran que tuvieron la mitad de las respuestas correctas en lectura y estrategias de enseñanza y sólo un tercio de las respuestas correctas en matemática. Hay profesores creativos que se esfuerzan por apoyar a los estudiantes y a las familias, sin embargo, no todos tienen la capacidad ni la vocación, lo cual impacta negativamente en la calidad de la educación que reciben los niños.

Insuficiente infraestructura y disponibilidad de recursos tecnológicos y de conectividad. Un 25% de las escuelas del área rural carece de servicio de agua y un adecuado sistema de saneamiento. Entre 2008 y 2019, el presupuesto asignado a Educación pasó del 13.6% al 19.1% del presupuesto total del Estado, mayoría que se asignó a aumentos salariales por los pactos colectivos (ver Gráfica 6). Además, se aumentaron recursos para la alimentación escolar, servicio brindado por las Organizaciones de Padres de Familia (OPF). La mayor parte de los 2.9 millones de estudiantes de escuelas tiene acceso limitado a internet, a educación virtual y tecnológica. Según el censo de 2018, solo el 17% de los hogares en el país cuentan con una conexión a internet, cifra que aún es más baja en las áreas rurales.

Gráfica 6: Presupuesto devengado y presupuesto como porcentaje del presupuesto total



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN.

Rutas propuestas

Corto Plazo

1. **Implementar una política de tecnología educativa.** Dotar de equipos tecnológicos a las aulas junto a la capacitación docente como herramienta pedagógica. Considerar la entrega de un dispositivo por estudiante y acceso a internet.
2. **Actualizar a los docentes y directores.** Establecer programas de formación en línea con el propósito de desarrollar las destrezas y capacidades de los educadores y fomentar el liderazgo.
3. **Acompañar y fortalecer a las Organizaciones de Padres de Familia.** Empoderar a las OPF para una apropiada gestión de recursos para las escuelas, que incluya mejora de la infraestructura escolar para retornar a las aulas.





Mediano Plazo

1. **Definir los sistemas de formación, reclutamiento y selección de docentes.** Fortalecer los pensum de estudios en la formación de docentes, seleccionar a los más talentosos, retomar la nota mínima para entrar a la lista de elegibles e implementar un sistema de selección por oposición en secundaria.
2. **Poner en práctica un sistema de mejoramiento continuo de la calidad.** Es urgente transformar los procesos educativos y esquemas mixtos de aprendizaje. Continuar con las evaluaciones a estudiantes y docentes, y establecer metas anuales de mejora en cada establecimiento.
3. **Aumentar la cobertura del nivel medio con programas de becas.** Otorgar becas a jóvenes talentosos de escasos recursos para cursar el ciclo de educación media y tomar en cuenta modalidades tecnológicas y flexibles que logren destrezas y competencias de los alumnos.

Largo Plazo

1. **Fortalecer el liderazgo del director de centro educativo.** Lograr una carrera directiva, profesional con espacio de tiempo definido, evaluaciones periódicas y ascensos con base en mérito.
2. **Contratar a los mejores maestros y promoverlos en una carrera docente basada en el mérito.** Los aumentos salariales deben estar vinculados al desempeño y no a pactos colectivos.
3. **Implementar un modelo de educación descentralizado.** Generar capacidades a nivel municipal para descentralizar los servicios educativos a las municipalidades acompañado de un proceso de certificación de competencias.



Economía e
Infraestructura

La urgente reactivación económica

Previo a la pandemia, en el país ya existía un déficit de empleos formales. En 2019 déficit de empleo formal en el país fue de 3.2 millones, que representa la diferencia entre el total de personas que buscaban un empleo formal (4.3 millones) y el total de empleos formales disponibles (registrados en el IGSS –1.3 millones–). La respuesta ante la ausencia de oportunidades de empleo formal ha sido ocuparse en actividades informales y la migración ilegal, situación que seguramente empeorará cuando la emergencia actual se vaya disipando.

La economía había crecido a tasas bajas y el empleo formal creció todavía más lentamente. Al comparar el crecimiento neto en el empleo formal y el crecimiento económico, se observa que la capacidad de generación de empleo formal se ha reducido a lo largo del tiempo. Entre 2005 y 2017 un aumento de 1% en la tasa de crecimiento provocó que el empleo formal creciera a una tasa de 0.56%.

El Covid-19 destruirá empleo formal y agudizará la situación de la economía informal. Guatemala experimentará una importante reducción en el empleo formal existente derivado de la caída esperada en la actividad económica general (Banguat: -1.5% a -3.5%; revisión a junio). Para dimensionar esta situación





se muestra una simulación utilizando la respuesta del empleo formal al crecimiento (elasticidad empleo del crecimiento económico) durante la época más reciente (post Gran Crisis Financiera Internacional). Como puede observarse, dependiendo del nivel de reducción en la actividad económica, la destrucción de empleos formales podría llegar a los 70 mil puestos de trabajo.

Tabla 3: Cambios en el empleo formal asociados con la reducción en la actividad económica

Tasa de Crecimiento	Promedio	Pesimista
-2.00%	-16,380	-33,597
-2.50%	-20,475	-41,996
-3.00%	-24,570	-50,395
-3.50%	-28,665	-58,795
-4.00%	-32,760	-67,194

Fuente: Elaboración propia con base en información del IGSS y Banguat; utilizando la elasticidad empleo formal-crecimiento del período 1978-1992.

Rutas propuestas

Corto Plazo

1. **Implementar una política integral que impulse la reactivación económica del país.** Revisar todos los instrumentos de política económica disponibles para hacer frente a los choques de carácter externo que golpean la economía, apoyar a las empresas y sectores que han sido más afectados por las medidas de confinamiento y facilitar su reestructuración.
2. **Eliminar, racionalizar y alinear la regulación económica.** Reducir los costos de transacción en la operación de las empresas y viabilizar que se lleven a cabo de forma digital, promoviendo reformas a la regulación económica existente que eliminen obstáculos a la atracción de inversión y creación de empleo.
3. **Reducir al mínimo la informalización de la economía.** Implementar mecanismos que apoyen el ajuste del mercado laboral a las condiciones negativas en la economía. Facilitando el teletrabajo, flexibilizando las jornadas de trabajo, ampliando la esfera de negociación privada para las condiciones de trabajo y permitiendo ajustes en los salarios que apoyen a las empresas a conservar el empleo formal que generan.

Mediano Plazo

1. **Fortalecer el sistema de capacitación en ocupaciones que se presten al teletrabajo.** Facilitar servicios de capacitación de forma virtual. Priorizando procesos de certificación en programas que aumenten la empleabilidad en actividades que puedan realizarse de manera remota (programación, soporte técnico, call centers, etc.).
2. **Elaborar e implementar una estrategia de desarrollo industrial.** Incluir nuevos regímenes de incentivos sujetos a metas de desempeño y acordes con la normativa internacional; priorizar la construcción de obras de infraestructura productiva para sectores estratégicos; focalizar las intervenciones de gobierno en zonas geográficas específicas con alto potencial logístico o dotación de materias primas.



Largo Plazo

1. **Desarrollar Zonas Económicas Especiales.** Focalizar las reformas e incentivos a los sectores que se buscan 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.

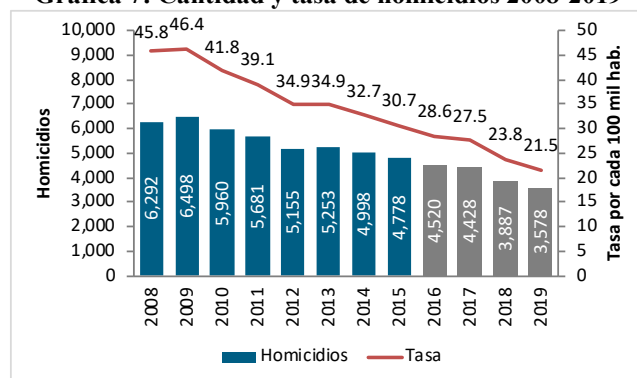


Seguridad y Justicia

Mejorar la seguridad ciudadana mejora el bienestar

La seguridad ha mejorado, pero la población aún no lo percibe así. La proporción de personas que ha sido víctima de algún delito ha bajado en la última década, pero 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, mientras que LAPOP apunta que la sensación de inseguridad aumentó de 37% a 53% en el mismo periodo de tiempo. La cantidad de homicidios bajó de 6,500 en 2009 a 3,580 en 2019 (45% menos, ver Gráfica 7). Las denuncias de delitos contra las personas y el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión aumentaron hasta meses previos al inicio de la pandemia del COVID-19. La emergencia sanitaria y las restricciones a la libertad de locomoción implementados desde mediados de marzo hicieron que los indicadores de seguridad ciudadana medidos como las tasas inter anuales de los delitos, se redujeran drásticamente, y aunque en junio habían aumentado nuevamente, aún no alcanzan los niveles previos a la pandemia.

Gráfica 7: Cantidad y tasa de homicidios 2008-2019



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de PNC e INE.

La seguridad ciudadana y justicia criminal dependen de muchos factores. Su abordaje debe realizarse bajo un enfoque interinstitucional: Ministerio de Gobernación, en especial la Policía Nacional Civil -PNC-, y el Sistema Penitenciario -SP-, 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). Las mediciones del Flujoograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema, en 2019 se le dio salida a 32.

Es necesario prestar atención al desempeño de la policía y del Sistema Penitenciario. En la PNC hubo un aumento en la cantidad de agentes, de 19,470 en 2008 a 41,120 en 2019. La demanda de estos servicios será mayor ante la apertura de los servicios y es importante que durante la emergencia sanitaria no se





descuiden los procesos de ascensos, reclutamiento y formación de nuevos agentes y actividades esenciales como la investigación criminal y la inteligencia policial, las cuales deberían estar siendo fortalecidas en un ambiente en el que no se tienen las demandas por servicio como en tiempos de no pandemia. En el SP se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, sin haberse ampliado la capacidad de espacios carcelarios. La tasa de ocupación era 374% a diciembre 2019, algo que desde siempre ha representado un grave riesgo para la propagación de enfermedades infecciosas en los centros carcelarios, pero que con la actual emergencia sanitaria se convierte en la máxima preocupación.

Rutas propuestas

Corto Plazo

1. **Poner Crear un plan para que la PNC retome su rol.** Post COVID-19 es importante que la policía retome sus operaciones normales y que en este periodo se prepare (mejorando sus capacidades de investigación) para enfrentar la criminalidad después de la pandemia.
2. **Mejorar la información existente.** Es necesario crear un sistema de información y elaborar un plan estratégico integral para el sector. Oficializar los datos de la encuesta de victimización de 2018 y planificar la elaboración de una nueva.
3. **Retomar el sistema de ascensos por mérito de la PNC.** Una adecuada carrera policial requiere el cumplimiento de los procesos de ascenso que están normados para mantener la jerarquía.

Mediano Plazo

1. **Fortalecer las carreras profesionales en las instituciones del sector.** En especial de los agentes de la PNC, agentes penitenciarios, personal de inteligencia y de investigación criminal.
2. **Lograr la coordinación interinstitucional.** Importante planificar de forma conjunta, establecer metas y retroalimentar el sistema para la mejora continua. Aprovechar la Instancia de Coordinación del Sector Justicia.
3. **Diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura.** Mejorar las instalaciones policiales y ampliar la infraestructura penitenciaria con base a un plan. También estudiar las necesidades del MP y del OJ.

Largo Plazo

1. **Reformar los procesos en las instituciones del sistema de justicia criminal.** Identificar cuellos de botella que provocan ineficiencia y retrasos en los procesos y corregirlos.
2. **Avanzar con el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.** Ampliar la capacidad del sistema y cambiar la gestión actual. Buscar mecanismos para des hacinar las cárceles, como el uso del brazalete de monitoreo electrónico.
3. **Modernizar la Academia de la PNC.** Fortalecer el proceso de reclutamiento del personal policial, logrando que los formadores de los agentes tengan las capacidades necesarias.

Guatemala, julio de 2020.

