

**ACTUALIZACIÓN DEL
SEGUIMIENTO AL PLAN DE
REACTIVACIÓN ECONÓMICA
Y SOCIAL (Decálogo)**

Contenido

1.	<i>POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (2016-2032)</i>	6
2.	<i>POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO DIGNO (2017-2032)</i>	12
3.	<i>POLÍTICA ECONÓMICA 2016-2021: CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE ..</i>	15
3.1	<i>Antecedentes</i>	15
3.2	<i>Seguimiento de los Avances en la Política</i>	16
	Gráfica 1. Crecimiento Real del PIB 2016-2019 y Comparación con la Meta.	17
	Gráfica 2. Avances en la Carga Tributaria respecto a la Meta de la Política.....	18
	Gráfica 3. Seguimiento de la Inversión Pública y Privada respecto al PIB	19
	Gráfica 4. Déficit como Porcentaje del PIB y Comparación con Meta.	20
	Gráfica 5. Deuda Pública como Porcentaje del PIB y Comparación con Meta.	20
	Gráfica 6. Porcentaje de Población en Pobreza y Pobreza Extrema (2000-2014)	22
	Gráfica 7. Tendencia en la desnutrición crónica en menores de 5 años desde 1995 al 2015... 23	
4.	<i>PLAN DE RECUPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL</i>	24
4.1	<i>Análisis de la Situación Actual de la Red Vial</i>	24
4.1.1	Inventario de la Red Vial.....	24
	Cuadro 1. Inventario de la Red Vial Registrada a Nivel Nacional, por Tipo de Rodadura	25
	Cuadro 2. Clasificación de Red Vial según tipo de Rodadura en Cantidades Absolutas y Relativas. Año 2015.....	27
	Cuadro 3. Resultado del Estudio del Estado de la Red Vial 2015	28
4.1.4	Expectativas (Análisis Prospectivo y Estadístico).....	29
	Gráfica 8. Formación de Capital	30
	Gráfica 9. Porcentaje de Gasto en Infraestructura con Relación al PIB	31
5.	<i>RESULTADOS DEL XII CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VII DE VIVIENDA 2018 (POBLACIÓN CENSADA)</i>	34
5.1	<i>ANTECEDENTES</i>	34
5.2	<i>ALCANCES Y LIMITACIONES</i>	36
5.3	<i>CONSIDERACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS DE RESULTADOS</i>	36
5.4	<i>ETAPAS CENSALES</i>	37
	Etapas pre-censal	37
	Etapas de levantamiento censal.....	37
	Etapas post-censal	38
5.5	<i>RESULTADOS</i>	38
5.5.1	Resultados Principales (población censada).....	38
5.5.2.	¿Cómo viven los guatemaltecos en su hogar?	40
5.5.2.1.	Agua para consumo del hogar.....	40
5.5.2.2.	Tipo de Alumbrado en el hogar.	40
5.5.2.3.	Tipo de Servicio Sanitario	41
5.5.2.4.	Fuente de energía para cocinar.....	41
5.5.2.5.	Forma de eliminar la basura	42
5.5.3.	Distribución de la población.	44
5.6	<i>CONCLUSIONES</i>	45

5.7 RECOMENDACIONES.....	47
6. PROCESO DE DIÁLOGO RELACIONADO CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), RESPECTO A LAS CONSULTAS COMUNITARIAS	48
6.1 El Estado de Guatemala y el Convenio 169 de la OIT:	48
6.2 Implementación de Proyectos Productivos y la Ausencia de Certeza Vinculada a la Aplicación del Principio de Consulta Contenido en el Convenio 169	52
6.3 Avances y Retrocesos en la Búsqueda de un Acuerdo para Establecer Procedimientos de Consulta.....	53
6.4 Síntesis	56
7 PROPUESTA DE UN SISTEMA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL.....	57
7.1 Antecedentes del Servicio Civil en Guatemala.....	57
Figura 1.....	59
Figura 2.....	60
Figura 3.....	62
7.3 El Servicio Civil en Guatemala: ¿Reformas a la Ley o el Desarrollo de un Sistema de Servicio Civil?	62
Figura 4.....	64
8. PROPUESTA PARA IMPLEMENTACIÓN E INVERSIÓN EN UN PLAN NACIONAL DE MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA.....	66
8.1 El Lugar de la Infraestructura en el Desarrollo de un País.....	66
Figura 5.....	67
8.2 Las Brechas en Infraestructura Productiva y la Situación del País	68
Figura 6.....	70
8.2 Ley de Alianzas público-privadas y el surgimiento de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica -ANADIE-	70
8.3 Iniciativa 5431, Ley General de Infraestructura Vial	71
8.4 Plan Macro-Estratégico de Infraestructura. Perfil de Infraestructura en Guatemala para la Competitividad de las Ciudades Intermedias.....	71
8.5 Conclusión.....	72
9 IMPORTANCIA DE RETOMAR EL PACTO FISCAL.....	73
9.1 El Actual Estado de Situación de las Finanzas Públicas en General.....	74
9.1.1 Visión de Coyuntura con Respecto a Perspectiva Estratégica.....	75
Tabla 1. Guatemala: Gasto Público con Respecto del PIB	76
Tabla 2. Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda y Tributación	76
9.1.3 Estructura Tributaria Extendida y Pocos Tributos Mayoritarios.....	77
Tabla 3. Guatemala: Estructura Tributaria	77
Tabla 4. Impuestos de Mayor Recaudación en la Estructura Tributaria	77
9.1.4 Reiteración de Impuestos Temporales con Respecto a Permanentes.....	78
9.1.5 Avance Notable de la Deuda Pública Interna y el Servicio de la Misma	78
Tabla 5. Deuda Pública Interna	79
9.1.6 Rigidez del Gasto Público	79

Tabla 6 Asignaciones del Gasto Fijas 2017 Establecidas por la Constitución y otras Leyes	80
9.1.7 Baja Carga Tributaria.....	80
Gráfica 1. Carga Tributaria.....	81
9.1.8 La Tendencia a la Baja en la Recaudación	81
Tabla 7. Guatemala: Recaudación Tributaria	81
<i>10 SEGURIDAD ALIMENTARIA Y COMBATE A LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA.....</i>	<i>83</i>
<i>10.2 Los Esfuerzos Realizados y sus Efectos</i>	<i>84</i>
Gráfica 1. Comportamiento de la Desnutrición Crónica.....	85
<i>10.3¿Por qué No se ha Tenido el Impacto Esperado?</i>	<i>86</i>
<i>11 APRECIACIONES FINALES ACERCA DEL SEGUIMIENTO AL PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL CES:.....</i>	<i>90</i>

INTRODUCCIÓN

El Consejo Económico y Social de Guatemala -CES-, órgano de consulta en materia de políticas públicas económicas y sociales del Estado de Guatemala, de acuerdo al Decreto 02-2012, conformado por Consejeros representantes de los sectores productivos del país: empleadores, trabajadores y cooperativistas, ha conocido, tanto en el seno de su Comisión Permanente como en sus Asambleas, aquellos temas que, según su consideración, deben ser priorizados en su tratamiento con el ánimo de que las políticas diseñadas y puestas en práctica en Guatemala, se conviertan en políticas de Estado.

En octubre de 2017, una vez alcanzado el consenso que la Ley Orgánica del CES establece, el Consejo Económico y Social de Guatemala propuso a la Presidencia de la República un **Plan de Reactivación Económica** que, inicialmente, contenía nueve recomendaciones ante el previsible riesgo de un estancamiento económico y social, siendo estas las siguientes:

1. Oficialización de la Política Nacional de Competitividad 2016-2032.
2. Oficialización de la Política Nacional de Empleo 2017-2032.
3. Seguimiento a la Política Económica 2016-2021, Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible.
4. Plan de recuperación de la infraestructura vial.
5. Ejecución del XII Censo Nacional de Población y VII de Habitación.
6. Proceso de diálogo relacionado con la implementación del Convenio 169 de la OIT, respecto a las consultas comunitarias.
7. Propuesta de un Sistema Nacional de Servicio Civil.
8. Propuesta para implementar e inversión en un Plan de Mejora de la Infraestructura Productiva.
9. Reiterar la importancia del Pacto Fiscal, y;
10. Posteriormente, se le incorporó la recomendación, atender prioritariamente la Seguridad Alimentaria y el combate a la desnutrición crónica infantil.

En febrero de 2019 el CES insta al Ejecutivo a la implementación urgente de esas recomendaciones, particularmente la puesta en marcha de manera efectiva de la **Política Nacional de Competitividad** y la **Política Nacional de Empleo** a fin de mejorar los indicadores económicos y detener así el deterioro mostrado por los indicadores sociales, económicos y de desarrollo humano.

En mayo del 2019, el CES hace una nueva manifestación pública por medio de la cual aconseja al Congreso de la República, con sentido de urgencia, hacer todo esfuerzo necesario para la pronta aprobación de los instrumentos que conduzcan a dinamizar la implementación de las políticas públicas que se relacionan con la productividad y competitividad, infraestructura productiva e infraestructura vial, así como la generación de empleo digno, bajo la consideración que los sectores productivos observaban con suma preocupación el rezago, desaceleración y estancamiento de la actividad económica del país.

En esa misma comunicación el CES ratifica su posición en cuanto a que la creación de empleo es urgente ante lo cual insiste en que se deben dinamizar las inversiones en los sectores de la economía que tengan capacidad de generar puestos de trabajo en el corto plazo a la espera que, esas inversiones, den la oportunidad de impactar positivamente en la competitividad de la economía y en el bienestar de la población.

Estas recomendaciones, así como el abordaje que los distintos organismos del Estado le han dado, ha sido motivo de observación por parte del CES mediante un seguimiento sistemático a cada una de ellas durante el año 2019. El presente documento da cuenta del seguimiento aludido más arriba con una exposición por cada una de las recomendaciones.

1. Política Nacional de Competitividad (2016-2032)

La Política Nacional de Competitividad fue aprobada el 11 de junio del 2018; sin embargo, los esfuerzos por su construcción, socialización y validación vienen de un tiempo atrás. Durante el año 2018 e inicios del 2019, se trabajó en un plan de socialización para generar conocimiento sobre aquellos aspectos que aborda la Política y hacer consciencia dentro de los actores involucrados, de la importancia de su participación en un sistema articulado que promueva la competitividad y la productividad a nivel nacional.

El Plan de Socialización, además de permitir la difusión de la Política, se diseñó como una herramienta de apoyo que permitiera identificar actividades, actores y una metodología para la implementación de la misma. Uno de los objetivos principales del Plan de Socialización fue fijar, en las distintas audiencias, los tres grandes conceptos bajo los cuales se enmarca la Política:

- I. Que existen sectores productivos capaces de generar más empleos formales y productivos.
- II. Que aún hay deficiencias, a nivel estratégico y sectorial, en materia de competitividad que deben ser atendidas para promover el crecimiento económico del país y atender la agenda social.
- III. Que existe un bono demográfico que debe aprovecharse en los territorios identificados en la Política como ciudades intermedias.

Como parte de este plan de socialización, se identificaron una serie de actividades con distintos sectores y actores que iban desde reuniones con actores relevantes para la opinión pública, esto con el objetivo de generar opinión y promover el diálogo sobre competitividad; talleres de alineación estratégica para que, a nivel institucional, los programas, proyectos y recursos respondan a la Política Nacional de Competitividad; talleres de difusión y capacitación con las micro, pequeñas y medianas empresas, así como con las mesas de competitividad a nivel territorial y presentaciones y visitas a actores locales para empoderarlos sobre las potencialidades en sus territorios.

Adicional y complementando los esfuerzos del Plan de Socialización, se estableció una estrategia de divulgación y comunicación, la cual permitió generar alianzas estratégicas con el Observatorio Económico Sostenible (OES) y otras instituciones, para la realización de talleres en 7 de los 9 nodos regionales que presenta la Política.

La Política Nacional de Competitividad representa un esfuerzo que debe ser abordado de una forma multisectorial en el que el sector público, sector productivo, academia, sociedad civil organizada y los medios de comunicación se articulen y trabajen por una Guatemala más productiva y competitiva.

Para promover alianzas estratégicas e identificación de apoyos que permitan avanzar en la implementación de la Política, en el 2018 se trabajó en la generación de una base de datos de programas y proyectos implementados por distintas instancias que apoyan a la competitividad. En esta base de datos, se identificó el sector, la entidad responsable de ejecutar los programas y/o proyectos, las acciones que desarrolla dicho programa y/o proyecto, el plazo de este y los beneficiarios a los que pretende llegar cada uno de ellos. En el marco de la Política, como parte de este trabajo, se identificaron más de 40 iniciativas que se están desarrollando y que, de manera directa o indirecta, apoyan a la competitividad.

Asimismo, se ha iniciado la construcción de bases que faciliten la implementación de la Política a través de la integración oficial del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) a las Comisiones de Desarrollo Económico, Competitividad y Empleo Digno (CODECED) así como a la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED).

En el marco de la implementación de la Política, PRONACOM participó en el proceso de co-creación del IV Plan de Gobierno Abierto en el tema de Inversión y Empleo. De esta manera, se consolidó la Política Nacional de Competitividad 2018-2032 como uno de los enfoques principales para el alcance de las actividades descritas en cada uno de los compromisos y como un aporte claro para promover actividades de transparencia en los ámbitos de inversión y empleo.

Por otro lado, se han identificado oportunidades para gestionar proyectos con apoyo de la cooperación internacional, sector productivo y otras iniciativas vinculadas a la Política y al desarrollo de los clústeres priorizados, tales como:

- a) Estructuración de proyecto de trazabilidad del sector lácteo, el cual tiene como objetivo generar un sistema de rastreo que permita incrementar la calidad del producto y la competitividad de las empresas del sector de alimentos procesados.
- b) Proyecto para impulsar la implementación de la producción más limpia en Guatemala, cuyo objetivo es permitir que las empresas tengan acceso a mejores tecnologías de producción más limpia, con las cuales incrementen su competitividad.
- c) Proyecto de apoyo técnico al sector textil por el Instituto Coreano para el Desarrollo Tecnológico (KIAT, por sus siglas en inglés) de Corea del Sur, el cual tiene como objetivo invitar a expertos coreanos para aprovechar sus conocimientos técnicos y revisar los procesos de las empresas guatemaltecas con la finalidad de que éstas implementen mejoras que incrementen su productividad.

En el tema ambiental también hubo avances con respecto a la creación de Normas Técnicas de Producción más Limpia (P+L):

- a) Se avanzó en la coordinación de los comités de normalización de los acuerdos voluntarios de producción más limpia, la cual tiene como objetivo desarrollar la familia de normas para la creación y certificación de acuerdos voluntarios.
- b) Se brindó seguimiento al Acuerdo Voluntario de Producción más Limpia, el cual ha permitido que 24 empresas del sector químico trabajen en conjunto con distintas instituciones para incrementar la competitividad del sector.

En cuanto a materia de clima de negocios, se avanzó en mejorar la calificación de Guatemala en el reporte Doing Business del Banco Mundial, en cuanto al indicador relacionado con apertura de empresas, en el que Guatemala escaló 50 posiciones gracias a las 13 reformas regulatorias y administrativas presentadas al Banco Mundial que fueron posibles gracias a la reforma a la Ley de Garantías Mobiliarias; Reforma al Listado Taxativo del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para la obtención de permisos ambientales; mejoras de la gestión aduanera y pago de impuestos así como, las reformas al Código de Comercio. La facilitación de procedimientos de registro de una empresa y reducción del requisito de capital mínimo y tarifas de registro también aportaron a alcanzar esta mejora.

Asimismo, se apoyó al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la adecuación de la plataforma de firma digital que originalmente se creó para el Registro Mercantil para que permita desmaterializar el proceso de certificación de los libros de patronos. Se gestionó, además, la adquisición de un software para la implantación de la autorización de libros de salarios en línea a través de una plataforma del Ministerio de Trabajo.

Como parte de los esfuerzos de PRONACOM, se trabajó en 190 procesos documentados, actualizados y simplificados relacionados al comercio y trabajo que se realizaron por medio de las plataformas, Asisehace.gt así como E-servicios (minegocio.gt). Se trabajó en conjunto con la SAT para proponer nuevas reformas para simplificación de trámites.

Como parte de la agenda legislativa económica, PRONACOM identificó posibles iniciativas de ley que impactaran de forma directa a la mejora de la competitividad nacional; elaborando las propuestas y, en algunos casos, realizando gestión política para su presentación y aprobación ante el Congreso de la República y dentro de las cuales cabe mencionar:

- a) Iniciativa 5446 de Ley de Insolvencias, la cual está enfocada en promover la reorganización empresarial ante una posible quiebra y recuperar la mayor parte del crédito posible en beneficio de deudores y acreedores. Se observaron prácticas internacionales, empoderando a las partes para obtener los mejores resultados posibles en un proceso de insolvencia y regulando el “concurso” de forma simple y ordenada. Esta iniciativa obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Economía e Inversión del Congreso de la República en diciembre de 2018.

- b) Iniciativa 5500 de Ley de PROGUATEMALA. Ley del Instituto Guatemalteco para la Promoción Comercial, Competitividad, Inversión, Marca País e Inteligencia de Mercados (PROGUATEMALA)–. La iniciativa de ley establece el marco jurídico, institucional y funcional de PROGUATEMALA para que este promueva el desarrollo eficiente de la economía a través de la coordinación de políticas, programas, proyectos y actividades que impulsen y fomenten la promoción comercial, la competitividad, productividad, inversión, marca país e inteligencia de mercados. En el mes de octubre, se recibió el dictamen favorable de la Comisión a cargo.
- c) Propuesta de la Iniciativa de Ley Anti-trámites, una propuesta sustantiva y conducente a incrementar la agilización de trámites administrativos y reducción de los costos de la burocracia.
- d) Propuesta de Iniciativa de Ley de Buró de Crédito con la cual se busca proteger al usuario y a las entidades otorgantes de créditos, brindando certidumbre y certeza jurídica al permitir respuestas eficaces y eficientes a solicitudes de obtención de préstamos; lo que además favorecería la reducción de costos de evaluaciones e investigaciones.
- e) Ley de Fortalecimiento al Emprendimiento, aprobada mediante el Decreto 20-2018 y que busca fortalecer el ecosistema de emprendimiento y genera la Unidad de Fortalecimiento al Emprendedor.

Durante el 2019, se apoyaron los esfuerzos de Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) para elevar la inversión privada en sectores considerados como estratégicos para el país no sólo por su importancia directa sobre el crecimiento y el empleo, sino también por sus efectos positivos sobre otros sectores económicos. En ese sentido, se han desarrollado estudios para la evaluación y estructuración de la iniciativa de alianza para el proyecto de libramiento de la Ciudad de Guatemala, a través de la interconexión vial CA-09 Norte – CA-01 Oriente; la actualización del Plan de Desarrollo Vial, el estudio de prefactibilidad del metro riel para la ciudad de Guatemala, la modernización del Aeropuerto Internacional La Aurora y una caracterización del estado de los aeropuertos, identificando la demanda de servicios y una estrategia de desarrollo a futuro.

A nivel territorial, durante el 2018 se lanzó el Índice de Competitividad Local que permite identificar a nivel municipal, las brechas en materia de competitividad que tienen los territorios y en las que deben trabajar para alcanzar su potencial productivo y competitivo. Asimismo, se implementaron 7 mesas de competitividad, 5 departamentales y 2 regionales; estas como espacios de coordinación y articulación intersectorial con el objetivo de incrementar la competitividad territorial

y promover el desarrollo económico a nivel local y con la participación del sector público (municipal y gubernamental), sector productivo, academia y sociedad civil.

Se desarrolló el Estudio Territorial y Patrimonial de Sacatepéquez que permitió generar una visión a futuro del departamento y herramientas de patrimonio que permitirá promover la conservación patrimonial sin pelear con el desarrollo económico de la región.

Adicionalmente, se generaron 6 Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios de Pastores, Jocotenango, Ciudad Vieja, Antigua Guatemala, San Cristóbal Totonicapán y San Pedro Carchá; esto, conscientes de la relevancia que tiene el ordenamiento territorial en el desarrollo económico de los territorios.

La Política Nacional de Competitividad 2018-2032 establece, en su marco estratégico, la necesidad de abordar una agenda sectorial para mejorar la productividad de las empresas guatemaltecas en la cual se encuentra el impulso y desarrollo del ecosistema de emprendimiento.

Guatemala es considerada por el Monitor Global del Emprendimiento (2016) como un país con predisposición emprendedora, dado que el 95.6% de la población de entre 18-64 años ve el emprendimiento como buena opción de carrera. Sin embargo, tan solo el 8.1% de los emprendimientos permanece tras 42 meses funcionando.

En cuanto al ecosistema de emprendimiento, se implementó el Programa de Apoyo al Emprendimiento que benefició a 1500 emprendedores, pero que más allá de los beneficiarios, es un aporte que permitió sentar las bases para el desarrollo de los programas que implementará la Unidad de Fortalecimiento al Emprendedor, del Viceministerio de Desarrollo de las MIPYMEs del MINECO.

Asimismo, en apoyo a las MIPYMEs, se desarrollaron los Programas de Apoyo a la Innovación y el Programa de Apoyo a la Productividad de las Empresas con los que se han beneficiado a más de 10,000 personas con capacitaciones y asistencias técnicas en servicios de desarrollo empresarial.

En materia educativa, una de las prioridades de la agenda horizontal plasmada en la Política Nacional de Competitividad, se ha logrado avanzar en la implementación de profesorados especializados en 5 departamentos, en los que se encuentran participando 1913 docentes del ciclo básico de al menos 578 centros educativos. Asimismo, se diseñaron 6 nuevas carreras de perito para el Ciclo Diversificado del MINEDUC, que beneficiaran los clústeres de turismo, TICs, transporte y logística y forestal.

En temas de movilización de recursos, ha avanzado en el desarrollo e implementación de un sistema informático denominado “BASE DE VALOR” para el servicio aduanero que permitirá contar con mejores elementos para determinar el valor real de las mercancías que ingresan al país; incidiendo en las prioridades de

corrupción y certeza jurídica apuntaladas como prioridades en la agenda horizontal que plantea la Política.

Para la articulación de esfuerzos y concertación de espacios que permitan implementar acciones concretas para avanzar en las metas que plantea la Política, se evaluó la posibilidad de instaurar una mesa de coordinación interinstitucional con el objeto de contar con un ente coordinador, de planificación y seguimiento. La figura que se identificó fue la del Gabinete de Desarrollo Económico, figura que cobra vida jurídica a través del Acuerdo Gubernativo 12-2019 y que establece, dentro de sus mesas temáticas, una mesa temática de competitividad. Misma que permitirá identificar actores y proyectos específicos y priorizados para promover la competitividad.

2. Política Nacional de Empleo Digno (2017-2032)

La Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032, constituye el más reciente esfuerzo propositivo estatal de naturaleza económica y social en dicha materia. Conlleva su inminente implementación y sostenibilidad en función del desarrollo del país; razón por la cual, el CES, como resultado del consenso de los sectores productivos que lo conforman, decidió su mediato seguimiento. Acción que constituye, no solamente el reflejo de la confianza y el diálogo interno, sino también de la identificación más congruente e integral con el Plan de Reactivación Económica y Social producido dentro de su seno, el cual fue presentado a la Presidencia de la República en el año 2017.

Se trata de una propuesta ambiciosa, que implica, primeramente, el reconocimiento expreso de su noción fundamental: el trabajo digno. He allí la necesidad de insistir en su concienciación apegada al tracto jurídico evolutivo pactado internacionalmente.

Precisamente, la noción primigenia de trabajo digno o decente nace al mundo jurídico universal desde hace cien años, en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919. Como parte fundamental del Tratado de Versalles, que da por sentado: “Que existen condiciones de trabajo que entrañan injusticia, miseria y privaciones a la gran mayoría de seres humanos. Que el trabajo no es una mercancía, que la libertad de asociación es esencial para el progreso y que los representantes de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos debieran participar en pie de igualdad en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común”.

A mediados de 1940, los estados miembros de la OIT, en la Declaración de Filadelfia, se pronunciaron en seguimiento de lo proyectado y para fomentar variados programas que garantizarían el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, mejora en las condiciones laborales, en la negociación colectiva y en la seguridad social, etc.

En suma, desde aquellos tiempos, aquel concepto fundante se ha venido complementando y, quizás mucho más durante los últimos veinticinco años, por razón del apremio al que ha sido sometido para salvaguardarse y contrarrestar el desorden laboral derivado de la irrupción globalizadora que prosigue conmocionando al mundo.

Así, en el año de 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se destacó a modo de conclusión: Que la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil y de la discriminación en el ámbito del empleo y de la profesión, son la forma de dar cumplimiento a los objetivos planteados como objeto de la cumbre. Se apeló al deber que tienen las naciones de promover el pleno

empleo como prioridad básica de las políticas económico-sociales y a preparar a todos los hombres y mujeres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo elegido libremente. En suma, se estaba apostando nuevamente por la revitalización de los conceptos ya acordados desde aquel lejano principio mencionado.

En 1998, se acordó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales mínimos en el trabajo, con la cual se instauraron 4 categorías que deben acatarse por los estados miembros, hayan o no ratificado el convenio: “La abolición del trabajo infantil, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la eliminación de la discriminación en materia de empleo, y la libertad de asociación y libertad sindical, además del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”. Tomando en consideración a los grupos con necesidades especiales, tales como los trabajadores migrantes y a los desempleados. Reconoce que el crecimiento económico no es suficiente para asegurar la equidad, el progreso social y para erradicar la pobreza.

En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio, se convino la Declaración de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en la cual se reconoce, como base del desarrollo y erradicación de la pobreza, el trabajo decente; es decir, proporcionar a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo. Para el año 2005, se ampliaba el concepto, en el sentido de erradicar la pobreza extrema y el hambre, así como alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, inclusive las mujeres y los jóvenes. Aunque se trataba más bien de una declaración general, que de un objetivo específico con metas definidas.

En el año 2008, fue adoptada La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de forma tripartita por los gobiernos y los representantes sindicales y empresariales de los 182 estados miembros. En la misma se reconoce que no puede haber paz sin justicia social y se institucionaliza universalmente el concepto de trabajo decente que se venía desarrollando en la OIT, comprometiéndose a unir esfuerzos en el avance de su agenda. La concepción que el empleo, la protección social, los derechos en el trabajo y el diálogo social, son conceptos integrales e interdependientes, pasa a ser un objetivo estratégico de la organización y se adopta, además, un programa para su operativización a la brevedad posible.

Ante la crisis económico-financiera internacional, en junio de 2009, se adoptó el Pacto Mundial para el Empleo, cuyo objetivo consiste en que la inversión, el empleo y la protección social estén en el centro de los paquetes de estímulo para aliviar los efectos de la misma. En suma, urge generar empleo, ampliar la protección social, acatar las normas laborales, promover el diálogo social y lograr equitatividad en la globalización. Es decir que, en coincidencia, los objetivos fundamentales para

sobrellevar la catástrofe global se articularían sobre los ejes que definen al trabajo decente.

En la 100ava. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio del año 2011, se adoptó la promoción del trabajo decente como un objetivo común: “Reconociendo que el trabajo decente debe estar en el corazón de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, afirmamos nuestro compromiso con la renovada atención a las políticas que mejoren la creación de empleo y la calidad de los puestos de trabajo, mientras que el fortalecimiento al mismo tiempo de los sistemas de protección social, el respeto de los principios fundamentales y los derechos del trabajo y promover una mayor coherencia de la política económica y social.”

En septiembre del año 2015, con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, el trabajo decente pasó de ser una acción promovida por OIT a nivel internacional, a una agenda común de todo el sistema de Naciones Unidas y queda fijado en el objetivo número ocho, así: “El promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Aunque también significa que los ejercicios de los gobiernos anteriores, en esta misma materia, se han dispersado y que las iniciativas actuales, aunque diversas y concomitantes, lucen estancadas. En síntesis, han sido incapaces de proveer inversión pública y generar condiciones propicias para la inversión privada que abastezcan de empleo digno. Por lo consiguiente, la productividad prosigue en caída libre y la enorme brecha entre el número de personas en edad de trabajar y las ocupadas, se sigue expandiendo. En tanto que la asimetría en favor de los grandes conglomerados productivos se sostiene en la fuerte organización gremial y el mediano empresario se balancea en la tendencia precarizadora; ante un sindicalismo disminuido y un estado débil, con escasa capacidad regulatoria en materia impositiva y fiscal, ni mucho menos tutelar de las relaciones laborales en cualquier nivel.

En fin, la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032, implica que los tres gobiernos ulteriores actúen sobre una matriz previsiva, que plantea una serie de salidas objetivas e integrales sobre la crisis actual y futura que les pueda suceder. Soluciones en las que el CES espera coadyuvar en su rol de ente legal propiciador del diálogo, en este caso, sobre renovadas acciones generadoras de inversión con empleo formal y salario dignos; sobre las condiciones del trabajo y transformación productiva presente y a futuro; que conllevan necesariamente el fortalecimiento del estado y su capacidad ejecutiva, además de la reforma de los cánones legales pertinentes, etc.

3. Política Económica 2016-2021: Crecimiento Económico Incluyente y Sostenible

3.1 Antecedentes

La política reconoce ciertos avances que se han dado en el país, tal como la firma de los Acuerdos de Paz; las manifestaciones masivas del pueblo en rechazo a la corrupción y respuestas institucionales del sector justicia; crecimiento económico moderado caracterizado por bajos riesgos macroeconómicos, baja inflación, déficit fiscales moderados y bajos niveles de endeudamiento, productos nuevos de exportación y mayor acceso al financiamiento. Sin embargo, el crecimiento económico anual resulta ser mucho menor al que se planteaba en los Acuerdos de Paz (6%) y que ha sido insuficiente para cerrar las brechas de pobreza y desarrollo del país.

Esta Política busca articular los esfuerzos en materia económica y social para crear oportunidades de desarrollo que permitan elevar la calidad de vida de los guatemaltecos. Para ello busca crear condiciones para aumentar la inversión pública y privada, mejorar su productividad, eficiencia y competitividad; generar empleo decente y de calidad, y apoyar políticas y acciones generales que contribuyan a lograr un crecimiento económico alto, incluyente y sostenible. La política reconoce que dichas acciones son de largo plazo, pero para lograr dichos objetivos es necesario que la misma, para el horizonte de corto plazo 2016-2021, sea congruente con la misma.

Las preocupaciones que plantea la política es atender los desafíos locales: crecimiento económico con rezagos, jóvenes que no estudian ni trabajan (Ninis), necesidades en territorios, altos niveles de pobreza, reducida inversión pública y la degradación global; y aprovechar oportunidades globales: mercado global, cadenas globales de valor, mundo digital, sectores de alto valor y los compromisos de país para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La política busca apuntar a un crecimiento económico incluyente y sostenible. La primera parte de inclusión busca: cerrar brechas; abrir el mercado nacional e internacional; incluir a jóvenes, MIPYMEs, emprendedores, cooperativas y grupos de productores; atender los intereses de todos los sectores; que la Política sea un puente de inclusión y sea implementada con equidad social, económica y cultural. La sostenibilidad se entiende en la política como el aprovechamiento racional de los recursos naturales; respetar los derechos de las comunidades, reforestar y recuperar las cuencas; conservar el medio ambiente; promover cadenas de valor de bajas emisiones y acciones de mitigaciones apropiadas a nivel nacional y lograr acuerdos voluntarios. Estos objetivos, según se establece en la Política, mejorarán la calidad de vida, para lo cual elevar la productividad es la clave.

3.2 Seguimiento de los Avances en la Política

Para el seguimiento de la Política se establecieron indicadores principales y metas que se buscan lograr partiendo del año base¹.

Crecimiento económico per-cápita real del PIB (%). Este es el indicador principal y busca lograr alcanzar un 5.1% al 2021, partiendo de un valor base estimado al 2016 de 3.8%², meta que se estima puede alcanzarse bajo un escenario de productividad mejorada que toma en cuenta modificaciones en términos de la inversión nacional, pública y privada; el entorno fiscal (balance fiscal, carga tributaria y endeudamiento público (interno y externo) y del sector externo (balance en la cuenta corriente de la balanza de pagos), como sus variables principales.

El escenario base considera que se mantiene la estabilidad macroeconómica con tasas de crecimiento modestas. Para lograr la meta de crecimiento en el horizonte 2016 al 2021, asumen que:

- a) La tasa de crecimiento de la inversión interanual se incrementa de 3.9% a 8% (para el sector público de 3.9% a 7.4%) y por lo tanto la inversión respecto del PIB debería aumentar un 16% del PIB a un 20.8% del PIB en el mismo período (la inversión pública esta aumentaría del 1.6% a un 5.7% del PIB).
- b) En cuanto el entorno fiscal, el déficit fiscal aumentaría de un 1.6% a 1.9% del PIB; la carga tributaria aumentaría de un 10% a un 13%; y la deuda pública aumentaría de un 22% a un 25.1% del PIB en dicho período.

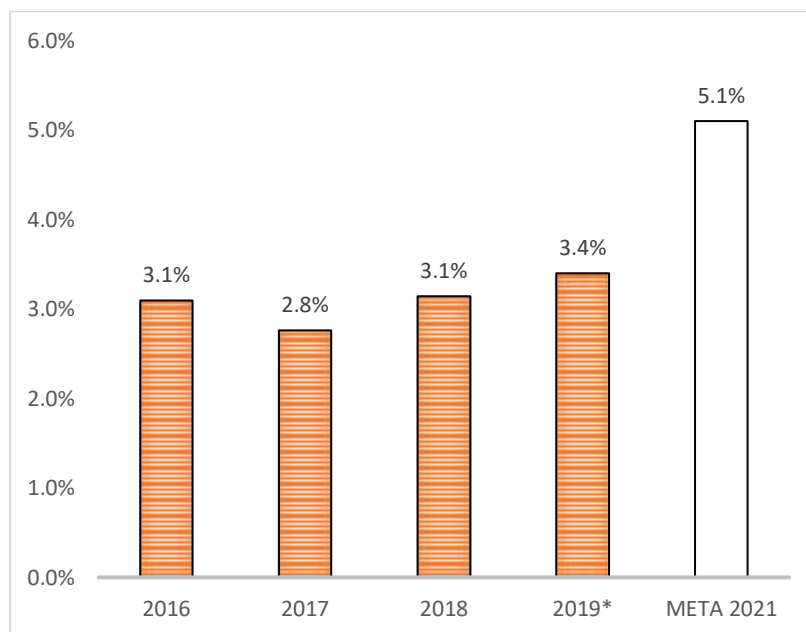
Una de las variables claves para el logro del crecimiento es contar con una carga tributaria mayor para lograr la inversión pública y el crecimiento requerido.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento del crecimiento económico del PIB entre el 2016 y el 2021:

¹ Para los indicadores del año base 2016, se utilizan los valores de cierre en lugar de los valores estimados cuando se fijó la política.

² La tasa de crecimiento al 2016 del BANGUAT con datos de cierre fue del 3.1%.

Gráfica 1. Crecimiento Real del PIB 2016-2019 y Comparación con la Meta.

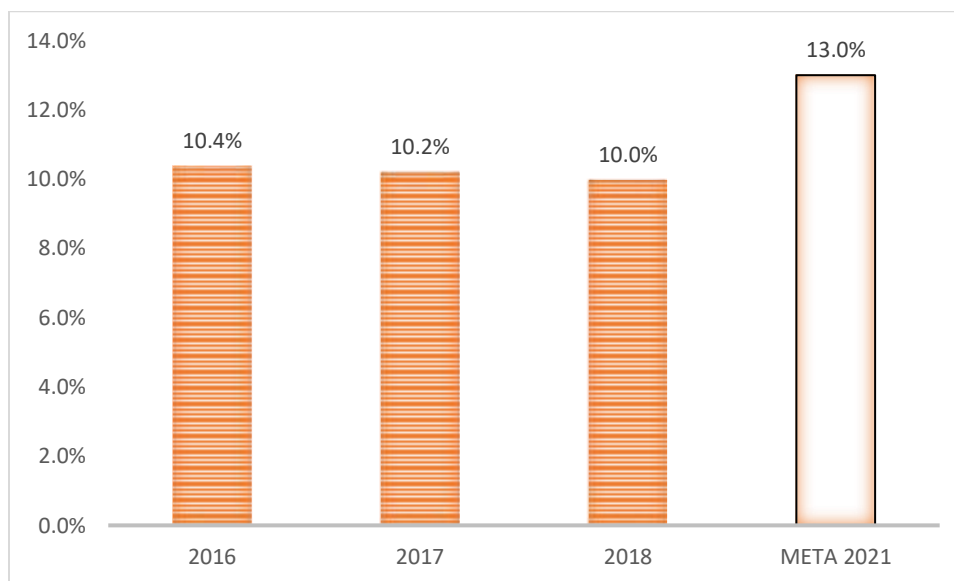


*Fuente: Banco de Guatemala. Nota: *Valor estimado por el BANGUAT.*

Como se puede apreciar, la gráfica muestra que el valor de cierre del crecimiento, al año base 2016, fue de 3.1% y que al 2018 no hubo cambio; quedando en 3.1% la tasa de crecimiento, muy por debajo de la meta establecida al 2021 de 5.1%. Al 2019 para el BANGUAT la tasa de crecimiento estimada es del 3.4%.

La falta de avances en el indicador, según los escenarios propuestos, se deben a que la carga tributaria al 2018 se mantuvo en 10% del PIB, igual al año base, y no hubo reformas estructurales fiscales que hagan viable su incremento a un 13%. Tal como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 2. Avances en la Carga Tributaria respecto a la Meta de la Política



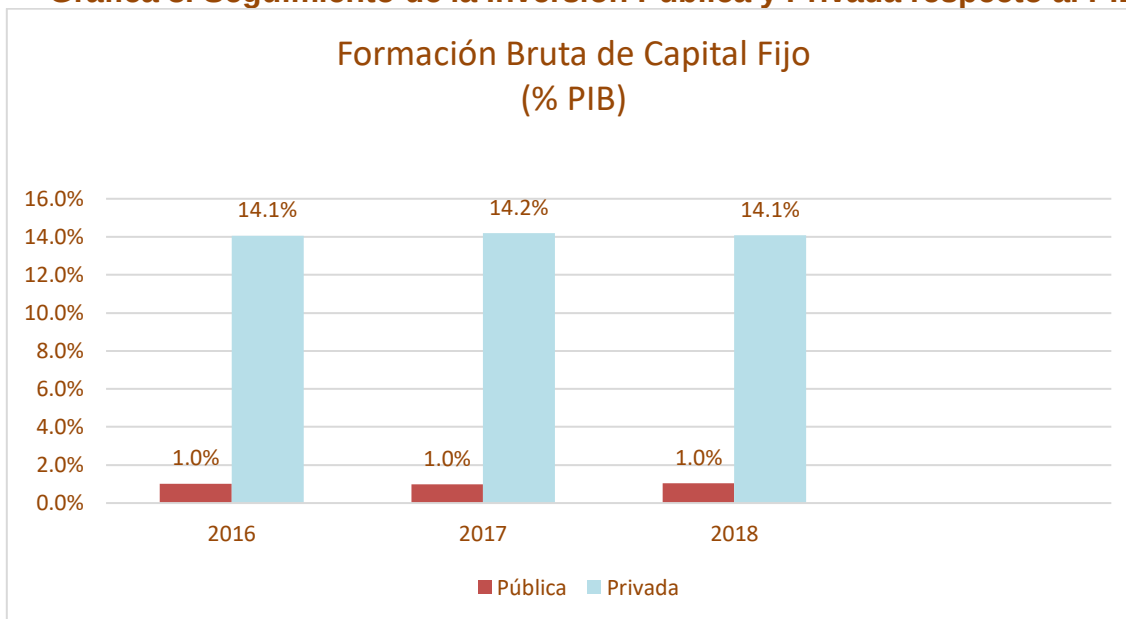
Fuente: SAT y BANGUAT

Cumplimientos de metas de la inversión (formación bruta de capital fijo):

- La inversión pública al 2018 se encuentra a un 1% del PIB, muy por debajo del indicador del año base del 1% (valor de cierre) y mucho menor a la meta deseada de un 5.7% de inversión pública.
- La inversión privada por su parte aspiraba a alcanzar un 15.1% del PIB, sin embargo, está terminó en un 14.1% del PIB al 2018 igual que el año base 2016.

La Inversión Extranjera Directa que se entiende como la inversión de personas extranjeras en el capital de empresas guatemaltecas en actividades permitidas por la ley ha caído considerablemente desde el 2012 cuando representaba un 2.5% del PIB a un 1.3% del PIB en el 2018, es decir que ha caído un 48% la IED en los dos últimos gobiernos.

Gráfica 3. Seguimiento de la Inversión Pública y Privada respecto al PIB

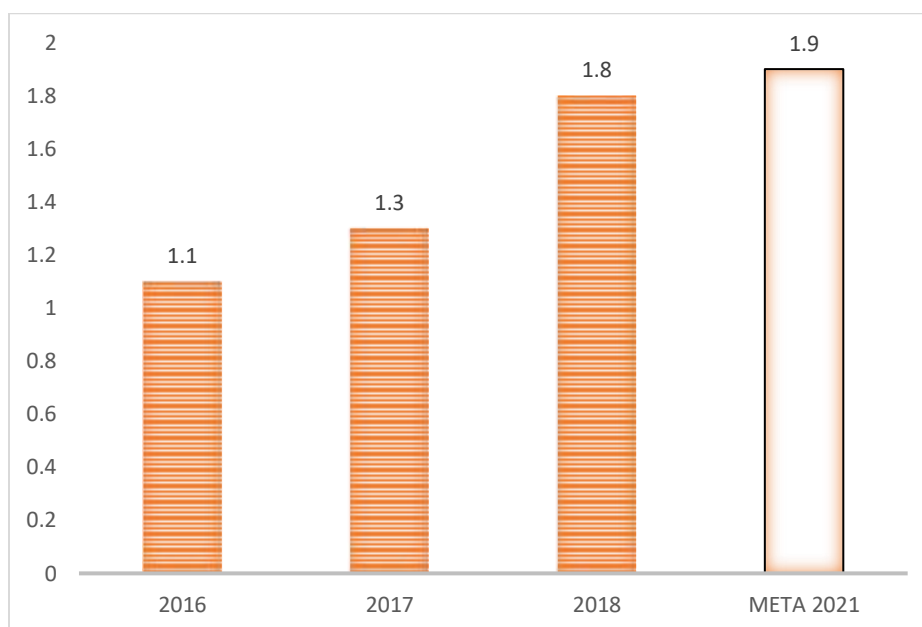


Fuente: Banco de Guatemala. Formación Bruta de Capital Fijo como % del PIB

El déficit y la deuda están más cercanos al valor ideal, ya que el déficit fiscal 2018 cerró a un 1.9% y la Deuda a un 24.9% del PIB, siendo la meta del déficit lograda al 2018, y la deuda cercana a un 25.1% deseado al 2021, sin embargo una mayor deuda con una caída abrupta en la inversión pública no se puede considerar positiva en términos de aumentar la capacidad productiva del país. En las gráficas siguientes se presenta el comportamiento del déficit y la deuda pública:

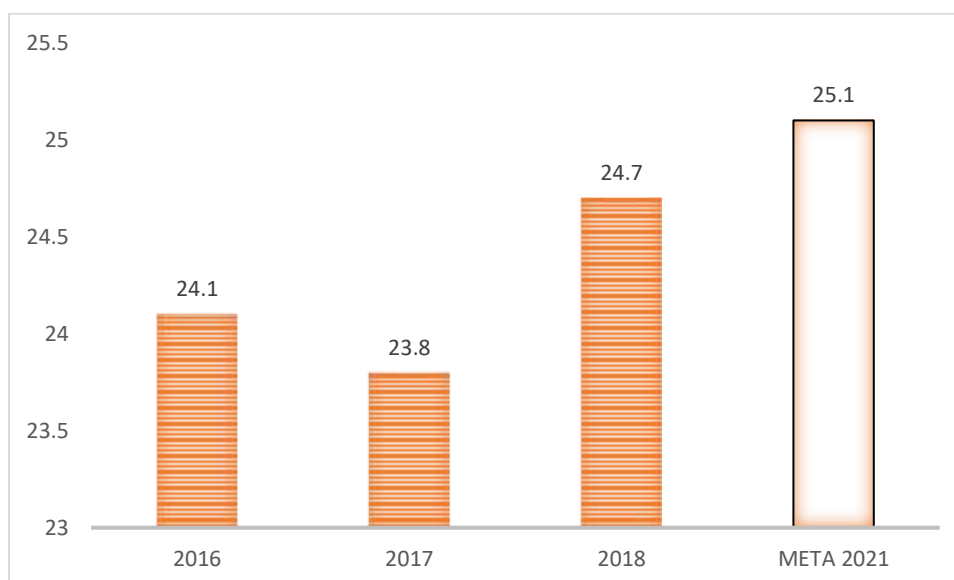
El déficit y la deuda están más cercanos al valor ideal, porque el déficit fiscal 2018 cerró a un 1.9% y la deuda a un 24.9% del PIB; siendo la meta del déficit lograda al 2018 y la deuda cercana a un 25.1% deseado al 2021; Sin embargo, una mayor deuda con una caída abrupta en la inversión pública no se puede considerar positiva en términos de aumentar la capacidad productiva del país. En las gráficas siguientes se presenta el comportamiento del déficit y la deuda pública:

Gráfica 4. Déficit como Porcentaje del PIB y Comparación con Meta.



Fuente: MINFIN

Gráfica 5. Deuda Pública como Porcentaje del PIB y Comparación con Meta.



Fuente: MINFIN

Por último, en el sector externo, el déficit en la cuenta corriente del 1% del valor del año base y meta del 2.3% al 2018, realmente han sido superavitarios desde el 2016, pues el mismo era de 1,023.4 y bajó a 638.3 millones de USD; lo cual refleja la caída de la inversión extranjera directa en el país y un creciente ingreso de remesas familiares que han sobrepasado a cualquier producto de exportación en el país (representando el 12.2% del PIB al 2018).

Sin una reforma tributaria sustantiva y justa que financie el desarrollo y permita elevar la carga del país, una de las más bajas del mundo, será muy difícil contrarrestar la caída abrupta que se ha observado en la inversión pública que se ha dado desde un 4.3% al 2002 a un 1% al 2018; lo cual afecta la reposición de capital que se ha depreciado como son las carreteras del país, afectando la conectividad, factores que son fundamentales para el crecimiento económico. Con bajos niveles de crecimiento, las políticas públicas, sociales y económicas pierden efectividad para generar un crecimiento incluyente.

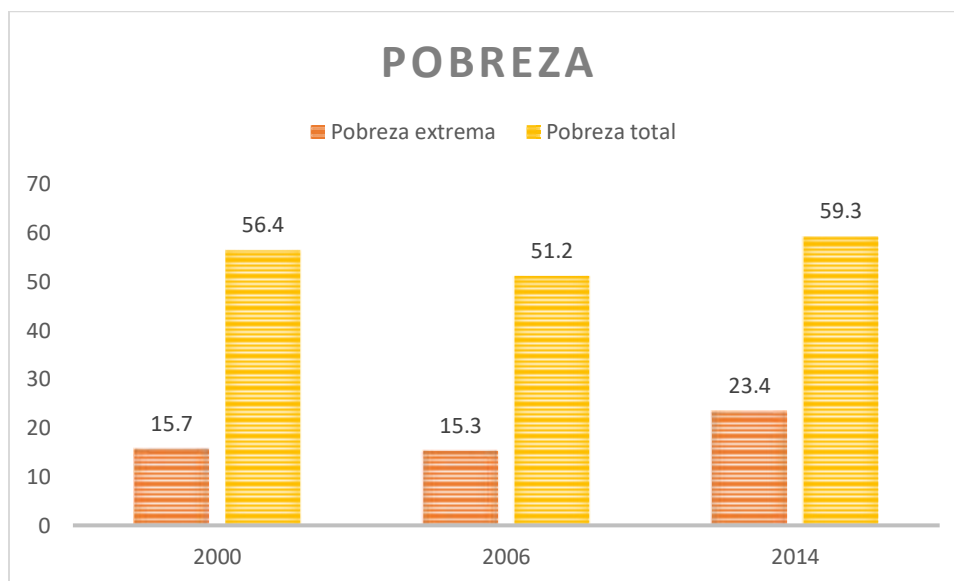
En resumen, no se ha logrado avanzar en la meta de crecimiento, únicamente se lograron alcanzar los indicadores de endeudamiento y déficit fiscal; los cuales no contribuyeron al logro de la meta principal debido a la baja carga tributaria que se mantiene y que, sin más recursos públicos, no es factible aumentar la inversión pública a los niveles deseados, factores que limitan cada vez más las capacidades de crecimiento económico.

El crecimiento per cápita de la población también ha sido muy bajo, al 2018 del 0.9% per cápita, lo cual no permite avanzar en un crecimiento incluyente que permita reducir la pobreza. Aun cuando el país se ha caracterizado por tener una estabilidad macroeconómica, los bajos niveles de inversión pública y privada no han permitido que estas se transformen en mejores condiciones de vida para el crecimiento económico y que este se traduzca en desarrollo.

La gráfica a continuación muestra que la pobreza total ha aumentado en lo que va de esta década, al pasar de un 56.4% en el 2000 a un 59.3% en el 2014, según estimaciones del INE provenientes de la ENCOVI. Es decir, al 2014, cerca de 6 de cada 10 habitantes no logran satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Estas son las estimaciones más recientes que hay en el tema.

La situación de la pobreza extrema se ha agudizado en el país. Según estimaciones del INE, basadas en la ENCOVI, esta aumentó de 15.7% a un 23.4% entre el 2000 y el 2014. Es decir, al 2014, cerca de 1 de cada 4 guatemaltecos no logra satisfacer las necesidades mínimas alimenticias.

Gráfica 6. Porcentaje de Población en Pobreza y Pobreza Extrema (2000-2014)

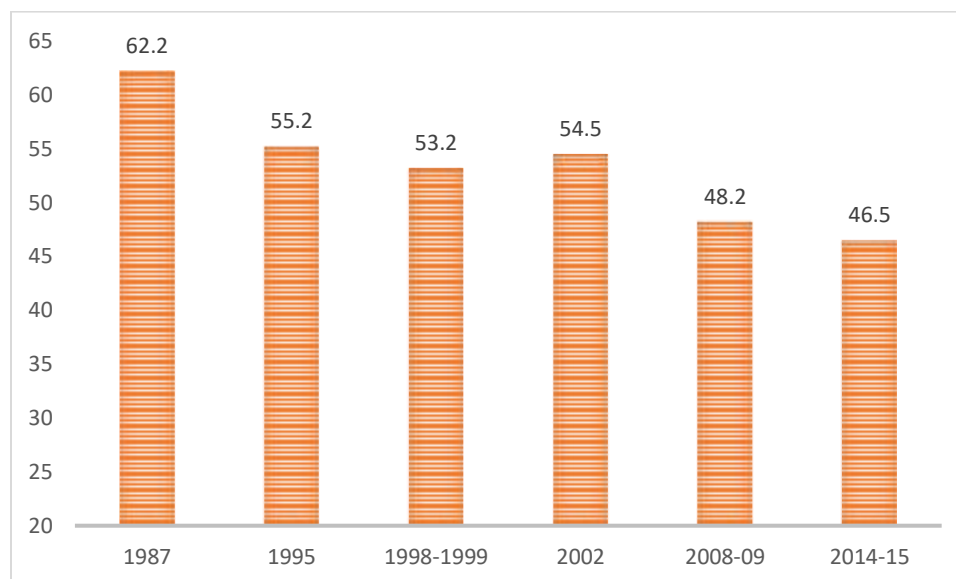


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

Estas tendencias en la pobreza son congruentes con las estimaciones de elevados niveles de desnutrición del país donde cerca de la mitad de niños y niñas menores de 5 años padece de desnutrición crónica al 2015 (ver gráfica siguiente)³ y altos niveles de emigración internacional, que se ven reflejados en que los ingresos por remesas que han crecido considerablemente en el país representando el 12.2% del PIB al 2018, mucho más que cualquier otro producto que exporta el país (cerca del 85% de ingresos de todas las exportaciones).

³ De esta figura cabe resaltar que la prevalencia de desnutrición 1998-1999, aparece como no disponible en los cuadros de indicadores principales de la ENSMI; pese a que dicha información aparece en las tendencias. La segunda observación es que al 2008-2009, se utiliza el dato de 48.2% de desnutrición del grupo 0 a 59 meses, al igual que en las otras ENSMIs, no como se acostumbra en el mismo informe de la ENSMI de mostrar el dato de 49.8% que corresponde a niñez entre 3 y 59 meses, que no es comparable con las prevalencias de desnutrición de las otras ENSMIs.

Gráfica 7. Tendencia en la desnutrición crónica en menores de 5 años desde 1995 al 2015



Fuente: Informe Final de la ENSMI 2014-2015

En resumen, el crecimiento económico no ha aumentado y de lo principal no hubo esfuerzos para lograr aumentar la carga tributaria al nivel deseado de la presente política del 13%. Dicho valor no contempla como se usaría el aumento de la carga tributaria y como esta contribuiría al aumento de la inversión pública, principalmente la cual sigue estancada al 1% del PIB, y es casi cuatro veces menor que lo que se tenía al 2002. Además del estancamiento en la inversión pública se observa que la IED ha caído a la mitad en los dos últimos gobiernos lo cual pone en riesgo el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ya que, sin crecimiento, no se puede reducir la desigualdad, y se tiene que enfocar este a que sea inclusivo y persisten grandes niveles de pobreza y desnutrición que son un reflejo de las necesidades sociales para mejorar el capital humano y competitividad del país. Es importante definir las razones principales del porque se busca incrementar la carga tributaria y que dichos incrementos se vayan traduciendo en avances tangibles de inversión en infraestructura e inversión en capital humano.

4. Plan de Recuperación de la Infraestructura Vial

Desde cualquier perspectiva que se considere, la realización de las actividades económicas en nuestro país implica la utilización de la red vial que intercomunica las diferentes regiones de este; por lo que el nivel de deterioro que presentaba la misma, al año 2017, impulsó a las autoridades a presentar el “Plan Nacional de recuperación de la red vial de Guatemala”. Dicho plan fue orientado a recuperar los tramos viales donde el estado de la rodadura mostraba el mayor deterioro. Sin embargo, dicho plan contemplaba no solo la reparación de la red vial, sino invertir en infraestructura de educación y de salud.

Para la ejecución del “Plan Nacional de recuperación de la red vial de Guatemala”; se consideró que la responsabilidad recaería no solo en el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda por medio de sus unidades ejecutoras: Fondo Social de Solidaridad -FSS-, Dirección General de Caminos -DGC- y la Unidad de Construcción de Edificios del Estado -UCEE-; sino además la incorporación del Ministerio de la Defensa Nacional mediante el apoyo del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, para la restauración de los caminos terciarios (vecinales).

Para el inicio del Plan se contemplaban los siguientes resultados:

- Inversión inicial de Q2 mil 986 millones, en el primer año.
- Reparación de 19 mil 493 kilómetros de vías (Red primaria y secundaria).
- Un total de 249 kilómetros de carreteras que por primera vez tendrán pavimentación.
- La restauración de 200 escuelas (el tipo de escuela sería programado según priorización).
- El Ministerio de la Defensa Nacional reparará 1,500 kilómetros de caminos vecinales.
- Rutas de acceso a 400 centros de salud.

Para la determinación de los tramos a ejecutarse, se tomó como base el estudio de Gerenciamiento y Asistencia Técnica al Programa de Mantenimiento de la Infraestructura Vial, realizado por COVIAL en el año 2015.

4.1 *Análisis de la Situación Actual de la Red Vial*

4.1.1 Inventario de la Red Vial

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Caminos, en el año 2015, la red vial se conformaba por 17,132 km de carreteras, que incluían 4,372 km de caminos rurales. Esta red se divide en cuatro tipos de rutas que permiten la comunicación entre las cabeceras municipales, comunidades rurales, aldeas y

caseríos. Las rutas son: 1) Centroamericanas, 2) Nacionales, 3) Departamentales y 4) Caminos Rurales.

Cuadro 1. Inventario de la Red Vial Registrada a Nivel Nacional, por Tipo de Rodadura

Años 2010 – 2014

Tipo de Rodadura	Unidad de Medida	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
Asfalto	kilómetro	6,908	7,217	7,259	7,160	7,186
Pavimento	kilómetro	12	182	182	222	234
Terracería	kilómetro	4,679	4,557	4,564	4,747	5,028
Caminos Rurales	kilómetro	4,210	4,165	4,288	4,327	4,412
TOTAL		15,809	16,122	16,293	16,456	16,861

Fuente: Dirección General de Caminos

Los tramos de la red vial se agrupan de acuerdo con los siguientes criterios:

- Rutas Centroamericanas: 2,144 km
 - Unen la capital con fronteras o desde otra ruta centroamericana.
 - Unen puertos de importancia desde la capital o desde otra ruta centroamericana.
 - Atraviesan longitudinal o transversalmente la república.
 - Reúnen las mejores condiciones de diseño que la topografía permite.
 - Derecho de vía: 25.00 m (12.50 m de cada lado de la línea central) área de reserva de 80.00 m (40.00 m de cada lado de la línea central).
- Rutas Nacionales: 2,911 km que incluyen la Franja Transversal del Norte (FTN)
 - Unen cabeceras departamentales.
 - Unen rutas centroamericanas con cabeceras departamentales.
 - Conecta rutas centroamericanas
 - Unen rutas centroamericanas con puertos de importancia comercial para el país.
 - Red auxiliar de las rutas centroamericanas.
 - Derecho de vía: 25.00 m (12.50 m de cada lado de la línea central) área de reserva de 80.00 m (40.00 m de cada lado de la línea central).

- Rutas Departamentales: 7,704 km
 - Unen cabeceras departamentales entre sí.
 - Unen cabeceras municipales con rutas centroamericanas o rutas nacionales u otras departamentales.
 - Derecho de vía: 20.00 m (10.00 m de cada lado de la línea central).
- Caminos Rurales 4,373 km
 - Interconectan las comunidades rurales de los correspondientes municipios.

La red vial se clasifica en tres categorías, estas son:

1. Red Primaria: 3,672 km. Está conformada por el conjunto de km de Carreteras Centroamericanas (CA), por un porcentaje significativo de tramos de Rutas Nacionales (RN) y por las rutas de nomenclatura especial Franja Transversal del Norte (FTN), Ruta Nacional 7W y 7E, y Carretera Inter Troncal de Occidente - 180 (CITO-180).
2. Red Secundaria: 2,153 km. Contempla las Rutas Departamental (RD) pavimentadas y algunas Rutas Nacionales con carpeta de rodadura de terracería y balasto.
3. Red Terciaria: 6,934 kilómetros. Corresponden a Rutas Departamentales (RD) con rodadura de terracería y/o balasto, más el resto de las vías registradas por la Dirección General de Caminos y clasificadas bajo la denominación específica de “Caminos Rurales” (CR 4,373 km).

Cuadro 2. Clasificación de Red Vial según tipo de Rodadura en Cantidades Absolutas y Relativas. Año 2015

Clasificación	Centro Americanas		Nacionales		Departamentales		Caminos Rurales	Total		Total	%
	Asfalto	Terracería	Asfalto	Terracería	Asfalto	Terracería		Asfalto	Terracería	Kilómetros	
Primaria	2,144	0	687	404	417	20	0	3,248	424	3,672	21.43%
Secundaria	0	0	796	254	712	391	0	1,508	645	2,153	12.57%
Terciaria	0	0	420	351	2,279	3,886	0	2,698	4,236	6,934	40.47%
Caminos Rurales	0	0	0	0	0	0	4,373	0	4,373	4,373	25.53%
Total, País	2,144	0	1,903	1,009	3,408	4,296	4,373	7,455	9,678	17,133	100%

Fuente: Dirección General de Caminos

4.1.2 Estado de la red vial pavimentada

En el año 2015 se realizó la evaluación de las condiciones de la red vial por medio de la metodología denominada Índice de Condición del Pavimento (PCI por sus siglas en inglés) a 5,690 km de carretera. La siguiente información fue proporcionada por la Unidad de Conservación Vial (COVIAL).

Cuadro 3. Resultado del Estudio del Estado de la Red Vial 2015

PCI	TIPO DE MANTENIMIENTO NECESARIO	LONGITUD (KM)	%	ESTADO
80-100	Mantenimiento preventivo	937.35	16.50%	Muy Bueno
60-80	Mantenimiento menor (Bacheo superficial, sello de grietas)	1,395.28	24.50%	Bueno
40-60	Mantenimiento mayor (Bacheo mayor)	2,258.29	39.70%	Regular
20-40	Rehabilitación del pavimento	1,000.81	17.60%	Malo
0-20	Reconstrucción del pavimento	98.42	1.70%	Destruído
	TOTAL	5,690.15		

Fuente: Unidad Ejecutora de Conservación Vial COVIAL

4.1.3 Entorno Social, Político y Económico

La Fundación para el Desarrollo (FUNDESA) analizó la temática “Infraestructura para el desarrollo” en su evento anual ENADE 2017. En dicha actividad se determinó que la velocidad promedio en que circulan los vehículos en las carreteras del país se redujo en 17 años de 58 a 37 kilómetros por hora (bajó 36.2 por ciento). En el año 2000, la velocidad era de 58 km/h; en 2005 de 54 km/h; en 2010 se contabilizaba en 48 km/h; en 2015 fue de 44 km/h; y en 2017 fue de 37 km/h. La reducción de la velocidad promedio de los vehículos en las carreteras de Guatemala se traduce en un conjunto de externalidades que afectan entre otros, los costos y calidad de los productos, transporte y mantenimiento

De acuerdo con el Plan Estratégico Nacional de Logística de Cargas (PENLOG) Guatemala 2015-2030, que elabora el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el congestionamiento vial en las ciudades provoca un aumento del 12 por ciento el tiempo en el traslado de las mercancías. Los trayectos que atraviesan la Ciudad de Guatemala registran demoras adicionales que afectan tanto a las actividades comerciales como el tiempo de traslado de la población. La Ciudad Capital concentra el 45 por ciento del parque vehicular del país, en la cual habitan unos 4 o 5 millones de habitantes.

En conclusión, los estudios anteriores evidencian las deficiencias en la infraestructura del país y refuerzan la necesidad de priorizar la inversión en carreteras de buena calidad que apuntalen el desarrollo económico y social de los guatemaltecos.

4.1.4 Expectativas (Análisis Prospectivo y Estadístico)

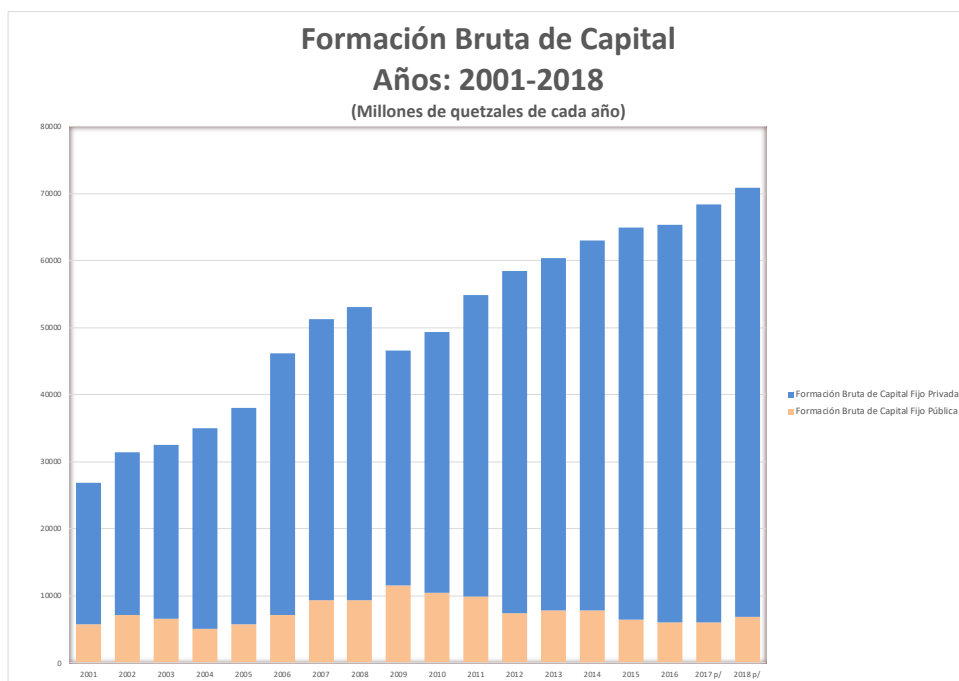
Los esfuerzos por la asignación de recursos para la ejecución del “Plan Nacional de Recuperación de la Red Vial de Guatemala” han sido arduos, sin embargo, son insuficientes para atender la demanda de infraestructura vial eficiente y con las condiciones necesarias para aportar al crecimiento económico nacional.

Existe una relación directa entre el crecimiento económico de un país y el destinar una parte de la producción como capital dedicado a la producción de nuevos bienes y servicios. El Registro Contable Nacional mide esta actividad de inversión a través de la formación bruta de capital, que “representa el valor de los bienes duraderos que las unidades institucionales adquieren o construyen para incrementar su acervo de activos fijos y que se utilizan en los procesos de producción por un periodo mayor de un año”.

La formación bruta de capital comprende “la inversión en adiciones a los activos fijos de la economía, más las variaciones netas en el nivel de los inventarios. Se incluyen los mejoramientos de terrenos (cercas, zanjas, drenajes, etc.), las adquisiciones de plantas, maquinaria y equipo, y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, incluidas escuelas, oficinas, hospitales, viviendas y los edificios comerciales industriales” (Infraestructura para el Desarrollo, año 2017, FUNDESA).

Sin bien desde el 2011 los datos de formación bruta de capital reportan un crecimiento constante del gasto de inversión, estos montos no los han aportado las inversiones que realiza el Estado, más bien, el mayor aporte lo han realizado desde el sector privado; como se evidencia en la siguiente gráfica.

Gráfica 8. Formación de Capital

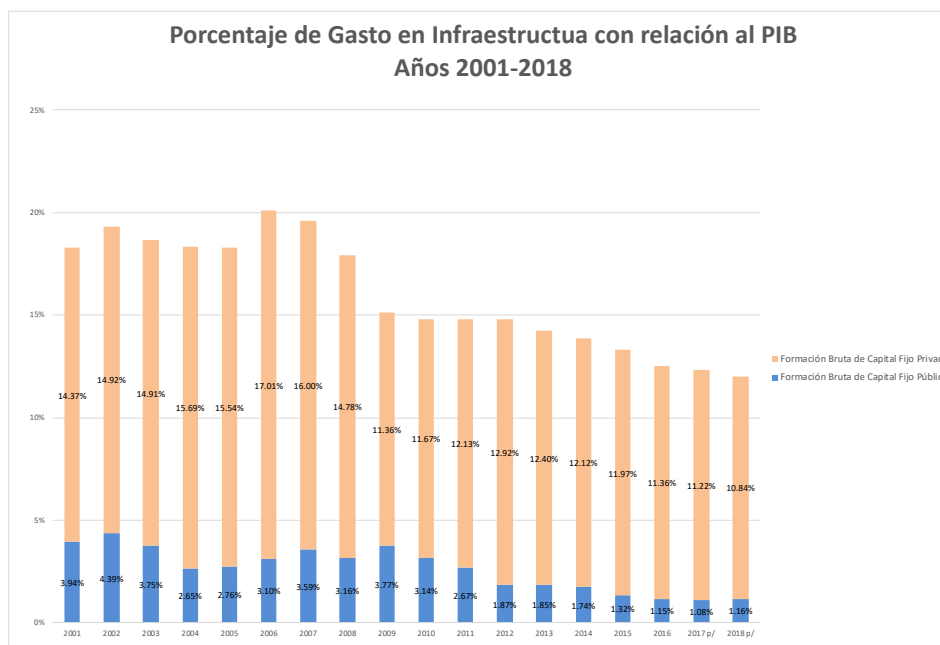


Fuente: Banco de Guatemala

Los datos mostrados incluyen los gastos realizados tanto por el sector privado como la inversión pública considerando los rubros de construcción, maquinaria y equipo. Si bien el Sector Privado ha mantenido un crecimiento constante de inversión, la inversión pública no ha sido de la misma forma constante. De hecho, más muestra una baja en el año 2014 que ha sido difícil recuperar.

En el siguiente cuadro, elaborado por el Banco de Guatemala, se muestra el impacto de la inversión pública y privada en el PIB, en un periodo de 17 años, que va del 2001 al 2018.

Gráfica 9. Porcentaje de Gasto en Infraestructura con Relación al PIB



Fuente: Banco de Guatemala

De acuerdo con lo establecido por la CEPAL en el 2013, el estándar de inversión pública en Formación Bruta de Capital para Latinoamérica es el equivalente al 6.2% del PIB. En Guatemala la inversión se aproxima al 1%; sin embargo, el aporte del Estado no supera el 1.16%.

Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-

No.	Objetivos de Desarrollo Sostenible	META
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	3.c Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	4.a Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

- | | | |
|----|--|---|
| 8 | Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. | 8.9 Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales. |
| 9 | Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. | <p>9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, lo que incluye las infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos.</p> <p>9.a Facilitar el desarrollo de infraestructura sostenible y resiliente en los países en desarrollo con un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.</p> |
| 10 | Reducir la desigualdad en y entre los países. | 10.1 Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional |
| 11 | Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. | <p>11.1 Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.</p> <p>11.2 Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación</p> |

vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad

- | | | |
|----|--|---|
| 12 | Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. | 12.2 Para 2030, lograr la ordenación sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales. |
| 16 | Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos | 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles |

Vinculación con las Prioridades Nacionales de Desarrollo Aprobadas por el CONADUR

Prioridades Nacionales de Desarrollo	META
Educación	En 2032, los gobiernos municipales alcanzan una mayor capacidad de gestión para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.
Ordenamiento Territorial	El 100% de los municipios cuenta con planes de ordenamiento territorial integral que se implementan satisfactoriamente. ⁴
Acceso a Servicios de Salud	Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.
Empleo e inversión	En 2032, el crecimiento del PIB real per-cápita ha sido paulatino y sostenido, hasta alcanzar una tasa no menor del 5.4%: a) Rango entre 3.4 y 4.4% en el quinquenio 2015-2020 b) Rango entre 4.4 y 5.4% en el quinquenio 2021-2025. c) No menor del 5.4% en los siguientes años, hasta llegar a 2032.

⁴ Esta meta no se vincula con metas satelitales, pero es prioridad porque el ordenamiento territorial incluye procesos y sistemas de gobernanza que se producen en los territorios.

5. Resultados del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 (población censada).

5.1 Antecedentes

El Instituto Nacional de Estadística inició en el 2016 el proceso para la realización del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, el anterior que se había realizado en el 2002 se encontraba desactualizado según las recomendaciones internacionales de la CEPAL que sugieren este debiera realizarse cada 10 años a lo sumo.

En el Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se establecieron recursos para la ejecución del XII Censo de Población y VII de Vivienda para realizarse en el 2017 y en el Acuerdo Gubernativo 109-2017, el Consejo de Ministros se estableció la responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística -INE- para coordinar la ejecución del proyecto censal.

Originalmente estaba previsto que su ejecución financiera sería de Q269 millones y se realizaría a finales del año 2017. Sin embargo, los plazos para su realización no eran los adecuados ya que el mismo requería debido a la magnitud más tiempo y por ende no era viable su implementación en el 2017, preocupación que fue manifestada en el Consejo Económico y Social de Guatemala (CES) para que su etapa de levantamiento censal se realizará cuando las condiciones técnicas y financieras fuesen las adecuadas. Dados los cortos tiempos definidos originalmente, el Censo se postpuso para el mes de abril de 2018. Desde el CES se obtuvo información de la evaluación del Censo Piloto en diciembre de 2016, la misma evidenciaba que el riesgo censal era operativo y muy alto, y considerando que la actualización cartográfica no estaba terminada a inicios del 2018, se consideraba necesario que el operativo censal fuese postpuesto. También se percibía escasa participación del personal del INE en el proceso censal, siendo la Unidad Implementadora coordinada por UNFPA encargada del proceso financiero la que dirigía el proceso censal.

Además de dicha actualización cartográfica inconclusa, no se contaba con la estructura territorial de personal de campo cercana a 15,000 colaboradores (entre coordinadores municipales, monitores y censistas) y se carecía de las sedes censales de oficinas a nivel municipal, vehículos y uniformes que limitaban que el Censo se realizará en abril de 2018, por lo que el proceso pre-censal no estaba concluido. En congruencia con la preocupación del CES que le daba seguimiento al proceso Censal, este fue postpuesto y se planificó para que la Etapa Censal (operativo de campo) se realizará en el mes de julio del 2018 según recomendaciones de expertos de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Esta inició el 23 de julio y finalizó el 5 de septiembre del 2018.

Un proceso importante, pero que había pasado desapercibido por falta de claridad del INE, fue que las Proyecciones de Población a nivel nacional y de vivienda que se hicieron tomando información del censo anterior del 2002, estaban desactualizadas desde el 2004. En su

elaboración, los supuestos de migraciones suponían que el saldo neto de migración era negativo y bajaba de 300,000 en el primer quinquenio de este siglo a cero a partir del 2020; es decir, cada vez la migración neta se reducía hasta eliminarse y el país empezaría a recibir inmigrantes de otros países, más allá de lo que emigraba. Dichos supuesto del saldo migratorio se basaba en los beneficios esperados de los Acuerdos de Paz, sin fundamento técnico y por ende tenían como consecuencia que la población se sobre estimara en 17.3 millones al momento del levantamiento censal. Pese a existir registros actualizados de nacimientos, defunciones, encuestas de condiciones de vida (ENCOVIS 2006 y 2014), Encuestas de Salud Materno e Infantil (ENSMIS 2008-09, 2014-15), Censos de Norte América recientes (USA 2010, Canadá 2016, México 2010), y tener un censo con proyecciones desactualizadas de 16 años, basadas en un supuestos de migración poco fiables, el INE no alcanzó actualizar las mismas en el presente gobierno, pese a ser esenciales para los procesos de planificación de servicios públicos y para la distribución del situado constitucional entre las municipalidades del país. La desactualización del Censo y de las proyecciones censales se dieron uniamente por la falta de recursos, sino también porque no está normada (en ley o reglamento local al menos) la regularidad en que debieran de realizarse.

Desde septiembre del 2018, el Registro Nacional de las Personas había comunicado la cantidad de personas registradas con DPI basado en los registros de nacimientos, la cual ascendía a 19.7 millones de personas, lo cual generó expectativas erróneas en la población, publicación que no fue evitada pese a que el INE participa en la Junta Directiva del RENAP.

El Censo se ejecutó en su mayoría por la Unidad Implementadora del Censo (UIC) conformada por equipos de consultores. Los resultados principales del censo (población censada) se prevían presentar en abril 2019 y el resto en septiembre del mismo año (conciliación, cartografía digital y bases de microdatos). Posteriormente se indicó que se presentarían todos los resultados en septiembre de 2019, sin embargo únicamente se presentaron los resultados de la población censada.

Los resultados censales se presentaron el 17 de septiembre de 2019, dando únicamente la población censada. Desde el CES se percibía que esto generaría alguna confusión, en especial porque: a) las proyecciones del Censo eran obsoletas, por lo que no se tendrían cifras actualizadas de la población total, sólo los censados; b) Los registros administrativos de los nacidos vivos del RENAP a septiembre del 2018 son administrativos y no descontaban los fallecimientos, ni daban cuenta de la residencia de dichos registros.

A la fecha (noviembre 2019), se ha manifestado públicamente que la entrega de la base y proyecciones de población se hará en diciembre 2019. Es decir se dará la población total (censados y no censados) al 2018, y proyecciones al 2019. Lo que no se sabe es si se presentará el desglose a nivel municipal y los datos de microdata. Personal técnico del UNFPA y autoridades del INE han manifestado en entrevistas en los medios audio-visuales e impresos que las proyecciones a nivel municipal se harán hasta el próximo año (2020), siendo de esa

manera; las proyecciones para la distribución del situado constitucional en el 2020 entre las municipales se harán con las proyecciones del INE desactualizadas que datan del 2004.

Al momento, no se conoce la población total, sólo la censada. Por lo mismo, es un error que ya se ha materializado por algunos centros de pensamiento el hacer indicadores per-cápita, los cuales no son válidos.

Para evaluar la cobertura, no se hizo una encuesta post-censal. Esta hubiera tenido que hacerse terminando el censo y verificar con una encuesta de alta calidad e independencia, quién había sido o no censado de los residentes en el país durante el operativo censal. Sin encuesta censal, lo que corresponde es hacer una conciliación censal nacional y municipal, la cual toma en cuenta los nacimientos, defunciones, supuestos de migración, datos de encuestas y censos recientes de países de América del Norte, proceso que actualmente está en curso.

La validez del proceso censal dependerá de una evaluación externa por expertos en demografía y censos de CEPAL y su división del CELADE (Centro Latino Americano de Demografía) probablemente, y se esperaría esté en curso. Mientras tanto hay que confiar en la calidad de los resultados presentados, y esperar esta evaluación para ratificar la calidad del censo.

5.2 Alcances y Limitaciones

Los resultados que se presentarán a continuación corresponden a la población censada, siendo estos finales (inamovibles), quedando pendientes el análisis final que se realizará el próximo año (2020), cuando se cuenten con datos de la población conciliada (población censada y no censada). Se parte de los supuestos o consideraciones necesarias para poder interpretar los datos censales, suponiendo que tienen la calidad y cobertura necesaria (actualmente en evaluación) para su interpretación.

5.3 Consideraciones previas al análisis de resultados

Para comprender los resultados censales, es necesario entender como interpretar la validez de los mismos. Para que estos sean válidos tienen que ocurrir dos elementos: a) que sean de buena calidad; y b) que la cobertura sea adecuada.

Por calidad, es necesario que la información censada en su mayoría haya sido respondida de forma adecuada y que haya habido una baja tasa de no respuesta; que la información que haya sido corregida en la consistencia (lógica interna y externa de las boletas), no haya introducido sesgos a la distribución de datos válidos; y que la información de la población censada sea similar a la de la población no censada (es decir, que la omisión censal sea aleatoria). Si la calidad es adecuada, eso puede sopesar que la cobertura no sea tan elevada, y dar los resultados como válidos, siempre que no existan sesgos importantes de respuesta en la población censada comparada con la no censada.

Si partimos del supuesto que la calidad de la información censada es buena, estos resultados son como una encuesta con una muestra muy cercana a la población censal, es decir la información de los censados es prácticamente igual a la de la población total. En este sentido, lo que es válido es hacer estimaciones relativas o porcentuales, por ejemplo: la estructura de población censada es igual a la estructura de población total; el nivel de analfabetismo de los censados, es igual al analfabetismo de la población total; etc.

5.4 Etapas Censales

Las etapas censales se presentan en la siguiente infografía que proviene de la presentación realizada de los resultados de personas censadas donde se presentan las etapas desarrolladas y las pendientes de forma general.



Fuente: Infografía de la presentación del Censo 2018 por el INE.

Etapas pre-censal

La misma presenta en resumen el proceso pre-censal que empezó en el 2016 que constituía la actualización cartográfica, diseño metodológico y operativo, la definición de la boleta censal y pruebas de campo que incluía el censo piloto. Este proceso, tal como se presenta un resumen en los antecedentes se extendió para poder tener las condiciones mínimas de personal y recursos para que pudiera levantarse el censo.

Etapas de levantamiento censal

Ésta inició el 23 de julio al 5 de septiembre, la cual incluyó un período de recuperación del 17 de agosto al 5 de septiembre para recuperar cobertura, especialmente en los municipios aledaños a la capital y acceso a puntos de riesgo que no se habían logrado censar.

Etapa post-censal

Ésta consideraba la etapa de consistencia, indispensable para la presentación de resultados de la población censada. La entrega de bases de datos de microdatos a octubre, que fue ofrecida en la calendarización, aún esta pendiente. La conciliación censal total (población censada y no censada) se tiene programada para diciembre 2019, pero no se tiene certeza si se presentarán. Quedan pendientes la proyección censal a nivel municipal para el 2018, la cartografía actualizada a nivel de lugar poblado, la cual parece sufrir importantes retrasos, las proyecciones de población 2019 a 50 años (total y por municipio), la información de entidades públicas y privadas en lugares poblados, entre otros.

5.5 Resultados

A continuación se muestran los datos censados y porcentajes de los principales indicadores del Censo de Población y Vivienda 2018, en base a la población censada. Son resultados finales, es decir no cambiarán.

El censo contiene información de personas, sus hogares-viviendas. Es en sí un censo doble de personas que es una unidad de análisis y de su lugar de habitación o vivienda, otra unidad de análisis.

Según los conceptos censales, el censo de población se define como: **el conjunto de operaciones que permiten recoger, recopilar, evaluar, analizar, publicar y divulgar datos demográficos, económicos y sociales relacionados con los habitantes de un país, en un período determinado**. El Censo de Habitación o Vivienda, constituye: el **conjunto de operaciones que permiten recoger, recopilar, evaluar, analizar, publicar y divulgar datos estadísticos relativos a las características de los locales de habitación (viviendas) existentes en el territorio nacional a una fecha determinada, así como a la situación habitacional de los hogares**.

La información a nivel de persona corresponde a las personas que son residentes del país durante el período del levantamiento censal (23 de julio-5 septiembre). Dicha información se obtuvo mediante entrevista personal o por informante calificado y en su mayoría fue presencial, aunque hubo modalidad de encuesta en línea. Los hogares corresponden a los grupos de personas que cohabitan en una vivienda y que preparan sus alimentos de forma conjunta. Las viviendas son las estructuras donde habitan las personas y sus hogares, es decir cada vivienda tiene uno o más hogares.

5.5.1 Resultados Principales (población censada)

En el cuadro 1, a continuación, se presentan los resultados principales de la población censada. De ellos se resalta el total de la población censada 14,9 millones, la mayoría son mujeres 51.5, de un total aproximado de 3.3 millones de hogares. La población total y la cobertura están aún pendientes (al 4 de diciembre de 2019). El crecimiento de población censada es de 1.8% entre el 2002 y el 2019 (que es una tasa de crecimiento compuesta anualmente). La población mayoritaria es joven, siendo la tercera parte en el grupo etario entre

0 y 14 años, y casi 6 de diez partes entre 15 y 64 años, y el remanente alrededor de 1 entre veinte mayores de 65 años. Según el grupo étnico, cerca del 46% se autoidentifica como indígena (en su mayoría Maya, seguidos de Xinka, Garífuna-Afrodescendiente/Creole/Afromestizo) y tan sólo un 0.2% de extranjeros. El nivel de analfabetismo continúa siendo muy elevado (18.5%), siendo mayor entre mujeres (21.7%) que en hombres (15%) y el logro educativo de hombres 5.8 años, y el de mujeres 5.1 años.

Cuadro 1. Resultados principales de población censada

Población Censada	14,901,286
Proporción de Mujeres	51.50%
Tasa de crecimiento intercensal 2002-2019	1.80%
Población no censada	Pendiente
Cobertura	Pendiente
Total de hogares censados	3,275,931
Porcentaje de población según edad	
0 a 14 años	33.4%
15 a 64	61.0%
65 años o más	5.6%
Porcentaje de población según auto identificación	
Maya	41.7%
Garífuna	0.1%
Ladino	56.0%
Xinka	1.8%
Afrodescendiente/Creole/Afromestizo	0.2%
Extranjero	0.2%
Alfabetismo por sexo (7años y más)	
Mujeres	78.3%
Hombres	85.0%
Total	81.5%
Años promedio de estudio	
Hombres	5.8
Mujeres	5.3

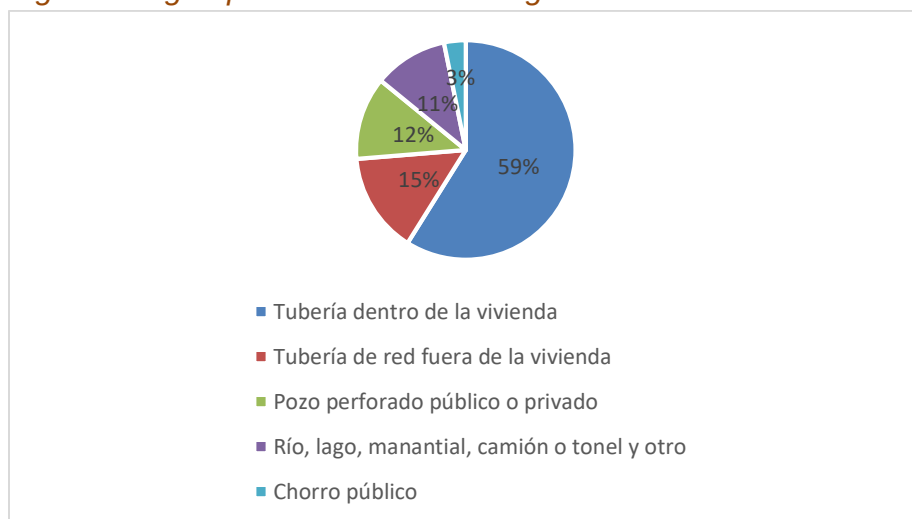
Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2. ¿Cómo viven los guatemaltecos en su hogar?

5.5.2.1. Agua para consumo del hogar.

La figura 1 muestra los porcentajes de cada hogar según como obtienen el agua para consumo del hogar. De la misma se puede inferir que cerca de 4 de cada diez hogares carece de agua en el hogar.

Figura 1. Agua para consumo del hogar

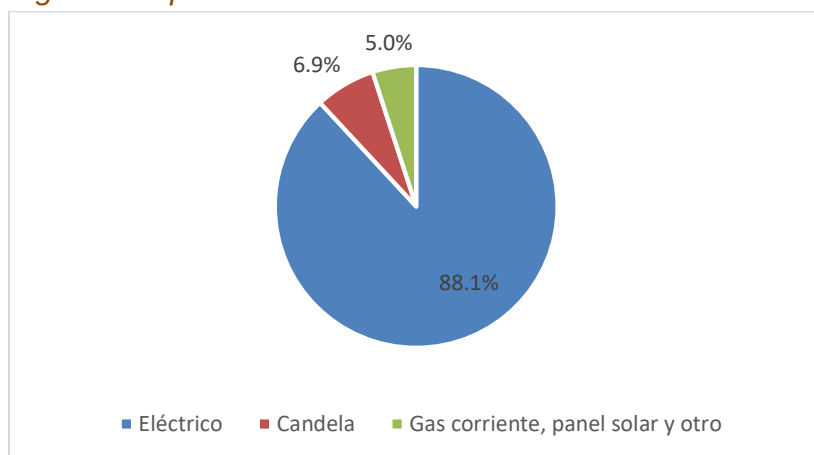


Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2.2. Tipo de Alumbrado en el hogar.

En la figura 2 se muestra que alrededor de 12 de cada cien hogares carece de electricidad para el alumbrado en el hogar, lo cual limita sus actividades de estudio en la mayoría de casos, conservación y producción de alimentos, comunicación y uso de tecnologías en el hogar (lavadora, refrigeradoras, planchas, acceso a TICS, etc).

Figura 2. Tipo de Alumbrado

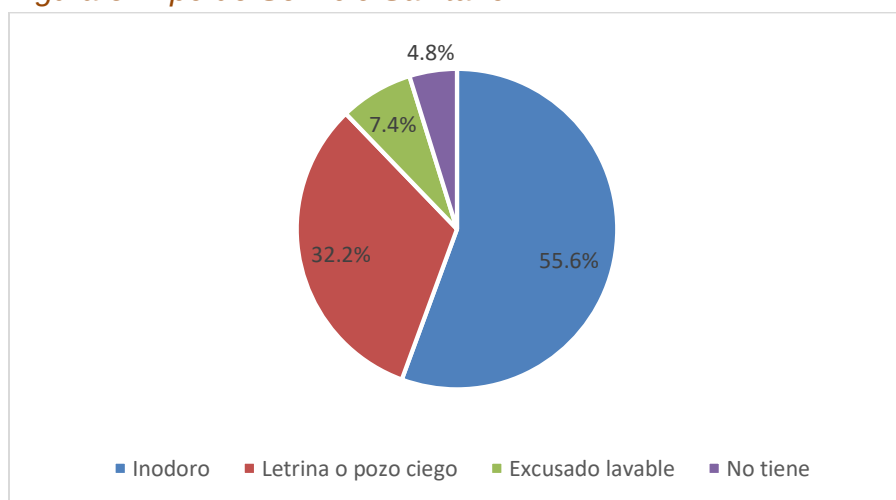


Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2.3. Tipo de Servicio Sanitario

En la figura 3 a continuación se presenta el tipo de servicio de cada hogar. Llama la atención que cerca de 45 de cada cien hogares no cuenta con inodoro y de estos cerca de 5 no tienen.

Figura 3. Tipo de Servicio Sanitario

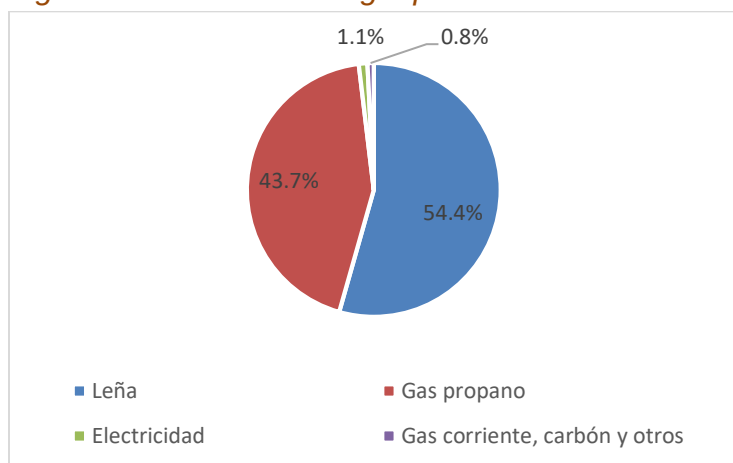


Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2.4. Fuente de energía para cocinar

La figura 4 presenta la fuente de energía utilizada para cocinar. Llama la atención preocupantemente que cerca de 54 de cada cien hogares usan leña, lo que constituye una presión muy alta que afecta la demanda de leña y el deterioro de los recursos naturales, principalmente bosques, sus ecosistemas y el acceso al agua. Por un lado, por otro la salud de los usuarios directamente.

Figura 4. Fuente de energía para cocinar

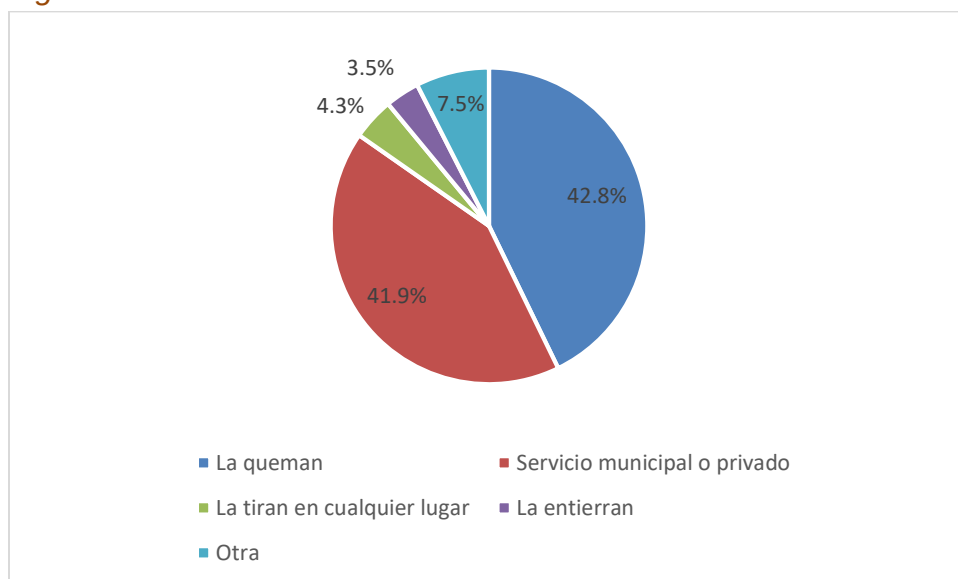


Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2.5. Forma de eliminar la basura

La siguiente figura muestra la forma en que los hogares eliminan su basura. Cerca de 58 de cada cien hogares carecen de servicio municipal o privado, siendo 43 de ellos la queman siendo una considerable cantidad de contaminantes generados por esta práctica ya sea por la falta de acceso a un servicio municipal o privado o porque la gente no quiere pagar por dicho servicio afectando así al medio ambiente y la sostenibilidad ambiental.

Figura 5. Forma de eliminar la basura



Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.2.6 Equipamiento del hogar

El cuadro 2 presenta la descripción del equipamiento del hogar para las categorías siguientes:

- Tecnologías de información y comunicación (TICs)
- Electrodomésticos
- Agua e higiene
- Medio de transporte

De las TICs es importante recalcar que cerca de 4 hogares de cada 5 no tienen acceso al internet ni computadoras, lo cual refleja un bajo nivel de adopción de dicha tecnología muy importante para la información. Los celulares (no mostrado), cerca de cada 4 de cada diez personas, carece de celular. Dichas brechas pueden potencialmente a incrementar la desigualdad al carecer los más pobres de los potenciales beneficios de las tecnologías de información en dichos hogares,.

Del acceso a electrodomésticos, casi todos tienen estufa (99.4%), cerca de la mitad tiene refrigerador y tan sólo 1 de cada 5 tienen lavadora.

Respecto al equipamiento relativo al agua e higiene, cerca de la cuarta parte de los hogares tienen tanque de agua, tan sólo 14 de cada cien tienen sistema de agua caliente y temazcal o tuj cerca de 1 de cada diez lo poseen.

Respecto a los medios de transporte, cerca de 23 y 24 de cada cien hogares tienen motocicleta y carro, respectivamente.

Cuadro 2. Equipamiento del hogar.

Categoría	Bien	hogares	
Tecnología de información y comunicación	Radio	2,140,443	65.3%
	Televisión	2,309,915	70.5%
	Computadora	696,618	21.3%
	Cable	1,786,566	54.5%
	Internet	565,270	17.3%
Electrodomésticos	Estufa	3,255,425	99.4%
	Refrigerador	1,587,060	48.4%
	Lavadora	653,851	20.0%
Agua e higiene	Tanque de agua	778,811	23.8%
	Sistema de agua caliente	459,293	14.0%
	Temazcal o tuj	315,791	9.6%
Medio de transporte	Moto	745,007	22.7%
	Carro	779,946	23.8%
Total de hogares		3,275,931	

Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.5.3. Distribución de la población.

La siguiente tabla muestra la distribución departamental de la población censada. Cerca de 1 de cada 5 personas censadas reside en el departamento de Guatemala. En 6 de 22 departamentos con más población (Guatemala, Quetzaltenango, San Marcos, Huhuetenango, Quiché y Alta Verapaz) concentran más de la mitad de la población (54.9%). En el cuadro a continuación se presenta la cantidad de personas censadas por departamentos y el porcentaje departamental de personas censadas respecto al total.

Cuadro 3. Población Censada por Departamento

Departamento	Población total	%
01 Guatemala	3,015,081	20.2%
02 El Progreso	176,632	1.2%
03 Sacatepéquez	330,469	2.2%
04 Chimaltenango	615,776	4.1%
05 Escuintla	733,181	4.9%
06 Santa Rosa	396,607	2.7%
07 Sololá	421,583	2.8%
08 Totonicapán	418,569	2.8%
09 Quetzaltenango	799,101	5.4%
10 Suchitepéquez	554,695	3.7%
11 Retalhuleu	326,828	2.2%
12 San Marcos	1,032,277	6.9%
13 Huehuetenango	1,170,669	7.9%
14 Quiché	949,261	6.4%
15 Baja Verapaz	299,476	2.0%
16 Alta Verapaz	1,215,038	8.2%
17 Petén	545,600	3.7%
18 Izabal	408,688	2.7%
19 Zacapa	245,374	1.6%
20 Chiquimula	415,063	2.8%
21 Jalapa	342,923	2.3%
22 Jutiapa	488,395	3.3%
	14,901,286	100.0%

Fuente: INE, 2018. XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

5.6 Conclusiones.

- Durante la presente administración (gobierno actual a diciembre de 2019), se logró realizar el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, que venía siendo postergado desde inicios del gobierno anterior, lo cual se considera un logro importante, aunque inconcluso por productos censales que no están disponibles a diciembre de 2019.
- Los resultados presentados el 17 de septiembre de 2019 corresponden a la población censada y son finales. Pese a ofrecerse por parte del INE y del UNFPA que serían resultados finales completos, aún quedan productos que no serán presentados en la presente administración.
- El rezago en la elaboración del Censo responden a una debilidad institucional técnica del INE, y a su falta de autonomía para la toma de decisiones y la falta de una regulación.

- La misma debilidad técnica del INE reflejada en la escasa participación de su personal en la conducción y dirección de la Unidad Implementadora del Censo donde prácticamente sólo el Gerente del INE tenía una posición de dirección en todo el proyecto, ha influido en que el proceso post-censal no esté concluido, que los procesos hayan durado más de lo planificado, quedando así pendientes la conciliación censal, la entrega de microdatos y de las bases digitales de cartografía, y un producto complementario y esencial para la realización de encuestas: el marco maestro muestral censal actualizado.
- El retraso en la elaboración del Censo y la desactualización de Proyecciones de Población basada en supuestos irreales y sin sustentos de los patrones de migración y desactualizadas por 17 años ha sido, entre otras causas por falta de regulación que imponga plazos legales y técnicamente recomendados (por instituciones internacionales) para su realización.
- Ha habido desgastes innecesarios en la presentación de los resultados del Censo debido a la falta de estrategia comunicacional por parte de las instituciones responsables; publicaciones como las del RENAP no fueron las más acertadas en tiempo y forma, debido a que esa institución como bien se sabe lleva a cabo otro tipo de registros (RENAP presenta total de la población (nacidos vivos), datos en base a nacimientos, sin descontar defunciones e indicar cuantos guatemaltecos eran residentes). El Censo y su importancia va más allá de un dato administrativo, sino que presenta información de la distribución de demandas sociales, económicas, de infraestructura y avances que se ha registrado la población del país.
- El Instituto Nacional de Estadística -INE- no oficializó proyecciones de población recientes en el año 2016 pese a estar desactualizadas desde el año 2004, con supuestos sin sustento en el tema migratorio, con consecuencia de un alto costo para planificación del Estado (políticas en general y sistema de gestión) tanto para los entes sectoriales, municipios y distribución de su situado constitucional; el costo que y desgaste de la presentación de resultados censales al contarse con proyecciones de población obsoletas y sobre-estimadas.
- La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares ENIGFAM, actualmente en curso se está realizando con un marco censal obsoleto del 2002, lo cual sesgará sus resultados.
- Todos los indicadores sociales y per-cápita del país fueron perdiendo validez a medida que transcurrieron el tiempo, debido a las proyecciones sobre-estimadas de población del INE.

5.7 Recomendaciones.

- Es necesario regular en la Ley y reglamento del INE la realización del Censo de Población y Vivienda cada diez años (2028 el próximo) y la actualización de las proyecciones cada 5, posterior al año de realización del censo (2023). También es recomendable que para el Censo Piloto se realicen dos censos pilotos, en los dos años previos al censo, y se actualicen instrumentos y metodología, planificación de recursos, así como una planificación transversal, y se considere que la actualización cartográfica inicie en el censo piloto.
- También es recomendable regular la presentación de productos censales como la conciliación censal nacional y a nivel municipal, esencial para el proceso de planificación del presupuesto y distribución del situado constitucional a las municipales.
- Es fundamental que el próximo gobierno fortalezca las capacidades del INE para que pueda desarrollar las etapas pre-censal y post-censal, y que el CELADE apoye en la asesoría técnica del CENSO y el UNFPA apoye como debería ser sólo en la parte financiera durante el proceso del levantamiento censal.
- Solicitar al INE el cronograma de los productos censales pendientes (conciliación nacional, censal y proyecciones), incluídos la actualización del marco maestro muestral; es muy importante ya que se desconoce con claridad las fechas y es necesario contar con dicha información para el proceso de transición de las nuevas autoridades.
- Es necesario contar con claridad cuando estará disponible la conciliación censal a nivel de municipio ya que el situado constitucional 2020 está distorsionado por los problemas vigentes de las proyecciones de población a nivel de municipio.
- Es importante solicitar al INE que en su proceso de conciliación corrija con supuestos válidos las proyecciones de población 2004-2017 para corregir y tener una serie de comparación en indicadores per-cápita tan importantes como el PIB per-cápita, cobertura de salud, educación, entre otros.
- Es importante posicionar al Censo como herramienta de planificación para el próximo gobierno central, las municipalidades y entidades públicas en general.

6. Proceso de Diálogo relacionado con la Implementación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respecto a las Consultas Comunitarias

6.1 El Estado de Guatemala y el Convenio 169 de la OIT:

En 1989, la Conferencia General número 76 de la OIT en Ginebra, adoptó por 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones, el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales con el objetivo principal de proteger y reconocer los derechos de los pueblos originarios. Entró en vigor en 1991, un año después de ser ratificado por Noruega y México. El Convenio 169 marcó un nuevo enfoque de la OIT en relación con los pueblos indígenas, lo cual quedó expresado en su preámbulo que señala lo siguiente:

“Considerando que la evolución de derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores; Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”.

Las principales herramientas que usa el Convenio para proteger a las comunidades indígenas son, en primer lugar, reconociéndolos como sujetos colectivos de derechos. En segundo lugar, el Convenio plantea una serie de derechos políticos a su favor como lo son su participación en el Estado, la consulta y la autogestión. En tercer lugar, el Convenio reconoce a los pueblos indígenas, derechos territoriales como derechos a la propiedad, a la posesión de tierras, a la posesión de territorios y a los recursos naturales. Por último, el Convenio reconoce derechos culturales que incluyen aquellos que son consuetudinarios, derechos a la educación y salud, entre otros. Cabe señalar que los convenios de la OIT, no así otros tratados internacionales, no admiten reservas, limitaciones o modificaciones cuando son ratificados. De esta forma, en el caso del Convenio 169, la OIT ha señalado que:

“Es importante que los gobiernos, los pueblos indígenas, los mandantes tradicionales (trabajadores y empleadores) de la OIT, al igual que otros actores, estén plenamente informados de todas las disposiciones del Convenio, así como de las consecuencias de la ratificación”.

En la actualidad el Convenio 169 es el único instrumento internacional vinculante que específicamente regula los derechos de los pueblos indígenas. Su adopción es el reflejo del consenso que lograron los socios tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo

respecto a los pueblos indígenas y la responsabilidad que tienen los Estados en la protección de sus derechos.

“El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas”.

Debido a la estructura tripartita de la OIT que le da participación formal para introducir observaciones, sólo a sus representantes, es decir trabajadores, Estados y empleadores, los pueblos indígenas no participaron directamente en las negociaciones que llevaron a la creación del Convenio 169. Tanto así que cuando el Convenio fue aprobado, las organizaciones indígenas rechazaron sus términos, los que con el tiempo fueron aceptando paulatinamente.

En la actualidad, 22 naciones latinoamericanas y europeas han adoptado voluntariamente el Convenio 169, mostrando una creciente conciencia por los derechos de las comunidades indígenas. Este instrumento, de carácter vinculante para los Estados que lo ratifican, es una herramienta fundamental en el marco normativo internacional moderno para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 consta de 44 artículos, agrupados en diez partes:

- I. Política general,
- II. Tierras,
- III. Contratación y condiciones de empleo,
- IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales,
- V. Seguridad social y salud,
- VI. Educación y medios de comunicación
- VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras,
- VIII. Administración
- IX. Disposiciones generales,
- X. Disposiciones finales.

El Convenio es particularmente relevante por haber jugado un rol fundamental en la elaboración de las leyes y políticas nacionales en materia de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo y no solo en países ratificantes. En aquellos países que sí lo han adoptado, los tribunales de justicia han utilizado el Convenio como hoja de ruta para tratar los casos relativos a los derechos de los pueblos indígenas y también ha servido para que las empresas adopten un camino más sustentable al realizar inversiones.

El Convenio 169 es un tratado internacional que reconoce derechos tanto individuales como colectivos de los pueblos indígenas. De esta manera fomenta el respeto a la cultura y forma de vida de los pueblos indígenas. Su objetivo principal es evitar la discriminación de estos pueblos y hacer posible que ellos sean agentes de su propio desarrollo para lo cual cuenta con dos principios fundamentales: la consulta y la participación. El Convenio 169 también cubre otros temas relativos a los pueblos indígenas como son el empleo, la formación profesional, la educación, la seguridad social, la salud, las tradiciones, las lenguas y las creencias religiosas entre otras. Esto queda estipulado claramente en su preámbulo, al reconocer:

“Las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.

Cuando un país adopta el Convenio 169, se compromete, obligatoriamente, a aplicarlo de buena fe en su legislación nacional y exige a los gobiernos establecer las condiciones necesarias para su implementación. Entre estas obligaciones está que los pueblos indígenas deben ser consultados y participar en el proceso de aplicación en la legislación interna para garantizar que se logren los resultados deseados. Es así como el artículo 2:1, señala que los gobiernos son los responsables de su aplicación y deben “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Asimismo, el artículo 33:1 señala que:

“Los gobiernos deben asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones”.

Según la Constitución de la OIT, cuando un Estado socio ratifica uno de sus convenios, debe tomar todas las medidas que aseguren la aplicación de las disposiciones de dicho convenio tanto en el derecho como en la práctica. Esto se debe realizar mediante la adopción e implementación de la legislación, reglamentos y políticas adecuadas, así como contar con los mecanismos, instituciones y procesos administrativos que aseguren el cumplimiento del convenio.

“La situación legal del Convenio dentro del régimen jurídico nacional varía según el país. En la mayoría de los países que han ratificado el Convenio hasta ahora, los tratados ratificados constituyen una parte integral de la legislación nacional. En virtud de estos sistemas, las disposiciones del Convenio suelen prevalecer sobre la legislación nacional en caso de incompatibilidades. En algunos casos como Colombia, se considera que el Convenio tiene una jerarquía similar a la Constitución del país, en otros casos como Nepal y Costa Rica, el Convenio prevalece sobre la legislación nacional. En otros países, los tratados internacionales ratificados no pasan a formar parte de la legislación nacional de manera automática. En estos casos, el país debe

hacer efectivas sus obligaciones internacionales mediante una legislación aparte como lo han hecho Noruega y Fiji”.

En síntesis, este Convenio obliga a los Gobiernos que lo ratifican a respetar los valores tradicionales de los pueblos indígenas y tribales y a consultar con ellos todas aquellas decisiones que afectan a su desarrollo económico o social. Exige, asimismo, a los gobiernos que respeten los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

En el caso guatemalteco, el 5 de marzo de 1996, el Congreso de la República aprobó por unanimidad el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, mediante el Decreto 9-96 y es obligatorio para el Estado de Guatemala desde el 6 de junio de 1997.

Conviene indicar que, para llegar al momento de su ratificación, se vivió un proceso bastante largo, durante el cual su conocimiento y discusión transitó por períodos de silencio y engavetamiento. El Congreso de la República de Guatemala lo conoció en primera lectura el 20 de agosto de 1992. Ese mismo año, el 7 de octubre, se aprobó en segunda lectura. En adelante el proyecto quedó “engavetado”, y no fue sino hasta 1995, cuando se pidió opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad (CC) con relación a si la aprobación del Convenio contravenía la Constitución.

El 18 de mayo de 1995, la CC emitió opinión e indicó que el contenido de las normas del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes no contradecía la Constitución de la República. Hubo necesidad de que transcurriera casi un año para llegar a marzo de 1996, cuando, como ya se refirió supra, fuera ratificado por el Estado de Guatemala.

En su momento, la ratificación del Convenio constituyó un elemento clave en el proceso de negociación emprendido, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, las ocho partes implicadas, y mediante el cual se perseguía poner fin a la guerra civil en Guatemala, que fue el conflicto civil de mayor duración en América Latina, y que costó cerca de doscientas cincuenta mil vidas a lo largo de los últimos años que duró dicho conflicto.

Su ratificación supuso, en ese contexto, el establecimiento de condiciones para reafirmar la convicción de que el desarrollo equitativo sólo puede lograrse a través de la interacción positiva entre los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales.

La aceptación por parte de Guatemala del contenido de este Convenio quedará sometida a los procedimientos de control de la OIT, y en especial a los de una comisión integrada por expertos juristas internacionales y a los de la Comisión de Aplicación de Normas.

Por su interés, se expone el contenido de los tres artículos que conforman del citado Decreto 9-96:

- Artículo 1. Se aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Dicha aprobación se hace bajo el entendido que las disposiciones de la Constitución Política

de la República prevaleciendo sobre dicho Convenio, el cual no afecta derechos adquiridos, y no tiene efectos retroactivos.

- Artículo 2. El Organismo Ejecutivo, dentro de los treinta días que entrará en vigencia el decreto, deberá proceder a emitir los instrumentos de ratificación y depósito del Convenio 169. La documentación respectiva debería remitirse al director general de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, dentro del mismo término fijado.
- Artículo 3. El presente acuerdo entrará en vigor ocho días después de su publicación en el diario oficial. Dado en el Palacio Legislativo, en la ciudad de Guatemala a los cinco días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, según lo indicado.

6.2 Implementación de Proyectos Productivos y la Ausencia de Certeza Vinculada a la Aplicación del Principio de Consulta Contenido en el Convenio 169

Con el proceso de licenciamiento, estudios de factibilidad e intentos de implementación de proyectos productivos tales como, producción de energía eléctrica y minería, y dado que los mismos se asientan en áreas consideradas como territorios de pueblos indígenas, el número de hechos de oposición a los mismos ha ido en aumento.

En la mayoría de los casos, el asidero argumental para dichas oposiciones ha sido el que se han practicado “consultas comunitarias” para abordar la problemática que se generaría con la implementación de los referidos proyectos productivos y que dichos procedimientos han resultado en un no rotundo de parte de las comunidades. Sin embargo, lo anterior, ha generado una discusión pública en cuanto al estatus jurídico de las mismas, dado que, por un lado, las comunidades parten de su propia interpretación del contenido del Convenio, en tanto que los inversionistas, parten del principio de propiedad sobre los bienes inmuebles en los que se pretende desarrollar el o los proyectos.

La conflictividad es natural en cualquier sociedad y para ello, las sociedades más avanzadas tienen instituciones que logran resolver estos conflictos exitosamente, evitando la violencia y haciendo que se respeten los derechos fundamentales de las personas involucradas.

Las causas de estos conflictos son muchas y tienen diferentes grados de antigüedad. Existen problemas por la utilización de los recursos naturales, protestas en favor de la nacionalización de la energía eléctrica y disputas por tierras, entre otros, y los tres sectores productivos con mayores problemas de conflictividad en el país son la agroindustria, la industria energética y la industria extractiva; lo que ha generado una enorme desconfianza en las condiciones que ofrece el país para las inversiones.

El asunto en la conflictividad y en las acciones, mediante las cuales se pretende encontrar cursos de acción, para que sean atendidas las demandas de los distintos actores intervinientes en cada conflicto. Mediciones serias respecto de este fenómeno señalan que, de los 365 días del año 2014, 173 se vieron afectados por acciones de conflictividad, en tanto que para 2017, este número aumento a 271, teniendo un leve descenso en 2018, año durante el cual Acuerdos y Soluciones, S.A. (AYSSA), contabilizó 262 días afectados. (AYSSA. 2019. Págs. 47 Y 48)

Otros datos relevantes lo constituyen el registro de la expansión territorial que, en el período comprendido entre 2014 y 2018, ha tenido el fenómeno de la conflictividad social pues se pasó de 136 municipios con acciones de conflictividad en 2014 a 294 municipios en 2018. (AYSSA. 2019. Págs. 47 Y 48)

La mayoría de los conflictos sociales son prevenibles y pueden ser solucionados, pero para ello es indispensable que el Estado asuma el papel que le corresponde brindando certeza jurídica, siendo un mediador efectivo e imparcial; y proveyendo servicios básicos, como salud, educación y seguridad; que brinden bienestar a las comunidades; sin embargo, ante su ausencia o limitaciones en la prestación de ellos, lo que contribuye al debilitamiento de la gobernabilidad democrática y la ampliación de la percepción negativa de los inversionistas ante la fragilidad de los procesos por implementar proyectos productivos.

6.3 Avances y Retrocesos en la Búsqueda de un Acuerdo para Establecer Procedimientos de Consulta

Diversas instancias han señalado reiteradamente la necesidad de normar la consulta establecida en el convenio 169 de la OIT. Sin embargo, se debe indicar, que es con la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, de fecha 26 de mayo de 2017, contenida en los expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017, sobre el caso de las hidroeléctricas Oxec y Oxec II, donde dicha corte señala, con preocupación, el hecho de que desde hace 10 años ha exhortado, en diferentes sentencias, al Congreso de la República a decretar la mencionada normativa; sin que hasta ese momento (26-05-17) se haya emitido la misma, y, por tal razón, en la referida sentencia, se conmina a los diputados del Congreso de la República a que, en el plazo de un año, se cumplan con todos los procedimientos legislativos a efecto de asegurar que la aprobación de la ley atinente al derecho de consulta.

Desde el Organismo Ejecutivo, el 18 de julio de 2017, el Presidente de la República, junto al presidente del Congreso de la República, acompañado por la Ministra de Trabajo y Previsión Social, presentaron el documento titulado “Guía Operativa para Efectuar las Consultas Comunitarias a Pueblos Indígenas, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT”, la cual, según el criterio del Ejecutivo tiene como propósito ser de utilidad para llevar a cabo consultas a los pueblos indígenas sobre los proyectos que se impulsen en sus comunidades.

Desde esa perspectiva, el instrumento es una herramienta para el funcionario obligado a llevar a cabo una consulta dentro del marco del convenio 169 de la OIT, a efecto de activar la institucionalidad del Estado, promover la participación de los pueblos indígenas y cumplir con las disposiciones contenidas en el Convenio.

El instrumento fue negociado durante ocho meses de diálogo con líderes comunitarios y dirigido por el Ministerio de Trabajo. La iniciativa de construir de manera participativa una guía operativa para la implementación de la consulta a pueblos indígenas tuvo, como reto inmediato, profundizar el conocimiento del proceso consultivo y asegurar la participación de los pueblos indígenas en su formulación en congruencia con el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.

Para desarrollar los contenidos de la Guía, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se comprometió a crear una unidad rectora que asesorará a los diferentes sectores sobre la consulta.

La guía a la que se viene haciendo referencia se compone de dos partes fundamentales: una primera parte que alude a los estándares básicos para el cumplimiento de la consulta y, la segunda, que desarrolla el procedimiento, propiamente dicho, de ella.

Como ampliación a los aspectos considerados en la primera parte, se debe indicar que en ella se definen los principios, tomados del propio convenio, y, sustantivamente, aborda puntualmente el contenido de las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, la jurisprudencia nacional e internacional, así como recomendaciones de instancias de la Organización de Naciones Unidas y los conocimientos compartidos por los pueblos indígenas en los diálogos impulsados por el Gobierno de la República, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Estos diálogos se realizaron en coordinación y colaboración con el gabinete de pueblos indígenas.

En síntesis, el objetivo de la primera parte de la Guía es proporcionar claridad al marco de los principios y lineamientos contenidos en el Convenio 169 de la OIT; así como el procedimiento establecido por la Corte de Constitucionalidad en la referida sentencia del 26 de mayo de 2017, en consideración a que, según la propia sentencia, el contenido de la misma es aplicable también a todo asunto futuro mientras no se apruebe una ley específica en la materia.

La segunda parte de la Guía establece una serie de pasos y procedimientos que orientan a la entidad promotora obligada a realizar la consulta conforme al Convenio 169 de la OIT e integra los parámetros que han sido fijados por la Corte Constitucionalidad, para lo cual define los roles institucionales para tres tipos de entidades a saber:

1. **Entidad encargada:** a quien le corresponde tomar la decisión sobre la medida administrativa susceptible de afectar directamente derechos reconocidos a los pueblos indígenas.
2. **Entidad asesora:** Es el ente de acompañamiento, asesor, coordinador y articulador interinstitucional para la efectiva implementación de la consulta a los pueblos indígenas. Para efectos de la Guía Operativa, para la implementación de la consulta a pueblos indígenas, será el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
3. **Entidad de asistencia técnica:** Se refiere a entidades a las cuales no les corresponde la decisión administrativa y que, en cada proceso consultivo, se considere que, por su experiencia y naturaleza, debe tener una participación temporal o permanente en el desarrollo de tareas específicas. Por ejemplo, la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala para efectos de interpretación o, bien, de traducción. De igual manera, está el caso del Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Nacional de Estadística y el Registro de Información Catastral, en el ámbito de sus competencias institucionales.

La Guía, en términos del procedimiento consultivo, define 8 pasos a seguir:

- **Paso 1;** denominado etapa preparatoria, cuyo objetivo es determinar la decisión administrativa, en términos de si la medida a implantar es, o no, objeto de consulta de conformidad con los principios y derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Esta la lleva a cabo la entidad encargada.
- **Paso 2;** generación de confianza; es decir se refiere a aquella etapa en la cual se desarrolla la convocatoria al diálogo. El objetivo de esta segunda etapa es establecer una comunicación de buena fe con los pueblos indígenas del área de influencia, a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con el Convenio 169 y apoyarlas en su acreditación para el proceso de consulta.
- **Paso 3:** formulación del plan de consulta; es decir, esta etapa conlleva un proceso de preconsulta, a fin de construir de manera conjunta, con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, en el marco de la flexibilidad, el diseño del plan y definición de los mecanismos mediante los cuales debe realizarse la consulta.
- **Paso 4:** información de la medida a consultar. Establecer su naturaleza, su tamaño, la reversibilidad, el alcance las razones por las que se debe de llevar a cabo el proyecto, la duración, áreas afectar, posibles impactos económicos, sociales, culturales y ambientales; personal que estaría involucrado en la ejecución; y, procedimientos que se lleven a cabo para realizar el proyecto.
- **Paso 5:** análisis de la información, cuyo objetivo es generar las condiciones para que los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, analicen y evalúen las posibles afectaciones de la medida administrativa en el ámbito social, cultural, ambiental y económico.
- **Paso 6:** se refiere concretamente al diálogo intercultural a través de sus instituciones representativas a fin de alcanzar acuerdos en torno a la medida administrativa objeto de consulta.
- **Paso 7:** alude a conclusiones y acuerdos, alcanzados a fin de lograr el consentimiento acerca de la medida propuesta.
- **Paso 8:** definición de garantías de cumplimiento. Su objetivo es establecer las condiciones para verificar el cumplimiento de los acuerdos en su caso y mantener un diálogo permanente de buena fe entre el Estado y los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas.

En consideración al hecho de que ya había transcurrido suficiente tiempo y contando con el contenido de la Guía puesta a disposición del Congreso de la República, el 20 de febrero de 2018, el Procurador de los Derechos Humanos, pidió públicamente al Congreso que se presentara la iniciativa de ley correspondiente a la regulación a las consultas, apuntando que, el mismo, “esté en concordancia con el espíritu del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo y respetar los derechos de los pueblos indígenas cuando legislara la regulación de las consultas comunitarias para el uso de los recursos naturales”.

El proyecto de ley fue presentado el 13 de marzo de 2018 atendiendo lo solicitado por la Corte de Constitucionalidad en términos de que el mismo se articule “a efecto de establecer un procedimiento al Derecho de Consulta, que resulte coordinado con los Pueblos Indígenas, con un sistema eficiente y eficaz y que las disposiciones estén en armonía con la realidad guatemalteca y por supuesto con la normativa legal”. Cabe resaltar que dicho proyecto de ley establece una normativa mediante la cual el Estado tendrá la facultad de decidir qué asuntos son materia de consulta y a quiénes se les debe consultar, en tal sentido, las auto consultas serían ilegales.

No es sino hasta el 22 de octubre de 2019, durante una audiencia pública que la Comisión de Trabajo del Congreso, presidida por Gabriel Heredia junto al diputado Oliverio García Rodas, presentaron nuevamente la iniciativa 5416, Ley de Consulta a Pueblos Indígenas, con la cual se busca reglamentar la implementación de la consulta libre, previa e informada. En esa misma oportunidad autoridades indígenas rechazaron este mecanismo argumentando que nunca se les fue consultado y esto terminaría con la libre autodeterminación de los pueblos.

6.4 Síntesis

Sin duda alguna, para el debido cumplimiento del derecho de consulta resulta fundamental contar con la institucionalidad necesaria, prever los asuntos presupuestarios correspondientes, promover la adecuación institucional del Estado y, sobre todo, descifrar los procedimientos básicos complementarios y flexibles, que permitan la plena participación de los pueblos indígenas.

7 Propuesta de un Sistema Nacional de Servicio Civil

7.1 Antecedentes del Servicio Civil en Guatemala

Las nociones de administración y la burocracia son tan antiguas como la del gobierno mismo, particularmente, porque se trata de una parte cada vez más importante en casi todos los países del mundo.

Los antecedentes de lo que se podría denominar el servicio civil en Guatemala, están marcados más como regulaciones a las relaciones entre el Estado, como patrono, y los servidores públicos. Relaciones que, desde la fundación del Estado de Guatemala, propiamente dicho, hasta 1945 eran reguladas por diferentes leyes; lo que, subsecuentemente, generaba desorden en su aplicación. Especialmente, por no contar con una reglamentación que les garantizara a los servidores públicos un mínimo de derechos y se les asegurara los estímulos que corren paralelo a una sana administración pública y, menos aún, criterios para una aplicación de un fuero laboral específico para este tipo de trabajadores.

Con la emisión de un Código de Trabajo el 8 de febrero de 1947, mediante el Decreto 330 del Congreso de la República,⁵ se abre un período de mayor incertidumbre para los servidores públicos por cuanto que este cuerpo normativo no especifica nada respecto de la administración del recurso humano al servicio del Estado, lo que da lugar a la ausencia de protección, así como al disfrute de las prerrogativas que otorga ese cuerpo normativo.

Derivado de lo anterior, entre 1955 y 1965, se establecieron los siguientes mecanismos institucionales a fin de atender lo relativo a la temática que se viene abordando; sin consolidar un cuerpo normativo que sirva de base para el establecimiento de un sistema de servicio civil en Guatemala, en los siguientes términos:

- i. El 15 de febrero de 1955 se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos, cuyo fin último lo constituía la posibilidad de emitir un Estatuto del Servicio Civil.
- ii. En 1956 se emite el primer instrumento que intentó regular las relaciones entre el Estado, como patrono y sus trabajadores, denominado Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Dado su carácter provisional, sus alcances fueron limitados, habida cuenta que se debió establecer un macrosistema técnico de administración de personal.
- iii. Una vez puesto en vigencia el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, a partir del 1 de mayo de 1967, se establece el Departamento Nacional de Personal, entidad de la que dependían las oficinas de personal de los distintos ministerios de Estado. Cabe destacar que este Departamento elaboró un estudio de carácter técnico-financiero que sirvió de base para la adopción del

⁵ El 29 de abril de 1961 el Congreso de la República emitió el Decreto 1441, mediante el cual se le introdujeron reformas al citado Decreto 330. El texto con dichas reformas es el cuerpo normativo vigente hoy en día.

Sistema de Clasificación de Puestos y de Selección de Personal; lo que se constituye en un primer esfuerzo por delinear los elementos primarios de un macrosistema de servicio civil en el país.

- iv. El Departamento Nacional de Personal fue sustituido por el Departamento de Servicio Civil (15 de enero de 1958), asignándole a esta nueva dependencia la elaboración de estudios a fin de adoptar un Plan de Clasificación de Puestos.
- v. El 15 de septiembre de 1965, una Asamblea Nacional Constituyente decreta una nueva Constitución Política de la República de Guatemala, la cual recoge, en su **capítulo IV De los trabajadores del Estado**, 6 artículos (del 117 al 122) que plantean normas atinentes a la materia; particularmente el artículo 120, el cual manda que “La Ley de Servicio Civil establecerá un sistema técnico, armónico, eficiente y dinámico de la administración pública y su aplicación se hará en forma progresiva”.
- vi. Aun y cuando el texto constitucional indicó la naturaleza de la Ley de Servicio Civil, los tiempos políticos y la historia, señalan que no fue sino hasta dos años después (1967) que se instaló una comisión bipartita, conformada por representantes de los organismos Ejecutivo y Legislativo, con el propósito de construir, conjuntamente, un proyecto de ley de esta materia.
- vii. El Congreso de la República de Guatemala, mediante Decreto número 1748, de fecha 2 de mayo de 1968 emitió la Ley de Servicio Civil, el cual cobró vigencia el 1 de enero de 1969.

Derivado de lo expuesto a manera de antecedentes, se puede colegir que del momento desde que el Estado de Guatemala desarrolla elementos normativos a fin de regular las relaciones laborales, sistemáticas y en un solo cuerpo legal (Código de Trabajo), hubo necesidad de que transcurrieran 24 años a fin de desarrollar un cuerpo legal específico para atender las relaciones del Estado como patrono y sus empleados.

Evidentemente, de cara a los antecedentes, resulta imprescindible que se considere el alto grado de inestabilidad política que, durante casi un cuarto de siglo, el Estado de Guatemala vivió a tal extremo que, durante el mismo, conoció tres cuerpos constitucionales (1945, 1956 y 1965) hasta llegar al texto vigente hoy en día (1985). Aspectos que, sin duda, tendrían una alta incidencia en las características de la configuración del cuerpo burocrático guatemalteco.

No menos importante es la consideración acerca de que, durante los últimos 50 años, ha estado vigente el Decreto 1748 Ley de Servicio Civil como cuerpo legal que sirve de base para el establecimiento del sistema de servicio civil. Sin embargo, tal y como ocurre con otras materias que se consideran en cuerpos legales, existe una enorme distancia entre el derecho vigente y el derecho positivo, o dicho en términos de la filosofía del derecho, entre el deber ser y el ser.

En otras palabras, en estos 50 años no se ha avanzado en la consolidación del sistema, dado que, cual esquema pétreo, se cuenta con el conjunto de normas, mas no se articulan del todo con la existencia de una planificación que establezca que debe ejecutar el cuerpo burocrático y que esa planificación alinee los objetivos de la organización con los del recurso humano. Lo anterior, es lo que debe imprimir las características de la administración pública central y, en secuencia, debería crear condiciones para dos elementos centrales del sistema: a) la forma como se gestionan los recursos humanos y, b) los perfiles del recurso humano, con énfasis en quienes coordinan la ejecución las acciones del aparato burocrático.

Figura 1.

ELEMENTOS CENTRALES DE UN SISTEMA DE SERVICIO CIVIL



Fuente: Elaboración propia.

7.2 La Importancia del Servicio Civil para el Desarrollo de Capacidades Estatales

El sistema de servicio civil de un país es clave para la implementación de las decisiones que toman sus autoridades, legítimamente electas, mediante los mecanismos propios de los regímenes políticos democráticos. Estas decisiones, en términos de hacer o no hacer respecto del futuro de un país, deben estar bien diseñadas para que, dicho futuro, sea promisorio. Dicho de otra manera, se trata del diseño de políticas públicas como planos para el arribo a puntos previamente definidos.

Es en este último punto, donde alcanza su nivel de importancia la correcta organización del servicio civil en un país y, ese sentido de corrección es lo que se espera funcione

correctamente: **el sistema de servicio civil profesional**. En otros términos, una burocracia que funciona adecuadamente ayuda a evitar la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos e implica con freno a la arbitrariedad.

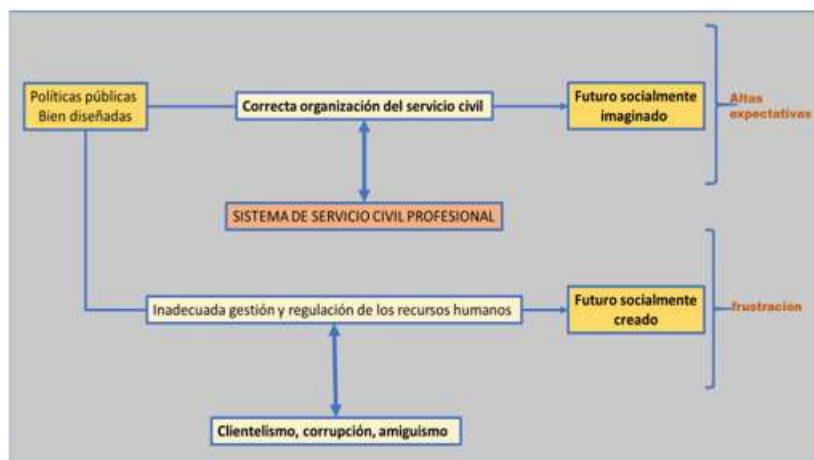
Por el contrario, una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos, en el ámbito estatal, conduce a un típico desencanto y frustración en la ciudadanía por el tipo de administración de los bienes públicos. Específicamente porque dicha gestión inadecuada tiene como bases fenómenos perniciosos tales como el clientelismo, corrupción, amiguismo o, lo que en última instancia pesa más en términos de la opinión pública, el peso excesivo de los recursos invertidos en recursos humanos sobre la economía de un país.

De lo expuesto, se colige que, cuando prevalece una inadecuada gestión de los recursos humanos en el ámbito estatal, deviene un hecho sensible como lo es que las políticas públicas reflejan los intereses de los funcionarios más que las demandas de la sociedad.

Como se puede apreciar en la Figura 2, la correlación entre unas políticas públicas bien diseñadas y una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dará como resultado niveles altos de frustración en la sociedad en general, por el no alcance de los objetivos previstos en las políticas así definidas.

Figura 2.

RESULTADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BIEN DISEÑADAS Y UNA INADECUADA GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS



Fuente: Elaboración propia.

Del contenido que expresa la Figura 2, también se deriva una cuestión crucial para apreciar la importancia del servicio civil con respecto al desarrollo de capacidades estatales como lo es el funcionamiento del sistema político en su conjunto. En otras palabras, la capacidad que pueda mostrar el aparato estatal en la implementación de las decisiones políticas que se toman en el sistema político como tal, dado que dicho proceso depende de la organización de lo siguiente: a) nivel de organización de un gobierno; b) sus prioridades políticas; c) la planificación de las decisiones; y, d) las formas institucionales y legales subyacentes.

Se pone el énfasis en el sistema político, particularmente, en los 2 primeros elementos señalados en el párrafo anterior, tomando en cuenta que una vez un nuevo equipo de gobierno accede al ejercicio del poder bajo las reglas electorales establecidas, para implementar sus propios objetivos, se encuentra con una institucionalidad estatal preexistente. Lo ideal sería que esta burocracia estuviese establecida bajo parámetros de servicio civil por mérito, no permeada por prácticas clientelares, tomando en cuenta que el servicio civil puede desvirtuar el ejercicio democrático si no opera subordinado a la dirección política y si no se expresa con imparcialidad y objetividad como garantía del interés general y de la continuidad de las funciones públicas.

Caso contrario, cuando el servicio civil esta permeado por las prácticas clientelares, corrupción, y amiguismo, que conlleva unas implicaciones en la forma de hacer gobierno y que, subsecuentemente, se manifiesta en los altos niveles de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

Para el caso guatemalteco la implementación del sistema de servicio civil adquiere relevancia capital a fin de transitar de un sistema altamente permeado por el clientelismo político, que lo hace inestable, hacia un servicio civil por mérito que garantice altos niveles de eficiencia institucional y una mejora ostensible en los índices de productividad, como se puede apreciar en la figura siguiente:

Figura 3.

EFFECTOS BUROCRACIA ESTABLECIDA POR MÉRITOS



Fuente: Elaboración propia.

Consideración aparte lo constituye el fortalecimiento del servicio civil de una perspectiva que considera la relación ética y responsabilidad en la administración pública; a fin de superar las perspectivas legalistas que se atienen a las reformas legislativas que sólo se preocupan de las cualidades técnicas, sus métodos de selección, su forma de designación y, una alta y razonable, preocupación con relación al papel que corresponde al funcionario profesional y al personal político de confianza.

Es decir, para avizorar una administración pública de nuevo cuño, es imprescindible analizar y repensar los principios burocráticos, organizativos y de control. Sin embargo, también lo es avanzar más allá de las reformas legislativas, haciendo uso de herramientas sociales como el diálogo y el consenso para definir las características de este cuerpo social que atiende la administración de los bienes públicos.

7.3 El Servicio Civil en Guatemala: ¿Reformas a la Ley o el Desarrollo de un Sistema de Servicio Civil?

A primera vista pareciera que el abordaje de la pregunta dará como resultado la inclinación hacia un proceso mediante el cual, como punto de partida, se debería de llevar a cabo las

reformas legales y que, ello, conduciría indefectiblemente a la consolidación del sistema de servicio civil. Sin embargo, dicho argumento queda endeble si se considera lo siguiente:

- i. Cualquier reforma a la Ley de Servicio Civil atendería situaciones propias del corto plazo cayendo en una especie de “inmediatismo” tal que daría lugar a un reforzamiento de la vieja práctica de tener un “buen” derecho vigente, pero no un derecho positivo, lo que, dicho de otra manera, se refuerza con una práctica que tiende a “encontrar” la salida a las exigencias de la o las normas.⁶
- ii. Mas allá de una posible reforma a la Ley de Servicio Civil, resulta evidente que el sistema, como tal, adolece actualmente de un defecto que, para su superación, conlleva aparejadas una serie de reformas, particularmente, en el contexto amplio de lo que se puede denominar la reforma del Estado. Esto se refiere al hecho de que el acceso al sistema (actualmente, como desde siempre) se hace gracias a prácticas clientelares o por amiguismo, la mayor de las veces como pago por favores en campañas políticas.
- iii. A lo anterior, se debe sumar que, una vez dentro del sistema, no se tiene una perspectiva clara acerca de la posibilidad de hacer una carrera administrativa considerando la máxima flexibilidad con la que se aplican los métodos definidos en la ley respecto de la evaluación de desempeño a la que todos los servidores públicos deben estar sujetos. De esa cuenta, una alternativa basada en la reforma legislativa, por sí misma, no resolvería añejos asuntos.

De las apreciaciones descritas anteriormente, se infiere que un proceso de consolidación del sistema de servicio civil en Guatemala pasa por el diseño y puesta en práctica de un proceso estructurado que, con suma puntualidad, contemple:

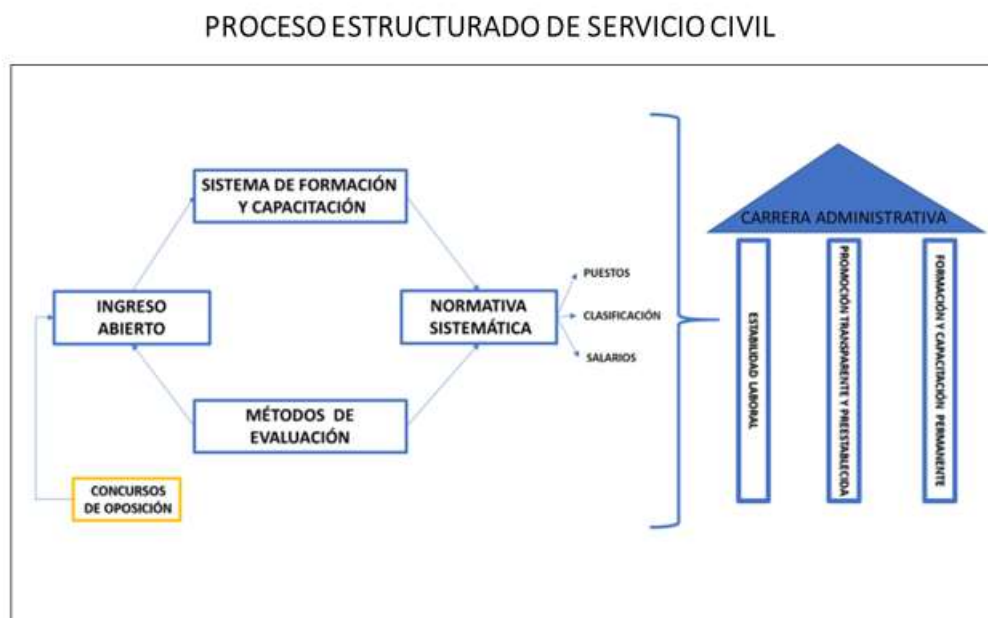
- i. Un mecanismo de ingreso al sistema de carácter abierto, cumpliendo con los requisitos propios de los concursos de oposición a fin de que el mérito sea el eje central sobre el cual giren dichos procesos. Ello implica cerrar, de una vez por todas, la ruta del clientelismo y favoritismo político.
- ii. Desarrollo de un conjunto normativo sistemático que defina con claridad y suficiencia:
 - a. Puestos definidos con claridad, con el objetivo de superar las deficiencias actuales: temporales, fijos, exentos (en sus versiones de confianza y ejecutivos).
 - b. Clasificaciones claras.
 - c. Salarios, siguiendo la lógica de la carrera administrativa y cumplimiento de las evaluaciones.
- iii. Lo anterior debe estar soportado por dos elementos sustantivos, tales como:

⁶ El aforismo popular le llama a este procedimiento “Hecha la Ley, hecha la trampa”.

- a. Métodos de evaluación puestos en práctica con la rigurosidad del caso.
 - b. Un sistema de formación y capacitación que atienda las especificidades de los servicios que preste cada una de las instituciones que conforman el denominado sector público.
- iv. Subsecuentemente, sobre la base de lo descrito anteriormente, se debe constituir los pilares de una real carrera administrativa:
- a. Estabilidad laboral.
 - b. Promoción transparente y preestablecida.
 - c. Formación y capacitación permanente, conforme a la naturaleza y característica de los servicios que se prestan.

Gráficamente lo planteado se expresa de la siguiente manera:

Figura 4.



Fuente: Elaboración propia con base en las propuestas de: a) Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo -ATAL- (2012); b) Centro de Investigaciones Económicas y Sociales -CIEN- (2013); y, c) Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- (agosto 2019).

En términos generales, la aspiración está centrada en priorizar la consolidación del sistema de servicio civil; partiendo de la puesta en práctica de lo ya establecido en la actual legislación respecto de los concursos de oposición a fin garantizar una mejora de la calidad del servicio

público y, evolutivamente, llevar a cabo los procesos de concertación necesarios a fin de consolidar propuestas de reforma legal con visión de largo plazo.

8. Propuesta para implementación e inversión en un Plan Nacional de Mejora de la Infraestructura Productiva.

8.1 El Lugar de la Infraestructura en el Desarrollo de un País

Al hacer referencia a la infraestructura y, particularmente, la infraestructura económica, se alude al conjunto, físico y material, representado por las obras de las vías de comunicación y del desarrollo urbano y rural, tales como:

- i. Puertos
- ii. Transporte fluvial
- iii. Riego
- iv. Telecomunicaciones
- v. Centros de acopio y mercadeo
- vi. Programas de energía
- vii. Transporte vial: red fundamental
- viii. Transporte vial: caminos vecinales
- ix. Viabilidad urbana

Aunque Guatemala ha realizado avances considerables en alcanzar una estabilidad macroeconómica, el crecimiento promedio real del PIB del 3.75 %, registrado en la década pasada, resultó insuficiente para sacar de la pobreza a su población. De esa cuenta, resulta fundamental que se acelere el crecimiento económico para reducir en forma permanente los niveles de pobreza y, particularmente de desnutrición que afectan a su población.

Hoy las inversiones efectuadas en esta materia se quedan sumamente cortas en relación con el tamaño de las necesidades de infraestructura productiva, así como de los servicios que de ella devienen; contrario a lo que ocurre en otros países de América Latina y del Caribe: Panamá, por ejemplo.

En ese sentido una política pública de desarrollo para ser considerada como tal, debe tener en cuenta que en el mundo de hoy y, en la mayoría de los casos, el crecimiento económico de un país, tal como el nuestro, está orientado hacia el exterior. De ahí que la inexistencia, obsolescencia o precariedad de la infraestructura productiva se constituye en un obstáculo de gran magnitud para la implementación eficaz de políticas de desarrollo como mecanismo para la consecución de tasas de crecimiento económico que den lugar a la superación de las prevalecientes hoy en día en nuestro país.

Dicho de otra manera, se trata de satisfacer las necesidades de servicios de infraestructura de los agentes económicos y de los ciudadanos en general a través de infraestructura básica; pero, hay que subrayar, con estándares tecnológicos internacionales y, sobre todo, aspirar a

un máximo de cobertura de todos los territorios que conforman la unidad geográfica del país a fin de desarrollar ventajas competitivas y un mayor grado de especialización productiva.

De esa cuenta, el abordaje de esta temática, por parte de una entidad como el Consejo Económico y Social de Guatemala, es sustantivo por cuanto que la materia misma se constituye en elemento central del sistema económico que vincula dos ámbitos de suma importancia: el espacio geográfico – económico al interior del país y con sus mercados, hacia afuera. Es decir, la economía de un país como Guatemala, requiere de una sustantiva red de infraestructura de comunicación, energía y de transporte bien desarrollados para expandir el mercado interno y competir internacionalmente.

Por lo que es evidente que Guatemala necesita de una mayor inversión en infraestructura del tipo descrito a fin de garantizar una mayor rentabilidad tanto en términos de crecimiento, como en la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso; tal como lo han recomendado organismos internacionales. Sin embargo, no sólo se trata de inversión que refresque los procesos productivos, sino que debe ir acompañada de elementos que conlleven innovación, amplios procesos de reconocimiento del emprendimiento y de altos niveles de productividad, las que apuntalen las bases y estructuras físicas del país iluminadas desde una visión y objetivos nacionales que den lugar a un proceso de crecimiento sostenido tal y como se describe en la figura 5:

Figura 5.

CRECIMIENTO ECONÓMICO BASADO EN VISIÓN Y OBJETIVOS DE ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

8.2 Las Brechas en Infraestructura Productiva y la Situación del País

Actualmente, el potencial de crecimiento de Guatemala se ve limitado por la infraestructura con que cuenta, lo que también se constituye en uno de los principales impedimentos para la integración y el comercio regional, debido a que las empresas privadas han tenido dificultades para transportar sus mercaderías a las fronteras, puertos y aeropuertos, lo que define brechas que deben ser subsanadas.

De acuerdo con los datos que ha consolidado la ANADIE, por ejemplo, demuestran que, el costo de flete de un contenedor de cuarenta y cuatro pies entre ciudad de Guatemala y cualquiera de las fronteras que el país tiene con México (1,200 Kms.), es de \$ 3,635; en tanto que, haciendo una comparación, un flete entre México y Shanghái tiene un costo de 2,600 dólares, cubriendo una distancia de 12,900 kilómetros. Lo anterior, entre otras razones, radica en que para cubrir el tramo de 1200 kilómetros entre las ciudades de Guatemala y México el flete consume 4 días, distribuidos de la siguiente manera: 1 día de recorrido de ciudad de Guatemala hacia la frontera con el vecino país; 2 días para el agotamiento de la logística del cruce de la frontera; y, 1 día de curso entre la frontera de ambos países y la ciudad de México.

A lo anterior se debe sumar, según la misma fuente, que desde hace 22 años la infraestructura ferroviaria dejó de funcionar por falta de inversiones en ella. Por tanto, no existe infraestructura de este tipo en el país que genere conectividad de carga comercial entre Guatemala con México y Centroamérica.

Con relación a la conectividad aérea, ANADIE señala que Guatemala ocupa la cuarta posición a nivel centroamericano en este tipo de conectividad, siendo el país de la región con mayor población y PIB.

Por el lado de la infraestructura portuaria, ANADIE ha establecido que para completar el proceso de carga y descarga en las terminales portuarias del país, estas operaciones requieren de 5 días de espera. Esta situación, según la misma fuente, hace que las exportaciones estén migrando de Guatemala hacia puertos más eficientes.

En cuanto al transporte público, se ha establecido que un ciudadano que vive en la periferia de la Ciudad Capital necesita 3 horas para desplazarse desde y hacia su trabajo en la urbe y que, para ello, requiere de 14 quetzales, como gasto promedio en este tipo de transporte para desplazarse hacia y desde su trabajo en un radio de 12 kilómetros del lugar de trabajo.

A todo lo anterior, hay que sumar dos asuntos cruciales que se derivan de la situación en que se encuentra la infraestructura vial en el país: por un lado, el promedio de velocidad de la circulación en las carreteras de 37 kilómetros por hora, como consecuencia del mal estado de las mismas y el tráfico que eso conlleva; lo que, a su vez, provoca un incremento del 25 por ciento en el gasto de la carga comercial, según ANADIE.

En relación al riego, resulta inevitable aludir a la situación de los recursos hídricos a nivel nacional, los que han sufrido una merma de los caudales, producto de la disminución de la recarga hídrica de las fuentes subterráneas, así como por la disminución de caudales de

fuentes superficiales; a lo que se debe agregar el lamentable hecho de que las fuentes disponibles se encuentran altamente contaminadas por aguas residuales y restos derivados de los insumos químicos utilizados en la agricultura. En términos porcentuales, un dato penoso lo constituye el hecho de que solo el 29 % de las áreas agrícolas con alta necesidad de riego, cuentan con agua.

Frente a este panorama, se debe tomar en cuenta que el país carece de un régimen jurídico coherente con el mandato constitucional que regule los derechos de propiedad y aprovechamiento, en general, del agua.

En ese mismo orden de ideas, a nivel territorial, se debe señalar que los gobiernos municipales no poseen un mandato explícito para regular, particularmente, los derechos de uso del aprovechamiento del vital líquido.

Al adolecer de marco jurídico, corre paralelo la inexistencia de una institucionalidad a manera de autoridad en torno al riego, como instrumento de apoyo a la ejecución de políticas públicas en materia de disminución de desnutrición crónica infantil.

En síntesis, dos factores se conjugan para que el país tenga la brecha que muestra en cuanto a las características de la infraestructura productiva. Por un lado, la economía sufre un estancamiento, lo cual hace que la población, en términos de poder adquisitivo, permanezca igual que hace 20 o 30 años; cayendo dentro lo que se ha denominado *crisis sociales debidas al crecimiento sin redistribución* y, por otro, frente a ello, el Estado ha carecido de políticas consistentes en esta materia. Claro ejemplo lo constituye el deterioro del sistema carretero que el país conoce desde el año 2014, lo que se ha visto agravado por el deterioro de la estabilidad política y desmedro de la confianza, lo que ha impactado de manera directa en la producción nacional.

El cierre de estas y otras brechas conlleva la necesidad de potenciar todas nuestras capacidades productivas a fin de mejorar la calidad de vida de la población en una combinación entre sostenibilidad y competitividad hacia el desarrollo económico. Lo que es lo mismo, la mejora de las redes de infraestructura, soportan una gran cantidad de actividades económicas, políticas y sociales.

Figura 6.

POTENCIAR CAPACIDADES PRODUCTIVAS PARA EL CIERRE DE BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: Elaboración propia.

Como bien señalan Rozas y Sánchez⁷ que, en sentido amplio, la discusión de los problemas de infraestructura incluye aspectos tan diversos como los institucionales, regulatorios y las políticas de prestación de servicios, sean estos de infraestructura, privados o de interés público; en consideración a que el aspecto más relevante del desarrollo de la infraestructura es su aporte a la articulación de la estructura económica de un país, lo que deja en evidencia una relación directa entre diseño territorial y organización de la producción y de sistemas de distribución, así como la disposición de la infraestructura en el espacio nacional y, a la vez, se constituye en un requisito imprescindible para la conectividad internacional del país y su economía.

8.2 Ley de Alianzas público-privadas y el surgimiento de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica -ANADIE-

La ANADIE es una entidad descentralizada y con patrimonio propio creada con el objetivo de elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el desarrollo de contratos bajo la modalidad de Alianzas Público-Privadas (APP) para las instituciones públicas de Guatemala. Creada en el marco de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Decreto 16-2010) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 360-2011).

⁷ Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez. Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico: relación conceptual. CEPAL. Santiago de Chile, octubre de 2014. P. 10

Dicha legislación promueve, con transparencia, proyectos de inversión en carreteras, generación y distribución de energía eléctrica, puertos, aeropuertos y otras obras, que son necesarias para el desarrollo del país.

En su marco de acción, la Agencia desarrolla la planeación, estudios, estructuración, licitación, contratación, administración y fiscalización de contratos bajo la modalidad de alianzas público-privadas en coordinación con la institución contratante del Estado.

La cartera actual de proyectos de ANADIE está conformada por: Autopista Escuintla Puerto Quetzal, Modernización del Aeropuerto Internacional la Aurora, Metro Riel, Vía Exprés Nororiente, Puerto Seco Intermodal Tecún Umán II y Centro Administrativo del Estado -CAE-.

Con la primera generación de proyectos bajo el modelo APP, el Estado de Guatemala busca atraer una inversión estimada de USD 1,510 millones. Se debe destacar que, en el proyecto de presupuesto de la nación para el año 2020, esta cantidad aparece asignada a ANADIE. Hecho significativo por cuanto es un claro mensaje, desde el Ejecutivo, acerca de la voluntad por que la cartera de proyectos de la Entidad pueda concretarse.

8.3 Iniciativa 5431, Ley General de Infraestructura Vial

Esta iniciativa de ley surgió en el Encuentro Nacional de Empresarios en 2017 y, luego de una mesa técnica en el Congreso de la República, logró dictamen favorable el 17 de diciembre de 2018. Con su aprobación, se busca generar un nuevo modelo para la construcción de carreteras en el país.

FUNDESA, al presentar la propuesta, señaló que Guatemala es de los países en el mundo que menos invierte en infraestructura vial, con solo un 1.08 por ciento de PIB.

La normativa incluye la creación de la Superintendencia de Infraestructura Vial, denominada SIVIAL, que se encargaría de otorgar contratos a empresas para la construcción de carreteras, sin restarle autoridad al Ministerio de Comunicaciones.

Además, desaparecería la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), y la Dirección General de Caminos quedaría como una dependencia encargada de atender las carreteras, pero en caso de emergencias. Se busca que el Estado mantenga la rectoría de los proyectos carreteros, pero una empresa contratada sería la encargada de la gestión de los activos.

8.4 Plan Macro-Estratégico de Infraestructura. Perfil de Infraestructura en Guatemala para la Competitividad de las Ciudades Intermedias.

El plan tiene las siguientes características:

- a. Este plan se elaboró bajo la coordinación de FUNDESA, presentado en enero de 2019.
- b. El plan es un instrumento de planificación estratégica, articulador entre planes y políticas nacionales que abordan el tema de infraestructura y entre las políticas de Estado y el Desarrollo Territorial.

- c. Busca promover infraestructura vial para la competitividad, entendida como aquella “que maximiza la productividad en un territorio, potencializa los recursos invertidos y atrae inversión con el objetivo de generar prosperidad a los ciudadanos; se evalúa a través de la Formación Bruta de Capital (Pública y Privada)”.
- d. Se propone, como objetivo, “ser un punto de partida para resolver y articular las necesidades de infraestructura a nivel nacional, regional y local”.
- e. Aborda el tema de la infraestructura desde la perspectiva de 6 componentes: i) servicios domiciliarios; ii) desarrollo urbano; iii) mitigación de riesgos; iv) fomento productivo; v) movilidad interna; y, vi) participación social.
- f. Define 5 principios rectores: estado de derecho, competencias, eficiencia, subsidiariedad, participación social, certeza / marco jurídico / institucionalidad, participación sectorial en inversiones, planificación estratégica / transparencia, acceso a oportunidades / facilitar el desarrollo, desarrollo desde lo local / auditoría social.
- g. Delimita como campo de acción 10 territorios.

8.5 Conclusión

Resulta fácil colegir que los avances en esta materia se quedan en el ámbito de la planificación y un atisbo de compromiso en la dotación de recursos a la cartera de proyectos de ANADIE, los cuales penden de la aprobación o no del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020.

Lo que no debe de perderse de vista es el abordaje y puesta en práctica de una propuesta para la implementación e inversión en un Plan Nacional de Mejora de la Infraestructura Productiva donde se estaría garantizando tres tipos de efectos sobre el producto agregado de las inversiones que se realicen en el sector infraestructura productiva y conexos como lo proponen Rozas y Sánchez:

- a. La infraestructura contribuye como producto final directamente a la formación de PIB, mediante la producción de servicios de transporte, de abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, de saneamiento y telecomunicaciones.
- b. Las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el nivel de inversión agregado a la economía, acelerando el crecimiento a largo plazo.
- c. Las inversiones en infraestructura influyen indirectamente en la productividad del resto de los insumos en el proceso productivo y de las empresas. En el caso de los factores productivos, la tierra, el trabajo y el capital físico aumentan su productividad con este tipo de inversiones, las que facilitan el transporte de los bienes e insumos intermedios o la provisión de los de los servicios.

9 Importancia de Retomar el Pacto Fiscal

Uno de los aspectos cruciales en el devenir social, político y económico de Guatemala, se centra en la denominada hacienda pública; la cual está destinada a reflexionar, discutir y debatir su importancia. Vale la pena analizarla desde sus diferentes ángulos, tomando en cuenta el cambiante entorno que en estos últimos años ha modificado profundamente el entorno internacional, así como el contexto nacional.

La hacienda pública, como concepto, va más allá de la discusión sobre las finanzas públicas e, igualmente, integra todo lo relativo a la cuestión tributaria. La hacienda pública plantea una visión integral, que involucra tanto el ejercicio de la recaudación, como el ejercicio de la presupuestación, pero involucra a los distintos actores que guardan relación con ambos.

En estos términos, la cuestión de la tributación o la recaudación implica reconocer cuál es el estado real de dicha problemática, cuánto se ha avanzado desde la constitución de la SAT (1998), cuáles han sido los avances, los retrocesos y los logros que se pueden considerar después de más de dos décadas de funcionamiento.

En esta discusión se requiere verificar, ¿cuál es el estado de situación de la estructura tributaria del país? ¿Cómo se ha ido conformando y, si en la actualidad, la misma responde a dinámica económica? Y, ¿cómo se distribuye entre todos los contribuyentes? Al analizar su composición, es necesario discutir el tipo de impuestos que prevalecen, ¿Cuáles, de todos los que existen, deben ser revisados en función de la modernidad actual? ¿Cuáles son sujetos de mejorarse? ¿Cuáles deberían de existir o cuáles genera impactos difusos o perversos en el tejido económico y el grupo de contribuyentes?

Adicionalmente, es necesario el proceso que engarza la tributación con la presupuestación, en un primer momento, puesto que la primera incide directamente sobre la segunda, debido a que provee de los fondos de liquidez que el Ministerio de Finanzas necesita; destacando y analizando ¿cómo se encuentra esa relación? ¿Cuál es la temporalidad o “*timing*” en este proceso? ¿Cómo incide la tributación en el flujo de caja del Ministerio de Finanzas? ¿Se puede mejorar? O, ¿necesita arreglos que favorezcan este proceso?

En un segundo momento, se necesita reconocer cuál es el estado de la presupuestación, en tanto la misma define los procesos de asignación, distribución y redistribución; es decir, qué sentido tiene el proceso de proyecto de presupuesto, ¿cuán independiente es este proceso de los grupos de interés? ¿Cuál es la intencionalidad del Ministerio de Finanzas en términos de la redistribución para la población?

Por otra parte, y tal vez uno de los aspectos más importantes, se refiere a la dotación de bienes o servicios públicos para la población. Ello implica reconocer que la herramienta de redistribución, por excelencia, es el gasto público, principalmente en una sociedad en donde las carencias o desigualdades sociales son extremadamente manifiestas.

En este sentido, es necesario rediscutir el estado de situación de los bienes públicos de salud, educación, seguridad social, seguridad ciudadana y las denominadas Necesidades de Bienes Insatisfechas (NBI).

La hacienda pública debe visualizarse desde una perspectiva estructural, en tanto su trascendencia es fundamental para el país en el mediano y largo plazo, así como demanda que la nueva propuesta contenga un enfoque integral que implica analizar no sólo la problemática de la tributación, sino también considere las cuestiones relativas a la redistribución, asignación y estabilización, como ejes fundamentales de la política fiscal y que se discuta la pertinencia del gasto de largo plazo y lo concerniente a la calidad del gasto público. Más allá de estos aspectos, también es conveniente la discusión sobre la gestión financiera de los presupuestos de gobierno, pues muchos de los problemas se centran en aspectos propios de dicha gestión financiera.

Este documento representa un estudio exploratorio sobre Hacienda Pública, en la cual se hace un recorrido sobre los distintos componentes de la misma, para luego trabajar en cada uno de ellos.

Para tal efecto, en la primera parte, se hace un desglose sobre el estado actual de las finanzas públicas, como parte de la Hacienda Pública, puesto que esto permite precisar aquellos elementos que son claves para hacer planteamientos prospectivos, en términos de intervenciones futuras que permitan una nueva plataforma para la hacienda pública en general.

9.1 El Actual Estado de Situación de las Finanzas Públicas en General

Guatemala es un país que ha venido acumulando en el tiempo distintas carencias, diferencias y desigualdades, principalmente, en materia social. Tal situación ha sido un proceso continuo que ha evidenciado una notoria dificultad por parte de los distintos regímenes de gobierno para el manejo de dichas carencias, pero principalmente, enorme incapacidad para buscar erradicarlas o, bien, el desarrollo de una política pública de largo plazo que apunte a una reducción paulatina y consistente de los problemas.

Además, al problema de gestión y de decisión política, se suma una insuficiencia estructural de fondos para la dotación financiera de los distintos ministerios, secretarías y programas respectivos; con lo cual, las asignaciones, fuera de que son menores a las necesidades existentes, no representan montos que aseguren o provean condiciones para hacer del gasto público un instrumento verdadero de redistribución.

Igualmente, se han identificado asignaciones que no guardan relación directa con la inversión o, bien, con la potencialidad de generar cambios en el tejido social; así como existen otras que responden a criterios y porcentajes establecidos en la Constitución Política de Guatemala que genera enormes rigideces en el proceso de asignación y distribución.

Los factores mencionados anteriormente se conjugan configurando un conjunto de características de las finanzas públicas que se desglosan a continuación:

9.1.1 Visión de Coyuntura con Respecto a Perspectiva Estratégica

El resultado de las negociaciones, con respecto de cada presupuesto anual, no se hace desde una perspectiva estratégica; sino, al contrario, prevalecen posturas rígidas, con respecto de determinadas asignaciones, lo cual hace difícil modificar las mismas, buscando una mayor profundidad en el trabajo de ministerios y secretarías.

Además, la estructura presupuestaria no se ha discutido durante décadas, pero, en esencia, es la misma que prevalece desde hace más de cincuenta años. Así como tuvo una visión de ordenamiento y programación, también tuvo su etapa contrainsurgente y en medio de estas dos condiciones, se insertó en la dinámica de la democracia, a partir de 1986, sin cambios o modificaciones serias.

Por otra parte, en Guatemala la cuestión tributaria se ha concentrado en resolver las limitaciones financieras de cada régimen, por medio de la introducción de reformas tributarias, pero las mismas han tendido a ser modificaciones que permiten atender las carencias de recursos para cada gobierno, pero muy poco planteando transformaciones tributarias que apunten al largo plazo.

Así, por ejemplo, cada régimen de gobierno ha impulsado su propia reforma tributaria; las mismas de diferente calado y tocando distintos tipos de impuestos. Sin embargo, ninguna ha planteado una reforma gradual, que sea acumulativa en términos de tributación e, igualmente, sin definir un tributo que se convierta en el centro de la tributación, así como modificando la orientación de la estructura tributaria y otorgándole mayor progresividad.

Durante el período democrático, los dos únicos regímenes que no impulsaron alguna reforma tributaria fueron los de Álvaro Colom y Jimmy Morales. Es necesario subrayar que, incluso, la reforma tributaria del 2012 no tuvo resultados positivos en el mediano y largo plazo, por la improvisación de la misma.

El crecimiento de la deuda pública, también, es otro de los rasgos característicos de la coyuntura; lo cual soslaya una visión más crítica de la deuda, principalmente, la deuda interna que poco a poco ha crecido y se ha incrementado considerablemente el servicio de la deuda, con lo cual, incluso, una de las asignaciones más altas del presupuesto del Estado es dicho servicio de la deuda.

9.1.2 Bajo Peso Relativo del Gasto Público sobre el PIB

A pesar de que la tributación ha mejorado considerablemente durante los últimos años y el gasto público también se ha incrementado notablemente, todavía el peso porcentual del gasto público, con respecto del PIB, se estima bastante bajo; principalmente durante el quinquenio de 2012 a 2017, tal como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 1. Guatemala: Gasto Público con Respecto del PIB

Porcentajes										
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
13.6	14.2	14.5	14.4	14.0	13.8	13.4	12.8	12.6	12.1	13.54

Fuente: Elaboración propia con datos del ICEFI.

Esta situación contrasta grandemente, en cuanto la relación del crecimiento en tasas de variación anual entre el gasto –sus componentes de funcionamiento y capital-, la deuda pública y la tributación, tal como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 2. Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda y Tributación

Tasas de Variación Anual					
Años	Gasto Total	Gasto Funcionamiento	Gasto Inversión	Servicio de la Deuda	Tributación
2008	0	0	0	0	0
2009	8.31%	14.84%	-5.09%	2.81%	-2.66%
2010	-0.60%	-4.63%	9.41%	2.62%	9.42%
2011	10.56%	12.05%	7.34%	25.23%	16.11%
2012	2.63%	8.97%	-11.71%	-4.66%	5.26%
2013	4.87%	7.44%	-2.29%	7.04%	7.73%
2014	4.90%	4.88%	4.98%	-0.08%	6.54%
2015	-4.11%	1.84%	-22.35%	14.55%	2.18%
2016	6.45%	6.51%	6.19%	1.11%	3.88%
2017	17.23%	15.53%	24.09%	15.52%	4.85%
2018	14.16%	9.84%	30.38%	1.26%	4.63%
Promedio	6.44%	7.73%	4.10%	6.54%	5.79%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

El servicio de la deuda crece, en promedio, arriba de la tasa del gasto total. Un crecimiento similar, en cuanto el pago del servicio de la deuda, por lo que el gasto total crece en promedio en la serie en 6.44%, mientras que el servicio de la deuda crece en 6.54%.

La tasa de variación anual promedio en la serie de la tributación es menor (5.79%) con respecto al gasto total (6.44%) y el servicio de la deuda (6.54%), lo cual muestra también el rezago o la rigidez que es inmanente a la tributación, con respecto al crecimiento del gasto público.

El gasto de funcionamiento, supera al resto de indicadores (gasto público total, gasto de inversión, servicio de la deuda y tributación), pues alcanza una tasa promedio de 7.73%, lo cual reitera el crecimiento paulatino del gasto de funcionamiento en el caso de Guatemala.

El gasto de inversión muestra su baja cuantía, contra el resto de los indicadores, puesto que el mismo registra una tasa de crecimiento del 4.73% en promedio en la serie.

9.1.3 Estructura Tributaria Extendida y Pocos Tributos Mayoritarios

El conjunto de tributos confluye en la denominada estructura tributaria, en Guatemala está integrada por 39 distintos impuestos. La totalidad de los impuestos se presenta en la siguiente tabla a continuación:

Tabla 3. Guatemala: Estructura Tributaria

No.	Impuestos	No.	Impuestos	No.	Impuestos
1	Al Valor Agregado Importaciones	14	Bebidas Gaseosas, Isotónicas y Jugos	27	Asfalto
2	Derechos Arancelarios	15	Vinos y Sidras	28	Petróleo Crudo
3	Sobre la Renta	16	Bebidas (Otros)	29	Otros Derivados del Petróleo
4	De Solidaridad	17	Sobre el Tabaco y sus productos	30	Sobre Distribución de Cemento
5	A Empresas Mercantiles y Agropecuarias	18	Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	31	Timbres Fiscales y Papel Sellado
6	ISSET	19	Gasolina Superior	32	Sobre Circulación de Vehículos
7	Impuestos Sobre el Patrimonio	20	Gasolina Regular	33	Específico 1a. Mat. Vehículos Terrestres.
8	Único Sobre Inmuebles	21	Diésel y Gas Oil	34	A las Líneas de Telefonía
9	Sobre Transferencias del Patrimonio	22	Fuel Oil (Bunker)	35	Sobre Transporte y Comunicaciones
10	Al Valor Agregado Doméstico	23	Gasolina de Aviación	36	Sobre Explotaciones Mineras
11	Sobre Distribución de Bebidas	24	Kerosina	37	Otros Impuestos Indirectos
12	Cerveza	25	Nafta	38	Regalías e Hidrocarburos Compartibles
13	Bebidas Alcohólicas y Alcoholes Industriales	26	Gas Licuado de Petróleo	39	Salida del País.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

Tal como se puede observar, la estructura tributaria es extendida, con un total de 39 impuestos; sin embargo, los impuestos mayoritarios únicamente son 5, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 4. Impuestos de Mayor Recaudación en la Estructura Tributaria

En Millardos y Porcentajes

Concepto/Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio serie
Ingresos Tributarios Brutos	35.30	33.70	36.90	43.20	45.30	48.50	51.40	52.10	38.20	42.73
Recaudación Tributaria SAT (b)	33.80	32.90	36.00	41.80	44.00	47.40	50.50	51.60	37.90	41.77
Valor Agregado Importaciones	11.10	9.70	11.10	12.90	13.60	13.60	14.10	13.60	8.70	12.04

Derechos Arancelarios	2.40	2.10	2.40	2.50	2.30	2.00	2.00	2.20	1.50	2.16
Sobre la Renta	7.40	7.20	7.70	10.10	10.60	12.80	14.20	13.60	11.20	10.53
Al Valor Agregado Doméstico	7.00	7.20	8.00	9.40	9.80	10.40	11.30	12.00	8.90	9.33
Suma principales tributos (a)	27.90	26.30	29.20	34.90	36.30	38.80	41.70	41.40	30.30	34.09
% sobre recaudación SAT (a)/(b)	82%	80%	81%	84%	82%	82%	83%	80%	80%	82%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

Los tributos que condensan la mayor tributación son cuatro: IVA importaciones con el Q.41.77 millardos, DAI con Q.12.04 millardos, ISR con Q10.53 millardos e IVA doméstico con Q.9.33 millardos, como promedio del total de la tributación de la SAT entre 2008 y 2016. Estos cuatro impuestos suman Q34.09 millardos, en promedio en la serie, lo que significa el 82% del promedio del total de recaudación en la serie.

Por exclusión entonces, los 35 impuestos restantes condensan el 18% del promedio total de la tributación. Por esta relación, se puede hablar de una estructura tributaria extendida, pero con únicamente cuatro tributos que proveen el 82% del total de la tributación en promedio en la serie 2008-2016.

9.1.4 Reiteración de Impuestos Temporales con Respecto a Permanentes

En Guatemala, las dificultades para establecer impuestos que propendan a transformar la estructura tributaria, así como generar mayores ingresos y modificar la regresividad tributaria, es muy alta.

Por tales razones, en varios casos, se ha buscado implementar tributos de carácter temporal para evitar entrar en mayor conflicto. Por ello, las negociaciones han conducido a establecer impuestos como el IETAP, el IEMA y el ISO, como tributos que contribuyan a mejorar la tributación; pero en el ámbito de mejorar la recaudación para el gobierno de turno, sin mostrar potencialidades de futuro.

9.1.5 Avance Notable de la Deuda Pública Interna y el Servicio de la Misma

La deuda pública interna ha sido el expediente más utilizado por los gobiernos para evitar introducir reformas tributarias de largo calado, así como ha representado el mecanismo para cubrir el déficit fiscal y, con ello, el factor en el cual descansa el incremento que el gasto público ha venido experimentando durante los últimos años.

Tabla 5. Deuda Pública Interna

En Millones de Q. y Porcentajes			
Años	Montos	Variación anual %	Absoluta Q.
2007	24,191.0	0	0
2008	26,209.9	8.35%	2,018.9
2009	30,598.2	16.74%	4,388.3
2010	36,769.2	20.17%	6,171.0
2011	45,074.6	22.59%	8,305.4
2012	47,094.0	4.48%	2,019.4
2013	49,406.8	4.91%	2,312.8
2014	57,623.3	16.63%	8,216.5
2015	61,623.3	6.94%	4,000.0
2016	65,641.8	6.52%	4,018.6
2017	72,735.9	10.81%	7,094.1
Total	516,968.1	118.14%	48,544.9
Promedio	51,696.8	11.8%	4,854.5

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT

Como se aprecia en la tabla anterior, la deuda pública interna, en su tasa de variación anual, ha crecido a razón de 11.8% en promedio en la serie presentada. Esto significa que, en términos absolutos, ha tenido un promedio de Q.4.8 millardos anuales. En otros términos, el monto de la deuda de 2017, con respecto a la de 2007, ha mostrado una variación de 300.64%.

Estos indicadores muestran el alto dinamismo que la deuda pública interna ha tenido en los últimos diez años, lo que, en términos absolutos, la deuda interna total ha crecido en promedio en la serie (2007-2017) a Q.51.6 millardos.

9.1.6 Rigidez del Gasto Público

El gasto público ciertamente ha crecido, a pesar del incremento de la deuda pública, así como del esfuerzo de la tributación. Sin embargo, el gasto presenta condiciones de rigidez derivado, en buena medida, por el hecho que muchos gastos quedaron establecidos en la Constitución Política de 1985. Tal como se muestra en la tabla a continuación, hay una rigidez presupuestaria cercana al 90%.

Esta situación se puede evidenciar, para el año 2017, en la siguiente tabla:

Tabla 6 Asignaciones del Gasto Fijas 2017 Establecidas por la Constitución y otras Leyes

En Millones de Q. y Porcentajes

Concepto	Montos Q.	% s/Ingresos Corrientes
Asignaciones del IVA-Paz	10,563.80	16.94
Aportes Constitucionales	6,774.90	10.86
Asignaciones de Gasto con Destino Específico	2,709.80	4.34
Ministerio de la Defensa Nacional	1,846.10	2.96
Servicios de la Deuda Pública	3,700.20	5.93
Remuneraciones	17,998.40	28.86
Clases Pasivas	4,855.20	7.78
Aportes Constitucionales con Ingresos Corrientes	7,369.20	11.81
Suma Asignaciones Rígidas (b)	55,817.60	89.48
Ingresos Corrientes Totales (a)	62,375.30	100
Saldo Final (a)- (b)	6,557.70	10.52

Fuente: Elaboración propia con datos del ICEFI.

9.1.7 Baja Carga Tributaria

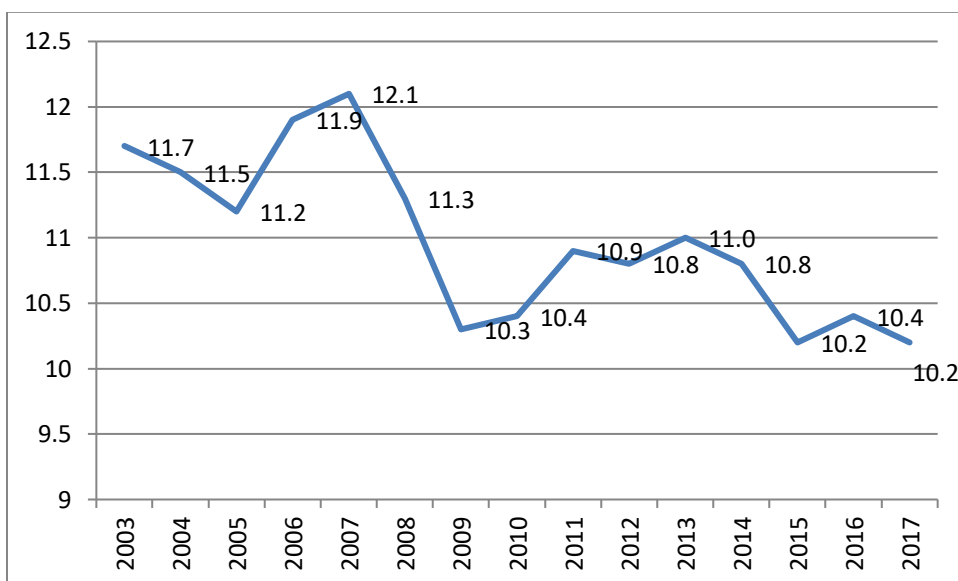
Guatemala es uno de los países del continente con una de las cargas tributarias más bajas e igualmente se sitúa entre los países del hemisferio en donde la carga tributaria es de poca incidencia.

El punto es que la carga tributaria es baja, la estructura tributaria es regresiva, con una incidencia mayoritaria de los impuestos indirectos, tal como se comentó anteriormente, pero que la carga tributaria en el tiempo muestra palpablemente que la exposición de los guatemaltecos al pago de tributos es considerablemente baja.

La carga tributaria se presenta en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Carga Tributaria

En Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN.

9.1.8 La Tendencia a la Baja en la Recaudación

La recaudación también muestra una tendencia poco positiva en los últimos años. En tanto, ciertamente, sus montos se han incrementado, su tasa de variación anual muestra porcentajes bastante modestos y guardan relación con la baja carga tributaria. Los datos de recaudación se muestran a continuación:

Tabla 7. Guatemala: Recaudación Tributaria

En Millardos de Q. y Porcentajes

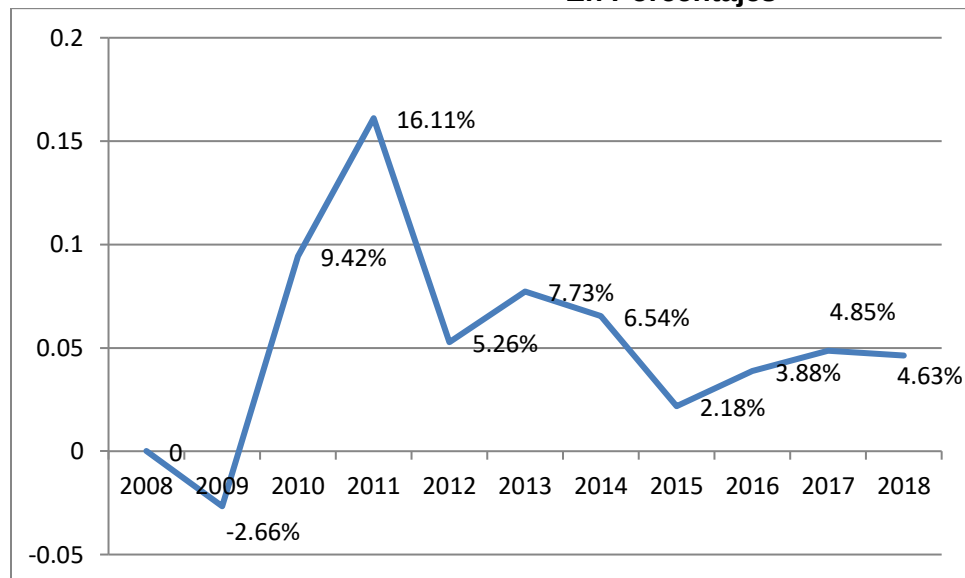
Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio en la serie
Recaudación Tributaria SAT	33.8	32.9	36	41.8	44	47.4	50.5	51.6	53.6	56.2	58.8	46.1
Tasa de variación anual (%)	0	2.66%	9.42%	16.11%	5.26%	7.73%	6.54%	2.18%	3.88%	4.85%	4.63%	5.79%
Acumulado por año Q.	0.00	-0.90	3.10	5.80	2.20	3.40	3.10	1.10	2.00	2.60	2.60	2.50

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN

Como se puede observar, en la serie de 11 años, la recaudación subió aproximadamente Q.20.0 millardos en los años extremos de la serie; así como en los años 2008 a 2009, se mantuvo en los Q.30 millardos, en los años 2010, 2011 y 2012 subió a Q.40.0 millardos. Luego, entre 2014 y 2018 se incrementó a Q.Q.50 millardos, lo que significa, que, en promedio en la serie, se han recaudado Q.46.1 millardos.

Estos datos, en términos de la tasa de variación, se muestran de la siguiente gráfica:

Gráfica 2. Guatemala: Tasas de Variación Anual de la Recaudación
En Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de MINFIN y SAT

Según los datos de la SAT, la brecha en 2019 tiende a ser más elevada en relación con la meta de recaudación en los primeros dos meses, lo cual puede ser un indicador de tendencia en la recaudación que podría caer aún más; así como estar más alejado del pico del año 2011.

10 Seguridad Alimentaria y Combate a la Desnutrición Crónica

El CES, en el marco de sus competencias, analizó la evolución de los indicadores de desnutrición crónica, considerando que, de 2005 año en que se priorizó oficialmente por el gobierno el tema, se han elaborado estrategias y programas con intervenciones basadas en evidencia y, a la fecha, han transcurrido 14 años, durante los cuales los indicadores muestran un retroceso en la dinámica de reducción de este flagelo. Con el interés de conocer las causas de tal comportamiento, el CES llevó a cabo un diagnóstico para identificar los elementos clave que limitan el impacto de las estrategia y programas de gobierno en la reducción de la desnutrición crónica. Posteriormente, sobre la base de los hallazgos y en conjunto con Alianza por la Nutrición, elaboró una propuesta de fortalecimiento institucional para ser presentada a las autoridades electas que tomarán posesión el 14 de enero de 2020. A continuación, se presenta un resumen de los documentos generados.

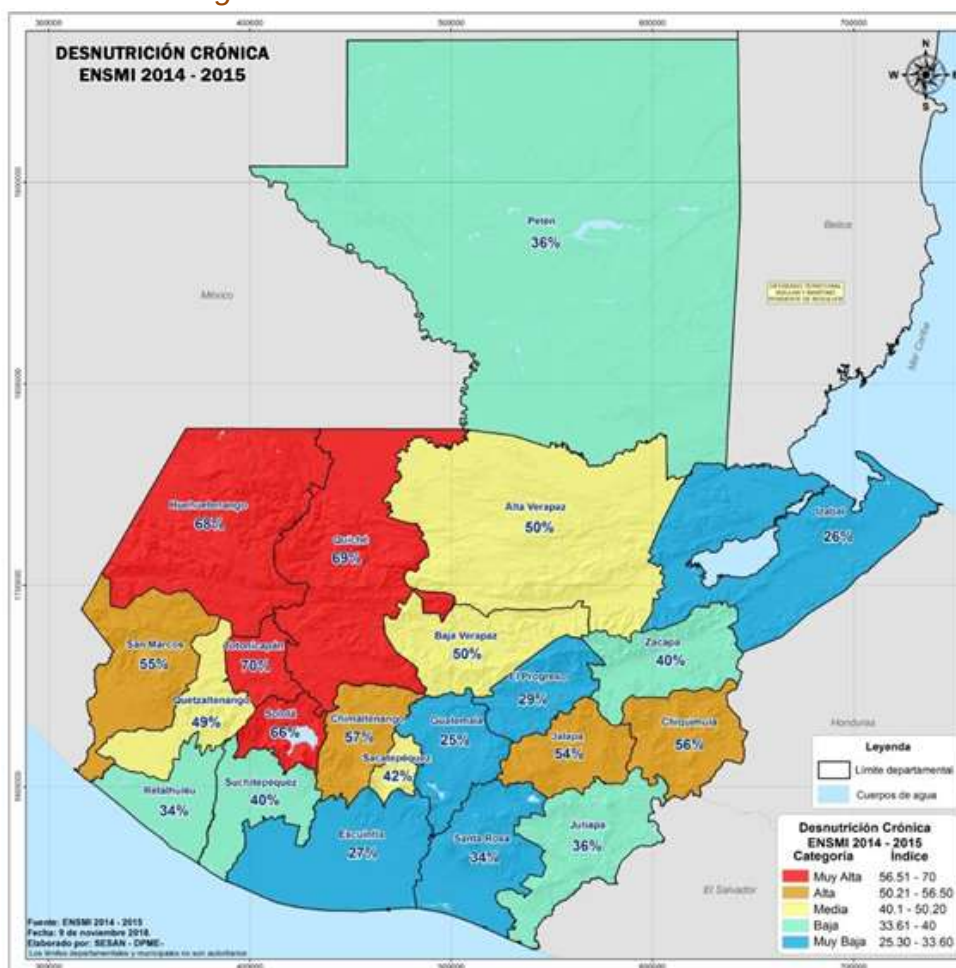
10.1 Identificación de Elementos Clave que Limitan el Impacto de las Estrategias y Programas de Gobierno en Materia de Desnutrición Crónica

¿Qué es? ¿Por qué es un problema la desnutrición crónica? Y, ¿por qué es fundamental atenderlo con urgencia?

La desnutrición crónica (DC) en niños y niñas se mide en función de un retraso de talla para la edad y sexo, según los patrones de crecimiento infantil establecida por la OMS en el 2006. En Guatemala, uno de cada dos niños menores de 5 años padece este flagelo que pasa desapercibido para la mayoría de los padres de familia.

Aunque se observa en todo el país, su prevalencia es mayor en el área rural y en la población indígena. Existe una ventana de oportunidad para prevenir la DC que va desde la concepción hasta los 2 años de vida, lo que se conoce como la Ventana de los Mil Días. Luego de este período, sus efectos son irreversibles con implicaciones en el desarrollo del cerebro, capacidad cognitiva y rendimiento escolar, sociabilidad, rendimiento físico, capacidades de aprovechar oportunidades y generar ingresos adecuados en la edad adulta para cubrir sus necesidades y las de su familia.

Figura 1. Desnutrición Crónica 2014-2015



Fuente: ENSMI 2014-2015

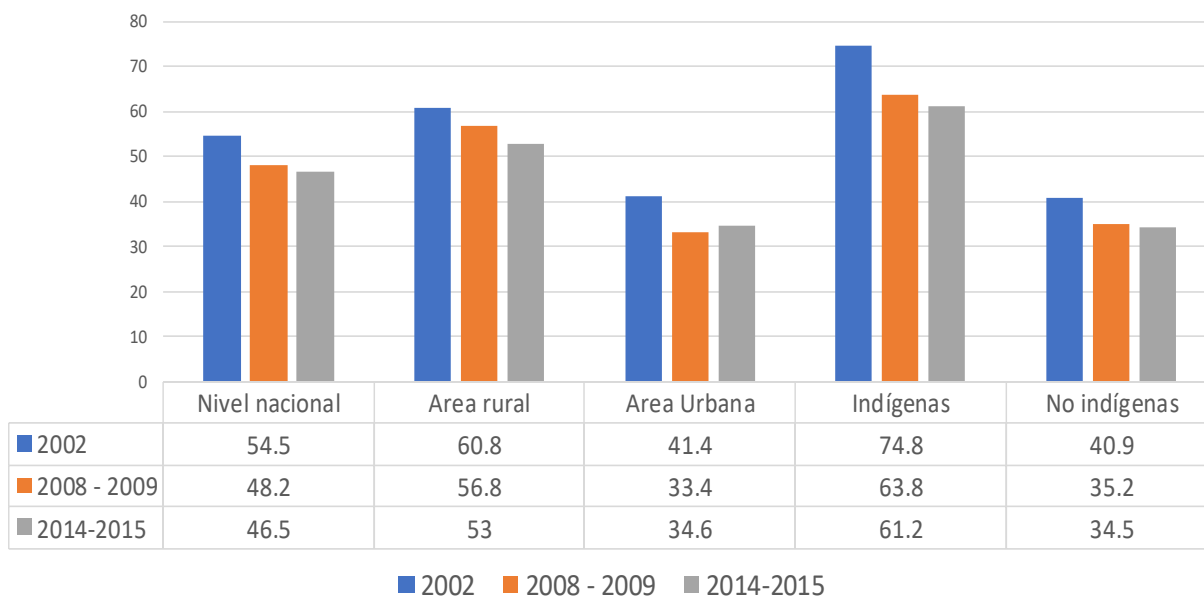
En ese sentido, el primer paso para reducir la pobreza, mejorar los niveles educativos y mejorar el empleo y el ingreso es prevenir la DC. Guatemala puede fortalecer su capital humano empezando, por el principio, con la prevención de la DC en el período del embarazo y los 2 primeros años de vida para que esos niños tengan capacidades de aprendizaje que les permitan aprovechar al máximo las oportunidades de educación y luego poder insertarse en un mercado laboral y económico competitivo.

10.2 Los Esfuerzos Realizados y sus Efectos

Antes de 2005 el tema de la DC en Guatemala se abordaba únicamente en círculos especializados. A partir de 2006, el Gobierno de Guatemala priorizó oficialmente el tema en la agenda política y en el discurso ha continuado siendo una prioridad.

Gráfica 1. Comportamiento de la Desnutrición Crónica

Comportamiento de la Desnutrición Crónica en menores de 5 años entre 2002 y 2014/15. En %



Se han planteado programas y estrategias con intervenciones cuya evidencia está comprobada. Sin embargo, la reducción de la DC muestra un comportamiento muy lento.

10.3¿Por qué No se ha Tenido el Impacto Esperado?

El diagnóstico realizado por el CES, APN y recientemente por el Instituto Nacional de Salud Pública de México ha permitido establecer que las capacidades de gestión y ejecución institucional se han reducido progresivamente, lo que, en resumen, se evidencia en los siguiente:

No existe un registro de intervenciones por beneficiario lo cual impide tener cifras de cobertura de los servicios y sus componentes.

- Dificultad de coordinar múltiples intervenciones e instituciones y se cerró el programa de extensión de cobertura (2014).
- Los servicios no llegan en calidad, cantidad, integralidad y oportunidad adecuadas a la población objetivo.
- La rotación de personal es alta, sin las competencias que los puestos requieren y el reclutamiento de personas se ha politizado.
- El presupuesto dirigido a la población se ha dedicado en gran medida a programas clientelares.
- No hay presencia del gobierno a nivel comunitario; se han descontinuado programas y modelos de atención.
- No hay trabajo en equipo, inter e interministerial.
- La mayoría de los servicios no consideran el enfoque antropológico.
- La Ley del Ejecutivo y la Ley de Compras y Contrataciones requieren ser ajustadas y armonizadas para que la gestión pública sea más eficiente y efectiva en la prestación de bienes y servicios con valor público.
- Débil vinculación entre planificación, presupuesto y ejecución.
- Existe un rechazo al monitoreo.
- En las instituciones no hay supervisión del desempeño personal.
- Débil capacidad y empoderamiento de la sociedad civil para auditar el desempeño institucional

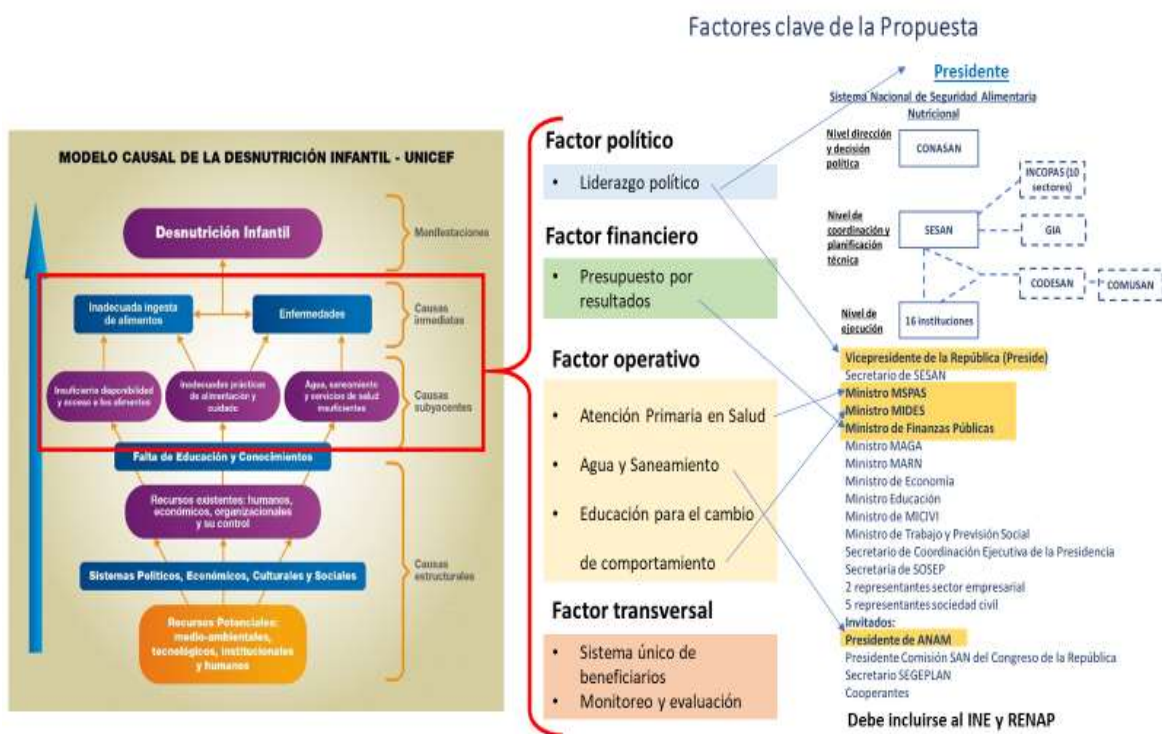
Sobre la base de los resultados del diagnóstico, se elaboró la **“Propuesta de fortalecimiento institucional del CES Y APN para avanzar de manera efectiva en la reducción de la desnutrición crónica”**, la cual parte:

- i) del modelo conceptual del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre las causas de la desnutrición crónica que es necesario resolver;
- ii) de las intervenciones efectivas basadas en evidencia. Ya se conoce cuáles son, así como cuales son las estratégicas (atención primaria de salud, agua y saneamiento y educación para generar conocimientos, actitudes y prácticas pro-salud y nutrición). Asimismo, se conoce cuáles son las instituciones estratégicas básicas a cargo para

- hacerlas operativas (MSPAS, primer nivel de atención en salud; municipalidades, agua y saneamiento básico y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), información, consejería y capacitación para fortalecer conocimientos, actitudes y prácticas pro-salud y nutrición en los hogares;
- iii) del reconocimiento que es necesario establecer metas en función de las capacidades de prestación de los servicios (intervenciones) requeridos para que las primeras sean viables de alcanzar;
 - iv) de las lecciones aprendidas que para lograr cobertura y efectividad de dichas intervenciones (servicios). Es necesario concentrar esfuerzos y recursos en fortalecer a las instituciones estratégicas básicas;
 - v) de la evidencia internacional que la conducción del fortalecimiento institucional y de las intervenciones sustantivas debe ser liderado por el más alto nivel político, así como un equipo de gestión;
 - vi) para que la gestión para resultados sea efectiva en el fortalecimiento institucional y en la reducción de la desnutrición crónica se requiere del compromiso y acompañamiento cercano del MINFIN en el proceso de formulación, negociación y ejecución de las intervenciones;
 - vii) de lo fundamental que es el registro de beneficiarios (articulado con el RENAP, MSPAS, MIDES y municipalidades) para registrar las intervenciones por beneficiario, y que esté vinculado a un sistema de supervisión, monitoreo y evaluación.

El esquema siguiente sintetiza lo indicado.

Figura 2. Modelo Causal de la DC y Factores Clave de la Propuesta



Fuente: UNICEF

La propuesta de fortalecimiento institucional incluye:

El liderazgo político efectivo al más alto nivel, así como la conformación del equipo de gestión de alto nivel conformado por MINFIN, MSPAS, MIDES, Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), en representación de las municipalidades, y RENAP como invitado para establecer el registro de beneficiarios que será la base de la prestación de las intervenciones efectivas a cargo del MSPAS, MIDES y municipalidades.

Este equipo se vinculará con el Congreso de la República de Guatemala para efectos de gestión y negociación de los recursos destinados a financiar las intervenciones estratégicas. Asimismo, proporcionará información sobre los avances del proceso.

Las autoridades de las instituciones estratégicas elaborarán sus planes de fortalecimiento institucional para alcanzar una cobertura que se espera no sea menor del 70% de la población objetivo y prestar servicios efectivos. Los planes de fortalecimiento establecerán los hitos del proceso que serán objeto de cumplimiento y verificación periódica ante el liderazgo político del proceso.

El MINFIN elaborará un programa de capacitación y acompañamiento para fortalecer las capacidades en materia de elaboración del presupuesto por resultados para las intervenciones efectivas, así como para el fortalecimiento de las capacidades de gestión y ejecución del presupuesto.

El MSPAS, RENAP y MIDES, desarrollarán y pondrán en operación el registro de beneficiarios para que todas las intervenciones se presten y reporten en función de los mismos beneficiarios. Este registro deberá estar vinculado al sistema de supervisión, monitoreo y evaluación de los indicadores de prestación de servicios, efectos e impactos en la población objetivo.

Una vez se tengan claros los alcances del fortalecimiento de capacidades, el MSPAS, MIDES y las municipalidades deberán acordar con el más alto nivel político y llevar, luego, a la práctica un programa operativo para la reducción de la desnutrición crónica, con metas e indicadores concretos, así como un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) compartido para reportar las intervenciones sustantivas, cobertura, indicadores de efecto e impacto. El sistema deberá generar un tablero de los indicadores estratégicos que será la base del monitoreo continuo por parte del más alto nivel político. Para lograr una cobertura significativa, se propone que el equipo de gestión de alto nivel negocie que se destine el 0.05% del IVA al financiamiento de las intervenciones efectivas para reducir la DC. Asimismo, que se negocie con las municipalidades que un 70% del presupuesto asignado a éstas del Situado Constitucional se destine a proyectos de agua y saneamiento. Los recursos de los Consejos de Desarrollo deben fortalecer las Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento (OMAS).

El Gobierno de Guatemala tiene la oportunidad de pasar a la historia acelerando la velocidad de reducción de la desnutrición crónica en sus 4 años de gobierno.

11 Apreciaciones finales acerca del seguimiento al Plan de Reactivación Económica del CES:

- A. En relación con la Política Nacional de Competitividad (2016-2032), destaca el hecho que la administración gubernamental, para la articulación de esfuerzos y concertación de espacios que permitan implementar acciones concretas para avanzar en las metas que plantea la Política, se evaluó la posibilidad de instaurar una mesa de coordinación interinstitucional con el objeto de contar con un ente coordinador, de planificación y seguimiento. La figura que se identificó fue la del Gabinete de Desarrollo Económico, figura que cobra vida jurídica a través del Acuerdo Gubernativo 12-2019 y que establece, dentro de sus mesas temáticas, una mesa temática de competitividad. Misma que permitirá identificar actores y proyectos específicos y priorizados para promover la competitividad.
- B. Con relación a la Política de Empleo Digno se debe consignar que se trata de una tarea pendiente que el CES deberá considerar plantear su reiteración al nuevo equipo gubernamental que asume la conducción del país a partir de enero de 2020.
- C. En relación con la Política Económica 2016-2021: Crecimiento Incluyente y Sostenible, el seguimiento permitió establecer que no se ha logrado avanzar en la meta de crecimiento, únicamente se lograron alcanzar los indicadores de endeudamiento y déficit fiscal; los cuales no contribuyeron al logro de la meta principal debido a la baja carga tributaria que se mantiene y que, sin más recursos públicos, no es factible aumentar la inversión pública a los niveles deseados, factores que limitan cada vez más las capacidades de crecimiento económico.
- D. Respecto al seguimiento del Plan de Recuperación de la Infraestructura Vial, se pudo establecer que los estudios anteriores evidencian las deficiencias en la infraestructura del país y refuerzan la necesidad de priorizar la inversión en carreteras de buena calidad que apunten al desarrollo económico y social de los guatemaltecos. De igual manera que, los esfuerzos por la asignación de recursos para la ejecución del “Plan Nacional de Recuperación de la Red Vial de Guatemala” han sido arduos, sin embargo, son insuficientes para atender la demanda de infraestructura vial eficiente y con las condiciones necesarias para aportar al crecimiento económico nacional.
- E. Durante la presente administración gubernamental se logró realizar el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, que venía siendo postergado desde inicios del gobierno anterior, lo cual se considera un logro importante, aunque inconcluso por productos censales que no están disponibles a diciembre de 2019. Los resultados presentados el 17 de septiembre de 2019 corresponden a la población censada y son finales. Pese a ofrecerse por parte del INE y del UNFPA que serían resultados finales completos, aún quedan productos que no serán presentados en la presente administración.

Lo relevante de este proceso lo es el hecho de que, al momento, sólo se conoce la población censada, mas no la población total, por lo que, cualquier intento por construir indicadores per cápita es un error. Es importante posicionar al Censo como herramienta de planificación para el próximo gobierno central, las municipalidades y entidades públicas en general. Es necesario contar con claridad cuando estará disponible la conciliación censal a nivel de municipio ya que el situado constitucional 2020 está distorsionado por los problemas vigentes de las proyecciones de población a nivel de municipio. Es importante solicitar al INE que en su proceso de conciliación corrija con supuestos válidos las proyecciones de población 2004-2017 para corregir y tener una serie de comparación en indicadores per-cápita tan importantes como el PIB per-cápita, cobertura de salud, educación, entre otros.

- F. Para el debido cumplimiento en nuestro país del derecho de consulta, establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, resulta fundamental contar con la institucionalidad necesaria, prever los asuntos presupuestarios correspondientes, promover la adecuación institucional del Estado y, sobre todo, descifrar los procedimientos básicos complementarios y flexibles, que permitan la plena participación de los pueblos indígenas. No ha sido suficiente con la presentación de una iniciativa de ley para regular el procedimiento a seguir en nuestro país al respecto ni la formulación de una Guía Operativa para la implementación de la consulta a Pueblos Indígenas, tal y como lo hizo el Ejecutivo en su momento.
- G. El proceso de consolidación del sistema de servicio civil en Guatemala pasa por el diseño y puesta en práctica de un proceso estructurado que, con suma puntualidad, contemple:
 - v. Un mecanismo de ingreso al sistema de carácter abierto, cumpliendo con los requisitos propios de los concursos de oposición a fin de que el mérito sea el eje central sobre el cual giren dichos procesos. Ello implica cerrar, de una vez por todas, la ruta del clientelismo y favoritismo político.
 - vi. Desarrollo de un conjunto normativo sistemático que defina con claridad y suficiencia:
 - a. Puestos definidos con claridad, con el objetivo de superar las deficiencias actuales: temporales, fijos, exentos (en sus versiones de confianza y ejecutivos).
 - b. Clasificaciones claras.
 - c. Salarios, siguiendo la lógica de la carrera administrativa y cumplimiento de las evaluaciones.
 - vii. Lo anterior debe estar soportado por dos elementos sustantivos, tales como:
 - a. Métodos de evaluación puestos en práctica con la rigurosidad del caso.

- b. Un sistema de formación y capacitación que atienda las especificidades de los servicios que preste cada una de las instituciones que conforman el denominado sector público.
- viii. Subsecuentemente, sobre la base de lo descrito anteriormente, se debe constituir los pilares de una real carrera administrativa:
 - a. Estabilidad laboral.
 - b. Promoción transparente y preestablecida.
 - c. Formación y capacitación permanente, conforme a la naturaleza y característica de los servicios que se prestan.

La ruta de atención y mejora del sistema no está única y exclusivamente en las reformas al cuerpo legal que norma esta materia.

- H. Con relación a la implementación e inversión para el desarrollo de un plan de mejora de la infraestructura productiva, se debe tener en cuenta que dos factores se conjugan para que el país tenga la brecha que muestra en cuanto a las características de la infraestructura productiva. Por un lado, la economía sufre un estancamiento, lo cual hace que la población, en términos de poder adquisitivo, permanezca igual que hace 20 o 30 años; cayendo dentro lo que se ha denominado *crisis sociales debidas al crecimiento sin redistribución* y, por otro, frente a ello, el Estado ha carecido de políticas consistentes en esta materia. Claro ejemplo lo constituye el deterioro del sistema carretero que el país conoce desde el año 2014, lo que se ha visto agravado por el deterioro de la estabilidad política y desmedro de la confianza, lo que ha impactado de manera directa en la producción nacional.

El cierre de estas y otras brechas conlleva la necesidad de potenciar todas nuestras capacidades productivas a fin de mejorar la calidad de vida de la población en una combinación entre sostenibilidad y competitividad hacia el desarrollo económico. Lo que es lo mismo, la mejora de las redes de infraestructura, soportan una gran cantidad de actividades económicas, políticas y sociales.

- I. En el tema de hacienda pública se debe tener presente que sin una reforma tributaria sustantiva que financie el desarrollo y permita elevar la carga del país, será muy difícil contrarrestar la caída abrupta que se ha observado en la inversión pública que se ha dado desde un 4.3% al 2002 a un 1% al 2018; lo cual afecta la reposición de capital que se ha depreciado como son las carreteras del país, afectando la conectividad, factores que son fundamentales para el crecimiento económico. Con bajos niveles de crecimiento, las políticas públicas, sociales y económicas pierden efectividad para generar un crecimiento incluyente.

- J. Un elemento de alta satisfacción para el CES Guatemala, lo constituye el hecho de que, entorno a la recomendación de que se priorice la atención a la desnutrición crónica infantil, se haya recogido por parte de sectores de la sociedad civil los resultados del diagnóstico elaborado por el CES y que se haya concretado en una propuesta que ya fue puesta a disposición del equipo gubernamental que asume en enero de 2020, para que pueda ser puesta en práctica a fin de garantizar el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales que tienen bajo su responsabilidad la atención de esta situación que tiene íntima relación con el futuro de las próximas generaciones de guatemaltecos.

REFERENCIAS:

1. Bibliografía:

- i. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplán, 2014.
- ii. Acuerdos y Soluciones S. A. Índice de la Conflictividad Social en Guatemala 2014 – 2018. Guatemala, 2019.

2. Normativas:

a. Internacionales:

- i. Conferencia General número 76 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989.

b. Nacionales:

- i. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Mayo 1985.
- ii. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 330 Código de Trabajo. 8 de febrero de 1947.
- iii. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 1748. Ley de Servicio Civil.
- iv. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 9-96 Ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 5 de marzo 1996.
- v. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 16-2010. Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica.
- vi. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 02-2012. Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala.
- vii. Congreso de la República de Guatemala. Decreto 50-2016. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.
- viii. Presidente de la República de Guatemala, en Consejo de Ministros. Acuerdo Gubernativo 360-2011.
- ix. Presidente de la República de Guatemala, en Consejo de Ministros. Acuerdo Gubernativo 109-2017

3. Electrónicas:

- i. Disponibilidad y acceso: www.banguat.gob.gt
- ii. Disponibilidad y acceso: www.cepal.org/es
- iii. Disponibilidad y acceso: www.iadb.org

- iv. Disponibilidad y acceso: www.minfin.gob.gt
- v. Disponibilidad y acceso: www.onsec.gob.gt
- vi. Disponibilidad y acceso: www.pnd.gt
- vii. Disponibilidad y acceso: www.sat.gob.gt

4. Otras:

- i. Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo -ATAL-: Análisis de la iniciativa 4142, modificaciones a la Ley de Servicio Civil y recomendaciones. Guatemala, 2012.
- ii. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-. Servicio Civil en Guatemala: la necesidad de una burocracia estable en el Estado. Guatemala agosto 2019.
- iii. Corte de Constitucionalidad. Apelación de sentencia de amparo. Expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017, de fecha 26 de mayo de 2017. Gaceta Jurisprudencial 124.
- iv. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN. Modernización del Estado: la reforma pendiente. Guatemala, 2013.
- v. Dirección General de Caminos, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Plan Operativo Anual, Años 2017, 2018 y 2019, Guatemala.
- vi. Fundación para el Desarrollo -Fundesa, Infraestructura para el Desarrollo, año 2017.
- vii. Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Plan Macro-Estratégico de Infraestructura para la Competitividad, enero 2019.
- viii. Gobierno de la República de Guatemala. Guía operativa para la implementación de la consulta a Pueblos Indígenas. 2018.
- ix. Irurzun Montoro, Fernando. Ética y responsabilidad en la Administración Pública. En DA. Revista Documentación Administrativa No. 286-287, enero-agosto 2010, pp. 79-111.
- x. Programa Nacional de Competitividad. (2016). Agenda Urbana GT. Guatemala: Pronacom.
- xi. Rozas, Patricio y Ricardo Sánchez. Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico: relación conceptual. CEPAL. Santiago de Chile, octubre de 2014.
- xii. Secretaría de Planificación y Programación para la Presidencia. Sistema Nacional de Inversión Pública.