



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Evaluación del Segundo año de gobierno de Otto Pérez Molina

**Vicerrectoría de
Investigación y
Proyección**

Dr. Carlos Rafael
Cabarrús Pellecer,
S.J.

**Dirección de
Incidencia
Pública**

Lic. Renzo Rosal

**Coordinación del
Programa de
Opinión pública**

Licda. Carmen Ortíz

**Equipo de
Investigación**

Lic. Diego Alburez

Licda. Lesly Aguilar

Andrea Villagrán

Diagramación:

Andrea Villagrán

Licda. Lesly Aguilar

**Evaluación del
Segundo año de gobierno de
Otto Pérez Molina**

Guatemala, enero de 2014

Contenido

I.	Introducción.....	1
II.	2012-2013: Los vaivenes de la opinión pública.....	5
III.	Expertos entrevistados	7
IV.	Gestión política.....	13
V.	Pacto Fiscal para el Cambio.....	19
VI.	Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz	31
VII.	Pacto Hambre Cero.....	41
VIII.	Conclusiones	47

Introducción

El gobierno del Partido Patriota basa su gestión en tres Pactos que contemplan acciones concatenadas en tres áreas específicas: salud, economía y seguridad. En enero de 2014 finaliza el segundo año de administración. El Presidente Pérez y su equipo de colaboradores, se encuentran justo a mitad del camino, en el punto de equilibrio que permite realizar una evaluación de lo realizado y moderar las expectativas futuras.

Con la intención de contribuir a orientar el juicio político de los ciudadanos, el Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar, llevó a cabo entrevistas a profundidad con expertos en cada una de las áreas anteriormente mencionadas. Las valoraciones se estructuraron en torno a los siguientes ejes: evaluación general del gobierno, elementos que caracterizan la situación actual, comparación con el gobierno anterior, avances, retrocesos, y tareas pendientes. La evaluación tomó como base los objetivos y acciones establecidas en cada Pacto.

Es importante indicar que la disposición de indicadores e información es fundamental para medir con objetividad el estado actual de las medidas implementadas. En materia fiscal y económica, por ejemplo, se cuenta con mayores recursos (índices, estadísticas), para evaluar la gestión de gobierno.

En materia de seguridad, la tarea es más compleja, pues no se cuenta con indicadores apropiados. Algo distinto sucede con los programas sociales, específicamente con aquellos orientados a combatir la desnutrición crónica y el

hambre estacional pues, si bien existen indicadores “universalmente” reconocidos, las carencias de información dificultan las tareas de monitoreo y la evaluación.

El denominado Pacto Fiscal para el Cambio¹ busca, en esencia, aumentar la recaudación fiscal, transparentar y hacer más eficiente el gasto público. La reforma fiscal es el elemento más sobresaliente y si bien, a finales de 2013 se aprobó el paquete de leyes de transparencia, la corrupción continúa siendo una preocupación recurrente.

El Pacto Por la Seguridad, la Justicia y la Paz, por su parte, espera “*Liberar las energías y recuperar los valores de la sociedad, a fin de provocar una reforma profunda del régimen político y de derecho [para lograr] una cultura de paz, respeto y solidaridad*”. Aunque en este Pacto se estableció una Política Nacional de Seguridad, en términos generales prevalece un enfoque “reactivo” en relación a uno “preventivo”, que conduce a privilegiar soluciones de corto plazo.

Finalmente, el Pacto Hambre Cero, se propone impulsar la economía campesina a través del desarrollo rural integral y la inclusión social. Sus acciones, en la práctica, se han centrado en reducir la desnutrición crónica, a través del Programa Ventana de los Mil Días. Sin embargo, la escasa promoción de medidas que favorezcan cambios más profundos, como la Ley de Desarrollo Rural, ha opacado los logros de este Pacto.

Más que resumir los comentarios de los expertos respecto a los Pactos, este informe busca generalizaciones analíticas. En la siguiente sección se presenta,

¹ Ésta y las siguientes definiciones oficiales se obtuvieron a partir del material disponible en el portal electrónico del Gobierno de Guatemala (www.guatemala.gob.gt)

a manera de antecedente, una síntesis de las encuestas de opinión pública promovidas por medios de comunicación escrita en distintos momentos del ejercicio de gobierno. La misma, da cuenta de la dinámica de las percepciones ciudadanas en cuanto a la imagen del presidente, las acciones impulsadas, y los principales problemas por resolver.

A continuación, se presenta una evaluación general del desempeño político del Presidente Pérez y su equipo, en opinión de Gustavo Berganza. Posteriormente se abordan cada uno de los Pactos en mención y se presentan algunas conclusiones.

Vale la pena indicar que al análisis de cada uno de los pactos antecede una infografía que resume los principales elementos de análisis externados por los profesionales consultados.

2012-2013: Los vaivenes de la opinión pública

La revisión de las distintas encuestas de opinión pública realizadas por medios escritos desde el inicio de la actual administración, permite conocer el comportamiento y dinámica de las percepciones ciudadanas. Toda transición gubernamental lleva consigo la expectativa del cambio, es por ello común que las primeras mediciones de imagen y confianza arrojen resultados favorables y denoten altas dosis de optimismo. El gobierno de Otto Pérez no solamente no fue la excepción, sino que además, logró mantener una buena calificación a un año de su gestión (un apoyo del 70%), algo inusual en el devenir político del país. Luego de dieciocho meses en el poder, el pesimismo empezó a notarse.

Período	Medio Escrito	Porcentaje de aprobación ²
Cien días de gobierno	el Periódico	76%
	Prensa Libre	82%
Seis meses de gobierno	El Periódico	69%
Un año de gobierno	el Periódico	66%
	Prensa Libre	70%
Dieciocho meses de gobierno	el Periódico	48%

Vale la pena indicar que los ciudadanos encuestados distinguen la gestión del Presidente, de su imagen como persona. En todos los casos, ésta última ha resultado mejor ponderada. Por otro lado, el gradual descenso de la calificación

² Es preciso indicar que existen dificultades técnicas para establecer comparaciones entre encuestas – sean éstas del mismo medio o no-, dado que la muestra, perfil de los entrevistados y tipo de preguntas no guardan un patrón establecido que permita dar continuidad al análisis.

del gobierno fue mayor en la capital y entre el nivel socioeconómico medio alto, algo que los analistas atribuyeron a una mayor exposición a los medios de comunicación y al impacto de la reforma fiscal.

Al inicio de la administración de Pérez, la seguridad se posicionaba como el principal problema por resolver, no obstante con el paso de los meses, la preocupación por la situación económica (alto costo de la vida, empleo, bajos salarios y pobreza) se situó en el mismo lugar de importancia y empezó a ser la nota más baja en cuanto a desempeño, especialmente en las áreas rurales del país.

En cuanto a la inseguridad, los ciudadanos percibían, en un inicio, que había buenas intenciones para resolver el problema, no obstante, la impresión de que ésta se agravaba se posicionó con el tiempo, sobre todo en las áreas urbanas.

Los programas sociales casi no figuraron en las mediciones. Luego de transcurridos los primeros seis meses de gobierno, las percepciones negativas respecto al desempeño económico se atribuían a la falta de continuidad de estos programas, ello debido a los retrasos en su implementación y a la creación de nuevos procedimientos para la entrega de la bolsa segura. No obstante, luego del terremoto en San Marcos y de la consecuente focalización de acciones por parte del gobierno - en el marco de estos programas-, así como de una intensa cobertura mediática a la tragedia, la percepción cambió, al punto que en mediciones posteriores los programas aparecieron como una de las áreas mejor evaluadas, junto a las carreteras.

Finalmente, temas relativos a corrupción, legalización de las drogas y derechos humanos, estuvieron prácticamente ausentes.

Expertos entrevistados

Gestión Política

Gustavo Berganza



Sociólogo y periodista guatemalteco. Actualmente es columnista del semanario Contrapoder, profesor de Teoría de la Comunicación en el departamento de Ciencias de la Comunicación de la URL y director e investigador en comunicación política de Doses.

Pacto Seguridad, Justicia y Paz

Helen Mack



Presidenta y fundadora de la Fundación Myrna Mack. Administradora de empresas. Reconocida internacionalmente como figura clave en la lucha contra la impunidad en Guatemala; por sus aportes a la paz, la democracia y la reconciliación; y, por sus propuestas para transformar las instituciones de justicia, seguridad, defensa nacional e inteligencia. Se desempeñó como Comisionada para la Reforma Policial, durante 18 meses durante el gobierno de Álvaro Colom. Fundadora de Grupo Barómetro y Movimiento Pro Justicia.

Otto Argueta



Historiador. Doctor Ciencia Política por la Universidad de Hamburgo, Alemania. Investigador asociado del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo. Actualmente funge como Learning and Policy Officer para Interpeace Oficina para América Latina. Sus investigaciones se enfocan en criminalidad, violencia e inseguridad en Centro América. Su más reciente publicación es *Private Security in Guatemala: Pathway to Its Proliferation* (Baden-Baden: Nomos).

Pacto Fiscal para el Cambio

Michel Andrade



Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha trabajado para Naciones Unidas y varias organizaciones internacionales en materia de seguridad, defensa, derechos laborales, economía y justicia transicional. Actualmente es el Director en Guatemala de Impunity Watch.

Pedro Prado Córdova



Economista con Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos por la Universidad de San Carlos de Guatemala, experiencia en investigación económica y social especialmente en el sector fiscal y seguridad alimentaria y nutricional. Ha colaborado con la Secretaría de Planificación y Programación de

la Presidencia (SEGEPLAN), el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) y actualmente con la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). También es profesor investigador en el Departamento de Estudio de Problemas Nacionales “Lic. Rafael Piedrasanta Arandi” de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC-.

Pacto Hambre Cero

Jaime Carrera




Actualmente coordina el proyecto “Seguridad Alimentaria y Desnutrición en Guatemala”, del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente –IARNA- de la Universidad Rafael Landívar. Asimismo, representa al IARNA en el proceso de coordinación operativa del Equipo de Transformación Social en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Posee alrededor de 10 años de experiencia en investigación relacionada con bosques, recursos hídricos, seguridad alimentaria y desarrollo rural, entre otros temas.

Juan Lee



Licenciado en Nutrición Humana del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). Cuenta con una maestría de Planificación en Salud, Nutrición y Gasto Público de la Universidad de Michigan en Ann Arbor Estados Unidos. Estudios



diversos en el área económica y desarrollo social. Experiencia laboral en el sector público, organismos internacionales, ONG's y sector privado. Ha publicado varios artículos científicos y realizado investigaciones en temas relacionados con pobreza; seguridad alimentaria nutricional; planificación, monitoreo y evaluación; y, desarrollo de proyectos, entre otros.



Gustavo Berganza

Gestión Política



Evaluación general

- Baja calificación al desempeño
- Avances en infraestructura
- Fuerte oposición a agenda política del PP
- Gobierno bicéfalo
- Desaceleración y retrasos en políticas sociales
- Percepción de corrupción y clientelismo



Comparación con gobierno anterior

- Mayor deterioro en el Congreso
- Descenso en la incautación de droga
- Menor eficiencia de programas sociales



Indicadores para evaluar

- Positiva la aprobación del ISR
- Fuerte oposición en el Congreso
- Fuerte oposición empresarial (Ley de Desarrollo Rural, Reformas a la Constitución)
- Colapso en recaudación de aduanas
- Manejo inadecuado de la conflictividad social



Avances

- Desarrollo de la infraestructura vial
- Ley de Impuesto Sobre la Renta
- Reconocimiento de Palestina como Estado



Retrocesos

- Estancamiento de la reforma educativa
- Seguridad ciudadana
- Control de las cárceles
- Progresividad de los programas sociales



Tareas Pendientes

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas
- Impulsar reformas a Ley de Servicio Civil
- Reformas a la Ley Electoral

Gestión política

“Un gobierno bicéfalo”

Experto entrevistado

Gustavo Berganza

Evaluación General

El desempeño del gobierno ha sido pobre. Su análisis parte *“Del contraste entre las expectativas que despertó y los grandes problemas que tuvo que afrontar”*. Berganza indica que hay dos hechos específicos que deben valorarse en el análisis. Primero, el gobierno ha tenido dificultades en el avance de su agenda en el Congreso, *“Ha sido una agenda que ha generado muchísima oposición”*, tanto de la bancada Líder, como de la sociedad civil organizada. En particular, señala la intención del Presidente de reformar aspectos de la economía para ampliar espacios al sector empresarial, así como su pretensión de modificar el sistema político promoviendo reformas a la Constitución. El segundo hecho a considerar, es el remplazo de actores estratégicos de la administración del gobierno de la UNE *“En lugar de aprovechar la experiencia del gobierno anterior, los despide (en referencia a algunos funcionarios) y entonces, ahí tuvo una parálisis que se notó, por ejemplo en todas las políticas sociales”*. Para el profesional, la dinámica de la administración pública es compleja, por lo que la plena incorporación de nuevos cuadros es un proceso lento que hace perder impulso a procesos ya iniciados. En términos de obra e infraestructura opina que hay avances, aunque éstos tienen la particularidad de responder principalmente a subcontrataciones que motivan la percepción de corrupción y clientelismo: *“Se ha hablado de que hay corrupción dentro del gobierno, de que muchas decisiones se toman y muchos contratos se*

adjudican, no tanto porque haya una competencia abierta ni para que gane el mejor precio, sino porque hay comisiones de por medio o compromisos por cumplir”.

Para Berganza, esta administración se caracteriza por ser bicéfala, en referencia al poder que detentan Presidente y Vicepresidenta: *“El gran problema que tiene (el Presidente), es que muchas de las decisiones que tiene que tomar tienen que estar consensuadas con la Vicepresidenta”*, con lo cual Pérez pierde liderazgo.

Comparación con el gobierno anterior

El deterioro del Congreso ha aumentado en relación a períodos anteriores pues aunque el gobierno de la UNE no tenía mayoría, lograba incluir en la agenda legislativa los proyectos de su interés. Actualmente, *“El Congreso se ha convertido en uno de los lugares más corruptos que existen en el Estado de Guatemala”*, afectando negativamente la gestión pública y el ejercicio político. En relación al crimen organizado y el narcotráfico, señala que hay un descenso en la incautación de droga respecto al gobierno de Colom, *“Tal vez no sea una política intencionada del Estado fortalecer a estos grupos, pero el resultado es que sucede por inacción”*, opina Berganza.

Por otra parte, cree que los programas de cohesión social del gobierno anterior mostraron ser más eficientes al generar “redes seguras” que amortiguaron de la vulnerabilidad de los beneficiados.

Indicadores para evaluar el desempeño del gobierno

Berganza indica que el rol de la oposición en el Congreso y la actitud asumida por las cámaras empresariales, especialmente, por la Cámara del Agro, frente a algunas propuestas de ley como la Ley de Desarrollo Rural, fue un importante

indicador para determinar el poder real del partido en el gobierno. Otro indicador importante fue, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que, *“Ha permitido aumentar los ingresos nacionales hasta en un 33% respecto a años anteriores”*, No obstante lo anterior, Berganza señala que, *“Ha colapsado la recaudación en las aduanas pese a que se vio un aumento relativo en las importaciones”*. Sumado a lo anterior, el manejo inadecuado de la conflictividad social, expresado en la intolerancia frente a las protestas populares -especialmente las suscitadas en rechazo a la minería e hidroeléctricas-, reafirma la idea de que este es *“Un gobierno pro militar, inclinado hacia la ideología del sector privado organizado... en este sentido, la posición del gobierno ha sido avalar la postura impositiva de los inversionistas”*.

Avances

El desarrollo de la infraestructura vial, la reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el reconocimiento de Palestina como Estado en el seno de la Organización de Naciones Unidas, forman parte de los logros más destacados del gobierno, según el experto.

Retrocesos

El estancamiento de la reforma educativa, que perfila a la Ministra de Educación como *“Un agente político muy intransigente y que no ha logrado avanzar en el tema”*, es un paso atrás. Otro, lo constituyen las erráticas o nulas medidas orientadas a mejorar la seguridad del ciudadano y tomar el control de las cárceles. También refiere a que el desempeño del Ministerio de Desarrollo Social es deficiente y no ha podido dar continuidad a la etapa de capacitación para el trabajo a los beneficiarios de los programas sociales, con el fin de mejorar sus habilidades para insertarse en el mercado laboral y no generar dependencia.

Tareas Pendientes

La posibilidad de que el gobierno de Otto Pérez Molina pueda marcar una diferencia positiva respecto de los anteriores, depende de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas para fortalecer la institucionalidad; de impulsar las reformas a la Ley de Servicio Civil y, la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En opinión del entrevistado, la institucionalidad que genere este gobierno será su legado, de lo contrario la administración siguiente encontrará un Estado con menor capacidad para responder a las demandas ciudadanas.



Pacto Fiscal para el Cambio

Pedro Prado y Michel Andrade



Evaluación general

- Evaluación media al desempeño
- Mejora en actualización tributaria y modificación al ISR
- No se han creado nuevas fuentes de empleo ni se ha avanzado en garantizar empleos decentes



Comparación con gobierno anterior

- Mejora de la imagen nacional en materia laboral
- Continúa tendencia por satisfacer intereses del sector privado



Situación actual

- Situación macroeconómica del país es estable
- Recaudación tributaria no alcanza la meta
- Aumento del déficit fiscal
- Manejo inadecuado de la conflictividad laboral



Indicadores para evaluar

- Se cuenta con indicadores macroeconómicos, estadísticas económicas y laborales nacionales e índices internacionales actualizados, que permiten evaluar con mayor evidencia la gestión del gobierno en materia económica y fiscal.



Avances

- Inversión extranjera directa aumentó en 2013
- Esfuerzos por atraer nuevos capitales
- Actualización tributaria y aprobación de Ley de ISR
- Fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social



Retrocesos

- El país retrocede en índices internacionales de rendimiento económico
- Deterioro en la recaudación de aduanas
- Aumento del déficit fiscal
- Estancamiento de las normativas para mejorar empleo y producción



Tareas Pendientes

- Mejorar recaudación fiscal
- Mejorar transparencia y calidad del gasto público
- Controlar el contrabando
- Ampliar la base tributaria
- Velar por el cumplimiento de leyes laborales
- Analizar la situación de los negocios alrededor del canal seco
- Asegurar el Desarrollo Rural y promover la Unión Aduanera Centroamericana
- Aumentar los empleos formales
- Mejorar la seguridad ciudadana

Pacto Fiscal para el Cambio

“El éxito de la reforma tributaria depende de la recaudación y el combate a la corrupción”

Expertos entrevistados

Pedro Prado

Michel Andrade

Evaluación general

En opinión de los entrevistados, en materia fiscal sobresale la actualización tributaria y la modificación del Impuesto sobre la Renta (ISR), medidas iniciales para lograr un reajuste en la estructura tributaria del país³. En el tema laboral se logró mejorar la imagen internacional de Guatemala al cumplirse con los compromisos adquiridos en el acuerdo para resolver el diferendo existente en el marco del DR-CAFTA. Aun así, no se han creado nuevas fuentes de empleo ni se ha avanzado en garantizar empleos decentes a las personas que conforman la Población Económicamente Activa (PEA). Un 70% de los trabajadores que componen el sector informal de la economía y la mayor parte de trabajadores formales o informales, no devengan el salario mínimo establecido.

³ El ISR es un impuesto directo, es decir que graba directamente la renta de las personas, a diferencia de los impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava el consumo. Actualmente se está reduciendo el peso de los impuestos directos, el IVA sigue siendo el impuesto más importante. En los últimos años la representación de los impuestos directos en la estructura tributaria ha ido en aumento constante. Con la implementación de las nuevas normativas se espera que esta tendencia continúe, con lo que se hará del sistema tributario guatemalteco menos regresivo.

Comparación con el gobierno anterior

Durante el gobierno de la UNE no se manejó adecuadamente la imagen internacional del país en materia laboral. *“El gobierno de Álvaro Colom fue un desastre porque dejó la imagen del país en los foros internacionales por los suelos”*, afirma Michel Andrade. El actual Ministro de Trabajo ha sido muy hábil para revertir esta situación. Actualmente se ha avanzado en enmendar, por ejemplo, los evidentes incumplimientos laborales que hace dos años llevaron al gobierno de los Estados Unidos a sugerir un panel arbitral para escrutar el tema en el marco del Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA. Aunque lo anterior es importante, no apunta a resolver los problemas de fondo que trascienden el ámbito laboral y, por ende, las competencias del Ministerio de Trabajo.

Este gobierno ha tenido -en sus primeros dos años-, un marcado interés por satisfacer las exigencias del sector privado. La ley para el trabajo a tiempo parcial, que es rechazada por el sindicalismo, ha sido la principal propuesta de política pública en materia de empleo. De la misma manera, el programa de competitividad, en general, apunta a satisfacer los intereses del sector privado. En este sentido, el gobierno de Pérez no se diferencia mucho del anterior. El Frente Republicano Guatemalteco (FRG) ha sido, según Andrade, el único gobierno no empresarial en los últimos años.

Situación actual

La reforma fiscal ha dado mucho de qué hablar a nivel de opinión pública. Las clases medias se sintieron especialmente afectadas por las nuevas normativas, aunque no fueron las únicas. La recaudación no alcanzó la meta esperada debido al deterioro en la recaudación de aduanas, a la evasión y elusión de impuestos. Con ello, la carga tributaria estimada en 11.4% del PIB, es similar

a la de 2005 antes de la Ley Anti-evasión 1 y de 2008, antes de la crisis mundial.

Por otro lado, aunque la situación macroeconómica del país es estable, varios indicadores apuntan a que éste no ha mejorado su situación económica en los últimos años. El déficit fiscal de 2013 fue de 2.6% en relación al Producto Interno Bruto (PIB), con lo que se revierte la tendencia manifiesta desde 2010, año a partir del cual el déficit (3.3%), disminuyó a un ritmo aproximado de 0.5% por año. Esto quiere decir que los gastos realizados por el Estado aumentaron en relación a sus ingresos desde el 2012. Es también evidente que la pobreza no ha disminuido y Guatemala continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo.

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2013, brindó información actualizada sobre la situación laboral del país⁴. En ella se indica que el desempleo abierto se elevó de 2.9 en 2012 a 3.2% en 2013, mientras que los empleos formales pasaron de 25.5% a 30.8%. Un gran número de guatemaltecos aún no cuenta con afiliación a la seguridad social y por lo tanto, no existe certeza de su bienestar futuro dado que no cuentan con planes de pensiones o enfermedad. *“El gobierno se ha enfocado más en impulsar una buena imagen internacional en foros, pero eso no mejora las condiciones laborales en el país”*, indica Andrade.

⁴ Se ha indicado que la ENEI adolece de problemas metodológicos que dificultan las comparaciones con encuestas anteriores. Por una parte, en 2012 ésta se realizó en julio y en 2013 en abril, lo que afectará los resultados si se toma en cuenta la migración laboral interna en ciertos períodos del año. Por otro lado, en la ENEI del 2013 se incrementó de 10 a 17 años la edad de las personas aptas para trabajar para cumplir con estándares internacionales. Esto también dificulta las comparaciones con encuestas anteriores.

En relación a la conflictividad social, no se ha manejado adecuadamente. El uso del estado de sitio, evidencia que el gobierno carece de canales efectivos para manejar conflictos. En la misma línea, este gobierno se ha caracterizado por retractarse frecuentemente en sus decisiones al no obtener los resultados esperados, lo que genera incertidumbre.

Indicadores para evaluar el pacto

Para evaluar el Pacto Fiscal se cuenta con variados indicadores macroeconómicos, estadísticas económicas y laborales e índices internacionales. Esta información está disponible y actualizada en la mayoría de casos, lo que facilita hacer una evaluación confiable del desempeño del gobierno en temas económicos, financieros y laborales.

Avances

El avance más evidente fue la aprobación de la Ley del ISR, aunque la iniciativa de ley original difiere mucho de la que aprobó el Congreso. “[Fue] *un paso importante, un compromiso para el gasto público. La moral tributaria de los contribuyentes necesita ser fortalecida*”, dice Prado. Además de esto, la inversión extranjera directa aumentó en 2013.

En temas laborales sobresale el fortalecimiento de la institucionalidad del Ministerio de Trabajo, sobre todo de la Inspectoría General de Trabajo. Se contrataron más inspectores, se centralizaron algunas dependencias y se llevaron a cabo operativos de control con mayor regularidad. No obstante, no se han logrado más contrataciones en el sector formal de la economía y no hay suficiente capacidad institucional para verificar que los empresarios cumplan con sus obligaciones como empleadores.

Retrocesos

Guatemala ha disminuido en índices internacionales de rendimiento económico. El Índice de Competitividad Global desarrollado por el Foro Económico Mundial se utiliza ampliamente para evaluar la situación económica de cada Estado. Éste asigna a cada país un valor único cada año y lo ordena de acuerdo a su posición relativa al resto. Durante los últimos años del gobierno de la UNE, en 2010⁵, Guatemala ocupó el lugar 78 y en 2011⁶ el 84. Posteriormente, durante el primer año del gobierno actual, en 2012⁷, Guatemala se ubicó en el lugar 83, para pasar al puesto 86 en 2013⁸, descendiendo tres posiciones en relación al año anterior y cinco posiciones en relación al 2010. Se estima que la anulación de la sentencia a Ríos Montt, incidió en este resultado.

De igual manera, el país bajó cuatro puntos respecto a 2012 en la calificación del Índice de Percepción de Corrupción, cayendo al séptimo lugar en América Latina y retrocediendo 10 puestos en la escala mundial, según el Informe de Transparencia Internacional, presentado en diciembre de 2013⁹.

⁵ Schwab, Klaus, *ed.* 2010. The Global Competitiveness Report 2010-2011. World Economic Forum. Consultado en línea el 22/11/2013 desde:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

⁶ Schwab, Klaus, *ed.* 2011. The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum. Consultado en línea el 22/11/2013 desde:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf

⁷ Schwab, Klaus, *ed.* 2012. The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum. Consultado en línea el 22/11/2013 desde:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

⁸ Schwab, Klaus, *ed.* 2013. The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum. Consultado en línea el 22/11/2013 desde

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

⁹ <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

Por otra parte, el saldo de la deuda respecto al PIB ha crecido del 24 al 26% en los últimos años. Esto puede verse como una advertencia, porque si bien los organismos financieros internacionales recomiendan estar por debajo del 40%, el Estado carece de la capacidad para saldar la deuda en relación a sus ingresos tributarios.

En el tema fiscal, la reforma tributaria es deficiente en muchos aspectos y hace recaer en la clase media la responsabilidad de financiar gran parte de los gastos del Estado. Al verse presionadas de esta manera, muchas personas optarán por la informalidad porque las transacciones informales tienen menos costo que las formales. Un aumento en el sector informal afectaría la recaudación tributaria del país.

En el tema laboral, se ha descuidado la propuesta de nuevas políticas públicas para mejorar la situación laboral. No se han definido estrategias distintas para remover los obstáculos que impiden la discusión y aprobación de regulaciones que permitan incrementar la producción en el país. La ley de trabajo a tiempo parcial, que sigue estancada en el Congreso, ha sido la principal propuesta en este sentido¹⁰.

Retos para el pacto

Primero que todo, Hay que considerar que la coyuntura externa, es decir, la crisis que afectó Europa también repercutió en el desarrollo económico local de Guatemala.

¹⁰ Varias otras iniciativas, como la Ley de Promoción de Inversión y Empleo Iniciativa; la Ley Marco del Sistema Nacional de Competitividad y Productividad; y la Ley de Inclusión Laboral esperan también a ser aprobadas en el Congreso de la República.

La reforma fiscal debe superar dos obstáculos. Por un lado, puede ser que su aplicación afecte el consumo de las familias con poder adquisitivo. Por el otro, debe trabajarse en los nudos problemáticos que dificultan mejorar la recaudación. En este sentido el contrabando representa un elevadísimo costo para las finanzas del Estado. El gobierno no se ha enfocado en regular esta forma de competencia desleal en las fronteras para lograr una mayor recaudación tributaria. Por el contrario, ha optado por hacer préstamos para hacer frente al gasto público, con los consecuentes riesgos que ello representa para el déficit fiscal y la sanidad de las finanzas públicas. Por otra parte, la inseguridad es uno de los mayores obstáculos para el desempeño del sector privado. Se calcula que las empresas gastan alrededor de 15% de sus costos en seguridad. *“Ese 15% el empresario lo deja de invertir en crear otra plaza de trabajo, por ejemplo”*, puntualiza Prado.

Adicionalmente, implementar la gestión por resultados contemplada en el Pacto Fiscal, puede ser un proceso lento en las dependencias públicas. De la misma manera, la meta de fomentar la transparencia y calidad del gasto público a través de la planificación basada en prioridades estratégicas no es algo fácil de cumplir dado que la estructura de las instituciones es, por lo general, programática y no están acostumbradas a trabajar con presupuestos por resultados.

En el tema laboral, el Presidente confirmó recientemente, basándose en el número de nuevas inscripciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la creación de 200,000 empleos nuevos. Pero las estadísticas del INE muestran que el desempleo abierto aumentó en este periodo¹¹. *“Si tú le crees*

¹¹ Algunos analistas han opinado en medios escritos que la inscripción de nuevos trabajadores en el IGSS, se debe a un mejor desempeño de la Inspectoría General de Trabajo; sin embargo,

al INE tienes que dudar del Presidente y si le crees al Presidente alguien tiene que despedir al director del INE", afirma Andrade al respecto.

Los índices de cumplimiento de las leyes laborales no reflejan mejorías. La población se ocupa en la informalidad, no ahorra y no contempla medidas para el futuro o enfermedad. *"Mientras no existan relaciones laborales saludables en el país, y en la medida en lo que los niveles de cumplimiento laborales sean bajos, es imposible tener una Población Económicamente Activa y una población ocupada, competitiva, feliz de sus trabajos, ganando lo que debe y obteniendo beneficios de continuidad", finaliza Andrade.*

Tareas pendientes

La principal tarea pendiente es comenzar a plantear soluciones estructurales en lugar de planes de gobierno que abarcan sólo un par de años. El desarrollo rural y la Unión Aduanera Centroamericana son sólo dos ejemplos de importantes proyectos de este tipo.

Para el tema fiscal, es importante fortalecer la moral tributaria. Aunque ya se ha avanzado en este tema con la aprobación del paquete de leyes relativo a la transparencia y calidad del gasto público, que fomenta la transparencia a nivel de egresos del Estado, aún hay trabajo por hacer. Al respecto agrega Prado: *"Si al contribuyente se le está pidiendo más por el lado de su aporte, él quiere ver de regreso buenas carreteras, seguridad, educación, salud".* No obstante, no hay que olvidar que mientras la mayor parte de trabajadores se desempeñen en el sector informal de la economía, devengando salarios de subsistencia, es difícil pensar en su incorporación al fisco como contribuyentes.

hay que considerar que varios empresarios formalizaron a sus empleados por los beneficios fiscales que ello les representa, luego de la reforma tributaria.

A nivel macroeconómico se espera un crecimiento estable. Según Pedro Prado debe evaluarse aún el tema la construcción del canal seco en el territorio nacional a la luz de otros proyectos de similares características en la región. Hay que asegurarse de que este proyecto no duplique las funciones que ya cumple el Canal de Panamá pues, de ser así, invertir en el proyecto podría no ser rentable.

Finalmente, la corrupción es la mayor amenaza interna para el Pacto fiscal. Mientras las instituciones del Estado se vean afectadas por este fenómeno no se verán adelantos sustanciales en el tema.



Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz



Helen Mack y Otto Argueta



Evaluación general

- Baja calificación al desempeño
- Homicidios se incrementaron
- Ausencia de diagnóstico sobre riesgos y amenazas a la seguridad de los ciudadanos
- Participación del Ejército no ha dado resultado
- Acciones no son coherentes con Política de Seguridad
- Visión reactiva por sobre preventiva
- Ausencia de abordaje sistémico de la seguridad
- Manejo precario de la conflictividad social
- Retroceso en Derechos Humanos
- Ideologización de la justicia



Comparación con gobierno anterior

- Falta de continuidad al Programa Escuelas Abiertas y Viceministerio de Apoyo Comunitario
- Sustitución del pacto de seguridad de la UNE por otro (el del PP)
- Creación de un nuevo nivel de institucionalidad (un Gabinete específico sustituye o comparte funciones con Consejo Nacional de Seguridad)



Situación actual

- Acciones erráticas e incoherentes
- Énfasis en combate al narcotráfico y crimen organizado por sobre los delitos al patrimonio
- Énfasis en impactar las percepciones ciudadanas
- Mercados ilegales como compensadores sociales de la delincuencia común



Indicadores para evaluar

- No hay indicadores adecuados para medir avances en seguridad
- La impunidad no se mide solo contabilizando homicidios
- Los datos a disposición no reflejan la realidad



Avances

- Aumento de número de efectivos policiales
- Creación de Escuela de Oficiales
- Dotación de armas a PNC
- Puesta en vigencia de la Ley contra la Delincuencia Organizada
- Mejora en la coordinación entre PNC y MP
- Puesta en marcha de institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad



Retrocesos

- Flexibilización de los procesos de reclutamiento y selección de policías
- Flexibilización de los procesos de formación de la PNC
- Debilitamiento de la PNC
- Debilitamiento de la Investigación Criminal
- Comisión de Reforma Policial "en coma"
- Falta de controles disciplinarios internos de la PNC



Tareas pendientes

- Implementación de la Política Nacional de Seguridad
- Operatividad de los pactos de seguridad
- Armonización de agenda de seguridad y agenda de desarrollo
- Fortalecimiento de la Inteligencia Policial
- Coordinación interinstitucional
- Control de la corrupción
- Elaboración de presupuesto con base a prioridades estratégicas
- Atención al sistema penitenciario
- Mayor apoyo a las instituciones de seguridad y justicia
- Cambio en el abordaje de la conflictividad social

Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz

“El enfoque reactivo prima por sobre el preventivo”

Expertos entrevistados

Helen Mack

Otto Argueta

Evaluación General

Ambos entrevistados otorgan una baja evaluación al desempeño del gobierno en materia de seguridad. Consideran que la falta de análisis para determinar los principales riesgos y amenazas, así como para identificar aciertos y desaciertos de las medidas implementadas por los gobiernos anteriores, explica el débil o nulo impacto de las decisiones adoptadas por las autoridades actuales. Por ejemplo, a inicios del gobierno de Otto Pérez el número de homicidios registraba una baja que fue constante hasta el 2012. Esta tendencia era resultado de las medidas implementadas por el gobierno de Colom. No obstante, a partir del segundo cuatrimestre de ese mismo año la tendencia se revirtió y se deterioró aún más durante el 2013.

En opinión de Otto Argueta *“Estamos ante una situación de desconcierto generalizado respecto a las expectativas, y eso es muy importante pues la población pensó que la mano dura iba a resolver todo”*. En este sentido, los profesionales coinciden en señalar que la participación del Ejército en asuntos de seguridad no ha dado resultado. Si bien, se cuenta con una Política Nacional de Seguridad, Helen Mack opina que *“La política va por un camino y las acciones van por el otro”*. En tanto Argueta, de forma coincidente cree que, *“Hay un abismo sumamente grande entre las expectativas políticas y*

discursivas de éste documento (la política) y los operativos en concreto". Anteponer la visión reactiva por sobre la preventiva, es considerada una de las mayores debilidades de la administración actual. A ello se suma la falta de un abordaje sistémico que oriente planes y estrategias, así como la necesidad de realizar un trabajo sostenido en temas particulares (secuestro, robo de celulares o vehículos, entre otros).

En términos de atención a conflictos sociales se sigue aplicando la "administración de conflictos" -lo que devalúa más el diálogo-, pero no se toman decisiones de fondo para atender los problemas que aquejan a la población. Este manejo *"Incrementalmente precario"* como lo califica Argueta, ha privilegiado la visión de defensa y orden público, por sobre la preventiva basada en salvaguardar los derechos humanos. En materia de justicia, Mack, opina que *"El enfoque ideológico le está haciendo un grave daño a Guatemala"*, esto en relación al juicio a Ríos Montt por el delito de genocidio. El posicionamiento ideológico de militares y el sector empresarial *"No permitió que el sistema funcionara, lo cual generó desconfianza y marcó un retroceso en temas de derechos humanos, pues lo que se quiere es mantener la impunidad"*.

Comparación con el gobierno anterior

Se señala en particular, que no hubo continuidad en algunos programas ejecutados por el gobierno de Álvaro Colom y que habían coadyuvado a controlar y reducir la delincuencia y la criminalidad, tal es el caso de las Escuelas Abiertas y el Vice-ministerio de Apoyo Comunitario. Por otra parte, el denominado Pacto Nacional por la Seguridad y la Justicia, impulsado por el gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza -UNE-, lejos de ser implementado, fue sustituido por el denominado Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Esto se hace, entre otras cosas, para satisfacer a la cooperación internacional y justificar recursos. A decir de Argueta, con éste

último pacto *“Se creó un nuevo nivel de institucionalidad”* dado que dicho pacto incluyó la creación de un Gabinete Específico cuya tarea es coadyuvar al diseño de políticas, planes y programas encaminados a alcanzar mayores niveles de gobernabilidad y seguridad, siendo que tal tarea es atribución del Consejo Nacional de Seguridad, órgano creado por ley para asesorar y definir políticas en materia de seguridad. Tal paralelismo propicia competencias entre instancias, algunas de las cuales son por recursos.

Situación actual

El enfoque reactivo y por ende, coyuntural, prima por sobre el preventivo. Un ejemplo de ello son las Fuerzas de Tarea, que no son nuevas, pues se han utilizado en distintas administraciones con diferentes nombres. Éstas están diseñadas para atender coyunturas pero no abordan de manera permanente los problemas relacionados a la criminalidad y la delincuencia. Esta es la razón por la cual Mack considera que, *“La creación de fuerzas de tarea no ayuda a fortalecer la policía”*. En términos generales, los profesionales consultados consideran que las acciones impulsadas por las autoridades son erráticas y no tienen coherencia, el énfasis ha sido el combate al narcotráfico y al crimen organizado, cuando lo que más afecta a la población son los delitos al patrimonio. Sobre el particular Mack indica, *“El combate al narcotráfico es una cosa y la delincuencia común es otra, son dos estrategias completamente distintas”*. Argueta cree que éste énfasis tiene por finalidad satisfacer la agenda de seguridad de Estados Unidos pero también, denota el especial interés por impactar las percepciones de la gente y satisfacer la demanda de la agenda mediática, *“Se priorizan golpes que tengan impacto a nivel publicitario”*.

Además, explica, la delincuencia común no afecta al gobierno, pues existe un gran compensador social que es la existencia de mercados ilegales. *“El ciudadano común es afectado por el robo de un celular, de una computadora.”*

Sin embargo, los mercados ilegales sirven para abrir un hoyo y al mismo tiempo, taparlo. La unión existente entre economía informal, mercado ilegal y el nivel de compensación que el ciudadano obtiene de ellos, es también muy grande, porque es un círculo simbiótico que se retroalimenta constantemente”.

Indicadores para evaluar el pacto

Para Mack, existen indicadores que evidencian cierto nivel de eficacia, pero es enfática en señalar que no puede medirse la eficiencia contabilizando solo homicidios por cien mil habitantes pues la impunidad abarca otros delitos. En el mismo sentido opina Argueta quien indica que las estadísticas criminales no pueden servir para evaluar una política de seguridad. Las políticas públicas deben contener el listado de indicadores que permitan monitorear y evaluar resultados. Una de las principales dificultades que plantea el dato estadístico es su temporalidad, es decir, que *“Si el actual gobierno reportó una disminución en el número de homicidios, esto es el reflejo de un efecto acumulado de acciones pasadas”*, indica Argueta. Otro elemento a considerar es que *“los datos a disposición no reflejan lo que está pasando sino lo que se está reportando, no obstante tienen un efecto inmediato en la percepción ciudadana por lo que son usados como recurso político”*, señala.

Adicionalmente, es preciso considerar que la efectividad se relaciona también con el costo de las medidas impulsadas. En este sentido Mack refiere, *“Ellos (las autoridades) pueden decir que en la zona dieciocho disminuyeron algunos indicadores de violencia porque se aumentó la presencia del ejército y la policía, pero eso no puede extenderse a todo el país porque cuesta al Estado como mínimo cuatro millones de quetzales al mes, entonces es imposible y, además, no atiende la raíz del problema”*. En relación a la afirmación relativa a que la impunidad disminuyó en un 25%, comparte que, el dato fue tomado de un informe de la Fundación Mack que monitorea delitos contra la vida, y que

fue manipulado por la CICIG e insiste en que no puede medirse la impunidad solamente contabilizando homicidios.

Avances

El aumento del número de efectivos policiales y la creación de la escuela de oficiales son medidas positivas, aunque a decir de los expertos, ello no debería hacerse a costa de flexibilizar los criterios de reclutamiento y selección, o de reducir la formación pues el ciudadano pagará las consecuencias futuras. De igual manera, la dotación de armas era necesaria, sin embargo lo que es cuestionable es el proceso de adquisición, pues no se realizó la justificación técnica que, entre otras cosas, incluye sustentar razonablemente la cantidad a adquirir, el inventario y la definición de controles, entre otros. Mack afirma que la policía actualmente no tiene control sobre armas o municiones y agrega, *“En la academia no les dan (a los policías) ni siquiera balas para que entrenen y a veces tienen que disparar sin balas para probar la puntería. Eso es solo para que se familiaricen con el arma y es así, en esas condiciones, que se les quiere dar armas letales”*. Otra incógnita tiene que ver con el número de armas que se pretende comprar pues, si el número de policías que conforman las fuerzas especiales asciende a mil, y se están comprando ocho mil, ¿qué se hará con el resto?

Otro avance es la mejora en la coordinación entre la policía y el Ministerio Público, algo que deriva de la aprobación y puesta en vigencia de la Ley Contra la Delincuencia Organizada.

Argueta agrega que, la puesta en marcha de algunas instituciones creadas en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, tales como el Instituto de Estudios Estratégicos y el funcionamiento de la Comisión de Asesoramiento y Planificación, es positiva aunque indica que no se conoce su desempeño. De

igual manera, la Política Nacional de Seguridad y la Política de Defensa son en su opinión *“Documentos técnicamente bien hechos, manifiestos de conceptos aceptados por todos”*.

Retrocesos

Se señala con especial énfasis el debilitamiento de la Policía Nacional Civil por varias razones. Una de ellas alude al protagonismo militar. Ambos entrevistados señalan que el ejército y la policía tienen misiones, enfoques y por ende, estrategias distintas de acuerdo al ámbito de la seguridad que les corresponde atender (interna o externa). Mezclar ambos enfoques conlleva el riesgo de cometer violaciones a los derechos humanos. Otra razón tiene que ver con el debilitamiento del proceso de reforma policial y que para Mack radica en dos hechos concretos, la creación de las fuerzas de tarea (a las cuales ya se aludió anteriormente) y a la creación de una Dirección General de Investigación Criminal, que no solamente no tiene un presupuesto adecuado, sino que no promueve la carrera de investigación criminal. Argueta opina que la Comisión de Reforma Policial *“Está en estado de coma”*, pues la comisionada no ha demostrado el nivel político ni técnico necesario para dar continuidad a las acciones iniciadas. Mack dice que los protagonistas en el proceso de diseño e implementación de las medidas orientadas al fortalecimiento institucional dejaron de ser los policías, quienes fueron sustituidos por personas sin experiencia pero afines al partido de Adela Torrebiarte. Esto es importante, pues deslegitima el proceso. En su opinión, nadie más que los policías conocen la realidad que les afecta y son ellos quienes deben apropiarse del mismo. En este sentido, ambos expertos lamentan que no se haya avanzado en mejorar las condiciones de los efectivos policiales en términos de infraestructura, equipamiento, seguros de vida, pero especialmente, en lo relativo a la formación, fomentando la carrera policial.

Tanto estos temas como los controles disciplinarios internos forman parte de un programa que debería avanzar integral y articuladamente, algo que no se ha hecho en estos dos años de gestión. *“La reforma policial debe ser una política estable y sostenida en el tiempo,”* insiste Mack.

Tareas pendientes

En términos generales, la implementación de la Política Nacional de Seguridad y la operatividad de los pactos es deseable y necesaria. Por otro lado, el abordaje, tanto de los temas de seguridad, como de atención a la conflictividad social, debe considerar que no es posible separar ni extrapolar la agenda de seguridad de la agenda de desarrollo. El enfoque preventivo, requiere políticas, planes y programas que armonicen ambas agendas.

La inteligencia policial debe definir su enfoque y ser fortalecida. Sin una clara definición de los riesgos y amenazas en materia de seguridad, las estrategias seguirán siendo erróneas. Para Mack, si no se logra disminuir la incidencia delictiva es porque lo que falla es la inteligencia: *“La inteligencia es planificación, recolección de información, procesamiento, análisis...entonces si ésta realmente existiera, los resultados serían otros”*. Además, indica que la inteligencia policial es totalmente distinta a la del ejército porque no le compete identificar “al enemigo”, sino los factores de riesgo que aumentan la posibilidad de cometer un hecho delictivo. Esto representa un reto significativo en términos de coordinación interinstitucional.

Por otro lado, deben establecerse procedimientos para controlar la corrupción y dotar a la policía de las capacidades técnicas necesarias para que pueda elaborar su presupuesto con base a realidades y prioridades estratégicas.

Otra tarea pendiente sigue siendo la atención al sistema penitenciario. A criterio de Mack, en las condiciones actuales es posible afirmar que en el país no hay

sistema penitenciario sino sistema carcelario. Ambos expertos coinciden en que no hay interés por parte de las autoridades de afrontar esta problemática, pero además, no existe apoyo popular pues a las víctimas de delitos no les importa lo que pase con los delincuentes. Sobre el tema Argueta afirma que *“El sistema carcelario es una enorme industria informal de crimen que nadie quiere tocar”* y agrega, *“Acá las instituciones informales son mil veces más sólidas que muchas instituciones formales. Son estables, se controlan, y no necesariamente desde afuera sino al contrario, desde adentro, en una especie de pacto donde participan varios actores políticos”*.

El hacinamiento en las cárceles continúa, no hay suficientes abogados públicos, las instalaciones no son seguras, no se trabaja por la reeducación y reinserción del reo, por lo que su reclusión es otro peligro. Finalmente, se insiste en la necesidad de invertir más en las instituciones de seguridad y justicia.

Argueta cree que es posible rescatar el proceso institucional pero para ello es necesario aislar el interés político electoral enfatizando la parte técnica. En relación a los conflictos sociales, considera que mientras sigan siendo atendidos como problemas de orden público, se incrementarán. Mack por su parte, opina que la situación empeorará por los altos niveles de corrupción *“No hay intención de gobernar sino de aprovechar. Hay mucho oportunismo, chantaje y mercantilismo en la política, además de que no hay intención de que el Congreso funcione”*.



Pacto Hambre Cero

Jaime Carrera y Juan Lee



Evaluación general

- Baja calificación al desempeño
- Positiva la implementación del programa de la Ventana de los Mil Días
- Carencia de información para monitorear programas
- Énfasis de Pacto Hambre Cero no responde a regiones más necesitadas
- Prima el trabajo superficial por sobre lo estructural



Comparación con gobierno anterior

- Se dio continuidad a programas sociales
- Montos para inversión mejoraron
- Positivo plan de acción del Pacto Hambre Cero



Situación actual

- Se atiende desnutrición crónica pero se descuidan otros temas (obesidad infantil, por ejemplo)
- Lentitud para cumplir con las acciones planificadas
- Débil capacidad de ejecución del MIDES
- Alta rotación de personal en el MIDES
- No hay cambios sustanciales en relación al hambre estacional



Indicadores para evaluar

- Ausencia de política pública estructurada
- Insuficiencia de indicadores, líneas de base e información para el adecuado monitoreo
- Baja ejecución presupuestaria



Avances

- Asignación presupuestaria a Ventana de los Mil Días
- Mayor conocimiento de programas sociales
- Reducción de la mortalidad infantil por desnutrición crónica



Retrocesos

- Programa de fertilizantes como "foco" y no como complemento
- Deficiencias en transferencias condicionadas
- Falta de transparencia y rendición de cuentas
- Información precaria



Tareas Pendientes

- Elaborar Política Pública estructurada
- Cambios al modelo económico actual
- Mejorar eficiencia y transparencia en la gestión de la información
- Reducir desnutrición crónica
- Establecer planes que anticipen un aumento de la demanda por este tipo de asistencia
- Asegurar sostenibilidad de los programas sociales

Pacto Hambre Cero

“Subjetividad para medir avances y carencias de información”

Expertos entrevistados

Jaime Carrera

Juan Enrique Lee

Evaluación general

Los expertos otorgan una baja evaluación a la gestión del actual gobierno. Sin embargo, ven como positiva la implementación de Pacto Hambre Cero, especialmente el Programa Ventana de los Mil Días, que busca la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de dos años. En tanto señalan como negativa la falta de información que permita monitorear y evaluar la efectividad y eficiencia de los programas sobre la base de evidencia. Este vacío impide medir y evaluar los avances o retrocesos cuantitativos en la materia.

J. Lee asegura que el énfasis del Pacto Hambre Cero no está puesto en las regiones donde existe mayor necesidad como el corredor seco, sino en el noroccidente del país que padece en menor medida de hambre estacional. Además, sostiene que *“El problema de fondo permanece, primando el trabajo superficial por sobre el abordaje de los factores estructurales que causan la pobreza”*.

Comparación con el Gobierno anterior

El gobierno anterior dio impulso a las políticas sociales y este gobierno les ha dado seguimiento de una manera más *“aterrizada”*, según Carrera. Se perciben mejorías en cuanto a la elaboración del plan de acción del Pacto Cero Hambre,

que incluye procesos de ejecución, seguimiento, así como el planteamiento de acciones unificadas. En tanto, J. Lee cree que en términos de montos presupuestarios, la inversión en el tema de seguridad alimentaria ha mejorado en comparación con el Gobierno anterior, sin embargo, sostiene que *“Se necesita bastante tiempo y un buen presupuesto para obtener efectos reales”*.

Situación actual

En términos generales se está atendiendo el tema de desnutrición crónica pero se están dejando a un lado otros problemas de seguridad alimentaria igualmente importantes, como la obesidad en niños y madres causada igualmente, por deficiencias en la alimentación, según J. Lee.

Sobresale la lentitud para cumplir con las acciones contempladas en el Pacto Hambre Cero. En referencia a ello, J. Lee alude a la falta de capacidad en la ejecución del presupuesto por parte del Ministerio de Desarrollo –MIDES-, señalando que, *“Se vio un atraso considerable en la ejecución el año pasado, lo cual se justificaba pues era un momento de acomodo y transición pero ahora, al finalizar el segundo año de gobierno, ya no”*. Además, la constante rotación de personal en el MIDES también provoca retrasos, y pone en riesgo la sostenibilidad de las medidas en marcha.

En relación al hambre estacional no se observa ningún cambio sustancial pues las personas continúan viviendo en una situación muy precaria, misma que se ve agravada por fenómenos como, bajas en la producción cafetalera y los cambios climáticos que afectan al país.

Indicadores para evaluar el Pacto

El principal problema para evaluar el pacto en mención, es la inexistencia de una política pública estructurada y de largo plazo, así como de indicadores y

líneas de base que permitan medir con precisión los impactos, avances y retrocesos en esta problemática.

No obstante, en términos generales, para Carrera la existencia del plan es un avance pues contiene acciones integradas directas e indirectas para brindar asistencia alimentaria a grupos vulnerables, proveer atención en salud a mujeres embarazadas y, ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su productividad e ingresos.

En tanto, para ambos expertos, la baja ejecución presupuestaria, es un indicador de que no todas las acciones contenidas en el plan se están llevando a cabo con lo cual, las metas quedan en entredicho.

Avances

Factores como la asignación de presupuesto para el Pacto Hambre Cero, en especial a programas como la Ventana de los Mil Días¹², así como un mayor conocimiento de la población de los programas sociales, son concebidos como avances de acuerdo a los profesionales consultados. Aunque ambos desconocen las estadísticas oficiales, perciben que es posible hablar de una reducción en el número de muertes de niños por desnutrición crónica.

Retrocesos

En el caso del programa de fertilizante, señalan que debe ser acompañado de otras medidas orientadas a mejorar y garantizar los cultivos, y para lo cual hace

¹² Es una acción específica del Plan Hambre Cero, cuyo objetivo es la prevención en el manejo de enfermedades prevalentes durante la infancia, así como atender las deficiencias nutricionales y la fortificación de alimentos. Asimismo, prevé acciones de expansión de la cobertura de los servicios de salud y nutrición. La estrategia está basada en la iniciativa Scalling Up Nutrición –SUN- y el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica - PRDC-.

falta asistencia técnica. Un tema central, por ejemplo, es proveer sistema de riego a los trabajadores agrícolas, la dotación de fertilizantes apropiados, es una medida complementaria ¹³ que, sin los controles adecuados puede convertirse en un programa inútil, contraproducente y clientelar.

Los expertos también perciben retrocesos en el programa de transferencias condicionadas, debido a deficiencias en el proceso de focalización que, en su opinión, es menos efectivo que en el gobierno pasado.

Según Carrera *“En Guatemala se ha invertido más que otros países donde sí se ha logrado reducir el hambre sin embargo, aquí aún no se observan resultados concretos”*. La implementación de los programas sociales en general, debe considerar las particularidades y cultura de cada territorio, ello brindaría no sólo eficiencia sino aseguraría un mayor impacto de estas políticas.

Por otro lado, ambos subrayan poca transparencia, así como información precaria e ineficiente en los procesos de rendición de cuentas.

J. Lee cree que es difícil llegar a un considerable grupo de desfavorecidos, dado que en las áreas que éstos habitan no se cuenta con la infraestructura básica que la condicionalidad de las transferencias condicionadas demanda, - escuelas y centro de salud-, con lo cual son doblemente excluidos.

Tareas pendientes

Los expertos enumeran tres acciones básicas para la continuidad y mejora de los programas: definir y unificar los criterios institucionales sobre la ruta a seguir; realizar cambios profundos al modelo económico actual para adaptarlo

¹³ Tal medida complementaria debe considerar los tiempos de entrega apropiados y la calidad del producto, dado que en ocasiones éste no aumenta la productividad del frijol o del maíz.

a las necesidades de la población; y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de la información.

Carrera es optimista y considera que si el Programa de Ventana de los Mil Días avanza con el ritmo actual, podría esperarse un cambio en la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de dos años. Además, percibe buenas intenciones por parte del sector privado y el gobierno para asegurar su continuidad. Sin embargo, ambos plantean que el crecimiento poblacional, ampliará la demanda por asistencia, por lo que llaman la atención sobre la necesidad de realizar proyecciones y estudios prospectivos orientados a evaluar la sostenibilidad de estos programas, así como su articulación con otras medidas que corrijan las causas de fondo, como por ejemplo la Ley de Desarrollo Rural y otras que brinden opciones de desarrollo para áreas urbanas.

Conclusiones

- En términos generales, los expertos consultados dan una calificación media baja al desempeño del gobierno de Otto Pérez en este segundo año de gestión. La excepción fue el Pacto Fiscal, que recibió una calificación media al valorar tres de sus componentes: fiscal, económico y laboral.
- El mayor reconocimiento que se hace al gobierno del Otto Pérez es la mejora en la actualización tributaria y en la modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta visión optimista se condiciona a mejorar la recaudación en las aduanas, lo cual requiere de una lucha frontal al contrabando. De igual manera se enfatizan los controles a la evasión y elusión de impuestos
- La percepción de mayor corrupción, clientelismo, falta de transparencia y rendición de cuentas fue compartida por los entrevistados. Éstos insistieron en la necesidad de impulsar medidas tendentes a revertir esta situación y, aunque se reconoce que la aprobación de las leyes de transparencia fue positiva, opinan que no es suficiente. En particular, preocupa el deterioro del Congreso de la República y los efectos que esto pueda tener para la gobernabilidad del país.
- La seguridad ciudadana sigue siendo un problema estratégico por resolver, pues afecta importantes ámbitos de la vida nacional: político,

económico y social. Prima la opinión de pocos o nulos avances en el tema. La intervención del Ejército no ha representado un cambio significativo, sino que ha resultado perjudicial para el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil y la atención de la conflictividad social.

- Se estima que el manejo de la conflictividad social ha sido inadecuado, caracterizado por un excesivo uso de la fuerza lo que vulnera los derechos humanos de la población. En este sentido se apela a la necesidad de transitar hacia un enfoque preventivo que atienda a los factores de riesgo y a las necesidades de la población.
- Los dos años de gestión del Partido Patriota han reafirmado la convicción de que se trata de un gobierno pro militar y pro sector privado, ello por las fricciones por la posible aprobación de la Ley de Desarrollo Rural y la intención de modificar la Constitución Política de la República.
- Monitorear y evaluar los pactos es una tarea compleja ya que, por un lado hace falta información confiable y, cuando la hay, no es accesible a los ciudadanos. Por otro lado, faltan indicadores adecuados que permitan determinar la evolución de los programas y políticas en marcha que, a criterio de los expertos, no registran mayores avances. Tal situación favorece la especulación sobre la opinión informada. La excepción es el ámbito fiscal y económico para el cual se cuenta con más estadísticas, índices e indicadores.
- Finalmente, la opinión de los expertos se concentra en las tareas pendientes. Todos esperarían una mejora en el desempeño del gobierno.

Programa de Opinión Pública –POP–

Dirección de Incidencia Pública -DIP-
Vicerrectoría de Investigación y Proyección -VRIP-
Universidad Rafael Landívar
Tel: (502)2426-2626 Ext: 3088

<http://www.url.edu.gt/pop/>

pop@url.edu.gt



/URL-Programa-de-Opinión-Pública



/POP_GT

Programa de Opinión Pública –POP–

Dirección de Incidencia Pública -DIP-

Vicerrectoría de Investigación y Proyección -VRIP-

Universidad Rafael Landívar

Tel: (502)2426-2626 Ext: 3088

www.popurl.com.gt

www.url.edu.gt/pop/

POP@url.edu.gt

Facebook: URL-Programa-de-Opinión-Pública

Twitter: @POP_GT