

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA POST COVID-19



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



**CENTRO DE INVESTIGACIONES
económicas nacionales**

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA POST COVID - 19

Guatemala, julio 2020



CENTRO DE INVESTIGACIONES
económicas nacionales

Este documento forma parte de los Lineamientos de Política
Período de Gobierno 2020 - 2024

Primera edición
Guatemala, julio 2020

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra,
incluyendo el diseño tipográfico y de portada; por cualquier medio,
electrónico o mecánico, siempre que se cite la fuente.





A todos los guatemaltecos...

Especialmente a todos los que se han visto afectados por esta pandemia del COVID-19, para que podamos diseñar un mejor futuro para todos.

Índice

1	Preámbulo	6
2	¿Quiénes somos?	7
3	Los Principios de la Buena Política	8
4	¿Cómo avanzar hacia el desarrollo en Guatemala?	9
5	Desafíos de la pandemia del COVID-19	11
6	Con una transformación digital... Hacia más y mejores servicios	14
7	Con buena gestión pública... Hacia un gobierno eficiente y transparente	24
7.1	Calidad en el presupuesto de la nación	25
7.2	Transparencia en las adquisiciones del estado	30
7.3	Objetividad en el control del gasto público	33
7.4	Eficiencia en el servicio civil y sus procesos	38
8	Con salud y nutrición... Hacia el desarrollo integral	43
9	Con educación y tecnología... Hacia el desarrollo de capacidades	54
10	Con economía activa e infraestructura... Hacia más y mejores empleos	66
11	Con seguridad y justicia... Hacia una vida plena, tranquila y en paz	71
12	Equipo de trabajo	78

1. Preámbulo

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

Este documento presenta la actualización de una serie de estudios realizados por el equipo del CIEN con el fin de proponer una **Agenda Nacional de Desarrollo para Guatemala** que oriente a las autoridades a definir prioridades, esclarecer los retos, diseñar las soluciones y tomar acciones para el período de gobierno 2020-2024, especialmente luego de los desafíos que deja la pandemia del COVID-19 y las oportunidades que puede representar. Muchos de los detalles técnicos, sus gráficas y tablas adicionales de soporte, al igual que las referencias bibliográficas, se encuentran comprendidos en ocho documentos, los cuales se pueden encontrar en la página web del CIEN: www.cien.org.gt en el tab de investigaciones.

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

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

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

La metodología utilizada para elaborar el proyecto **“Recalculando la Ruta para el Desarrollo 2020-2024”** consistió en tres fases realizadas durante tres meses: a) el estudio de las respuestas de otros países frente a la pandemia del COVID-19, b) el estudio de la respuesta presentada por Guatemala y c) la actualización específica de los diversos temas y áreas de la ruta original, con la inclusión de la propuesta de desarrollo del gobierno digital como base de una respuesta frente a la situación.

La situación generada por la pandemia hace más necesaria la creación de un ecosistema de innovación en la gestión pública, en el contexto de la transformación digital del gobierno que incluya el desarrollo de una masa crítica de servidores públicos y expertos que trasciendan administraciones de gobiernos. Esto último, puede generar cercanía entre gobierno y ciudadanos, además de hacer más eficientes los procesos, lo que es fundamental para regresar a la ruta y lograr un desarrollo integral.

CIEN agradece a todas las personas que contribuyeron a la realización de este proyecto, especialmente a los investigadores, expertos, profesionales y jóvenes que aportaron sus ideas y nos inspiraron para afianzar nuestra fe en el logro de un país distinto. Particular mención al apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- para el desarrollo de la versión original y de esta actualización, así como de la Fundación ATLAS que apoyó en el desarrollo de la versión original.

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

2. ¿Quiénes Somos?

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

Nuestra misión es mejorar las condiciones de vida de las personas, mediante propuestas basadas en el estudio técnico, analítico y riguroso de los desafíos relacionados con la promoción del bienestar en su debido contexto.

Nuestro propósito es impulsar el desarrollo de Guatemala mediante el estudio técnico de los desafíos económicos y sociales de Guatemala, su análisis y el planteamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad nacional. Basado en que el ser humano es el principio y fin de todos nuestros esfuerzos, creemos que el desarrollo del país debiera basarse en:

Libertad Individual.

Se considera la libertad individual como la única forma en que cada persona, sometida a normas de conducta, desarrolla sus capacidades, orientadas a la consecución de sus fines particulares. Esto implica la reducción de la coacción arbitraria, particularmente del Estado.

Estado de Derecho.

Consiste en la vigencia de un orden constitucional, con leyes estables, generales e iguales para todos, que el Estado debe respetar; en la reducción al mínimo posible de la coerción de los ciudadanos por parte del Estado; en el respeto a la propiedad privada y en la libertad para producir, comerciar y consumir sin privilegios.

Economía de Mercado.

Es una forma social de división del trabajo, que busca el bien común a través de la cooperación libre de las personas. Se fundamenta en un sistema de precios como fuente básica de información, exige la libre manifestación de la competencia, entiende el papel del Estado sobre la base del principio de subsidiariedad, y permite el mejor aprovechamiento de los recursos productivos mediante el intercambio libre de la propiedad.

Estado Subsidiario.

El rol del Estado debe ser subsidiario; es decir el Estado no debe arrogarse funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos, como individuos libremente asociados. El Estado no es el principal promotor y agente del progreso colectivo. Su papel debe ser de apoyo a las condiciones que permitan la mejor realización de los esfuerzos individuales y comunitarios.

Sociedad Solidaria.

La búsqueda del bienestar integral de las personas implica una estrategia de desarrollo económico, que debe traducirse en la participación de un mayor número de guatemaltecos en el proceso productivo. La estrategia social persigue la eliminación progresiva de la extrema pobreza, sin que reduzca la oportunidad del crecimiento y desarrollo integral.

3. Los Principios de la Buena Política

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

A continuación, se enumeran los principios acordados en el ejercicio:

1. Accesibilidad y cercanía a la ciudadanía.

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

2. Ética de servicio público.

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

3. Transparencia y rendición de cuentas.

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

4. Capacidad y mérito.

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

5. Participativa, plural y diversa.

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

6. Deliberativa y mediadora.

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

7. Prevalencia del bien común sobre el interés particular.

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

4. ¿Cómo avanzar hacia el desarrollo en Guatemala?

En las propuestas anteriores, se han definido y entregado rutas en línea con los tiempos del país, pero siempre en coherencia con nuestros principios. Esta nueva entrega no es la excepción. **En la Agenda para el Desarrollo 2016 – 2020 (DesarrollApps)**, siguiendo la analogía de que el desarrollo de Guatemala es como un banquillo (o taburete) de tres patas, planteamos la necesidad de trabajar en las tres para alcanzar estabilidad y no caer al suelo. Esas tres patas se dividían así: Lucha contra la pobreza, promoción de la competitividad y desarrollo de políticas claras que generen más y mejores empleos.

El país está estancado y para salir y alcanzar un cambio, se trabajó en una nueva propuesta que hemos llamado **Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020 - 2024**. Si queremos avanzar, además de los vehículos, es necesaria una carretera moderna y funcional, que permita un tránsito libre y sin contratiempos. Esta vía es la buena gestión pública, fundamental para que cualquiera de las propuestas pueda llevarse a cabo exitosamente. La carretera está dividida en cuatro tramos que deben estar muy bien diseñados, contruidos y gestionados para poder recorrerse: 1) presupuesto; 2) adquisiciones; 3) contraloría y 4) servicio civil.

La ruta dio un mapa con los principales puntos que se tienen que atravesar para alcanzar el desarrollo de Guatemala, mostrando un itinerario para cada uno de cuatro importantes vehículos que son: 1) salud y nutrición; 2) educación y tecnología; 3) economía e infraestructura y 4) seguridad y justicia criminal.

Estos vehículos actualizan la forma de abordar los temas necesarios para fortalecer las tres patas del banquillo, siguiendo el ciclo de vida de las personas y presentando las acciones requeridas para avanzar hacia el destino.

Sin embargo, la pandemia del COVID-19 ha venido a colocar obstáculos en la ruta planeada, por lo que se ha hecho necesario recalcularla partiendo de un análisis de las respuestas de otros países ante los

desafíos de la enfermedad, así como la respuesta propia. De esa cuenta, al recalcular la ruta se ha visto necesaria la integración prioritaria de un componente integral, que es el desarrollo de un gobierno digital para Guatemala, el cual afectaría en principio a lo que hemos llamado la carretera o gestión pública.

La gestión pública como vía de tránsito, debe estar inicialmente bien pavimentada en los temas relativos a la mejora de la planificación con vistas a incrementar la eficiencia del gasto y cumplir las metas planeadas. Además, debe tener la posibilidad de ser diagnosticada en cuanto al proceso de adquisiciones, a partir del cual se pueda construir un sistema nacional funcional. En lo relativo al recurso humano, es imperante trabajar en la actualización de la información de los empleados públicos y elaborar la normativa basada en mérito, así como limitar financieramente los pactos colectivos y tener auditores con criterios comunes que velen por el buen desempeño del sistema. Aquí se hace necesario iniciar con el desarrollo de un gobierno digital de cara a acercar a los ciudadanos al gobierno y a tomarles en cuenta en el desarrollo de planes y políticas públicas. Se busca una transformación digital de la sociedad, como uno de los elementos claves para hacerle frente a la pandemia como para hacer funcional, eficiente y efectivo la administración pública.

Para lograr una población sana, el vehículo de salud y nutrición debe iniciar el camino a partir de la mejora en la coordinación estratégica entre los actores involucrados en ambos temas, así como ampliando la cobertura de servicios, empezando por la atención primaria.

Una siguiente parada debe dirigirse hacia fortalecer la gestión institucional, mejorar los sistemas de información y desarrollar un método de abastecimiento eficaz. Finalmente, será necesario organizar el recurso humano, implementar la rendición de cuentas a todo nivel y trabajar en la generación de un nuevo sistema integral de salud.

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

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

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

En las siguientes páginas se encuentra un diagnóstico de cada tema, así como los desafíos existentes y las propuestas priorizadas divididas por plazo; siendo el corto el primer año de gobierno, el mediano -la mitad del período- y el largo plazo, los próximos cuatro años. Lo invitamos a que se suba al carro del desarrollo y se una a este recorrido lleno de retos, propuestas y acciones que serán cruciales para que los guatemaltecos podamos gozar de más oportunidades y lograr el ansiado progreso.

***¡Una mejor Guatemala
es posible!***

5. Desafíos de la pandemia del COVID-19

El coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) es un nuevo coronavirus identificado como la causa de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) que comenzó en Wuhan, China, a fines de 2019 y se ha diseminado por todo el mundo y para el que no se dispone de un tratamiento farmacológico o de una vacuna. La enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. También se transmite al tocarse ojos, nariz o boca tras tocar superficies contaminadas. Este nuevo coronavirus puede transmitirse antes de la aparición de síntomas o si la persona no presenta síntomas. El tiempo que transcurre entre la exposición a la COVID 19 y el momento en que comienzan los síntomas puede variar entre 1 y 14 días. Además, combina dos características fatales: es de tres a treinta veces más mortal que la gripe estacional (particularmente para los adultos mayores y personas con alguna enfermedad crónica –diabetes, hipertensión, cáncer, etc.), y al menos diez veces más contagioso que el SARS.

Debido a que la propagación de la enfermedad amenaza con desbordar la capacidad sanitaria para tratarla, los países se han visto obligados a decidir entre dejar que se desarrolle la epidemia (“no hacer nada”¹) o poner en práctica intervenciones no farmacológicas² para contener la propagación de la epidemia del COVID-19: suprimir³ o mitigar la transmisión del virus⁴. La mayor parte de países han decidido a lo largo del tiempo imponer medidas más o menos drásticas de confinamiento y distanciamiento social con el afán de aplanar la curva de infección del COVID-19.

Guatemala ha sido uno de los países que al poco tiempo de que se confirmó oficialmente el primer caso de COVID-19 impuso medidas tendientes a ser catalogadas como estrictas⁵. Sin embargo, las intervenciones no farmacológicas como las restricciones de los movimientos de las personas, las medidas de distanciamiento social (cierre de escuelas, de centros comerciales, de eventos deportivos, etc.), el confinamiento y las cuarentenas; que equivalen a poner en un “coma inducido” a la economía, han generado un conjunto de shocks negativos en las economías de los países que han obligado a los gobiernos a tomar otras medidas que pretenden mitigar sus impactos económicos y sociales. Cuanto más duren las medidas de autoaislamiento, de cuarentena, de distanciamiento social, etc. mayor será el impacto negativo sobre la economía y mayor será el tiempo necesario para reconstruir los daños socioeconómicos de estas medidas.

Entre los pensamientos que han influido en las respuestas de los distintos países tenemos en un extremo⁶ la búsqueda de la supresión del virus (ej.: China) y en el otro extremo “No hacer nada” (ej.: Nicaragua). Otra estrategia propuesta son medidas de contención selectiva: controlar la enfermedad sin sofocar la actividad económica mediante probar, rastrear y aislar socialmente a las personas de manera selectiva (ej.: Corea del Sur). Finalmente, para el caso de países en desarrollo se recomienda centrar los recursos en la protección de los más vulnerables y establecer prioridades que respondan al contexto del país.

1. En la práctica esta opción significa que el gobierno formula recomendaciones de cumplimiento voluntario en lugar de decretar medidas obligatorias.

2. Buscan reducir la tasa de contacto entre las personas contagiadas y las personas susceptibles de contagiarse.

3. Lograr que el número de personas promedio a las que cada infectado contagia sea menor que uno. El objetivo es eliminar la transmisión del virus en el país en el corto plazo para ganar tiempo hasta que las vacunas o los tratamientos efectivos estén disponibles para evitar el riesgo de epidemias posteriores. Sin embargo, se corre el riesgo de una infección de la población que no genere inmunidad comunitaria mientras no se cuente con la vacuna.

4. Lograr ralentizar el número de personas promedio a las que cada infectado contagia y proteger a los ancianos, idealmente busca estar cerca de uno, a fin de ganar tiempo para aumentar la capacidad de la atención sanitaria.

5. El 17 de marzo de 2020 (sólo 3 días después de confirmado oficialmente el primer caso de COVID-19) era catalogado con un nivel de rigor de 84.1 por la Universidad de Oxford que hace un seguimiento de la rigurosidad de las respuestas de los gobiernos al COVID-19 a lo largo del tiempo.

6. En el caso de Nueva Zelandia se buscó la eliminación del virus.

El desempeño de los países en cuanto a su respuesta a la pandemia del COVID-19 es uno de los aspectos que ha sido objeto de un gran debate en los medios de comunicación internacionales⁷. A diferencia de los países en desarrollo, los países desarrollados tienen mayor capacidad económica y sistemas de protección para apoyar las medidas de confinamiento. Sin embargo, no existe un consenso sobre los criterios que servirán para medir el éxito de las respuestas de los gobiernos a la pandemia de COVID-19 en el futuro. En estos primeros cuatro meses de la pandemia pareciera que los criterios dominantes para establecer que un país es exitoso han sido el lograr aplanar las curvas de infecciones (tasa efectiva de reproducción⁸), y lograr minimizar las tasas de muertes⁹. Sin embargo, nos parece que en un futuro será necesario incluir otros criterios que nos permitan capturar una mirada mucho más holística sobre el “desempeño” de los países (por ejemplo, incluir criterios sobre aspectos socioeconómicos como la pobreza, el empleo, la salud, etc.).

Por toda la incertidumbre asociada a información como el porcentaje real de personas infectadas por el virus (con o sin síntomas), la tasa de fatalidad del virus, el número básico de reproducción de la enfermedad, si todas las personas infectadas generan niveles suficientes de anticuerpos, si la inmunidad a la enfermedad es permanente o transitoria, grado de inmunidad comunitaria, la velocidad de mutación del virus, el papel de la población infantil en la transmisión del virus, etc. se debe tener cautela con los datos que se utilizarán para tomar las decisiones de política. El desempeño de los países, incluso en criterios básicos iniciales como la efectividad de aplanar la curva de contagios, no depende exclusivamente de las respuestas de los gobiernos, sino que también del comportamiento de su población en cuanto al cumplimiento de las normas establecidas por sus gobiernos.

Existe un consenso entre los expertos en que no es sostenible mantener en el tiempo un confinamiento generalizado de la población. Por lo tanto, es cuestión de tiempo que los países deban iniciar procesos de relajación del aislamiento generalizado pero con protocolos que minimicen el riesgo de brotes de la enfermedad¹⁰. Una vez que el encierro “termina”, la cuestión clave es cómo prevenir una segunda ola de la enfermedad, que requiera un segundo encierro. Hasta que se disponga de una vacuna, el método clave es la prueba de la enfermedad y el seguimiento de los contactos que luego se pondrían en cuarentena. Por ahora, el uso eficiente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente el cruce de datos, junto con la aplicación de pruebas masivas han sido herramientas clave para poder mantener alguna actividad económica junto con niveles controlados de casos oficiales de COVID-19.

No existe una solución de talla única para que todos los países afronten la pandemia del COVID-19 y más bien cada país debe tomar sus decisiones en base a su propia realidad (capacidad institucional, mercado laboral, condiciones de vida de su población, espacio fiscal, demografía, el momento en que fueron afectados por el virus, inclusive su poder político, etc.). Además, dentro de cada país también será necesario adoptar un enfoque diferenciado (por ejemplo, entre las zonas urbanas y las zonas rurales). Cabe destacar que Guatemala contaba con retos importantes previo a la pandemia del COVID-19: bajo crecimiento económico, déficit de empleo formal de 3 millones, alta dependencia de remesas de los migrantes en Estado Unidos (12% del PIB), sin un adecuado sistema de protección social (ej.: falta del registro único de beneficiarios), presupuesto público ineficaz e ineficiente, sistema de salud débil y fragmentado (ej.: menor número de camas y médicos por mil habitantes en la región Latinoamérica y el Caribe), etc.

7. El colapso hospitalario, de algunas ciudades, indujeron a distintos países a adoptar medidas extremas de confinamiento prematuramente. La mayoría de Gobiernos, toman decisiones sin sustento técnico y continúan “a prueba y error” por falta de información confiable, experiencia con epidemias, e incertidumbre.

8. Nos referimos al número de personas promedio a las que cada infectado contagia.

9. Para lograr una mejor comparabilidad entre países nos referimos al número de muertes por cada millón de habitantes.

10. El momento de relajar el encierro debe ser el resultado de comparar los beneficios económicos de la liberación del encierro con los beneficios sociales y psicológicos, y luego comparar el total de estos con el aumento de muertes que resultaría de una salida temprana. Sin embargo, dejar el encierro de todas formas significará mantener una distancia física entre las personas en la medida de lo posible, y que las personas mayores y vulnerables sigan auto aislandose.

El país tomó medidas para minimizar la pérdida de vidas por el COVID-19 (cierre de fronteras, límites a la movilidad, toques de queda, prohibición de aglomeraciones, cierre de servicios no esenciales, etc.) y medidas para mitigar el impacto del primer grupo de medidas en el ingreso de las personas y de las empresas (diferimiento de pagos por tres meses, se aprobaron subsidios y transferencias monetarias y en especie por Q.9,530 millones, se aprobaron fondos para proveer capital de trabajo a las empresas por Q.3,380 millones, diferimiento o exención del pago de impuestos y otras contribuciones, etc.). A pesar de las medidas tomadas para la estabilidad macroeconómica se espera una pérdida de empleos formales, un incremento significativo del déficit fiscal, un incremento de la incidencia de la pobreza, un incremento de la inseguridad alimentaria, y una caída del crecimiento económico y de las remesas en 2020, entre otros efectos negativos.

Dado el poco tiempo de propagación del virus (algunos países aún no han alcanzado el pico de la primera ola de infecciones), las limitaciones de la información disponible, el no contar con indicadores holísticos del “desempeño” de los países, y teniendo en cuenta la volatilidad de los acontecimientos actuales, es prematuro sacar conclusiones definitivas. Sin embargo, con este aporte buscamos promover un debate informado sobre las políticas para afrontar al COVID-19.



Gobierno Digital

Con una transformación digital... Hacia más y mejores servicios

Orientándonos en la creación de un ecosistema de innovación que permita instituir un gobierno abierto y eficiente que integre las preferencias de los ciudadanos en el diseño y prestación de servicios públicos. Enfocados en una visión integral, unificada y sistémica; que contemple plataformas, aplicaciones y procesos complementarios, así como servidores públicos y expertos que trasciendan administraciones.

Desde el gobierno abierto y electrónico

El concepto de gobierno abierto tuvo sus orígenes en paralelo a la práctica de la democracia como sistema de gobierno en la antigua Grecia. Aun así, no fue sino hasta mediados del siglo XX cuando se inició con un proceso formal de abrir el gobierno a los ciudadanos. Esto quedó plasmado como hito, en la aprobación de la Ley de Libertad de Información de Estados Unidos¹¹, que cobró vigencia en 1967. A partir de ahí, los ciudadanos empezaron a ejercer su derecho de solicitar información de los registros de las instituciones estatales, salvo la excepción de información sensible.

El término gobierno abierto como tal, se acuñó en el Reino Unido a finales de la década de los setenta, cuando se decía que era una expresión de moda cuya intención general es bastante clara, pero cuyo significado práctico espera por ser aclarado¹². El término nació como una respuesta a la necesidad de abrir el gobierno al escrutinio ciudadano, expandiéndose hacia la búsqueda de nuevas formas de participación eficaz y eficiente, evolucionando hacia gobierno electrónico y recientemente hacia gobierno digital. Sin embargo, el concepto todavía está en construcción.

Los cambios tecnológicos han avanzado desde una era analógica hacia una digital¹³, generando nuevas tecnologías de la información y la comunicación -TIC-, que no sólo permiten llevar la información a las masas, sino también recibir retroalimentación de forma casi inmediata. Con los primeros cambios hacia lo digital, el concepto de gobierno abierto se fue ampliando hacia uno comúnmente aceptado, pero no expresamente definido.

Éste se encuentra en los principios de la Declaración de Gobierno Abierto redactada en el año 2011 por la Alianza para el Gobierno Abierto -OGP-¹⁴, como una invitación de participación para los gobiernos.

El concepto ampliado se basa en gobiernos que acepten cuatro principios fundamentales que son: aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad en los gobiernos miembros, y aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

La OGP propone la generación de planes de acción gubernamentales, sin promover estándares específicos o sectores a priorizar; de manera que los gobiernos puedan definir en conjunto con sus ciudadanos, las prioridades a abarcar en sus reformas. Cabe mencionar que los cambios tecnológicos también provocaron que el término gobierno abierto se sustituyera ampliamente por gobierno electrónico, sin cambiar el sentido del concepto original de libre acceso a la información, pero a través de las TIC. En la práctica, ambos términos pueden considerarse como sinónimos.

Sin embargo, las posibilidades actuales de la tecnología son tan amplias, que incluso el sentido más reciente del concepto atado a ambos términos es muy limitado en lo relativo a la interacción entre ciudadanos y gobierno. De esa cuenta, ha surgido el término gobierno digital como sustitución de los anteriores. De manera que, gobierno digital se puede considerar a aquel que es capaz de transmitir información actualizada, confiable, abierta y amigable al usuario, muy rápidamente; pero también tiene la capacidad de utilizar herramientas de comunicación de varias vías y hasta de inteligencia artificial en la administración de los datos, para tomar decisiones en base a lo que es mejor para sus ciudadanos¹⁵.

11. Freedom of Information Act –FOIA- (EE.UU. 1967)

12. Wraith, Ronald. Open Government, The British Interpretation. Royal Institute of Public Administration, 1977.

13. La diferencia entre las tecnologías de ambas eras, lo hace básicamente la utilización de equipos electrónicos que aislan los impulsos analógicos y los transforman en información binaria.

14. Por sus siglas en inglés, Open Government Partnership.

15. Jarrar, Yasar. What is the role of government in the digital age? World Economic Forum. 2017.

Sobre el gobierno digital

En forma conjunta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, se refieren a una nueva etapa de madurez en la que los países pasan del gobierno electrónico al gobierno digital que no se refiere solamente a poner servicios en línea para una eficiencia operativa. Esta nueva forma implica el uso de las TIC como elemento para la transformación del sector público contribuyendo a que los gobiernos sean más abiertos, eficaces y eficientes, además de permitir integrar las preferencias de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios públicos.¹⁶

De esa cuenta, la característica principal de un gobierno digital es la posibilidad de generar cercanía entre gobierno y ciudadanos, lo que es fundamental para lograr un desarrollo integral. Esto es cada día más importante en un mundo que avanza hacia la urbanización¹⁷. Hay más personas concentradas en las ciudades y sus gobiernos, especialmente los locales y sectoriales, tendrán que responder de mejor forma a sus necesidades.

Si bien se señala que no hay un modelo de “talla única”, OCDE/BID también son enfáticos en la necesidad de que los gobiernos utilicen estratégicamente la tecnología digital para mejorar su rendimiento, partiendo de marcos de gobernanza específicos e institucionalidad bien definida, que puedan guiar hacia la transformación de cara a generar valor al ciudadano dentro de un ecosistema de comunicación constante y mejora continua.

Ya en 2011, el BID había lanzado su programa Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles -ICES-, con la finalidad de apoyar ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, cuya población y economía hubieran crecido en mayor proporción que sus países.

El programa se basó en tres dimensiones: ambiental, urbana y fiscal/gobernabilidad; con un eje de trabajo indispensable que era el uso de las tecnologías para mejorar la gestión de las ciudades y la provisión de servicios. Del ICES nació el concepto de Smart Cities como respuesta eficiente a los cambios demográficos y económicos que enfrentan las ciudades, de cara a las necesidades de los ciudadanos y a darles espacios en los que puedan desarrollarse con una mejor calidad de vida. Sin ver a las Ciudades Inteligentes como un proyecto a un futuro distante, sino realidades que se deben construir hoy, partiendo de los actores de la ciudad.

El BID ha profundizado en el concepto de Ciudades Inteligentes (Smart Cities), a las que define como ciudades que colocan a las personas en el centro del desarrollo, incorporan TIC en la gestión urbana y usan estos elementos como herramientas para estimular la formación de un gobierno eficiente que incluya procesos de planificación colaborativa y participación ciudadana. Al promover un desarrollo integrado y sostenible, las Ciudades Inteligentes se toman más innovadoras, competitivas, atractivas y resilientes, mejorando así vidas¹⁸. En esencia se puede decir que una Ciudad Inteligente es aquella que funciona entre otras, con un gobierno digital. Asimismo, su modelo también puede ser aplicado a gobiernos locales e incluso nacionales, por lo que conviene conocerlo mejor.

La promoción de las Ciudades Inteligentes se realiza sobre la base de cuatro dimensiones muy importantes: 1) Es sostenible: usa tecnología digital para reducir costos y optimizar el consumo de recursos de modo que su actual administración no comprometa el uso por parte de generaciones futuras; 2) Es inclusiva y transparente: tiene canales de comunicación directos con los ciudadanos, opera con datos abiertos y permite hacer el seguimiento de sus finanzas; 3) Genera riqueza: ofrece infraestructura adecuada para la generación de empleos de alta calidad, innovación, competitividad y crecimiento de los negocios; y 4) Está hecha para los ciudadanos: usa tecnología digital para mejorar la calidad de vida de las personas y dar acceso rápido a servicios públicos más eficientes.

16. OCDE/BID. Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe: un manual para la economía digital. OECD Publishing. París, Francia. 2016.

17. Según la ONU, para el año 2050, el 64.1% de las personas en países desarrollados vivirá en áreas urbanas. La misma fuente indica que en la región de Latinoamérica y el Caribe, ya es cerca de un 80% de habitantes el que lo hace.

18. Bouskela, Casseb, Bassi, De Luca y Facchina. La ruta hacia las Smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente. Monografía del Banco Interamericano de Desarrollo. 2016.

Para desarrollar un gobierno digital a cualquier nivel, debe existir una visión de largo plazo, con estrategias que tengan continuidad. Es un proceso que inicia con incorporar a sus prácticas de gestión, herramientas básicas de las TIC para administrar recursos humanos, materiales y financieros; darles seguimiento de su uso; medir su rendimiento y resultados; al tiempo que se planifica y proyecta para el futuro. Luego, se estudian los problemas prioritarios de la ciudad y se buscan las mejores tecnologías para abordarlos y ofrecer respuesta a ellos; iniciando con proyectos piloto y avanzando en la medida de las capacidades institucionales y financieras de la ciudad.

Evolución del gobierno en Guatemala

Si bien la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, en su artículo 30 reconoce que todos los actos de la administración son públicos, no es hasta el año 2008 que el Congreso aprobó una ley específica¹⁹ en similar sentido a la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos. Luego que entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP- las instituciones públicas y otras privadas que manejan fondos públicos, comenzaron a publicar datos específicos sobre su esquema organizacional, marco legal y otros relativos a ingresos, egresos y ejecución del gasto público.

El lento avance en el tema de gobierno abierto o gobierno electrónico a nivel país, quedó patente en la posición de Guatemala en el Índice de Disposición al Gobierno Electrónico que las Naciones Unidas realizó entre 2003 y 2005; Guatemala quedó en los lugares 109, 111 y 100 respectivamente, en comparación con los 191 Estados miembros y sólo por encima de Cuba, Paraguay, Nicaragua, Honduras y Haití en América Latina y el Caribe. A partir del año 2008, Naciones Unidas desarrolló un nuevo índice relativo a gobierno electrónico, tomando una base más amplia de factores

a evaluar. La situación no es alentadora, puesto que Guatemala se ha mantenido en niveles bajos en las mediciones bianuales, alcanzando en 2018 el puesto 113 en el Índice de Gobierno Electrónico y el 92 en el Índice de Participación Electrónica²⁰. A pesar de eso, algunas instituciones del Estado han venido desarrollando herramientas para la promoción de la transparencia y facilitación de trámites al ciudadano.

A principios del siglo XXI, el Ministerio de Finanzas Públicas realizó las gestiones necesarias para crear el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, llamado Guatecompras. Este sistema generó un nuevo modelo de interacción entre las instituciones públicas o privadas que realizan compras y contrataciones con fondos públicos, con los posibles oferentes de bienes y servicios según las diferentes modalidades existentes. Además, permitió generar registros electrónicos de los procesos completados e incompletos, los cuales a la fecha están a la vista del ciudadano para su consulta.

La Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- desde su creación en 1998, ha desarrollado, actualizado e incluso sustituido varios sistemas con el objetivo de facilitar a los contribuyentes, los procesos y procedimientos de consulta u operación, así como el pago de sus tributos. De igual forma lo han hecho las municipalidades más grandes del país, que cuentan con herramientas web dirigidas al uso de sus vecinos para la realización de gestiones por la vía electrónica.

El Organismo Ejecutivo por medio de la Vicepresidencia de la República, solicitó en 2011 la inclusión de Guatemala a la Alianza por el Gobierno Abierto -OGP-, quedando plenamente integrada el año siguiente. A la fecha, se han realizado tres planes de acción bianuales en 2012, 2014 y 2016, en los que se han priorizado diversos temas, adquiriendo ochenta y cuatro compromisos entre gobierno y organizaciones de sociedad civil que han participado en el desarrollo de los planes. Recientemente, el tema fue integrado a la Política General de Gobierno 2020-2024 en varios de sus pilares, especialmente trata sobre un Estado responsable, transparente y efectivo.

19. O Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008.

20. Sitio oficial de la Encuesta Sobre Gobierno Electrónico de la Organización de las Naciones Unidas. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>

Hasta la administración anterior, la Comisión Presidencial para la Transparencia y Gobierno Electrónico -COPRET- fue la instancia que por mandato otorgado mediante acuerdos gubernativos²¹ coordinaba estrategias, acciones y propuestas dirigidas a las entidades del Organismo Ejecutivo relacionadas a la promoción del gobierno abierto, transparencia y medidas anticorrupción. En ese sentido, también recomendaba el diseño de instrumentos para el uso en esas áreas, apoya a los ciudadanos con el fin de fomentar participación y representa al Estado en espacios nacionales e internacionales relacionados.

Sin embargo, el presidente Alejandro Giammattei transformó en marzo 2020 la COPRET en la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico -GAE-²². Esta Comisión tiene como objeto apoyar las acciones de los Ministerios y dependencias del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas, compromisos y estrategias que se derivan de los instrumentos internacionales así como de las políticas y planes de acción nacional en materia de gobierno abierto y electrónico, a efecto de coadyuvar a la transformación de la gestión pública, innovación de las tecnologías de información y comunicación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia.

Se conoce que la GAE ya está trabajando en un programa de gobierno digital que recoge los desafíos de lo que OCDE/BID integran en su concepto, con un énfasis en la mayor integración de los ciudadanos como actores clave en el proceso y destinatarios de los servicios del gobierno.

La consolidación de una visión de Estado, integral y de largo plazo, para el desarrollo de un gobierno digital en Guatemala es un desafío importante que requiere liderazgo, capacidad y voluntad política. El acceso a las herramientas conceptuales y tecnológicas está cada día más a mano. De la misma forma, son cada día más países, sectores y ciudades los que han generado experiencias positivas de las que se puede tomar nota para construir las propias.

También se requiere de una visión sistémica que integre el uso apropiado de la inteligencia artificial en todos aquellos procesos en los que pueda generar eficiencias de cara a mejorar los servicios al ciudadano y la gestión en general. De la misma forma, debe considerarse el uso de la inteligencia de datos (o Big Data como suele llamársele en inglés), teniendo en cuenta la ética necesaria para el uso de información masiva frente al respeto de los derechos de los ciudadanos, especialmente su privacidad y libertades.

Imagen 1: Ciclo de vida del análisis de datos.



21. Acuerdo Gubernativo 360-2012, reformado por el Acuerdo Gubernativo 41-2018.

22. Acuerdo Gubernativo 45-2020, que reforma los anteriores.

Principales áreas a priorizar

El proceso de desarrollo de un gobierno digital a niveles locales, sectoriales y nacional en Guatemala, requiere en primer lugar de la priorización de áreas, a manera de enfocar los esfuerzos en resolver los problemas dentro de ellas, con los mejores usos de la tecnología y la participación ciudadana. Considerando varios factores estudiados en otros documentos propios, se proponen cinco áreas:

Gestión pública

Buscando su simplificación, de manera que sea muy clara para el ciudadano, mientras que es práctica para el servidor público, con plataformas en las que los usuarios puedan interactuar transparente y eficientemente. Esto incluye que, las instituciones de gobierno tengan la capacidad no sólo de escuchar a los ciudadanos, sino también de responder a sus necesidades de forma efectiva.

Salud y nutrición

En esta área, las nuevas tecnologías pueden hacer posible la interconexión de toda la red de salud, permitiendo gestionar de mejor forma la atención a los pacientes y haciendo más transparente el uso de los recursos. También dar seguimiento al desarrollo integral de los niños desde el vientre materno hasta el cumplimiento de metas en peso y talla, apoyando también el control de la vacunación en diferentes etapas. Mejorando la comunicación entre padres de familia y prestadores de servicios de salud.

Educación y tecnología

Si existe un área en la que las nuevas tecnologías puedan ser de vital importancia para su mejora, esa es la educativa. Las plataformas existentes a nivel mundial y la posibilidad de creación de nuevas plataformas especializadas, puede generar grandes eficiencias en el traslado de contenidos didácticos hasta los lugares más lejanos del país, de manera que nadie se quede sin recibir una educación adecuada en tiempo y calidad.

Economía e infraestructura

Es un área que debe diseñarse a partir de un modelo que dé prioridad a la inversión dirigida a la creación de más y mejores empleos. La aplicación de sistemas informáticos puede facilitar el emprendimiento a través de la mejora en tiempo y costo, de los procesos y procedimientos necesarios para abrir y mantener activa una empresa. Asimismo, los nuevos sistemas pueden ayudar a empresarios, a encontrarse con posibles inversionistas y potenciales adquirientes de productos o servicios.

Es importante que en esta área se considere el tema de infraestructura para el desarrollo, de manera que puedan generarse condiciones para la creación e inclusión de servicios de apoyo a los ciudadanos y empresas, dentro del marco del libre mercado y competencia, de manera que, el país tenga los mejores servicios al alcance de todos. Haciendo énfasis en los servicios relacionados a la información y comunicación, como lo son la tecnología de transmisión de datos que ya opera como la llamada 4G y la que recién se está desarrollando como es el caso de la quinta generación de tecnología en comunicaciones o 5G.

Seguridad ciudadana y justicia criminal

Para cumplir con sus obligaciones, el Estado necesita proveer seguridad a todos sus habitantes, de manera que puedan desarrollar sus vidas en un ambiente de paz y tranquilidad que promueva el desarrollo. Las tecnologías de la era digital tienen muchas aplicaciones en esta área, pues permiten que la información pueda ser recibida, procesada y analizada en formas rápidas y eficientes, con el fin de que las autoridades respondan de manera efectiva a las amenazas. Esas tecnologías tienen también su base, en una comunicación directa entre el personal de las instituciones y los habitantes de la República. Hoy es posible la interacción completa mediante otro tipo de aplicaciones, así como el monitoreo de los espacios vulnerables en tiempo real e incluso el monitoreo de personas ligadas a proceso a través de sistemas como el del control telemático.

Ruta hacia un gobierno digital

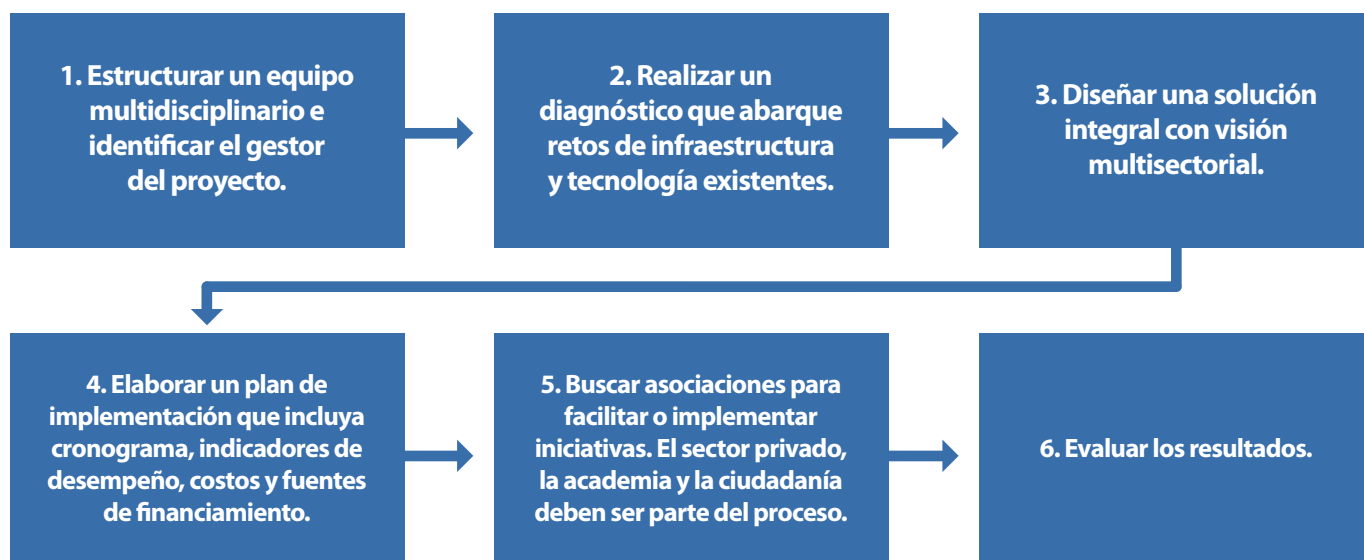
El desarrollo de un gobierno digital en Guatemala debe ser un proceso institucionalizado, con compromiso continuo y de largo plazo, tanto de los ciudadanos, como de las autoridades. Es la única forma en que los cambios se complementen y beneficien de forma integral a todos los habitantes de la República. La tecnología empieza a estar cada día más disponible y los ciudadanos acceden a ella por sus propios medios y en sus propias posibilidades. Las concentraciones en áreas urbanas permiten concentrar esfuerzos iniciales en ellas, buscando formas en que los habitantes de las áreas rurales también empiecen a recibir beneficios del cambio.

El modelo de Ciudades Inteligentes del BID, que ya ha probado ser funcional, contempla una serie de seis pasos que se pueden seguir en Guatemala; adaptándose tanto para el desarrollo de gobiernos digitales locales en los municipios y departamentos, así como a nivel sectorial y nacional en los tres Organismos del Estado, órganos de control e instituciones descentralizadas y autónomas. La propuesta de plan de acción cuenta con seis pasos básicos que permiten trabajar en un plan a nivel nacional, sin excluir que puedan realizarse otros en paralelo, siempre y cuando se mantenga el orden de ejecución y se compartan experiencias.

Un gobierno digital debe diseñarse desde una visión unificada, con una perspectiva integral, pensando en plataformas, aplicaciones y sistemas complementarios. En Guatemala aún se carece de esto, los esfuerzos de mejora en el uso eficiente de las tecnologías de la era digital son escasos y aislados. Pero el cambio es posible. Otros países y ciudades que ya lo están haciendo, han mostrado interés en compartir sus propias experiencias y hasta los desarrollos que han realizado para abordar cuestiones específicas.

El reto está en generar voluntad positiva, no solo de los actores políticos, sino también de los servidores públicos en general y de la misma ciudadanía que muchas veces tiene miedo a participar o a vivir un cambio. En su discurso de Gettysburg, Abraham Lincoln dejó acuñada su famosa frase en la que decía que el gobierno debe ser “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. En esta nueva era digital, es cuando esa frase toma más sentido e incluso se puede completar, agregándole que el gobierno también puede y debe darse “con el pueblo”. La situación que se vive debido a la afección de la pandemia del COVID-19, hace propicio que se avance en el desarrollo de un gobierno digital en Guatemala.

Imagen 2: Propuesta de plan de acción para desarrollo de un gobierno digital.



Fuente: Elaboración propia con base en La ruta hacia las Smart Cities. BID 2016.

Metodología propuesta

“Los países son tan ‘desarrollados’ -tan económicamente prósperos, socialmente inclusivos y políticamente bien gobernados- como lo permite su capacidad de implementación” (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017)

El punto de partida es contar con un fuerte apoyo político²³ como una condición necesaria, aunque no suficiente, para que cualquier metodología sea exitosa. En el contexto actual de la pandemia del COVID-19 se considera a las tecnologías digitales como un motor estratégico para lograr un compromiso amplio de agentes gubernamentales y no gubernamentales²⁴ en torno a la resolución de problemas prioritarios²⁵ en el corto, mediano y largo plazo. Se deben identificar las causas de las fallas sistémicas de la gestión pública, a partir de evidencia, para luego tomar acciones que contribuyan al desarrollo de un “sistema inmunológico organizacional sólido”.

Sin embargo, durante este desarrollo siempre será importante asegurar los derechos digitales de los ciudadanos en lo que respecta a la privacidad, el consentimiento y el enfoque ético de los datos personales; es decir, los equipos deben dedicar tiempo a comprender el ecosistema en el que se llevará a cabo una intervención tecnológica, pensar pragmáticamente en planes de sostenibilidad, y abordar la privacidad y la seguridad. En éxito o fracaso de este intento dependerá de nuestra capacidad de integrar a la gente y la tecnología con las estructuras de gobierno adecuadas.

Cabe destacar que la transformación del Estado debe ir más allá de la digitalización de los procesos burocráticos existentes para repensar la prestación de servicios (la transición del gobierno electrónico al gobierno digital).

Se sugiere seguir un enfoque centrado en el usuario, ser multidisciplinario y basarse en el perfeccionamiento constante e interactivo. El punto de partida es una baja preparación para este camino ya que Guatemala ocupa el puesto 96 de 121 países en el Índice de Preparación de la Red 2019 (The Network Readiness Index 2019, en Inglés).

Estando definido que este proceso debe ser liderado por la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico -GAE-, el siguiente paso propuesto es el establecimiento de áreas temáticas en las que se buscará lograr resultados que serán los legados de la administración actual. Luego se propone la integración de mesas técnicas de trabajo para co-crear propuestas que atiendan tanto los desafíos de corto plazo asociados a la pandemia del COVID-19 pero sobre todo los de la etapa post COVID-19. Posteriormente deben establecerse los “champions” en las instituciones de gobierno que liderarán cada una de las mesas técnicas bajo la coordinación al más alto nivel político (Presidente y Vicepresidente). Cada mesa de trabajo debe integrarse por equipos multidisciplinarios y multisectoriales de actores gubernamentales y no gubernamentales; y debe desarrollar propuestas concretas que cumplan con el mandato político, y la factibilidad técnica y legal. Un punto de partida para orientar el trabajo de estos grupos pueden ser los nueve Principios para el Desarrollo Digital:

- 1) Diseñar con el usuario;
- 2) Comprender el ecosistema existente;
- 3) Diseñar para escalar;
- 4) Construir para la sostenibilidad;
- 5) Ser impulsado por datos;
- 6) Usar estándares abiertos, datos abiertos, código abierto e innovación abierta;
- 7) Reutilizar y mejorar;
- 8) Atender a privacidad y seguridad; y
- 9) Ser colaborativo.²⁶

23. Para que la transformación digital tenga éxito, se necesita un liderazgo político para el proyecto que esté motivado por el reto de cambiar los incentivos que influyen en el comportamiento de la burocracia, y que tenga la suficiente integridad para no dejarse llevar por objetivos políticos o de interés propio.

24. Personas comprometidas a promover e implementar los cambios que se identifiquen como necesarios (agentes de cambio).

25. Deben ser problemas específicos altamente motivadores que sean sentidos y sean propiedad de los actores involucrados.

26. Basañas, Francisco. BID avala los Principios para el Desarrollo Digital. BID. Washington, D.C., febrero, 2019.

Los grupos de trabajo deben contar con facilitadores que apliquen metodologías de trabajo estandarizadas que garanticen un abordaje orientado a resolver problemas a partir de la identificación de las oportunidades de cambio. Como resultado de este análisis se debe elaborar una hoja de ruta que debiera incluir entre sus primeras acciones la búsqueda de “victorias rápidas” que ayuden a dar sostenibilidad al proceso y también se deben establecer unas pocas metas realistas que reflejen las prioridades identificadas. Cada grupo debe generar una estimación de los costos para implementar su hoja de ruta a fin de lograr el compromiso financiero necesario para llevarla a la práctica.

Se sugiere que la máxima autoridad política (Presidente y Vicepresidente) participe en reuniones de seguimiento trimestrales en las que los grupos de trabajo mostrarán sus avances y desafíos, y obtendrán la autorización necesaria para seguir adelante con su trabajo. Finalmente, se recomienda introducir mecanismos de rendición de cuentas al público en general. Estos deben quedar bien definidos en los instrumentos que se elaboren, a fin de que puedan darse a conocer de diversas formas.

En síntesis, se está proponiendo la creación de un ecosistema de innovación en la gestión pública en el contexto de la transformación digital del gobierno mediante el desarrollo de una masa crítica de servidores públicos y expertos que trasciendan administraciones de gobiernos.

El fin del trámite eterno

En el año 2018 el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- realizó un estudio respecto a la realidad que viven los países de América Latina y el Caribe con relación a los trámites titulado “El fin del trámite eterno”. Concluyó que éstos son difíciles, lentos, vulnerables a la corrupción y terminan excluyendo a la población con menores recursos.

En Guatemala muchos trámites se hacen en persona y en papel. Se pierde mucho tiempo siguiendo cada paso que debe realizarse, y a veces no hay claridad de todos los requisitos y documentos que se deben presentar, lo que puede provocar desesperación, apatía, además de generar grandes costos.

Según una encuesta de Latinobarómetro del año 2017, en Guatemala un trámite podría llevar un promedio de 4 a 5 horas. Además, a veces requiere de varios viajes o visitas para complementarlo. En algunos no está claro qué papelería debe llevarse y en varias ocasiones hay que recurrir a distintas oficinas. En el 2017 una cuarta parte de los trámites requería de tres interacciones o más para su solución.

Los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de los procesos generan grandes incentivos para que se de la corrupción. El estudio señala que, según Transparencia Internacional en el año 2017, un 29%, lo equivalente a más de 90 millones de personas en la región, reportaron haber sobornado en el ámbito del servicio público.

Adicionalmente se expone que los costos de los trámites afectan más a las personas con menores ingresos. Mientras que un 42% de las personas con estudios universitarios había realizado un trámite en el último año, los que carecían de estudios un 16%. Las personas con menos ingresos cuentan con menos horas y recursos para realizar los trámites presenciales.

Al final los gobiernos se van separando cada vez más de los ciudadanos. Raras veces se hacen encuestas de servicio al cliente y no se tiene como prioridad mejorar la atención al usuario. ¿Por qué sucede esto? El BID señala que se debe en general a tres factores: **1) Alta complejidad regulatoria, 2) poca coordinación y colaboración interinstitucional y 3) altos niveles de desconfianza.**

Ahora bien, muchos de estos trámites podrían mejorar con el uso de la tecnología llevándose a cabo por la vía electrónica y digital. En la región solo el 7% de las personas usan un canal digital para hacer trámites. El BID explica que esto se debe a que las condiciones básicas para hacer accesibles los trámites en línea no siempre se cumplen. De hecho, hay países que desconocen el número de trámites que tienen. Solo la mitad de los países de la región comentaron tener un catálogo de todos los trámites que deben hacerse. Algo importante es que a veces se pueden iniciar los trámites en línea, sin embargo, se requiere de la presencia de la persona para completarlo. El BID comenta que en el país solo el 10% de los trámites se realizaba en línea, pero menos del 5% se podía completar por esta vía.

Las cinco recomendaciones del BID para mejorar los trámites son las siguientes: 1) Conocer la experiencia ciudadana con los trámites, 2) eliminar los trámites que sea posible, 3) rediseñar los trámites con la experiencia ciudadana en mente, 4) facilitar el acceso a los trámites digitales e 5) invertir en prestación presencial de calidad.

Importante mención la recomendación cuatro que abarca cinco acciones en las que se encuentran los cimientos del gobierno digital para poner en línea los trámites (la interoperabilidad, la firma digital, la identidad digital, las notificaciones electrónicas, y los pagos electrónicos, entre otros). El acceso en línea debe ser fácil, independientemente del usuario. Las aplicaciones deben funcionar en los distintos dispositivos, inclusive en los celulares. Tomar en cuenta la capacitación de los usuarios y ofrecer métodos de pago que no dependan exclusivamente de una cuenta bancaria. Se ve necesario unir las distintas bases de datos, crear una plataforma única y contar con un portal de datos abiertos.



Gestión Pública

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.

Calidad en el presupuesto de la nación

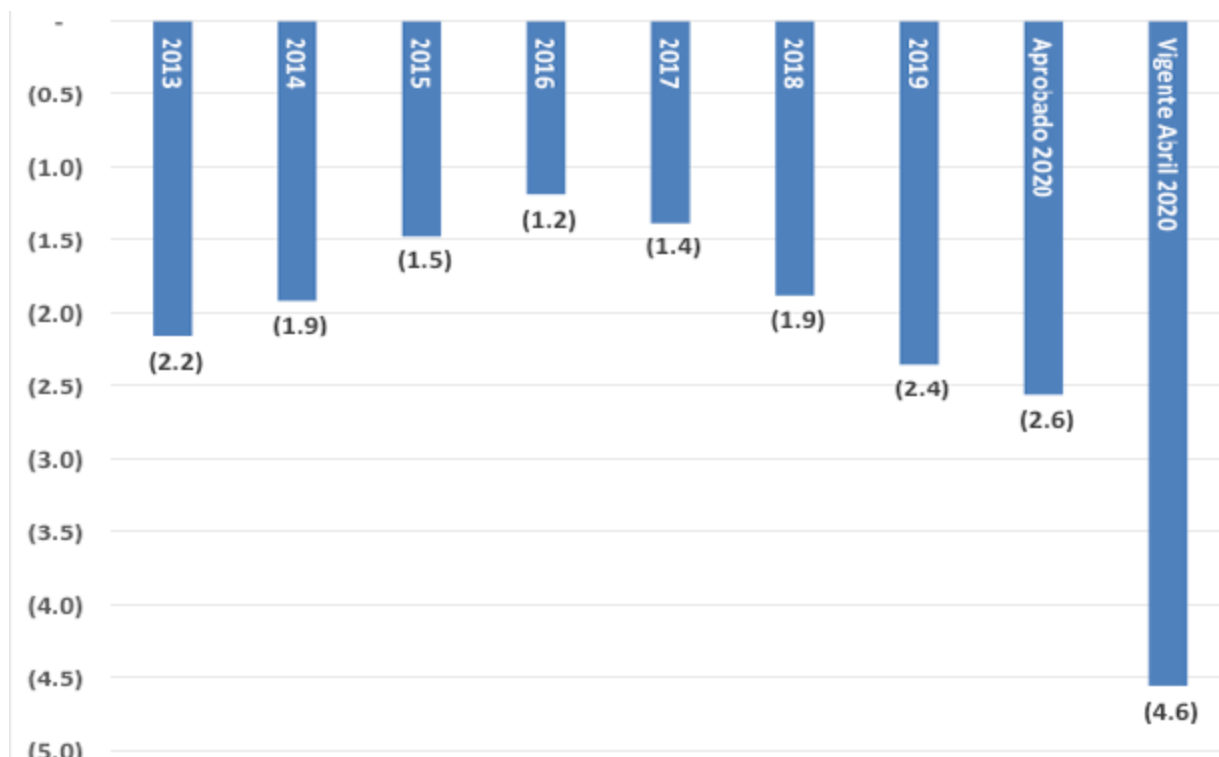
► ¿Cuáles son los principales retos?

El Ministerio de Finanzas Públicas ha incluido como una separata del Proyecto de Presupuesto, desde el 2017, un informe de riesgos fiscales, y en 2018 aprobó la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres. En este marco se negoció un préstamo con el Banco Mundial con una opción de desembolso diferido ante catástrofes (incluyendo una pandemia) por US\$200 millones y que 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. Hace falta mitigar los riesgos y provisionar recursos para su materialización en el futuro.

En los últimos veinte años la composición del presupuesto ha reflejado un mayor crecimiento del gasto respecto de los ingresos tributarios. Específicamente, se ha priorizado el gasto de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión. Esto mismo se debe a un crecimiento del gasto en la masa salarial, concentrada en tres ministerios: Educación, Gobernación y Salud. Esta dinámica ha provocado la necesidad permanente de contratar deuda para financiar el déficit fiscal, contraviniendo el compromiso adquirido en el Pacto Fiscal de utilizar la deuda para financiar desequilibrios transitorios entre ingresos y gastos.

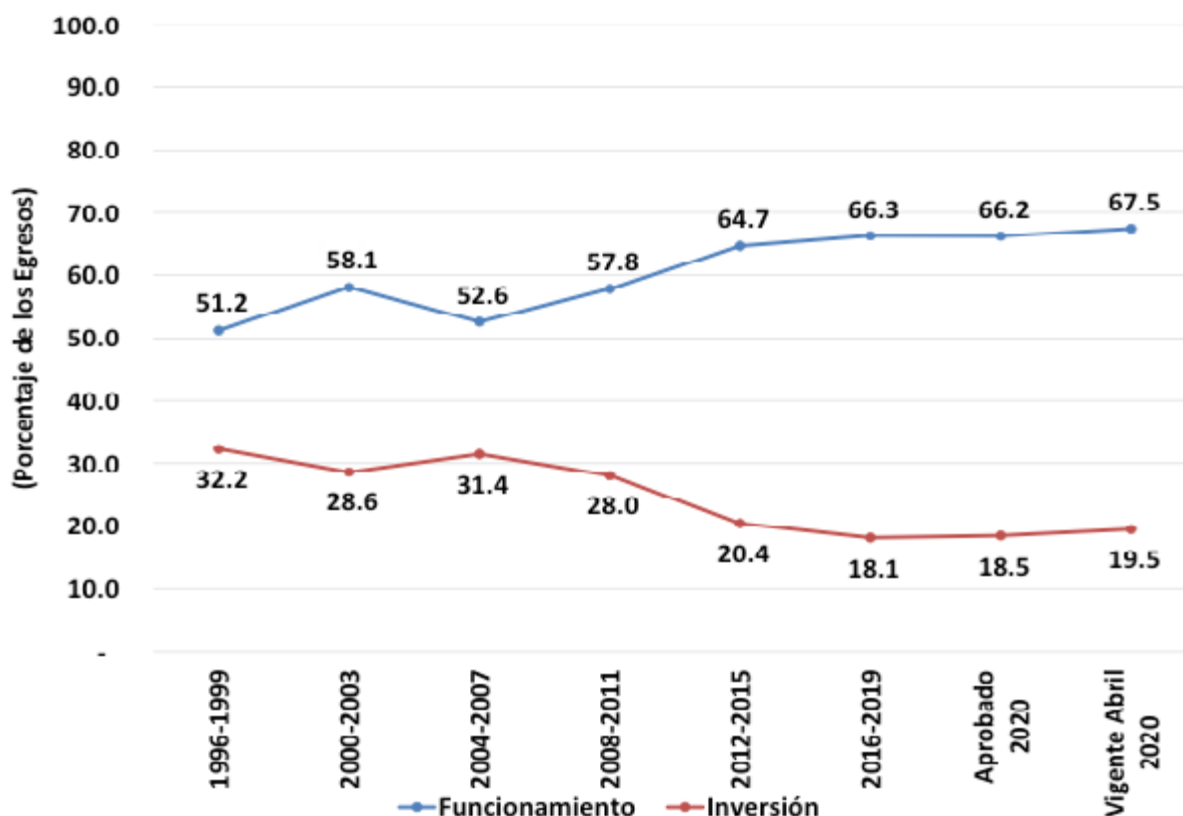
El gasto de funcionamiento no se puede considerar en sí mismo negativo, a menos que existan factores que afecten su calidad, eficiencia y efectividad. Uno de esos factores es la débil vinculación entre la planificación y el presupuesto, que no provee respuestas a la pregunta de qué se quiere lograr con el presupuesto. En el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 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.

Gráfica 1: Evolución reciente del déficit fiscal.



Fuente: CIEN, a partir de SICOIN y Banco de Guatemala.

Gráfica 2: Evolución del gasto de funcionamiento y del gasto de inversión como porcentaje de los egresos.



Fuente: CIEN, a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Una explicación de este fenómeno es el alto grado de componentes no flexibles del presupuesto que impiden asignar los recursos a las prioridades estratégicas. En el Proyecto de Presupuesto 2020 las rigideces alcanzaban el 89.4% del total del presupuesto.

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

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

El sistema oficial GUATENOMINAS da cuenta del personal permanente, temporal y por contrato (contabilizados en el Grupo 0 y Subgrupos 01, 02, 03, 07 y 08), pero no incluye al personal con contratos de servicios técnicos y profesionales contabilizados en el subgrupo 18. Además, solamente 44 entidades del gobierno central utilizan GUATENOMINAS, mientras que 61 entidades, es decir el 58% no utilizan este sistema.

Si bien la información del personal contratado se publica de oficio en largas listas, las entidades no realizan conciliaciones ni auditorías entre los expedientes individuales y los datos del sistema para controlar la calidad de la información, mejorar la asignación del recurso humano en los procesos productivos y evaluar su desempeño. En ausencia de un sistema de gestión de personal y evaluación del desempeño, los incrementos salariales se logran principalmente por medio de presiones políticas.

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

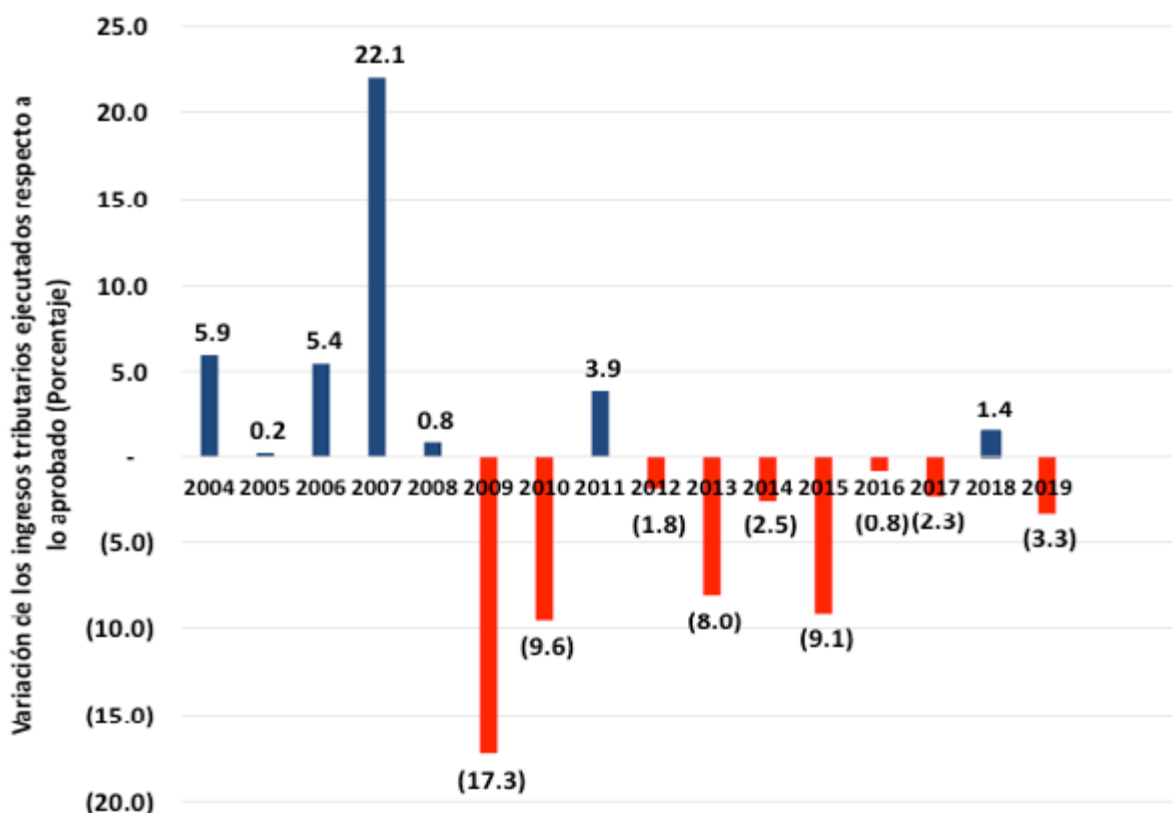
En síntesis, la elaboración de un presupuesto inflexible con un horizonte anual que no responde a una planificación estratégica, con una baja ejecución, con un sesgo en contra de la inversión y con débiles sistemas de control hace que no cumpla con las expectativas. Otras debilidades que limitan la capacidad 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, retrasos en pagos, entre otros. La debilidad y fragmentación institucional limita la capacidad de los ministerios de línea para prestar servicios de calidad.

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

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

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

Gráfica 3: Desempeño de los ingresos tributarios 2004-2019.



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN.

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

Persisten múltiples obstáculos en la fase de ejecución del gasto: cuellos de botella en procesos de adquisiciones; deficiencias en coordinación interinstitucional para intervenciones estratégicas; alta cantidad de modificaciones presupuestarias; dificultad en el control de calidad de las construcciones de infraestructura; retrasos en plazos de ejecución de obras (prórrogas contractuales); constantes incrementos en montos de los contratos; desorden en el registro contable del gasto y en el manejo de las fuentes de financiamiento; y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas que genera incertidumbre debido a que no hay una interpretación consensuada de las normas del régimen de compras públicas. Esto termina produciendo altas ineficiencias, desperdicio y mal uso de fondos públicos y desatención de los servicios que prestan las entidades públicas.

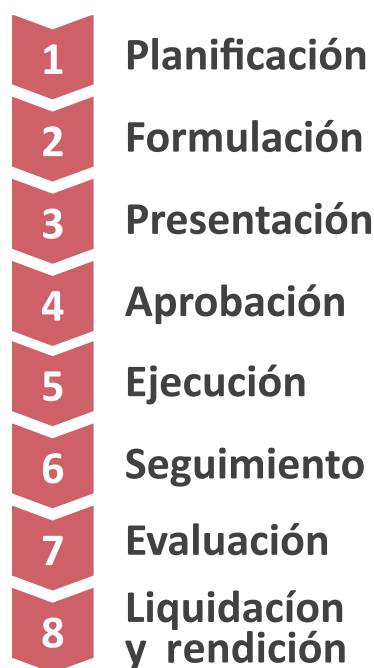
Mala estimación del gasto en el mediano plazo. La planificación multianual presenta inconsistencias en la programación de metas físicas; las proyecciones de avance físico y sus costos se hacen sobre datos históricos y no sobre necesidades de planes estratégicos; no se proyectan costes de capital y recurrentes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

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

► Recomendaciones priorizadas

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

Imagen 3: Proceso Presupuestario.



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

Corto Plazo:

1. Desarrollar una estrategia de gestión de riesgos fiscales asociados al COVID-19 para evitar su materialización futura; se recomienda identificar, cuantificar, manejar, monitorear y divulgar los riesgos fiscales en un marco de mediano plazo que inicie con el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2021. En particular se debe prestar mucha atención a posibles desastres naturales asociados al fenómeno de la "Niña" y a presiones para seguir incrementando la masa salarial con su consecuente impacto en el régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

2. Aprovechar al máximo el espacio fiscal disponible sin comprometer la sostenibilidad fiscal a mediano plazo; actualizar periódicamente los escenarios de sostenibilidad de la deuda pública y de la estimación del espacio fiscal disponible para determinar techos presupuestarios que acumulen desbalances fiscales en el corto plazo que no comprometan la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. Será fundamental promover una flexibilización presupuestaria para poder reasignar recursos hacia las prioridades nacionales. Se debe mejorar la eficiencia del gasto público (ej.: focalizar mejor los programas sociales mediante el uso de la tecnología o minimizar las filtraciones de las transferencias monetarias). También se debe tener el cuidado de garantizar que algunos incrementos del gasto en el corto plazo serán transitorios para evitar nuevas rigideces en el futuro.

3. Por el lado de los ingresos, es primordial revertir la disminución en la recaudación tributaria con el fin de crear espacio fiscal para el gasto social y de inversión, en el marco de la agenda de recuperación de la pandemia del COVID-19. Además, será necesario fortalecer a la SAT para que se logre maximizar la recaudación limitando prácticas como el contrabando y la evasión fiscal pero también, idealmente, mediante la liberación de fondos de impuestos que actualmente tienen un destino específico y que podrían reasignarse para las prioridades vigentes. Además, se deben explorar fuentes nuevas de tributación como la economía digital.

4. Desarrollar e implementar un nuevo “Pacto Fiscal” que supere las debilidades de los intentos del pasado. Será fundamental que esta vez el diálogo y las acciones asociadas a este nuevo Pacto Fiscal logren un balance de los distintos componentes de una política fiscal sólida. Particularmente se debe evitar que la discusión se materialice en un simple paquete de reformas tributarias y más bien se deben lograr acciones concretas en los ámbitos que presentan debilidades estructurales.

Mediano Plazo:

1. Mejorar la eficacia del gasto público. Implementar totalmente el presupuesto por resultados (PpR), planteando inclusive su reconstrucción total desde el proceso de programación y formulación, con el fin de vincular todo el gasto de personal y servicios profesionales y técnicos con el logro de resultados estratégicos e institucionales, identificar plazas no necesarias,

duplicidades, y plazas fantasmas. De la mano con esta recomendación se pueden renegociar los pactos colectivos de modo que respondan a criterios de desempeño.

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

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

Largo Plazo:

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

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

3. Establecer reglas de responsabilidad fiscal a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda recuperar gradualmente la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos, pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia.

Transparencia en las adquisiciones del estado

► Situación actual

La oferta de los servicios públicos a los ciudadanos, sin adquisiciones, no puede existir. De esa cuenta, un primer objetivo en esta materia es proveer de bienes, servicios y obras al Estado, y otro, impulsar a través de las adquisiciones públicas, impacto económico, social y medioambiental. En tal sentido, las adquisiciones públicas dejaron de ser una simple dotación de apoyo a la organización estatal, para convertirse en una actividad estratégica, es decir, algo que debe plantearse y medirse, pues sólo en América Latina y el Caribe, durante el año 2014, este aprovisionamiento abarcó alrededor del 17% de su PIB.

Desafortunadamente, se enfrenta un modelo estatal con una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público, principalmente comprometido por la masa salarial. Irremediablemente esto sucede por: 1. La utilización arbitraria e ilimitada de las finanzas públicas. Y 2. La utilización legítima del gasto público, pero en cometidos no sustantivos del Estado o aplicados sin ninguna disciplina o sentido técnico.

La actual recesión económica provocada por la pandemia está generando la incontable pérdida de plazas formales de empleo y la baja en los ingresos fiscales del Estado, repercutiendo en un doble desafío: 1. El decreciente poder adquisitivo de la población. Y 2. El traslado creciente de sus demandas insatisfechas al Estado, aunque se tengan considerados los servicios públicos como de última opción.

Visto así, los servicios públicos representan para múltiples usuarios un mal necesario, sin calidad, compromiso y credibilidad, juicio exacerbado por la alta percepción de corrupción. Sin embargo, la sensibilidad más grande la desata día a día el incumplimiento casi ilícito de la prestación de servicios públicos esenciales.

Hoy más que nunca, en medio de una emergencia, la población demanda respuestas del Estado. Sin embargo, la mayoría de la burocracia estatal se desvinculó de tal manera del servicio, que su esmero está únicamente en proteger sus puestos, retribución y privilegios, apartándose de su misión.

Paralelamente, a través de múltiples regulaciones crearon un mecanismo de coerción que, en nombre del control, se limitó la iniciativa y la dinámica de las adquisiciones públicas, bajo un panorama sobredimensionado y simplista, para crear finalmente un centralismo excesivo sin objetivos y ni metas.

De ello, dos consecuencias, primero, el destinatario del gasto público no es la ciudadanía, sino la masa salarial. Y dos, la ineficiencia en la inversión de los recursos públicos implica el pago de un sobrecosto, lo que significa que alguien deja de recibir recursos. Paradójicamente, la administración pública no suple su incumplimiento con eficiencia, sino con el uso de mayores fondos públicos.

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

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

Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas, la publicidad, igualdad de los proponentes y competencia, deben actualizarse y simplificarse, desarmando los excesivos trámites y pasos, optando por la rapidez y tratando de evitar seguir ciertas formas sin razones sustantivas. La inversión eficiente implica obtener las mejores condiciones a través de una pugna entre los postores, el mejor precio por la mejor oferta.

De la Ley de Contrataciones del Estado

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

En el año 2015, la Ley de Contrataciones del Estado abarcó, dentro de su alcance, a las entidades del derecho privado que administren o reciban fondos públicos, dentro de ellas: Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro, entidades de cualquier naturaleza, fideicomisos y adquisiciones que se realicen con recursos de préstamos externos. Ello, sin cuestionar lo impracticable que resulta de enmarcar actividades privadas dentro del esquema del derecho público.

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

Tabla 1: Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado.

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

Fuente: CIEN, elaboración propia.

► Recomendaciones prioritizadas

Corto Plazo:

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

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

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

Mediano Plazo:

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

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

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

Largo Plazo:

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

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

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

Objetividad en el gasto público

► Situación actual

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

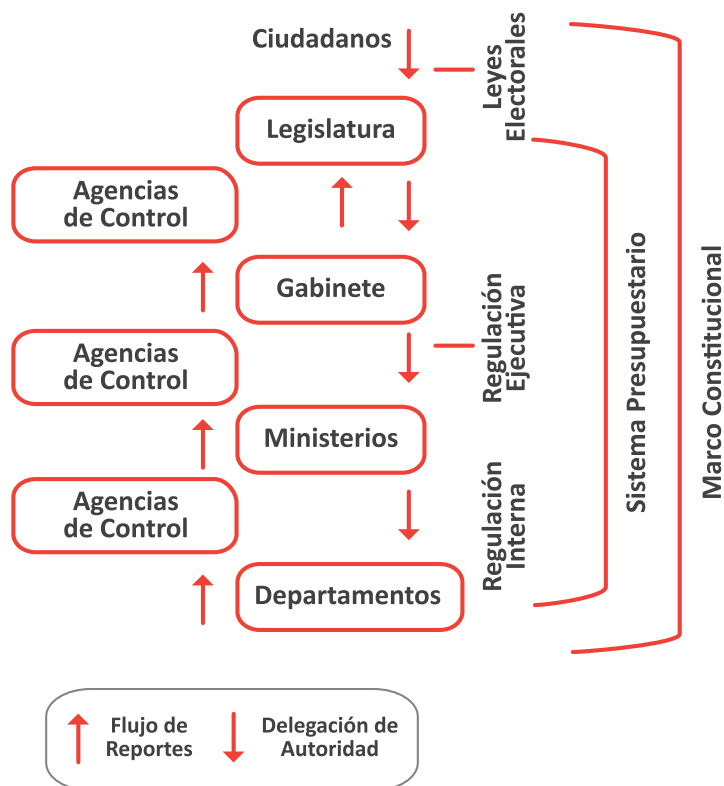
Desde la generación de presupuestos, hasta su ejecución y control, son diversas instituciones y entidades las que participan en todo el proceso.

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

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

El concepto de control del gasto público ha estado presente en Guatemala desde la época de la colonia, pues han existido diversas instituciones y personas con funciones en ese sentido.

Imagen 4: Marco Conceptual del Proceso de Gestión del Gasto Público para un país con sistema parlamentario.



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

Fue hasta el año de 1921, en el que se creó un Tribunal de Cuentas con independencia del gobierno central y dotado de autoridad suficiente en lo relativo a sus órdenes y disposiciones. Dicho órgano tuvo algunos cambios a través del siglo XX, especialmente entre los años cuarenta y cincuenta, cuando toma la forma de Contraloría de Cuentas y se crea dentro de ella, la figura del Contralor. Finalmente, queda la Contraloría General de Cuentas -CGC- plenamente establecida en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en el año 1985.

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

Luego de la evaluación institucional realizada en 2015 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se verificó que la normativa de auditoría gubernamental

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

Las normas adaptadas en el país fueron aprobadas en 2017 bajo el nombre de ISSAI.GT. A partir de ese momento, se constituyeron como el marco conceptual, metodológico y de buenas prácticas que deben ser observadas y aplicadas para ejercer el control gubernamental interno y externo. La CGC ha hecho énfasis en que su observación debe darse tanto en las auditorías realizadas por ellos mismos, como por las unidades de auditoría interna, incluso cuando se realice la contratación de auditores independientes o firmas privadas para auditorías de control gubernamental. De igual forma que en el ámbito internacional, quedó establecido que las ISSAI.GT deben ser realizadas periódicamente, en el caso nacional por la Dirección de Aseguramiento de la Calidad de Auditoría de la CGC. Esta última, creada con el fin de verificar de forma constante el cumplimiento de normas y procedimientos que garanticen la calidad de las auditorías.

Tabla 2: Esquema de la normativa ISSAI.

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

Fuente: CIEN, con base en publicaciones del sitio www.issai.org y en información proporcionada por el Lic. Filadelfo Reyes CPA.

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

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

► ¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar la Contraloría?

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

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

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

► Recomendaciones priorizadas

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 obliga a reenfocar las recomendaciones ya propuestas para la CGC, de manera que pueda responder de mejor forma a la actual necesidad de control para un gasto transparente y eficiente en el marco de un estado de excepción. Se hace más que necesario dar énfasis a aquellas propuestas que apoyen a avanzar en el desarrollo de un gobierno digital desde los procesos de control del gasto público, en función de generar más transparencia en los resultados y cercanía con el ciudadano en el día a día.

Corto Plazo:

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

El proceso de puesta en práctica del SICA debe dar especial atención en la búsqueda de su integración con otros sistemas de la cadena de gestión del gasto público en lo que corresponda; considerando también la integralidad de los procesos y procedimientos, y la obligación de informar resultados periódicamente. Esta recomendación originalmente se dio para el largo plazo, sin embargo, la pandemia ha obligado a un distanciamiento social en el que la tecnología y los sistemas están tomando protagonismo, de cara a la necesidad de respuestas más eficientes de parte del gobierno en general y en este caso de las entidades fiscalizadoras superiores. De manera que, recalculando la Ruta para el Desarrollo de Guatemala, se considera importante seguir avanzando sobre esta base como prioridad.

2. Generar una política institucional con visión integral y complementaria dentro de la CGC, armonizando procesos y procedimientos. La primera etapa de una nueva administración de la CGC da cabida al desarrollo de una visión institucional integral, con énfasis en el seguimiento de los avances previos y en el cierre de las brechas existentes.

Esta visión debe contemplar la generación de indicadores de desempeño institucional propios, que permitan hacer evaluaciones objetivas para medir los avances en control del gasto público desde la CGC en aspectos de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, objetividad y confiabilidad. Además, debe realizarse de manera que se institucionalice y permanezca a través del tiempo, enmarcada en la construcción de un gobierno digital desde la parte que a la CGC le corresponde dentro de sus funciones y alcances.

3. Liderar la generación de una Política de Estado con visión integral y complementaria y desarrollar una plataforma tecnológica integral para la cadena de gestión del gasto público. El desarrollo de una visión integral dentro de la CGC, debiera resultar en su liderazgo institucional en la generación de una visión en el tema de gestión del gasto público y control, para todo el Gobierno. Los recientes estados de excepción, en especial el estado de calamidad decretado por la pandemia del COVID-19, representan desafíos importantes que deben verse como oportunidades, ya que muestran espacios desde los que se puede trabajar para fortalecer los procesos de adquisiciones y control desde una óptica interinstitucional.

Para ello debe realizarse un inventario de espacios, mesas de trabajo y áreas de participación que existen o han existido, con el fin de evaluar su eficacia y continuar desarrollándolos o retomarlos. Cuando no existan espacios, se deberán promover; de manera que a través de ellos se puedan instalar las bases para la generación de políticas de Estado que permitan a cada institución, crear herramientas, sistemas y capacidades necesarias para que exista la complementariedad dentro de una visión integral. Todo esto, desde la perspectiva de la realización de auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras, así como apoyo y trabajo de la Contraloría General de Cuentas de forma ex ante, con las diferentes instituciones del Estado.

De cara a un aprovechamiento eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación, es necesario desarrollar una plataforma que pueda integrar los sistemas utilizados por todas las instituciones que son parte del proceso de gestión del gasto público. Es importante que esta plataforma tenga la cualidad de abierta y amigable, de manera que el ciudadano tenga siempre la posibilidad de acceso y fácil comprensión del uso de sus contribuciones. Esto último, considerando que una de las principales características de un gobierno digital es la comunicación de doble vía, en la que la opinión del ciudadano es tomada en cuenta para el desarrollo de planes y políticas públicas.

4. Realizar un mapa tipo inventario, de cambios realizados recientemente a lo interno de la CGC y de los resultados obtenidos. Sigue siendo necesario que la actual administración de la CGC, realice un inventario de todas las áreas en las que se han realizado mejoras, así como de las que tienen temas pendientes. Basarse en las evaluaciones del BID, reportes PEFA y mediciones propias, haciendo también un mapa de los cambios que han venido de lo interno, así como los que se promovieron desde fuera de la institución.

Existen cambios muy específicos y de gran envergadura como la adaptación de las ISSAI para Guatemala. Sin embargo, existen otros más o menos notorios que se dieron por cuestiones internas y en otros casos por influencia externa en cuestiones como cambios en leyes y reglamentos, pero que han afectado de alguna forma la labor de la CGC. Un ejemplo, son los últimos cambios a la Ley de Contrataciones del Estado. Es importante tener todos esos cambios mapeados, de manera que pueda mantenerse el rumbo cuando han sido positivos y corregirse pronto cuando resultaron negativos.

Mediano Plazo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Largo Plazo:

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

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

Eficiencia en el servicio civil y sus procesos

► Sin carrera pública ni política clara

El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento–, más los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985) para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El principal objetivo de todo gobierno debe ser generar, sobre la base de estos principios, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin embargo, este objetivo todavía es un desafío debido a las normas (instituciones formales) de los órganos del Estado que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente se hace.

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

► ¿Cuáles son los principales desafíos actualmente en servicio civil?

La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley-, y se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental (ver tabla 3).

Sin embargo, cabe destacar que uno de los principales problemas consiste en el generalizado incumplimiento de las normas del servicio civil. Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las normas, la burocracia y la falta de transparencia. En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco y promover una reforma integral que atraiga al capital humano mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basado en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.

Tabla 3: Obstáculos para lograr la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental.

<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia originada por procedimientos obsoletos y regulaciones innecesarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad en los ascensos obviando el procedimiento de oposición.
<ul style="list-style-type: none"> • Controles centralizadores y duplicidad de funciones en materia de administración de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mala, poco competitiva, desactualizada y poco transparente el sistema de remuneración de los profesionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Recurso humano escasamente capacitado y poca retroalimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna.
<ul style="list-style-type: none"> • Abuso en el uso de partidas presupuestarias para obviar restricciones en requisitos para ocupar un puesto, o para ofrecer mejora salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso en la figura de la negociación colectiva para el ingreso, remuneración, ascensos, permutas, traslados y despido de los trabajadores.
<ul style="list-style-type: none"> • Multas poco efectivas; régimen sancionatorio débil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento preferente y proteccionista al trabajador. Inamovilidad vrs estabilidad.

Fuente: CIEN, elaboración propia.

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

- El personal rota con frecuencia. Cerca del 85% de puestos gerenciales cambia cada 4 años; el 55% del personal catalogado como permanente es reubicado cada 4 años.
- Persisten las plazas por referencia, así como la contratación en renglones presupuestarios temporales para obviar el cumplimiento de requisitos establecidos en leyes y reglamentos.
- En cuanto a la promoción del personal, tiene más importancia la antigüedad que los méritos profesionales y la evaluación en el puesto.
- No se percibe la aplicación de planes eficaces de capacitación, de evaluación, o de profesionalización del personal contratado, o de la importancia y peso de éstos para la promoción.
- Los salarios están desactualizados y a la vez protegidos. No existe vinculación del salario con el rendimiento.
- Existe la protección contra despidos, lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- La clasificación de puestos públicos no ha sido debidamente actualizada (1991, 1992).
- Los pactos colectivos de condiciones de trabajo son por lo general proteccionistas, costosos e insostenibles en el largo plazo. No existe correlación entre los beneficios que obtienen los trabajadores por esta vía, y las responsabilidades y obligaciones que debieran asumir.

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones públicas, e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente. El Organismo Legislativo y el Organismo Judicial cuentan con sus propias normas de servicio civil, aunque sí les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil -ONSEC-. Al Organismo Ejecutivo se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones: la Presidencia de la República cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica

dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los Ministerios de Estado, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil o no necesariamente la cobertura es total: el personal del Ministerio de la Defensa Nacional se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990). En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para los diplomáticos en las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). La ONSC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el Ministerio de Gobernación la cobertura es a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior (Policía Nacional Civil) se rige por las leyes y los reglamentos respectivos. En cuanto el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura y Deportes, el personal docente se rige por Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para el personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.

En entidades descentralizadas y autónomas, el régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar éstas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado. Se cuenta con cerca de 45 diferentes regímenes paralelos a la Ley, que amparan a un alto porcentaje de la fuerza laboral del sector público: maestros, militares, policías, entre otros. Por ello se generan diferencias en cuanto a desarrollo de la actividad laboral pública del país. Los órganos de control tienen su propio régimen de administración de personal, las Municipalidades de la República cuentan con la Ley de Servicio Municipal (1987), y en el caso del Registro General de la Propiedad su personal no figura como empleado público.

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

► Recomendaciones prioritizadas

Corto Plazo:

1. Revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos, o para modificar las normas generales de administración del recurso humano al margen de una carrera en el servicio civil. La negociación de aumentos al salario y otras ventajas económicas debe hacerse respetando la disponibilidad financiera del Estado y no según la disponibilidad de cada ministerio o entidad estatal que compromete las finanzas futuras. La negociación debe hacerse entre el o los sindicatos de trabajadores con el Estado de Guatemala, representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la ONSEC (no con autoridades nominadoras). Además, debe hacerse sobre la base del total de recursos con que cuenta el Ministerio de Finanzas Públicas a nivel de la administración pública para el aumento de salarios que pueda negociarse cada año. Dicha información debe servir para que los sindicatos que quieran negociar aumentos salariales conozcan la disponibilidad real para este tipo de negociación a nivel nacional, y distribuyan los montos según el requerimiento total que resulta de sumar todas las solicitudes. De esta forma la negociación se hace con conocimiento de los recursos con que se cuenta para estos fines.

No se debe postergar la decisión de revisar el proceso de homologación y se debe regular debidamente el objeto y los alcances de los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes en la administración pública y para aplicación a futuro, para evitar que dicha figura siga tergiversándose y se sigan utilizando como un medio de actualización de salarios y protección de puestos.

Los pactos 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. Los pactos no debieran utilizarse para forzar modificaciones y, peor aún, utilizarse para la no observancia de las normas generales de administración de personal.

2. Evaluación del rol de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC), en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación para la creación, modificación y supresión de puestos. Es decir, es un ente rector que norma, pero que no necesariamente debe ejecutar la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. La ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica. La modernización de ONSEC es imperativa, y para ello se deben 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. El fortalecimiento institucional implica contar con un diagnóstico en el corto plazo, mismo 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.

Mediano Plazo:

1. Crear y administrar el Registro Nacional de Trabajadores del Sector Público con el objeto de fortalecer la Oficina Nacional del Servicio Civil como ente rector del servicio civil. Es necesario revisar y revelar la información que se obtuvo mediante el censo de empleados públicos que finalizó en el año 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 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. La información debe 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, crear plazas innecesarias, pagar favores políticos, trabajar sin transparencia.

2. Profesionalización de los empleados públicos.

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

Largo Plazo:

1. Una nueva normativa. Es primordial contar con principios generales básicos y aplicables a todo sistema de contratación pública, así como contar con una norma actualizada, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de recurso humano. Revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido y unificar los criterios que actualmente aplica la ONSEC para nombramientos, ascensos y despidos. Se sugiere que la Ley de Servicio Civil sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas (Gobierno Central), definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, permitiendo así la flexibilidad.

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



Salud y Nutrición

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.

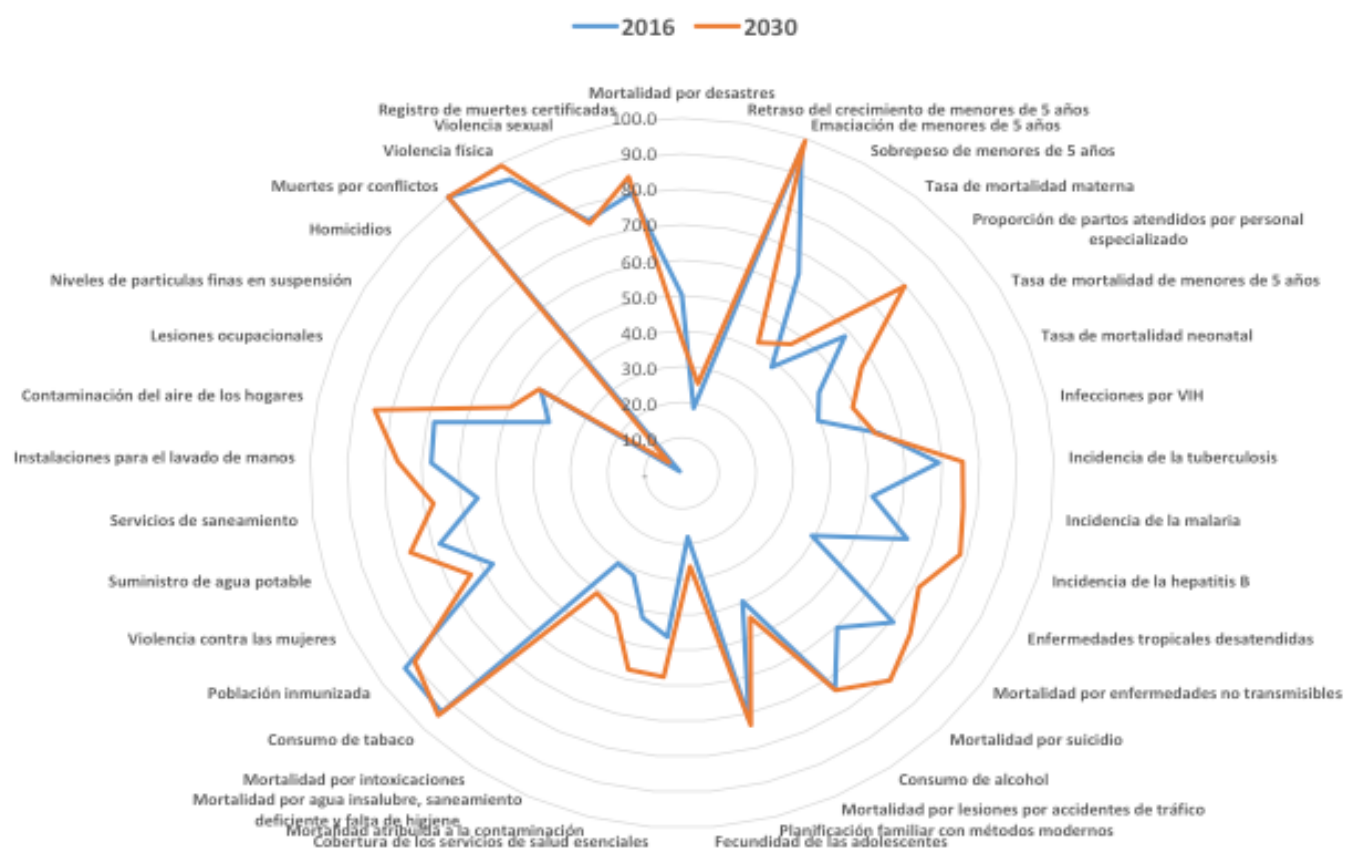
¿Cuáles son los principales problemas?

En las últimas décadas los principales indicadores demográficos y de salud de la población guatemalteca han mostrado mejoras. Por ejemplo, de 1960 a 2016 la esperanza de vida al nacer se incrementó de 46.1 a 70.2 años. Sin embargo, a pesar de los avances, el país presenta rezagos en los indicadores de salud en relación a otros países. La siguiente gráfica sintetiza la situación de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) relacionados con la salud para el caso de Guatemala para 2016 y su proyección a 2030. Cada índice se mide a lo largo de una escala de 0 a 100, en la que 0 refleja los peores niveles entre los países y a lo largo del tiempo, y 100 refleja los mejores niveles entre los lugares y a lo largo del tiempo. El promedio de estos indicadores fue de 56.9 en 2016 y se proyecta lograr un promedio de 61.1 en 2030.

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

Por otro lado, entre 1966 y 2014 se pasó de una prevalencia de niños con baja talla en relación a su edad a nivel nacional, de 63.5% a 46.5%; es decir, en dicho período se redujo, en promedio, 0.35 puntos porcentuales al año. Sin embargo, el ritmo promedio anual de reducción en el mundo, entre 1990 y 2016, fue 0.64 puntos porcentuales.

Gráfica 4: Puntuación de Guatemala en índices ODS de salud.



Fuente: Global Burden of Disease Collaborative Network. Global Burden of Disease Study 2016 (GBD 2016) Health-related Sustainable Development Goals (SDG) Indicators 1990-2030. Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), 2017.

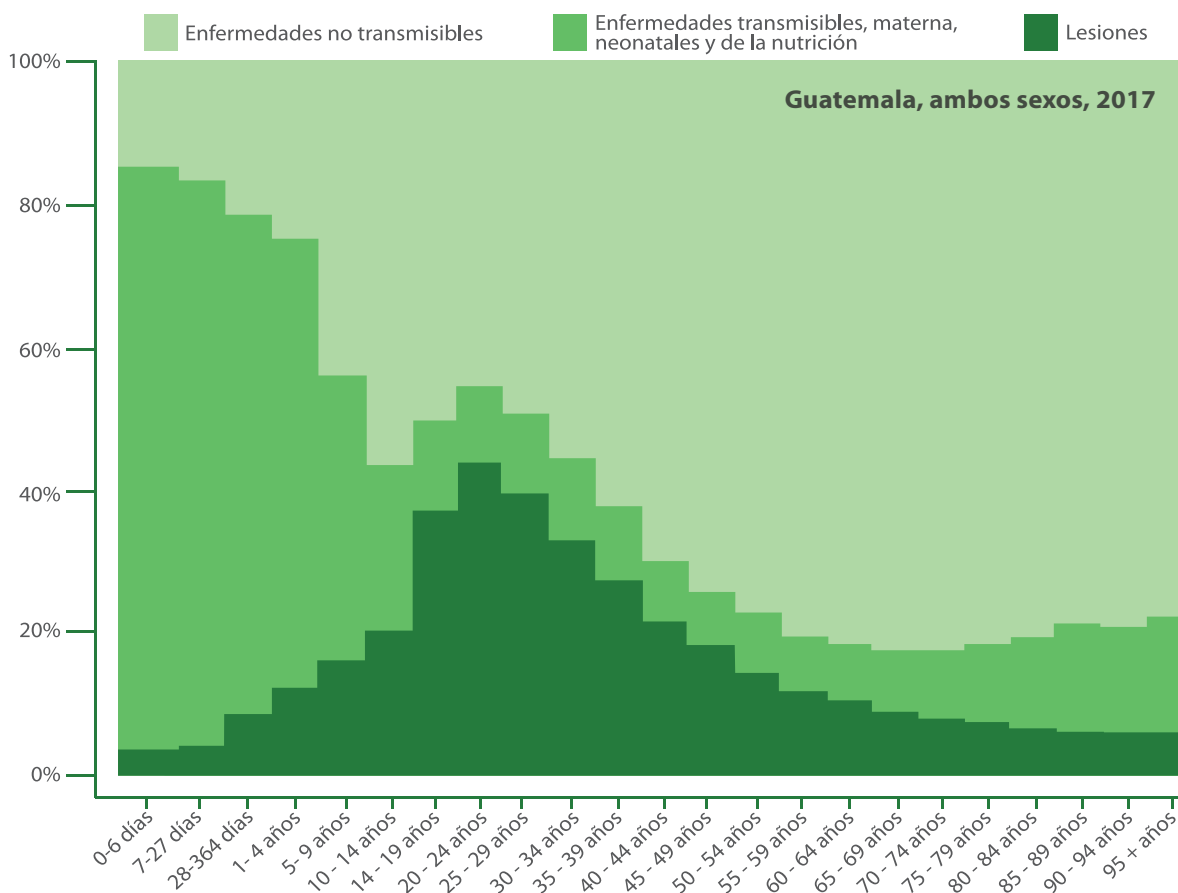
Además, el promedio nacional esconde diferencias significativas según características seleccionadas (área de residencia, grupo étnico, departamento, etc.). Por ejemplo, en 2014 la prevalencia de la desnutrición crónica en el departamento de Totonicapán era 2.8 veces mayor que en el departamento de Guatemala (70.0% vs. 25.3%, respectivamente).

Entre 1990 y 2017 se observa que, en general, las enfermedades no transmisibles y las lesiones fueron en aumento, mientras que las causas transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales de los Años de Vida Ajustados en función de la Discapacidad (AVAD) fueron en declive. Cada grupo de edad tiene su propio perfil epidemiológico y por lo tanto distintas necesidades de servicios. En general son las enfermedades crónicas no transmisibles las que más prevalencia tienen en la población a partir de los 30 años de edad. Las enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y de la nutrición predominan hasta los nueve años de edad. Las lesiones son más relevantes entre los 15 y 29 años de edad.

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

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

Gráfica 5: Porcentaje de AVADs según edades.



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

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

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

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

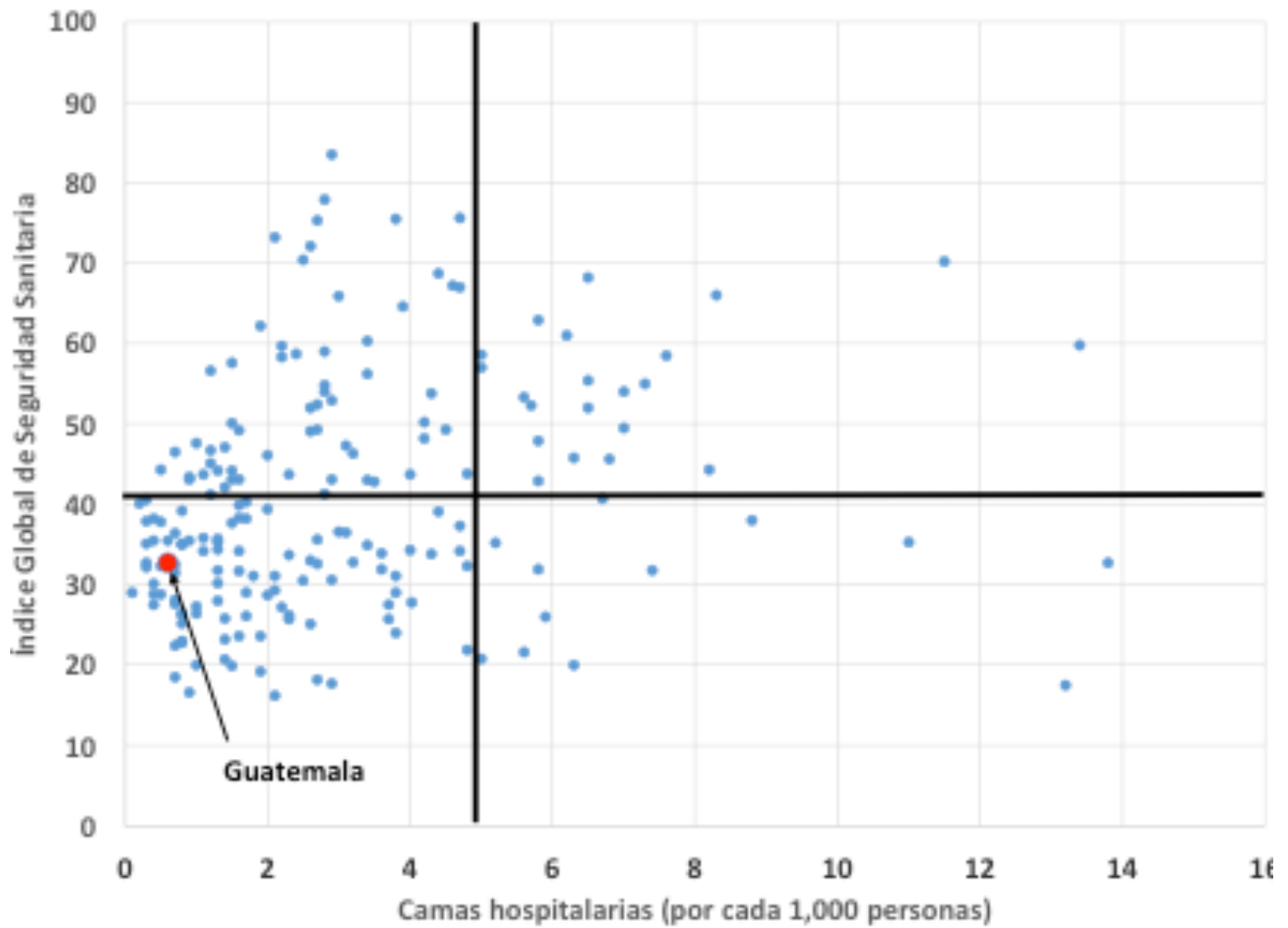
Uno de los principales cuellos de botella es que la plataforma de entrega de servicios de salud del sistema de salud no cumple ni siquiera con características clave como la accesibilidad y la cobertura.

La entrega de servicios está segmentada y fragmentada. Un alto porcentaje de población que acude a los servicios de salud ancestrales (comadronas y curanderos) lo hace debido al acceso de la población a estos servicios de salud; en contraste a los servicios del MSPAS, pues en ocasiones deben recorrer amplias distancias para acceder al servicio y no se encuentran en las condiciones adecuadas.

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

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

Gráfica 6: Posición de Guatemala para afrontar un brote infeccioso.



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

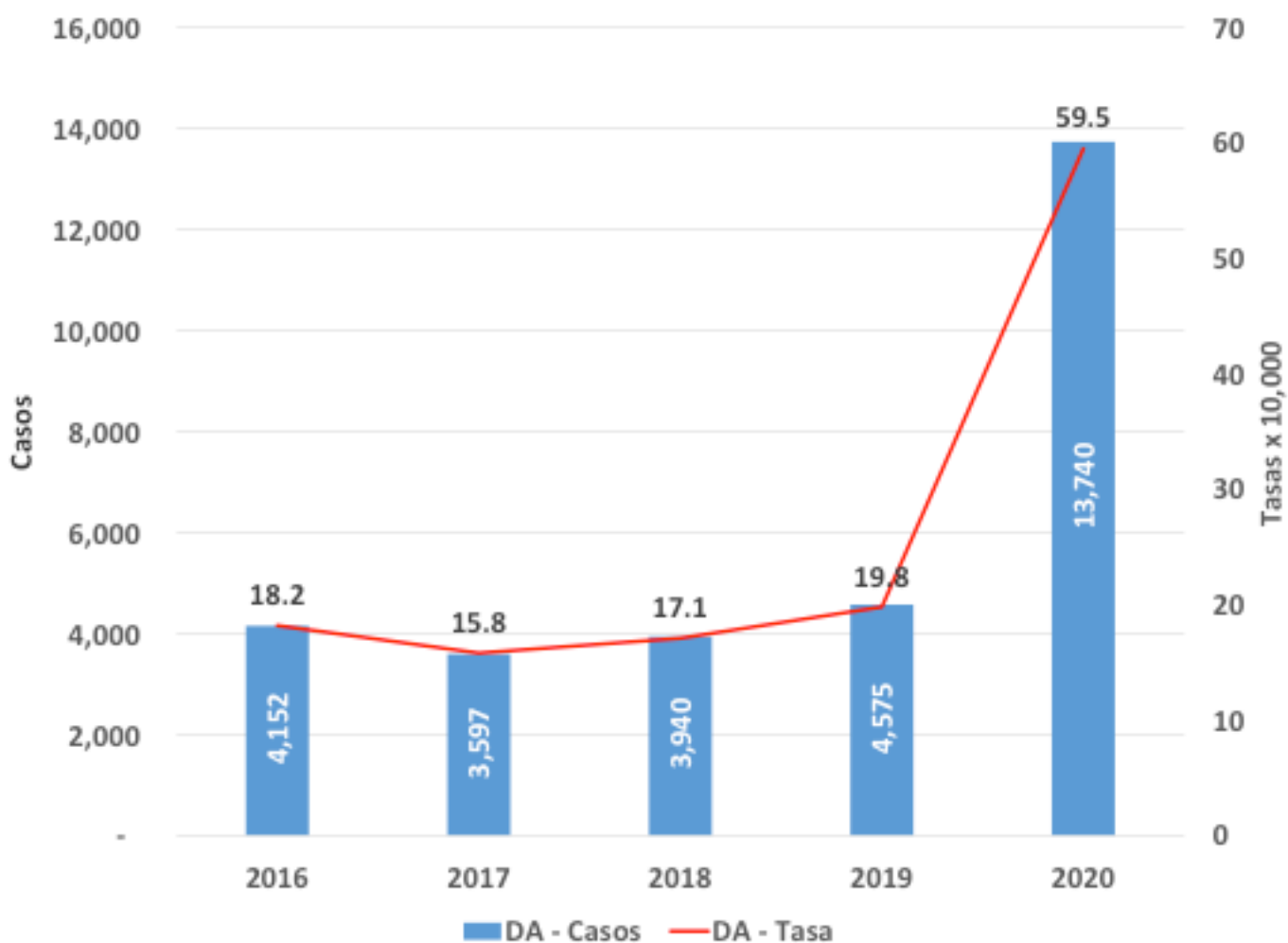
La gestión de la cadena de abastecimiento de medicamentos y suministros ha sido ineficiente e ineficaz dando como resultado desabastecimientos recurrentes. La información de salud a nivel nacional en Guatemala se percibe, en términos generales, como de baja calidad. No existe un marco formal de aseguramiento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

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 cuanto al 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 6). Además, 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.

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 7).

Gráfica 7: 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.

Recomendaciones prioritizadas

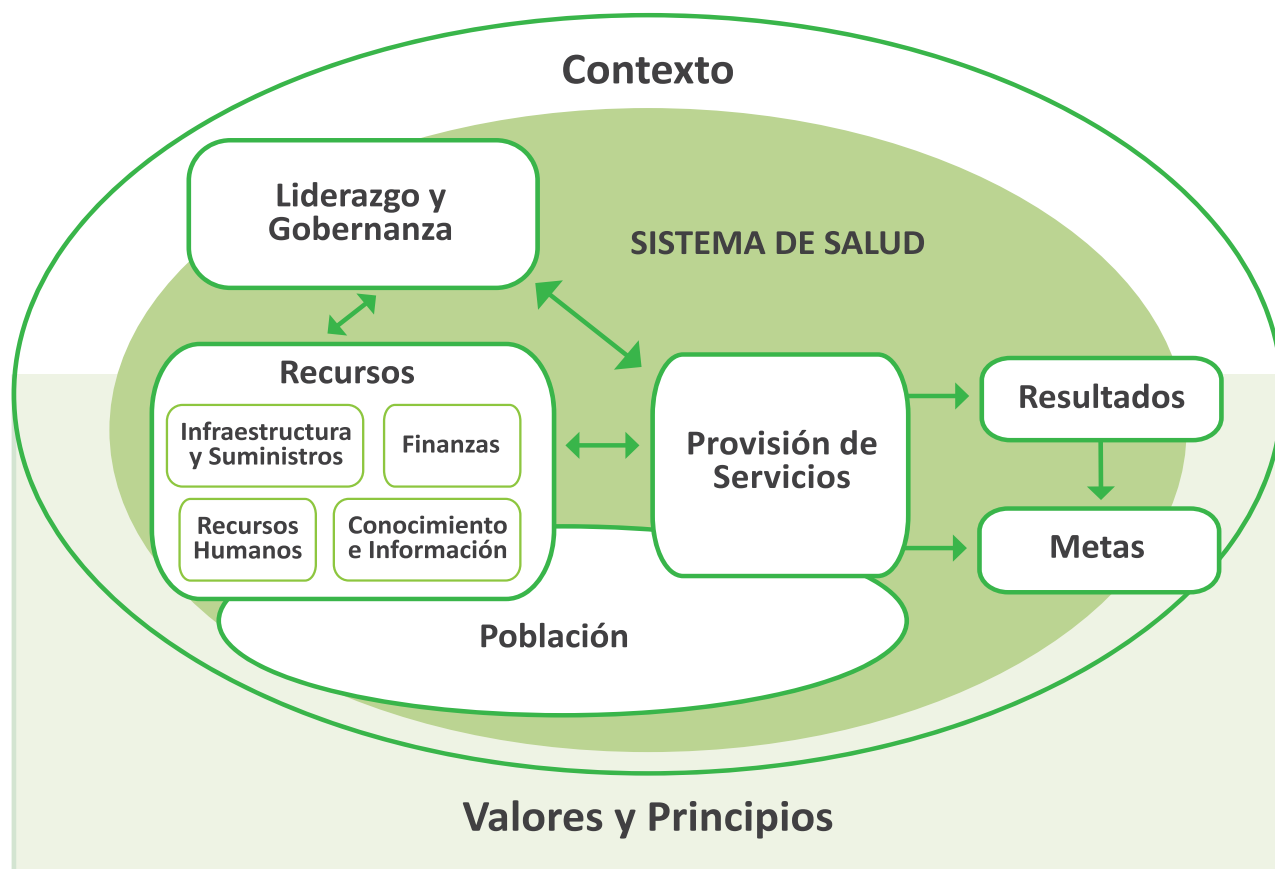
Corto Plazo:

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

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

Cabe destacar que se considera que es fundamental llevar a cabo una innovación de la gestión del sector público que permita una adecuada implementación de las recomendaciones estratégicas propuestas. Esto implicará superar la resistencia al cambio que ha caracterizado al sector público a fin de adaptarnos a los retos del siglo XXI.

Imagen 5: Marco conceptual dinámico de un sistema de salud.



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

Está claro que haciendo ajustes menores o más de lo mismo no se alcanzarán resultados muy distintos a los de nuestro desempeño histórico. En el caso del sistema de salud se debe buscar que las acciones institucionales estén más balanceadas hacia la satisfacción de la población (cliente externo) que del personal institucional (cliente interno); y, por lo tanto, se debe dar un giro hacia una gestión orientada a resultados de salud que defienda los intereses de los ciudadanos, particularmente de los más vulnerables. Otra innovación debe ser involucrar al ciudadano como corresponsable de producir su salud. Los cambios deben darse en los tres componentes de la gestión sanitaria que señala (Tobar, 2010): 1) Política: Modelo de gestión, 2) Económica: Modelo de Financiación, y 3) Médica: Modelo de atención o asistencial.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones estratégicas, para mejorar el desempeño del sistema de salud de Guatemala, que necesariamente deben ser sometidas a un proceso de discusión en el que inevitablemente deben ser objeto de mejoras. Sin embargo, se propone que se siga un abordaje racional para tomar decisiones sobre las políticas públicas a seguir. Particularmente se sugiere formular reformas sanitarias basadas en la evidencia buscando lograr consistencia técnica y construyendo viabilidad política a fin de alinear las acciones de los actores involucrados detrás de objetivos comunes. Como resultado de la experiencia de otras reformas se puede concluir que en este proceso de debate se deben acordar las funciones de cada subsector del sistema de salud; generar protecciones por líneas de cuidados (que todos los subsectores tengan respuestas homogéneas en calidad frente a determinadas patologías); consolidar las redes de salud; trazar el mapa sanitario del país (distribución equitativa y racional de la oferta de servicios); recuperar la infraestructura; definir metas y asignar los recursos en función de su logro; construir un seguro nacional de enfermedades catastróficas; e instaurar un debate permanente (Tobar, 2010).

Corto plazo:

1. Desarrollar e implementar una estrategia de contención inteligente de la pandemia del COVID-19. Se sugiere que la estrategia tenga una orientación holística que trascienda un enfoque centrado únicamente en minimizar las muertes directas por el COVID-19 (aplanar la curva para que los contagios que requieran atención hospitalaria la puedan recibir) y que incluyan otros objetivos como minimizar las muertes indirectas por las medidas no farmacológicas para contener el COVID-19 (ej.: niños que mueren por desnutrición aguda por medidas de confinamiento). Para que la estrategia sea exitosa debe fortalecerse la coordinación horizontal y vertical, y asegurarse de contar con una participación “activa” de todas las partes interesadas de esta problemática tan compleja mediante grupos de tarea. La comunicación de la estrategia (que debe incluir en su diseño a la población) debe lograr la confianza de la población a fin de que colabore con su implementación. Será fundamental ampliar la capacidad del sistema de salud, mediante un enfoque de resolver los cuellos de botella, tanto para atender los casos de contagios que requieran una atención hospitalaria como para prevenir los contagios. Será necesario fortalecer la capacidad de hacer pruebas para dar seguimiento a los contactos y luego poner en cuarentena (el uso de la tecnología puede ser útil para apoyar esta capacidad requerida). Es fundamental brindar el equipo de protección necesario al personal de salud para evitar que los hospitales se conviertan en un foco de infección del COVID-19.

2. 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 lograr implementar esta recomendación 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 buscar avanzar hacia un sistema de salud resiliente para absorber el choque de una emergencia y al mismo tiempo seguir prestando servicios de salud regulares.

3. 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. Se debe iniciar en las instalaciones de atención de salud y en los lugares acondicionados para las cuarentenas y acompañar con comunicación para el cambio de comportamiento a nivel comunitario. El establecimiento de un sistema seguro y continuo de abastecimiento de alimentos es fundamental para la población vulnerable.

4. Catalizar la transformación y en lo necesario, reconstrucción, 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. De esta manera se definen canastas de atención estratificadas y se desarrollan plataformas de entrega de estos servicios. Por otro lado, para minimizar los focos de contagio se debe promover la telemedicina, el teletrabajo, los servicios digitales, etc. Los recordatorios a los usuarios de los servicios de salud han sido efectivos para mejorar la probabilidad de vacunación completa.

5. Fortalecer y ampliar progresivamente la atención primaria en salud con un enfoque integral de ciclo de vida. Iniciar brindando, con carácter de urgencia, los servicios de salud a la población más vulnerable del área rural que se encuentra desatendida. Se deben incluir acciones que reduzcan las barreras a la demanda como arreglos de transporte, visitas ambulatorias, etc. Se sugiere evaluar y utilizar formas innovadoras de proveer la atención a esta población. Por ejemplo, mediante

contratos que hagan pagos en base a desempeños y orientada a resultados sanitarios previamente acordados que garanticen que no se seguirá excluyendo de los servicios a esta población. También se sugiere cambiar progresivamente el enfoque de los programas verticales que responden a patologías específicas hacia un enfoque integral por ciclo de vida. Para que esta acción sea efectiva es clave abastecer de una canasta básica de medicamentos e insumos a todos los proveedores del primer nivel de atención tomando en cuenta la realidad presupuestaria actual.

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

Concretamente, en el contexto actual, se sugiere potenciar la capacidad rectora del MSPAS especialmente en los ámbitos de planificación en salud, coordinación con el resto de entidades, desarrollo de políticas, definición explícita del modelo de atención y modelo de calidad del primer nivel, y el blindaje financiero de nuevos pactos colectivos. Los valores y la realidad política de cada sociedad son los que en definitiva determinarán lo apropiado o no de las reformas propuestas para lograr los resultados esperados.

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

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

Mediano plazo:

1. Implementar un nuevo modelo de atención en el primer nivel de atención con mayor capacidad resolutive. Independientemente de la modalidad concreta que logre una viabilidad política de implementación se recomienda, al menos, introducir incentivos que promuevan la productividad en el Ministerio de Salud (por ejemplo, mediante pagos por desempeño o financiamiento basado en resultados aprovechando experiencias como la del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales en Perú); medir si efectivamente logra un mayor acceso y utilización por parte de la población; establecer explícitamente los servicios a que tendrán derecho la población; contar con un adecuado sistema de referencias y contra referencias; y contar con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las demandas cambiantes. Por otro lado, el nuevo modelo debe implicar un cambio de un enfoque en insumos a uno basado en productos y orientado a resultados. Es fundamental garantizar el financiamiento para la atención primaria en salud y por lo tanto de dotar de más recursos (humanos, físicos y financieros) a los proveedores de los servicios de atención del primer nivel. En esta etapa la implementación ya debe ser bajo el paradigma de una atención integral durante todo el ciclo de vida. En la parte de gestión se debe implementar un modelo de abastecimiento que garantice el logro de altos estándares. Se debe tomar una decisión de si es más conveniente mejorar el sistema que ha utilizado tradicionalmente el sistema de salud o contratar este servicio.

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

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

Largo plazo:

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

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

2. Implementar la carrera del personal sanitario.

Dado que los servicios de salud son intensivos en mano de obra se requiere garantizar una fuerza laboral suficiente y con las competencias y actitud que demandará el nuevo sistema de salud. Por lo tanto, el sistema de salud debe atraer a la formación sanitaria a aquellas personas que tengan el mayor potencial, y luego brindarle un ambiente laboral que promueva el buen desempeño. Esta recomendación implica una reforma al servicio civil y un cambio de paradigma en cuanto a la administración de los pactos colectivos. Un paso inicial es mejorar la calidad e integración de la información del recurso humano en todo el sistema de salud mediante alianzas estratégicas con las partes interesadas del sistema de salud. Además, se debe asegurar la relevancia de las competencias del recurso humano que requiere el sistema de salud. Para esto se sugiere trabajar con universidades y escuelas de enfermería para revisar periódicamente los programas de estudio existentes a fin de promover ajustes que permitan que los egresados cuenten con la formación que demanda el sistema de salud cambiante.

3. Propiciar la viabilidad financiera de largo plazo del sistema de salud.

La sostenibilidad del nuevo sistema de salud dependerá en buena medida del arreglo de financiamiento que finalmente se adopte. La experiencia internacional señala que la cobertura universal requerirá de fuentes financieras obligatorias como los impuestos. En todo caso se recomienda buscar esquemas novedosos de atraer nuevos recursos. Por ejemplo, mediante la asignación de fondos a comunidades con aportes de contraparte del nivel municipal, o mediante la creación de seguros de salud.



Educación y Tecnología

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.

¿Cuáles son los principales problemas?

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

La tasa neta de cobertura -TNE-, que mide la cantidad de alumnos en las edades correspondientes a cada nivel educativo, aumentó entre 2012 y 2019 en 9% en preprimaria, 5% en básico y 2% en diversificado; pero se redujo 2% en primaria. Actualmente solo dos de cada tres niños asisten a preprimaria (TNE: 62%), nueve de cada diez están en primaria (TNE: 93%), la mitad asiste al ciclo básico (TNE: 49%) y apenas uno de cada cuatro está en diversificado (TNE: 26%).

La eficiencia, medida como las tasas de promoción y de repitencia (cuántos alumnos se promueven de un año a otro o repiten respecto al total de inscritos), muestran aún desafíos pendientes de resolver. Las tasas de promoción han mejorado; en primaria son del 89%, en diversificado 85%, pero en básico solo alcanzan el 76%. La tasa de repitencia es alta en la primaria (9%), principalmente en el primer grado (17% en 2019). Un desafío que deberá enfrentarse por la crisis generada por el COVID-19 son los riesgos de una elevada deserción y repitencia, que vendrían a agravar los indicadores de eficiencia del sistema. Muchos jóvenes podrían quedar fuera del sistema, sumándose a los más de un millón de jóvenes de 13 a 18 años que no continuaron su educación.

Los indicadores de calidad educativa medidos por medio de pruebas realizadas a los estudiantes en los distintos grados y niveles educativos muestran que los alumnos no están aprendiendo lo que deben aprender. En 2019, solo uno de cada diez graduados (14%) alcanzó el nivel de logro en matemática y un tercio (37%) alcanzó el nivel de logro en lectura. En la prueba internacional PISA-D realizada a estudiantes del ciclo básico en 2018, solo uno de cada diez alumnos (10%) alcanzó la aptitud mínima en matemáticas, y tres de cada diez en lectura (30%) y similar proporción en ciencias (26%).

Uno de los factores que más impacta en la calidad educativa son las habilidades y destrezas que poseen los docentes. Las pruebas realizadas a docentes optantes a plaza en los niveles de preprimaria y primaria en el año 2019 muestran que tuvieron la mitad de las respuestas correctas en lectura (49%) y estrategias de enseñanza (53%), y solo un tercio de las respuestas buenas en matemática (36%). Si a esto se suma que no existe un sistema de reclutamiento que garantice la contratación de buenos docentes, la calidad educativa se ve comprometida. En el año 2016 se eliminó la norma de que los docentes de preprimaria y primaria que obtuvieran menos de 60 puntos en la prueba diagnóstica no entraran a la nómina de elegibles para ocupar las plazas vacantes. Además, de los cinco criterios que se toman en cuenta, el de la prueba diagnóstica solo tiene un peso de 15 de los 100 puntos, con lo cual no se garantiza la contratación de los mejores candidatos. Para el nivel medio, aún no se ha podido aplicar el sistema de oposición por falta de un reglamento que norme el proceso.

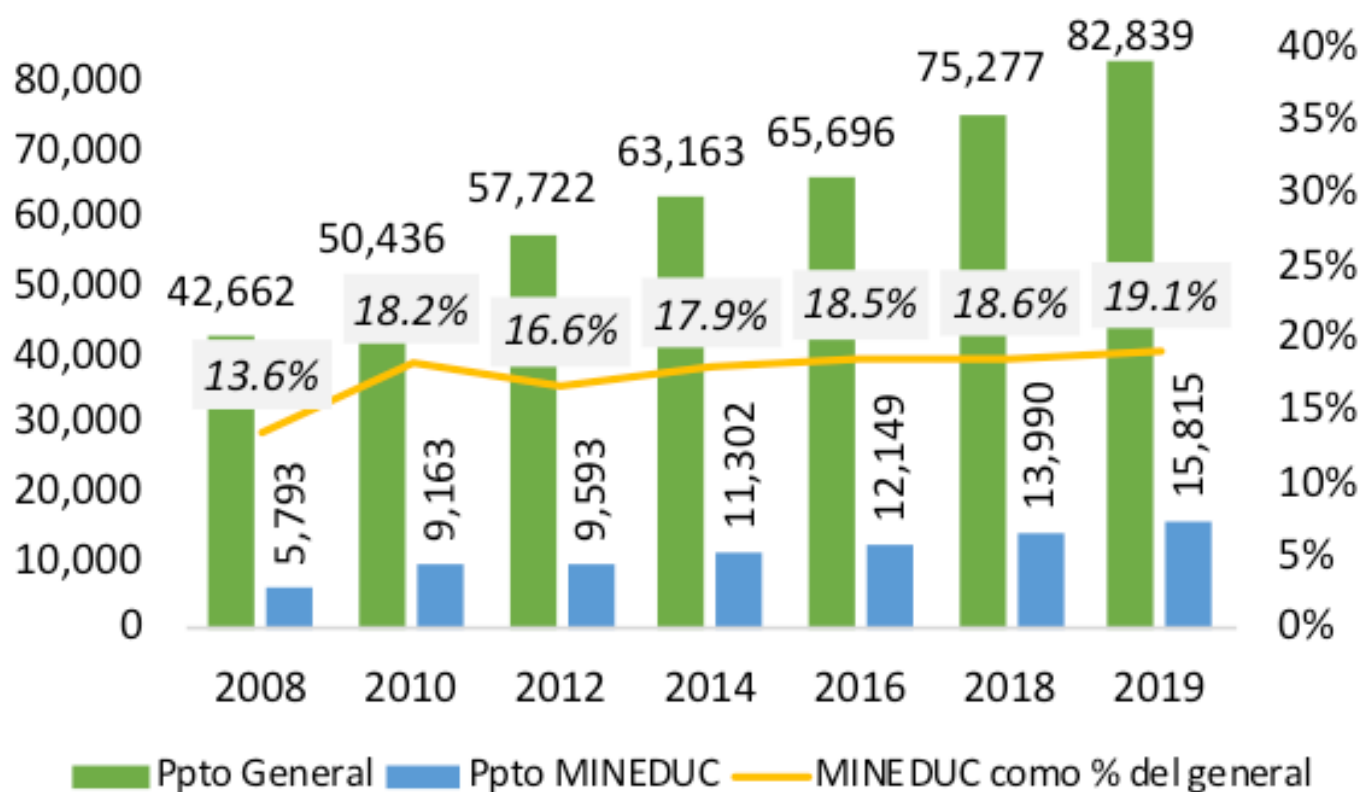
Existe un serio problema de gestión, debido a la falta de la figura del director en las escuelas. Los directores de las escuelas primarias son electos por sus mismos compañeros, no existe una formación específica, ni carrera del director. Tampoco se realiza una remuneración diferenciada.

Deficiencias en la infraestructura escolar pueden dificultar el regreso a la escuela. Una cuarta parte de las escuelas del área rural carece de servicio de agua y un adecuado sistema de saneamiento. Las medidas de higiene y salubridad necesarias para tener un ambiente seguro para los estudiantes y docentes al volver a la escuela (según se pueda dar inicio a la etapa de retorno a las aulas post crisis del COVID-19) requieren de acciones para introducción de agua y saneamiento, remozamiento y mejora de la infraestructura escolar.

Adicionalmente, los recursos financieros destinados al MINEDUC han aumentado en los últimos años. El presupuesto devengado se multiplicó por 2.7 entre 2008 y 2019, pasando de Q5,793 millones en 2008 a Q15,815 millones en 2019. Asimismo, en relación con el presupuesto de todo el Estado, creció del 13.6% en 2008 al 19.1% en 2019. En el mismo periodo pasó del 2% al 2.5% del Producto Interno Bruto -PIB-. Cada vez el gasto en salarios ocupa una mayor proporción del presupuesto, dejando poco espacio para la inversión en otros rubros.

El gasto en salarios con relación al presupuesto del MINEDUC pasó del 68% al 79% entre 2008 y 2019, habiendo alcanzado el 86% en 2016. Este crecimiento está relacionado con aumentos salariales que se han otorgado a través de pactos colectivos que aumentan de manera general los salarios sin tomar en cuenta el mérito.

Gráfica 8: Presupuesto general de egresos y presupuesto devengado por el MINEDUC (millones de Q y proporción).



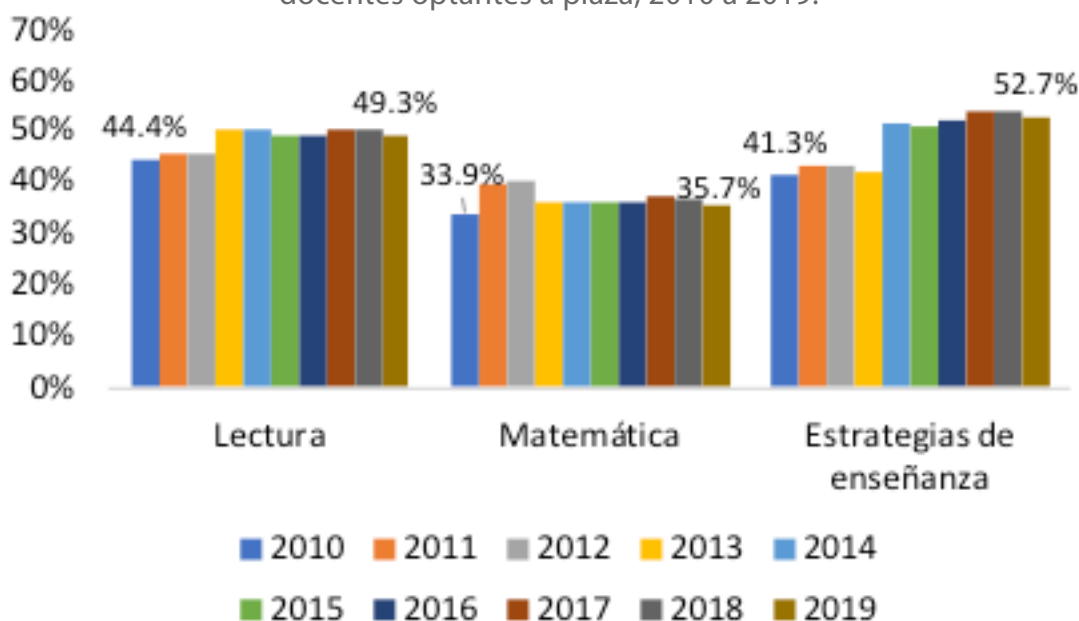
Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN.

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

El sistema educativo de Guatemala enfrenta los desafíos de una baja calidad, poca cobertura, ausencia de una carrera diferenciada para los docentes y directores, falta de una cultura de mejora continua, ausencia de una política de tecnología en el aula como factor para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje y falta de una política concreta de mejora de la infraestructura educativa con recursos financieros suficientes. Ante la situación del COVID-19 se ha hecho más visible la carencia de una estrategia país de introducción de tecnología en las escuelas y en especial de equipo para los estudiantes y docentes. La mayor parte de los 2.9 millones de estudiantes de centros educativos públicos tiene acceso limitado a internet y a otros mecanismos para acceder a la educación virtual y tecnológica, siendo más afectados los estudiantes del área rural, que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Como alternativa se están promoviendo programas de Televisión y radio, acompañados de guías de autoaprendizaje, herramientas que forman parte de la estrategia Aprendo en casa.

El principal reto a superar está relacionado a la calidad educativa y es la implementación de un sistema eficiente de formación, reclutamiento y evaluación docente, de tal manera que en el futuro se pueda hablar de una adecuada carrera docente que inicie con elevados estándares de formación, que tenga filtros adecuados en el proceso de reclutamiento, un sistema de evaluación permanente, programas de formación en servicio vinculados al logro del aprendizaje en los estudiantes y sistemas de ascenso y remuneración cuya esencia sea el mérito. Se debe abandonar la práctica recurrente en los últimos años de aumentos generalizados de los salarios por medio de pactos colectivos, pues estas negociaciones impiden la implementación de una carrera docente. Asimismo, se deben cumplir los demás requisitos que están normados para el cambio de escalafón, y no únicamente el tiempo en servicio. La prueba diagnóstica debe aumentar en importancia como requisito de contratación y volver al requisito del puntaje mínimo para estar entre la nómina de elegibles.

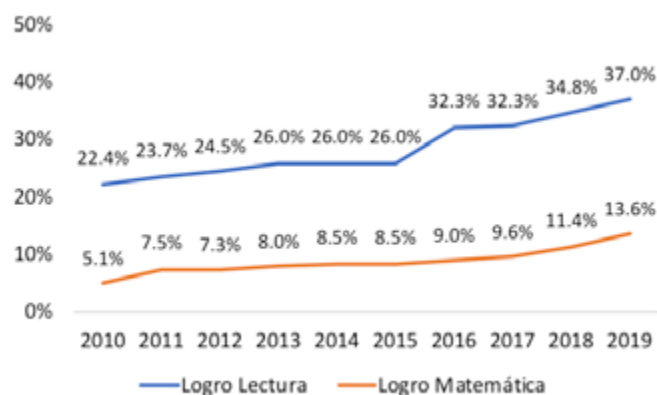
Gráfica 9: Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas de docentes optantes a plaza, 2010 a 2019.



Fuente: CIEN, con base en datos de SICOIN.

El segundo reto es la implementación de un modelo para la mejora continua. Esto implica que las evaluaciones de los docentes y de los estudiantes en los distintos niveles y grados se vuelvan a retomar. Hasta la fecha, solo la prueba de graduandos es la que se ha mantenido y se ha realizado todos los años, no así las evaluaciones de tercer grado del ciclo básico (que se hicieron por última vez en 2013) y las pruebas de primero, tercero y sexto primaria (que se realizaron por última vez en 2010 y 2014). Las evaluaciones de los docentes optantes a plaza han perdido relevancia, perdiéndose la oportunidad de ser un instrumento que contribuya a la mejora de la calidad. Es necesario que los resultados de las evaluaciones de los estudiantes regresen a los centros educativos y que éstos se tracen metas anuales de mejora que incluyan programas de capacitación docente, infraestructura educativa y uso de tecnología en el aula, entre otros. Se debe prestar atención al cumplimiento de los 180 días de clase, y aún más, al cumplimiento de las horas efectivas de clase.

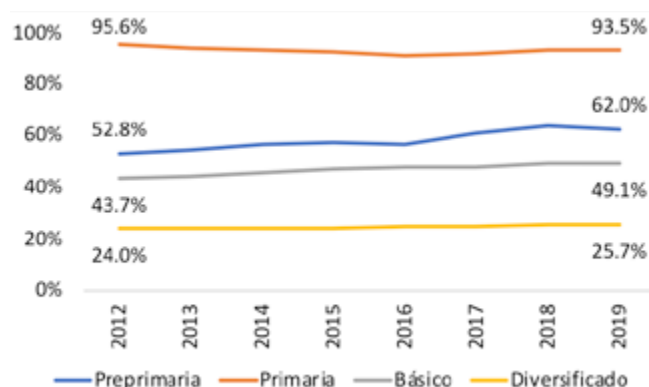
Gráfica 10: Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos graduandos, 2010 a 2019.



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

Respecto a la cobertura educativa, es necesario aspirar a alcanzar la cobertura universal en primaria y aumentar la cobertura de los demás niveles a través de estrategias diferenciadas. Es de resaltar que, aunque la tendencia de los demás niveles ha sido al alza, en el periodo de 2012 a 2019, en la primaria se perdieron 2 puntos de cobertura a pesar de que cada año se han dedicado más recursos a este nivel.

Gráfica 11: Niveles de logro en lectura y matemática, alumnos graduandos, 2010 a 2019.



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

En cuanto a los programas de apoyo, ha resultado muy importante la gestión descentralizada de los mismos por medio de la participación de las comunidades educativas, organizadas como Organizaciones de Padres de Familia –OPF–. Es importante continuar empoderándolas y fortaleciéndolas, en particular en lo relacionado con la inversión de recursos para el remozamiento de la infraestructura, así como para la provisión de alimentación escolar. Durante la suspensión de clases han jugado un papel clave en la entrega de las bolsas con alimentos no perecederos a las familias de los estudiantes. Es necesario diseñar proyectos de mejora de la infraestructura con base en un nuevo censo de infraestructura escolar, así como proveer recursos tecnológicos en el aula con la adecuada capacitación docente para que estos recursos sean usados como herramienta pedagógica.

Recomendaciones prioritizadas

Corto Plazo:

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

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

La visión es que cada maestro y cada estudiante tenga un dispositivo personal. Avanzar la implementación de la estrategia para que gradualmente se pueda dotar a los docentes, luego a los jóvenes en secundaria e inmediatamente con alumnos de primaria. Estos programas deben ser acompañados de un equipo técnico que genere contenidos, asesore a los maestros de cómo utilizarlos y equipos de apoyo para mejoras de hardware y su mantenimiento. Dada la emergencia generada ante la suspensión de clases por la prevención del COVID-19 se recomienda considerar en el corto plazo la entrega de un dispositivo por estudiante (computadora, tableta o teléfono inteligente), que vendría a facilitar el aprendizaje y aprovechamiento de recursos digitales disponibles. Es importante focalizar en primera instancia en los estudiantes más vulnerables.

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 para apoyar a los estudiantes en la educación a distancia, para facilitar el aprendizaje aprovechando los recursos disponibles. También es clave apoyar a los directores para el desarrollo de su liderazgo al frente de la comunidad educativa.

3. Fortalecer el acompañamiento pedagógico.

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

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

4. Acompañar y fortalecer a las Organizaciones de Padres de Familia –OPF:

Orientar y capacitar a las Organizaciones de Padres de Familia –OPF– para empoderarlas en su función de gestión de recursos para beneficio de las escuelas, de modo que puedan ejecutar los programas de apoyo eficazmente, tanto en la alimentación escolar, como en la entrega de alimentos no perecederos a las familias, como introducción de agua, actividades de remozamiento, higienización y mejora de la infraestructura escolar para el retorno a las aulas. Asimismo, lograr que todas las escuelas tengan organizada la OPF para garantizar que todos los alumnos se benefician de los programas de apoyo.

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

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

Mediano Plazo:

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

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

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

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

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

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

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

3. Poner en práctica un sistema de mejoramiento continuo de la calidad. Aunque la mejora continua de la calidad era ya un desafío importante antes de la pandemia, éste se traslada a la situación actual con la urgencia en la innovación de los procesos educativos, la revisión de la organización de los centros educativos y el planteamiento de esquemas mixtos de aprendizaje (espacios presenciales acompañados de modalidades virtuales flexibles). Además, es necesario continuar las evaluaciones a estudiantes y docentes, y establecer metas anuales de mejora en los establecimientos educativos.

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

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

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

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

4. 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 la oferta educativa basada en modalidades tecnológicas y flexibles, que ayuden al desarrollo de las destrezas y competencias que señala el currículo. Debe ser de especial atención en esta etapa de aprendizaje desde el resguardo en casa.

Se puede iniciar un plan piloto con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-, institución que tiene el diseño de un proyecto. Si se tiene éxito, esta institución podría ser decisiva en el aumento de la cobertura de la educación diversificada y técnica del país.

Largo Plazo:

1. Tomar decisiones con base a evidencia para mejorar la calidad educativa. Contratar a los mejores docentes y promoverlos en una carrera docente basada en el mérito. Los aumentos salariales deben estar vinculados al desempeño y no negociarse a través de pactos colectivos.

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

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

Una carrera docente también debe ser capaz de ofrecer nuevas oportunidades profesionales, con distintos roles en la escuela: docentes mentores, asesores educativos, directores, etc., y con requisitos tales como encontrarse en los escalafones superiores de la carrera magisterial. Para garantizar la calidad docente una herramienta valiosa es la certificación de docentes, pero ésta aún no se ha convertido en una política pública. La DIGEACE ha certificado docentes en áreas específicas, como matemática, pero aún no es un procedimiento que llegue a un número significativo de maestros.

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

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

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

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

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

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

El MINEDUC no puede seguir con una gestión centralizada y obsoleta. La modernización del sistema de contrataciones y de contraloría, como la del presupuesto y el servicio civil son impostergables.

3. Abrir espacios e institucionalizar modelos educativos a distancia: Los cambios sociales, económicos y educativos llevan a pensar más allá de los programas presenciales e incorporar las modalidades a distancia como alternativas válidas para alcanzar las competencias y destrezas requeridas para completar los distintos niveles educativos. El acceso y la disponibilidad de internet es un factor clave en las modalidades educativas del siglo XXI.

Propuesta complementaria

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

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

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

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

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

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

En busca de una nueva escuela para el siglo XXI:

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

Uno de los niveles que requieren especial y urgente atención es el nivel de preprimaria, prioritariamente en el área rural. La incorporación de todos los niños y niñas en edad preescolar al sistema educativo sigue constituyendo un desafío para el sistema escolar guatemalteco. Este nivel representa un predictor del éxito escolar en el nivel primario, el reto es lograr que la mayoría de los niños en la edad correspondiente puedan acceder a la escuela y con ello prevenir las tasas de fracaso y deserción en el nivel primario. En las áreas rurales con predominante población indígena hablante de un idioma maya, se debe de dar prioridad a la contratación de docentes bilingües y capacitarlos para la aplicación de metodología bilingüe, principalmente en los primeros grados del nivel primario y preprimaria.

Para ampliar la cobertura en el nivel de preprimaria, especialmente en áreas rurales, debe tomarse en cuenta que muchos padres consideran que la edad escolar es a partir de los siete años, razón por la que debe desarrollarse una estrategia de sensibilización y comunicación para que envíen a sus hijos a la escuela al menos entre los 5 y 6 años.

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

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

Objetivos:

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

La nueva escuela del siglo XXI propone para su funcionamiento desarrollar varios ejes o componentes indispensables para lograr el impacto deseado. La clave del éxito es el compromiso y la decisión de todos los protagonistas para imaginar el cambio y ponerlo en marcha. También, es importante que sus actores, desde las escuelas, hasta las autoridades y los ministerios, ayuden a sentar las bases para un proyecto educativo innovador y flexible en donde el centro de atención sea el alumno tomando en cuenta aspectos arraigados de la cultura escolar, que no han cambiado sino más bien han permanecido por años en la historia y por eso mismo, son difíciles de cambiar. Por estas razones es importante plantear un proyecto de innovación donde se piense de manera global en nuevas formas para una escuela que ni resiste, ni se adapta: crea, renueva, gesta una pedagogía donde los estudiantes y sus aprendizajes son lo más importante.

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

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

Para la implementación del modelo se propone elaborar un plan dividido en fases, que incluya un cronograma, propuesta de una estructura organizativa para la ejecución del programa y un presupuesto estimado para iniciar con una prueba piloto. Todos los criterios técnicos y administrativos para la ubicación de la prueba piloto deben de desarrollarse por un equipo multidisciplinario, conocedor de la realidad educativa del país. En la propuesta del plan se debe de considerar que a medida que se atiende a alumnos en los primeros niveles, se deberá gradualmente considerar el incremento de los siguientes grados para asegurar que los alumnos tengan la oportunidad de continuar su educación en todos los niveles educativos, siempre y cuando se den las condiciones necesarias en cantidad de alumnos y disponibilidad de recursos para su implementación.



Economía e Infraestructura

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

Reabriendo la economía, implementando una política integral de reactivación económica, que priorice el uso de instrumentos específicos de apoyo a la generación de empleo en gran escala y promueva condiciones óptimas para competir a nivel internacional.

¿Cuáles son los principales problemas?

Históricamente, la relación entre crecimiento económico y crecimiento del empleo formal ha sido relativamente baja, un crecimiento de 1% en la tasa de crecimiento económico provoca que el empleo formal crezca a una tasa de 0.56%. La capacidad de respuesta varía a lo largo del tiempo y a través de los sectores económicos, observándose que, con el paso del tiempo, los sectores productivos cuya producción compite en los mercados internacionales (bienes transables) crecen utilizando cada vez menos empleo formal. Los sectores cuya producción se orienta al mercado interno (bienes no transables) son los que muestran un poco más de respuesta al crecer generando empleo. Tal como lo muestra la Tabla 4 la estructura productiva actual refleja la limitada capacidad de creación de empleo formal existente. Sobre todo, el hecho que el sector de los transables ha logrado crecer durante los últimos treinta años sin demandar más empleo (el signo negativo en las casillas correspondientes indica que el empleo formal se ha reducido en dichos sectores).

Tabla 4: Elasticidad Empleo Formal-Crecimiento Económico, Sector Transable y No Transable.

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

Fuente: CIEN, con base en información de IGSS y Banguat

Debido a los efectos del nuevo coronavirus, Guatemala experimentará durante el 2020 una importante destrucción del empleo formal que tanto había costado generar. La caída esperada en la actividad económica general (Banguat: -1.5% a -3.5%; revisión a junio) tendrá como consecuencia la destrucción de plazas de trabajo existentes. Para comprender mejor la magnitud de esta potencial destrucción de empleo formal asociado a la reducción en el nivel de actividad económica se muestra una simulación utilizando el grado de respuesta del empleo formal al crecimiento (elasticidad empleo del crecimiento económico) durante la época más reciente (post Gran Crisis

Financiera Internacional); como puede observarse en la Tabla 5, dependiendo del nivel de reducción en la actividad económica, la reducción de empleos formales podría llegar a los 70 mil puestos de trabajo. Es preciso aclarar que estos valores no consideran la destrucción de empleo producto de otros factores como el cierre forzado de determinados sectores, cambios en hábitos de consumo, interrupciones en las cadenas de suministro, reorganización productiva o la destrucción de una parte de las plazas de los trabajadores que se acogieron a la suspensión temporal de sus contratos de trabajo (otros 103 mil trabajadores, aproximadamente).

Tabla 5: 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: CIEN, con base en información del IGSS y Banguat; utilizando la elasticidad empleo formal-crecimiento del período 2010-2018.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, el que la economía crezca generando una menor cantidad de empleo formal repercute en el incremento de lo que se denomina la "brecha de empleo": personas que desean ocuparse como asalariadas de manera formal, pero que se encuentran desempleadas o están ocupadas en actividades no formales. Como se aprecia en la Gráfica 12, en los últimos años la brecha de empleo ha experimentado una tendencia creciente, pasando de 2.2 millones de personas que no encontraban el empleo formal que necesitaban en 2012 a 3.2 millones de personas en 2019, un crecimiento del 45% en siete años, debido a que la cantidad de personas que buscan oportunidades de empleo formal crece a una tasa superior (4.4% interanual promedio) al ritmo al que se crean puestos de empleo formal (1.9% interanual promedio). De no existir cambios sustantivos en la capacidad de creación de empleo formal en la economía, la brecha de empleo seguirá creciendo, generando mayores presiones para que los guatemaltecos migren ilegalmente a Estados Unidos, se ocupen en actividades informales o que este sea un factor cada vez más importante entre los elementos de riesgo para involucrarse en la comisión de algún delito.

En promedio cada año la brecha de empleo aumenta en 160,000 personas, al considerar la elasticidad empleo-crecimiento económico observada durante los últimos diez años (0.61%), se concluye que se necesitaría un crecimiento económico anual cercano al 20% para cerrar la brecha de empleo de un solo año (efecto estático para el primer año; la dinámica del crecimiento reduciría esta tasa de manera paulatina pero aun así se necesitarían tasas por encima del 10% por año por un largo período de tiempo). A todas luces, una tasa de crecimiento de esta magnitud es imposible de alcanzar de manera sostenida a lo largo del tiempo; imposibilidad que demuestra la urgencia de una recomposición en la estructura productiva orientada hacia actividades intensivas en la generación de empleo formal. En especial si se considera el impacto económico que el COVID-19 ha generado sobre la economía guatemalteca y sus principales socios comerciales y los más de 4 millones de puestos de empleo formal necesarios para cerrar la brecha por completo.

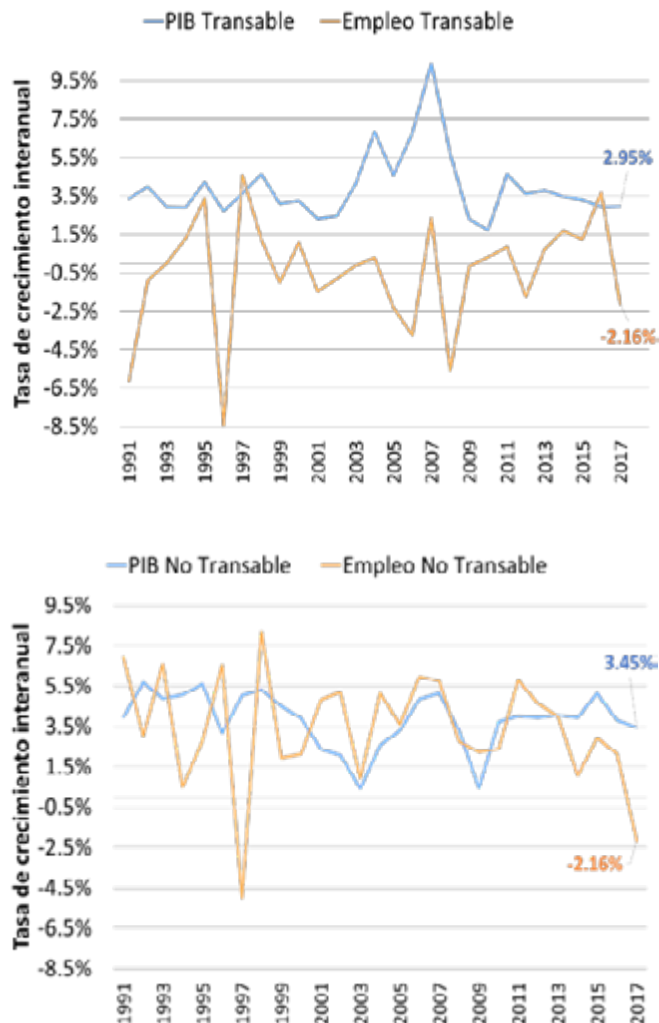
Gráfica 12: Evolución de la oferta y demanda de trabajo.



Fuente: CIEN, con base en información de IGSS y Banguat

Los sectores con mayor potencial de creación de empleo formal necesitan atención especial. Como se puede observar en la Gráfica 13, en el sector transable (izquierda) el crecimiento del empleo formal tiene un menor grado de respuesta que el no transable (derecha) ante un aumento en sus niveles de producción. Durante los últimos treinta años, el sector transable ha crecido utilizando cada vez menos empleo formal, mientras que el no transable hace lo contrario. Situación preocupante si se considera que países pequeños y pobres, como Guatemala, no pueden basar su estrategia de desarrollo y creación de empleo formal en sectores productivos orientados hacia el mercado doméstico, limitados por el tamaño de la población y su poder de compra. Esta situación se explica por la confluencia de diversos

Gráfica 13: Crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) y empleo formal 1991-2017, Sector Transable y No Transable.



Fuente: CIEN, con base en información de IGSS y Banguat

factores (mano de obra poco calificada, elevado salario mínimo y poco predecible, infraestructura productiva de baja calidad, ineficiencia en la operación de puertos y aduanas, tipo de cambio real apreciado, entre otros) que al agregarse dan como resultado un alto costo para operar empresas intensivas en la generación de empleo. Situación que encarece los productos que se elaboran localmente y por ende les impide participar en mercados internacionales, en donde existe una mayor cantidad de compradores, pero también, una mayor competencia. Adicionalmente, las medidas de confinamiento que Guatemala y el resto de los países han adoptado para reducir la propagación del COVID-19 generan un impacto económico negativo sobre la actividad económica actual y las condiciones a futuro para generar empleos en el corto y mediano plazo.

¿Cuáles son los principales desafíos por superar?

De los casi siete millones de personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa – PEA – existen 4.01 millones de personas que trabajan como asalariados. Sin embargo, sólo 1.31 millones de ellos están registrados como trabajadores formales en el seguro social. Otros 750 mil laboran hoy en los Estados Unidos y aportan el equivalente a más del 12% del PIB en remesas. Durante el último medio siglo, Guatemala ha experimentado múltiples cambios en su estructura productiva; a pesar de importantes avances, el país ha sido incapaz de articular una estrategia de desarrollo de largo plazo cuyo objetivo sea mejorar los ingresos de la población por medio de oportunidades de empleo más productivas, mejor remuneradas y con protección social.

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

El cúmulo de factores negativos estructurales, legales, institucionales, regulatorios y productivos que ha experimentado el país durante los últimos 50 años ha cobrado su factura a la capacidad de generación de empleo productivo y formal del país, sobre todo en los sectores con ventajas comparativas para hacerlo. Una situación que no se superará por sí sola, incluso si se lograra elevar las tasas de crecimiento e inversión; la productividad de los factores; la eficiencia de las instituciones del estado; el nivel educativo de la fuerza laboral; la calidad y cantidad de infraestructura productiva, y; la seguridad y certeza jurídica sobre las inversiones. Si bien todo esto ayudaría, pudiera resultar insuficiente para generar oportunidades de empleo productivo y formal para la gran mayoría de la población mientras no exista una transformación productiva orientada a aprovechar la abundancia relativa de mano de obra.

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

Mientras esto no ocurra, las válvulas de escape seguirán siendo las mismas: informalidad para la inmensa mayoría (más de 4.8 millones de personas en 2019) y emigración para un reducido número de personas (cuyo envío de remesas en 2019 fue equivalente al 13.8% del PIB y al 94% del ingreso de divisas derivadas de las exportaciones).

Las medidas adoptadas por Guatemala y el resto de los países del mundo para contener el avance del COVID-19 impactan negativamente a la economía. Derivado de las acciones implementadas para combatir el virus los principales socios comerciales de Guatemala experimentarán una recesión económica en 2020, afectando la válvula de escape del ingreso de divisas vía remesas y exportaciones. A nivel interno se proyecta que en este año el país experimentará una recesión económica acompañada por el cierre de empresas y por ende la destrucción de puestos de empleo formal. Todos los desafíos expuestos anteriormente se agudizan de cara a los efectos asociados a la llegada y el combate de la pandemia del COVID-19.

Recomendaciones prioritizadas

Corto Plazo:

1. Desarrollar y poner en marcha un plan para reabrir la economía. Mientras se encuentra una vacuna o un tratamiento eficaz contra el COVID-19 es necesario buscar un equilibrio entre controlar la tasa de contagios y preservar las oportunidades económicas existentes. Para ello es primordial desarrollar e implementar protocolos de reapertura y dotar de insumos y capacitación a todos los actores económicos para facilitar su cumplimiento, de manera que la mayor cantidad de sectores económicos puedan reiniciar sus operaciones adaptándose a las nuevas condiciones imperantes.

2. Implementar una política integral que impulse la reactivación económica del país. Se desconoce el tipo de reorganización productiva que deban experimentar muchos sectores económicos para seguir operando, es un hecho que la mayoría no podrán operar en las mismas condiciones y niveles que antes. A esto hay que sumar que la pandemia ha golpeado también a nuestros principales socios comerciales y a los precios de productos de exportación de vital importancia. Situación que hace necesario revisar todos los instrumentos de política económica disponibles para hacer frente los choques de carácter externo que golpean a la economía, apoyar a las empresas y sectores que han sido más afectados por las medidas de confinamiento y facilitar su reestructuración.

3. Eliminar, racionalizar y alinear la regulación económica. Una forma relativamente fácil de lograr lo que se menciona en el párrafo anterior es mediante la reducción de costos de transacción en la operación de las empresas. Para ello hay que reformar mucha de la regulación económica existente con el objeto de que deje de ser un obstáculo para la creación de empleo y la inversión, de manera que apoye al proceso productivo y en caso contrario que “oponga la menor resistencia” al funcionamiento del sistema económico. Un aspecto de vital importancia en un ambiente en donde muchas empresas estarán pasando por graves dificultades para tan solo sobrevivir. Que además de la reducción de trámites y procesos legales requiere que los mismos puedan realizarse de manera digital para reducir tiempos de espera y minimizar el desplazamiento físico a las instituciones públicas (algo necesario de cara a la amenaza del COVID-19).

4. Reducir al mínimo la informalización de la economía. Para minimizar la pérdida de empleo formal es necesario implementar mecanismos que apoyen el ajuste del mercado laboral a las condiciones negativas que prevalecerán durante un tiempo en la economía. Para ello es necesario facilitar el teletrabajo, flexibilizar las jornadas de trabajo, ampliar la esfera de negociación privada para las condiciones de trabajo y permitir, en la medida de lo posible, ajustes en los salarios que apoyen a las empresas en mantener los niveles de empleo. Es vital que cualquier decisión acerca del salario mínimo tome en cuenta las condiciones del empleo, el nivel de contracción de la actividad económica y las presiones deflacionarias que podrían existir.

Mediano Plazo:

1. Fortalecer el sistema de capacitación en ocupaciones que se presten al teletrabajo. Los centros de capacitación técnica deben evolucionar para hacer llegar sus servicios 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, mercadeo digital, etc.).

2. Desarrollar e implementar una estrategia de desarrollo industrial. Incluir nuevos regímenes de incentivos sujetos a metas de desempeño y acordes con la normativa internacional; reformar el sistema aduanero para apuntalar la orientación exportadora de la estrategia; priorizar la construcción de obras de infraestructura productiva para los sectores estratégicos; focalizar las intervenciones de gobierno en zonas geográficas estratégicas, con alto potencial logístico o dotación de materias primas. Aprovechando al máximo las oportunidades de integración económica con el resto de los países de Centroamérica e identificando espacios que el país pueda ocupar en la reconfiguración de las cadenas globales de valor.

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

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

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

¿Cuáles son los principales problemas?

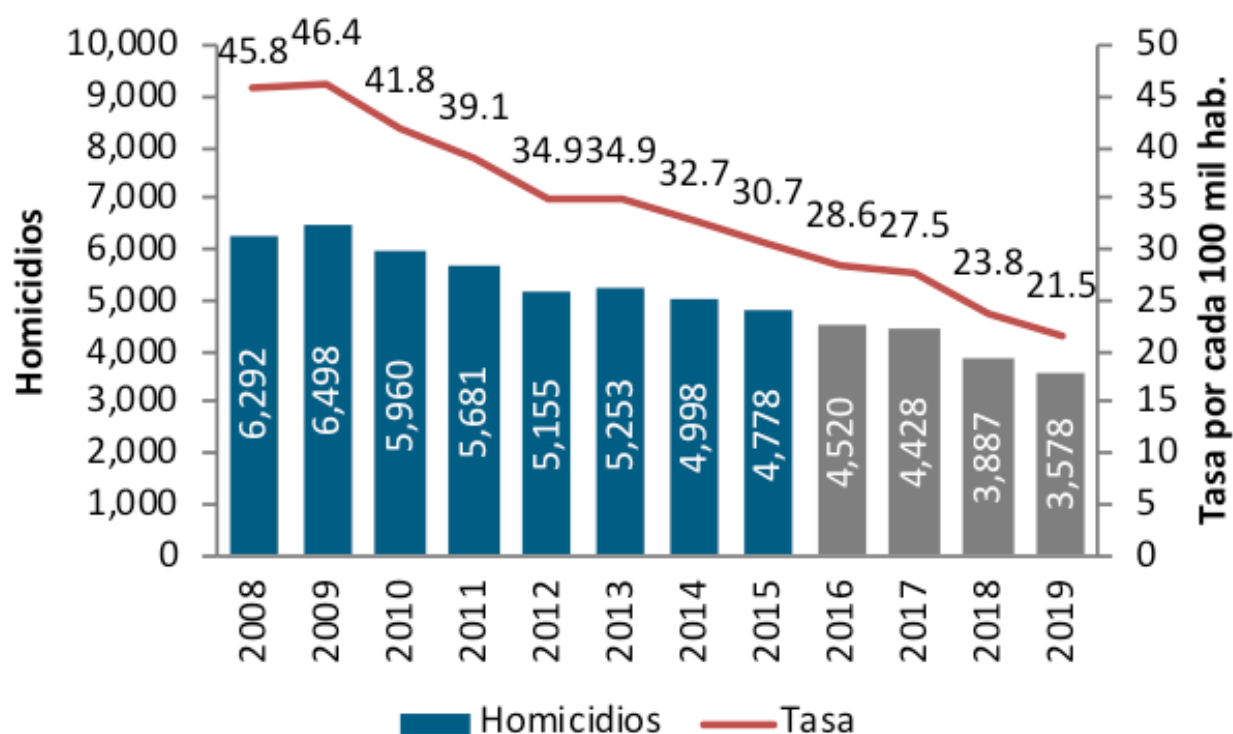
Los datos muestran que, contrario a lo que sucede con otros indicadores sociales como educación o salud, en seguridad ciudadana se han logrado avances importantes en los últimos diez años.

Una encuesta realizada por CID-Gallup donde se pregunta a los entrevistados si alguien en su hogar ha sido víctima de algún delito en los últimos cuatro meses arroja que la victimización se redujo del 32% de los hogares en 2010 a 18% en 2019. Asimismo, como se muestra en la Gráfica 14, la tasa de homicidios bajó de 46.4 por cada 100 mil habitantes en 2009 a 21.5 en 2019, una reducción que influyó en que el país saliera de la lista de los diez países más violentos del mundo.

Los registros de denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión han aumentado, lo cual muestra que este delito se convirtió en un gran problema para los guatemaltecos. Los datos de una encuesta de victimización realizada en el año 2018, muestran que aproximadamente el 16% de la población había sido víctima de algún delito

en el último año, esto implica que 1.5 millones de personas habían sufrido algún tipo de criminalidad. También se supo que solo el 23% de las víctimas denunciaron el delito a las autoridades, lo cual varía dependiendo del tipo de delito: el robo de vehículos o motocicletas tiene tasas de denuncia superiores al 80%, mientras que los robos a viviendas los denuncia solo el 11% de las víctimas. A futuro es necesario actualizar esta información con cierta regularidad para tener datos más completos del comportamiento de la criminalidad, la percepción y la victimización de los hogares guatemaltecos. El objetivo debería ser tener un sistema de información que incluya diversas fuentes de datos, que sea actualizado con periodicidad mensual (para los datos que puedan actualizarse con esa periodicidad) y pueda ser consultado por todo el público con distintos niveles de acceso para garantizar la seguridad e integridad de la información. Monitorear el comportamiento de la criminalidad a través de distintas herramientas es imprescindible para mejorar las políticas públicas en seguridad ciudadana, especialmente en tiempos tan cambiantes como el que vino a introducir la pandemia del COVID-19, en el que las relaciones humanas, el movimiento económico y la criminalidad se verán modificados a partir de las restricciones a la movilidad que han sido implementados desde marzo de 2020.

Gráfica 14: Cantidad y tasa de homicidios en Guatemala, 2008 a 2019.



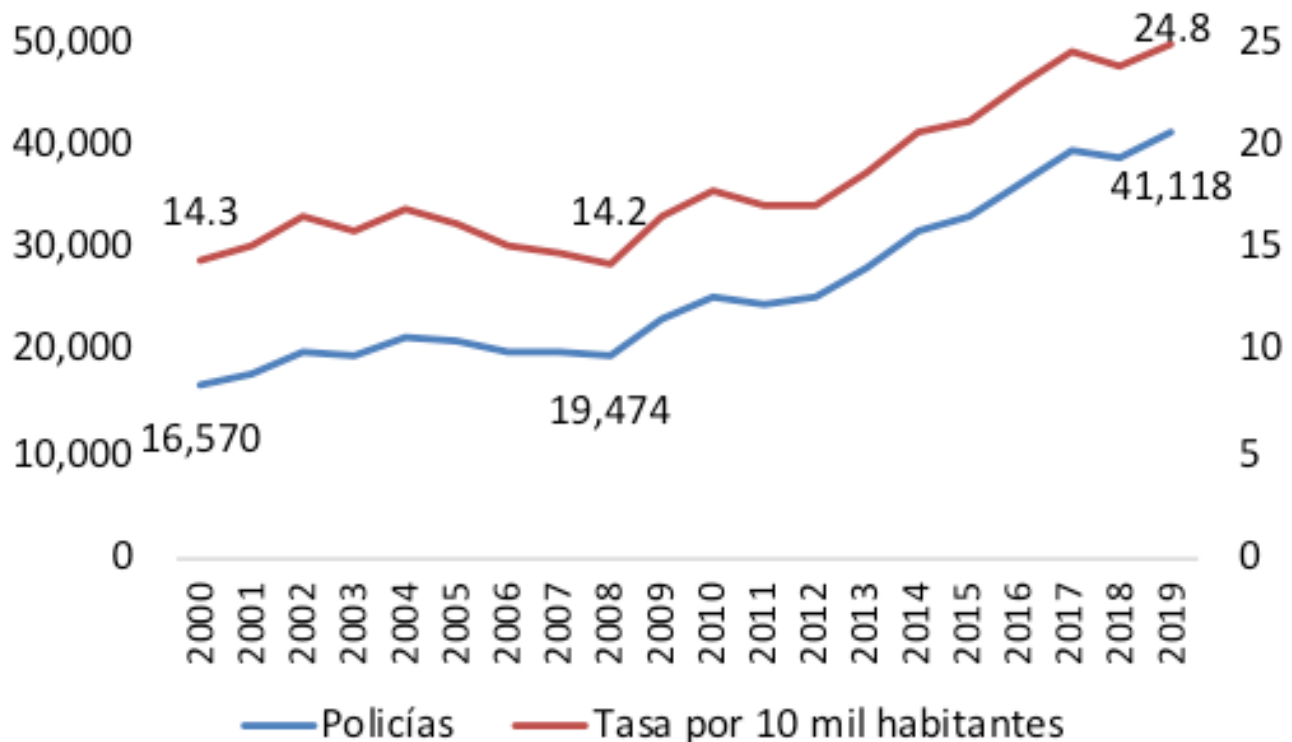
Fuente: CIEN, con datos de la PNC e INE.

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

En la PNC hubo un aumento considerable en la cantidad de agentes pasando de 19,470 en 2008 a 41,120 en 2019 lo que equivale a tasas por cada 10 mil habitantes de 14.2 en 2008 y 24.8 en 2019. Esto se logró con la graduación de varias promociones en las distintas sedes de la academia, aunque se observa un descuido en el reclutamiento y en los procesos de ascenso, los cuales a futuro deben fortalecerse y contar con una planificación para el incremento de agentes graduados de acuerdo a las necesidades. (Ver Gráfica 15).

Este es un factor que no debe ser descuidado en la actual coyuntura de la pandemia del COVID-19, pues la necesidad de reemplazar agentes que se retiran de la institución por cumplimiento del tiempo de servicio o por otras razones hace necesario que todos los años se forme un número mínimo de personal. La agenda de seguridad también debe considerar como un tema sustantivo el Sistema Nacional de Inteligencia (estratégica, criminal y militar), para lo cual es necesario fortalecer el trabajo de las instituciones a cargo. La Investigación Criminal es necesaria en el sistema de seguridad y justicia, pues es una herramienta para reducir los índices de delincuencia e impunidad. Es un área que debe fortalecerse y que no debe ser descuidada puesto que el retorno a una nueva normalidad post COVID-19 requerirá mayores esfuerzos para reducir el impacto criminal cuando se reabran las actividades económicas. La investigación criminal es la base del éxito de la persecución penal, en ese sentido, hay que mencionar que el Ministerio Público reporta que para el año 2019 la Policía Nacional Civil solo resolvió alrededor del 15% de las solicitudes de investigación solicitadas, por lo tanto deben destinarse mayores recursos y personal especializado para apoyar esta tarea.

Gráfica 15: Cantidad y tasa de policías por 10 mil habitantes.

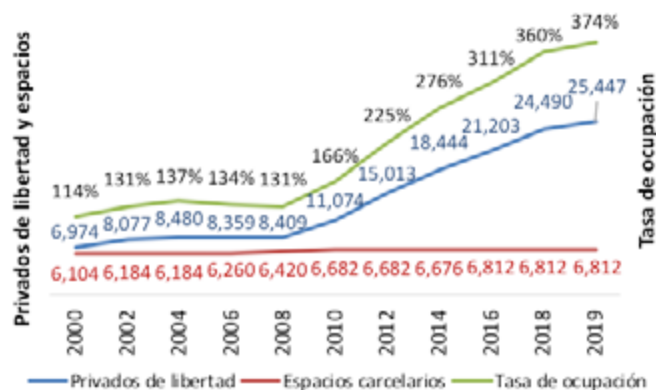


Fuente: CIEN, con datos de la PNC.

En relación a los servicios de seguridad privada es la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada -DIGESSP- del MINGOB la encargada de su regulación. En 2019 aún había más de cincuenta empresas operando bajo el antiguo esquema previo a que entrara en vigencia la Dirección, con lo cual se observa un incumplimiento de la norma que establecía que lo deberían haber hecho en un periodo de entre 6 meses y un año desde su entrada en vigencia. Respecto al Sistema Penitenciario se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, pero no una ampliación de la capacidad carcelaria acorde a las necesidades. La tasa de ocupación en diciembre de 2019 era 374%, aún cuando se cuenta con la tasa de prisionalización más baja de la región: 153 privados de libertad por cada 100 mil habitantes.

Por último, las mediciones del Flujograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema, en 2019 se le dio salida a 32. La tendencia de las instituciones muestra que la eficiencia ha mejorado en el MP, pero ha empeorado en el OJ.

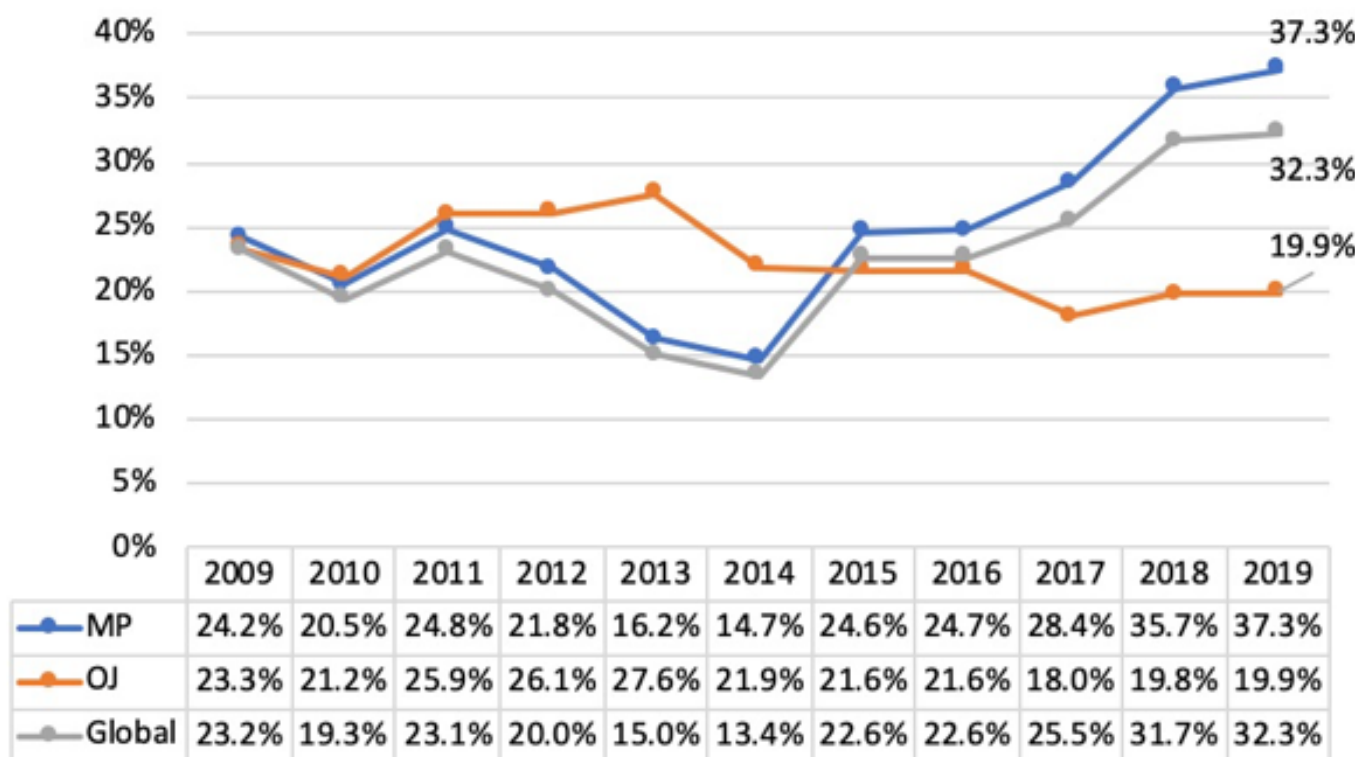
Gráfica 16: Privados de libertad, espacios carcelarios y tasa de ocupación.



Fuente: CIEN, con datos de la DGSP.

Esta medición, cuando se revisen los datos de 2020 se verá afectada negativamente por la situación actual del COVID-19, al igual que todos los demás indicadores de desarrollo y económicos tales como la pobreza, las remesas, el crecimiento económico, etc. Hay que tomar en cuenta que el Organismo Judicial prácticamente no operó desde finales de marzo hasta mediados de junio de 2020 y solo se estuvieron dando trámite a medidas urgentes.

Gráfica 17: Eficiencia global y eficiencias totales MP y OJ (2009-2019).



Fuente: CIEN, utilizando datos recabados en instituciones del Sistema de Justicia Criminal.

¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el sistema de seguridad ciudadana y justicia criminal?

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

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

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

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

En el Sistema Penitenciario se carece de una carrera profesional, aun cuando la Ley General del Régimen Penitenciario lo establece. Tampoco se ha emitido el reglamento que la regule, o el manual de puestos y salarios. La falta de una carrera del personal operativo penitenciario dificulta su labor, pues todos tienen el mismo nivel jerárquico, lo cual es inadecuado para las funciones que realizan. El otro desafío es la ausencia de una planificación de mediano y largo plazo acorde a las necesidades de la institución, especialmente en la infraestructura que ya fue sobrepasada hace tiempo. Esto se torna crítico en un momento como el actual, en el que la pandemia del COVID-19 encuentra en las cárceles del sistema penitenciario un medio potencial para su rápida propagación debido al hacinamiento penitenciario, deficiencias en las instalaciones, y personal administrativo y operativo que está en contacto con el exterior.

En los últimos años la construcción de nuevos espacios carcelarios también ha impedido la implementación gradual del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, algo que debiera avanzar en la presente administración. Además de la ampliación de la infraestructura, debe buscarse nuevos mecanismos para deshacinar las cárceles, tales como el uso del brazalete de monitoreo electrónico para las personas en prisión preventiva y reformas al código penal para que se aplique el derecho internacional en lo concerniente a que la prisión preventiva debe usarse únicamente para asegurar fines procesales y no convertirse en una condena anticipada para las personas que hasta ese momento son inocentes por los delitos que se les acusa. Todo esto, incluye la implementación del sistema informático de gestión específico del Sistema Penitenciario.

Las instituciones del Flujograma de la Justicia Criminal aún necesitan mejorar su coordinación operativa y estratégica. Se han realizado las mediciones de eficiencia, sin embargo, aún no se cuenta con un plan de mejora para la agilización de los procesos, especialmente en el OJ. Para el sector también debe contemplarse una plataforma tecnológica con bases de datos interrelacionadas a fin de mejorar la eficiencia, de tal cuenta que ya no se dependa exclusivamente del papeleo físico para algunos trámites como las libertades de los privados de libertad, la autorización de diversas solicitudes del Ministerio Público a un juez, la planificación financiera en conjunto del sector o la ampliación de las sedes con base en las necesidades de los ciudadanos y la oferta de los servicios de las demás instituciones del sector. El COVID-19 vino a desnudar muchas falencias institucionales. Ahora que es necesario mantener la distancia física, un sistema electrónico podría haber sido un gran aliado para no detener de forma abrupta las actividades del sector justicia tal como sucedió.

Recomendaciones priorizadas

Corto Plazo:

1. Mejorar la información existente sobre seguridad ciudadana. Para implementar políticas públicas basadas en evidencia, es necesario crear un sistema de información que reúna datos de distintas fuentes. La forma tradicional de almacenar la información debe transformarse para permitir el análisis de la big data para la toma de decisiones en las distintas instituciones del sector. Es importante planificar la elaboración periódica de una encuesta de victimización y percepción ciudadana como una forma de complementar los registros administrativos de denuncias.

2. Elaborar un plan estratégico integral para el sector de seguridad ciudadana y justicia criminal que incluya metas. Se debe buscar que los presupuestos anuales y multianuales sean elaborados de forma conjunta con el fin de que se lleven a cabo en relación con las cargas de trabajo que cada institución debe enfrentar.

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

Mediano Plazo:

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

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

3. Diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura policial y penitenciaria. Para mejorar las instalaciones policiales debe diseñarse un plan de infraestructura para aumentar la cantidad de sedes en propiedad. La infraestructura penitenciaria debe planificarse bajo la dinámica de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que implica una política de cero ocio y espacios adecuados para actividades de rehabilitación. También es necesaria la construcción de una cárcel de máxima seguridad para resguardar a los perfiles que lo requieran. La ampliación de la infraestructura penitenciaria y la mejora de la infraestructura policial adquieren un carácter de urgencia con cada año que pasa.

Largo Plazo:

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

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

3. Modernizar la Academia de la PNC. El proceso de reclutamiento del personal policial debe ser fortalecido. Se debe evaluar al cuerpo docente para garantizar que los formadores de los agentes tengan las capacidades necesarias. Asimismo, revisar el currículo para identificar cambios que se requieran para el fortalecer el trabajo policial. Lo que se debe buscar en el largo plazo es que la Academia alcance un alto estándar de confiabilidad en el reclutamiento para que exista un adecuado proceso de depuración desde el inicio. Los expedientes policiales deben administrarse en un sistema electrónico de administración del recurso humano policial para llevar un récord del servicio desde que un agente ingresa como aspirante a agente en la academia de la policía hasta que pasa a situación de retiro.

12. Equipo de trabajo

COORDINADORA GENERAL

María del Carmen Aceña

EDITORES

María del Carmen Aceña

Alejandro Quinteros

INVESTIGADORES POR TEMA

Respuestas frente a la Pandemia

Jorge Lavarreda

David Casasola

Walter Menchú

Alejandro Quinteros

Servicio Civil

María Isabel Bonilla de Anzueto

Salud y Nutrición

Jorge Lavarreda

Gobierno Digital

Alejandro Quinteros

María del Carmen Aceña

Jorge Lavarreda

Educación y Tecnología

María del Carmen Aceña

Verónica Spross de Rivera

Walter Menchú

Presupuesto

Jorge Lavarreda

Irene Flores

Seguridad Ciudadana y Justicia Criminal

María del Carmen Aceña (Coordinadora)

Walter Menchú (Diagnóstico)

Francisco Quezada (Policía Nacional Civil)

Corinne Dedik (Sistema Penitenciario)

David Casasola (Justicia Criminal)

Adquisiciones

Francisco Quezada

Contraloría General de Cuentas

Francisco Quezada

Alejandro Quinteros

Economía e Infraestructura

Hugo Maul

David Casasola

COMUNICACIÓN Y CREATIVIDAD

Kristine Boehm-Möller

Fabiola Rodríguez

María José Aceña

Erick Duarte

ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Arturo Aparicio

Eugenia Chapas

Blanca López

Jenifer López

Leocadia López (†)

Vanessa Paz

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Sofi Kuba

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Período de Gobierno 2020 – 2024

En mayo del año 2019, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- presentó el proyecto **"Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024"**. En los primeros días de gobierno se publicó el documento "Política General de Gobierno 2020-2024 -PGG-", en el cual se definen los lineamientos, acciones y estrategias que debe seguir el Gobierno en este mandato.

En febrero se realizó un ejercicio comparativo entre ambos documentos para priorizar acciones en los primeros 180 días de Gobierno. El documento planteaba las prioridades del actual gobierno, en el marco de la propuesta del CIEN con las acciones planteadas por el Organismo Ejecutivo en su PGG.

A partir de marzo el país inició acciones para contener la pandemia COVID-19 que está atacando a los distintos países del mundo. Ante la coyuntura se realizaron tres estudios para "recalcular" la Ruta para el Desarrollo: 1) Análisis comparativo de las respuestas y resultados de otros países al COVID-19, 2) Análisis de las acciones y propuestas de Guatemala en respuesta al COVID-19 y 3) Formulación de propuestas de corto, mediano y largo plazo para el caso de Guatemala para salir del impacto negativo del COVID-19; documentos que puede encontrar en la página www.cien.org.gt.

Propuestas para el Desarrollo de Guatemala post COVID-19 del CIEN es una respuesta a la ventana de oportunidad que representa la situación para realizar reformas que permitan un país con mejor desempeño. Incluye recomendaciones de corto, mediano y largo plazo en los temas de: 1) Salud y Nutrición, 2) Educación y Tecnología, 3) Economía e Infraestructura, 4) Seguridad Ciudadana y Justicia Criminal; así como reformas necesarias en cuatro temas clave de la Gestión Pública que abarca Servicio Civil, Adquisiciones, Contraloría de Cuentas y Presupuesto. Asimismo, se determinó que para implementar con éxito los cambios necesarios en cada una de éstas, es fundamental evolucionar hacia un Gobierno Digital.

Los miembros de CIEN agradecen a todas las personas que colaboraron en la realización de este proyecto, en especial a profesionales, funcionarios, académicos y miembros de la sociedad civil; particular mención del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- por su apoyo financiero.

Deseamos que este trabajo inspire a muchos guatemaltecos a iniciar procesos de transformación y cambio para lograr el desarrollo de Guatemala, y así gozar de oportunidades, bienestar y progreso.



CENTRO DE INVESTIGACIONES
económicas nacionales

*¡Es posible una
Guatemala mejor!*



CENTER FOR INTERNATIONAL
PRIVATE ENTERPRISE



Libertad Económica



Desarrollo Social



Seguridad Ciudadana