¿Es viable una Agenda de País en la coyuntura actual?

MAGL

agosto de 2017

HIPÓTESIS INICIAL

ESTAMOS EN UNA DIFÍCIL **TRANSICIÓN**

- DESDE UN ESTADO DE IMPUNIDAD
- HACIA UN ESTADO DE DERECHO

PERO

- NO EXISTE UNA RUTA PRIORIZADA
- HAY VACÍO DE LIDERAZGOS

I. LA COYUNTURA ACTUAL

PARÁLISIS NACIONAL Y EL FACTOR EE.UU.

EL "DIVORCIO" QUE NOS ESTÁ PARALIZANDO

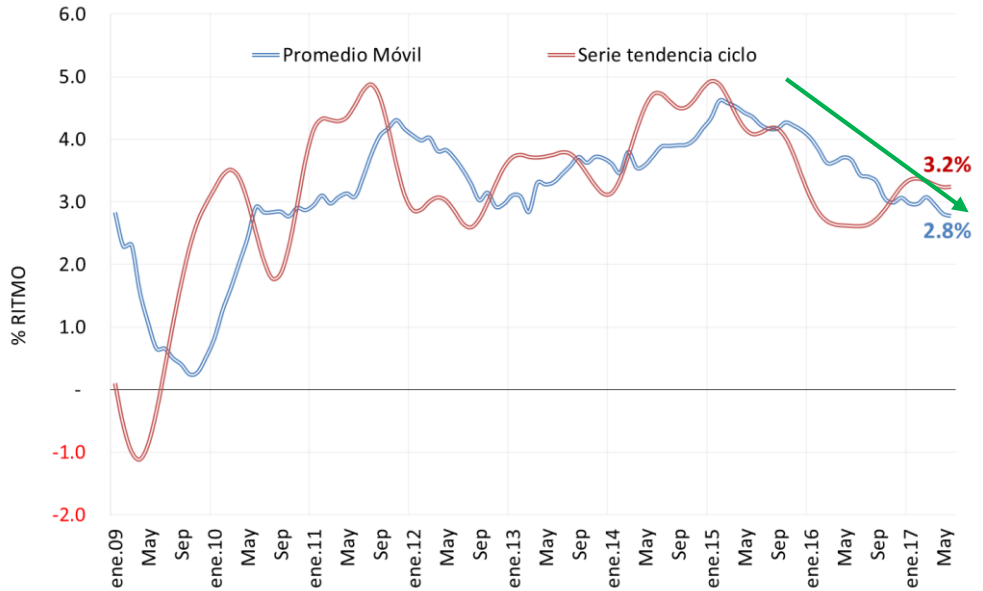
LAS COSTUMBRES

Contrataciones	M.P.
Impuestos	Contraloría
Empleos	CICIG
Elecciones	SAT
Presupuesto	

LAS LEYES

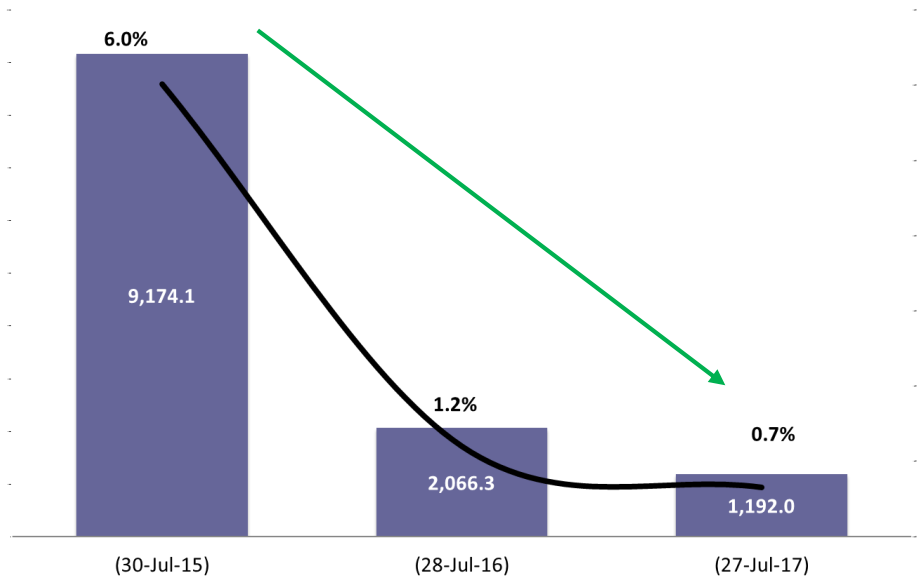
Fundación 2020

La actividad económica se resiente



ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
Con tendencia a la desaceleración

CARTERA BANCARIA acumulada respecto al cierre del año anterior (millones de quetzales y ritmo acumulado %)



UN DIAGNÓSTICO SENTIDO

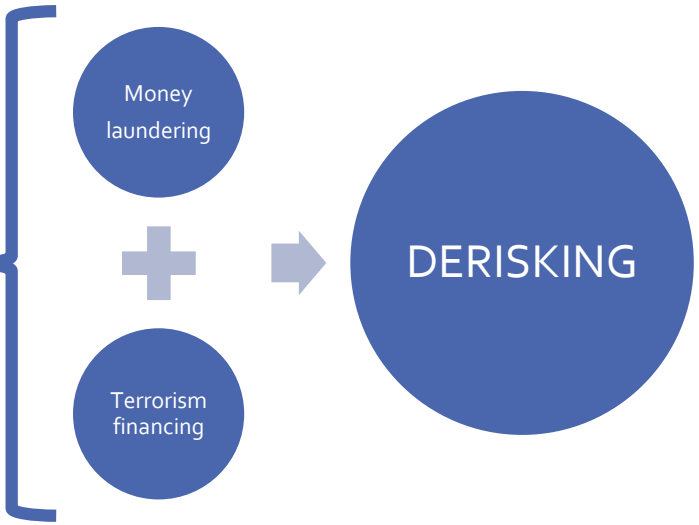
"Parte de la problemática es la ausencia de Estado. En toda economía, en toda sociedad, se requiere de normas y reglas. Cuando esa estructura sistémica institucional no funciona, sucede lo que enfrentamos: no tenemos pasaporte, no tenemos DPI, las carreteras son prácticamente intransitables; los proyectos de inversión paralizados por amparos frívolo; tomas de carretera y paralizaciones costosísimas; invasiones a propiedades privadas en forma impune. Todo esto genera una ingobernabilidad que hasta el más exitoso empresario no puede sobrellevar para generar riqueza, inversión y empleo. Se profundiza que los pobres son más pobres, pero también hasta los ricos son menos ricos. Y la idea debería ser que haya más ricos y menos pobres"

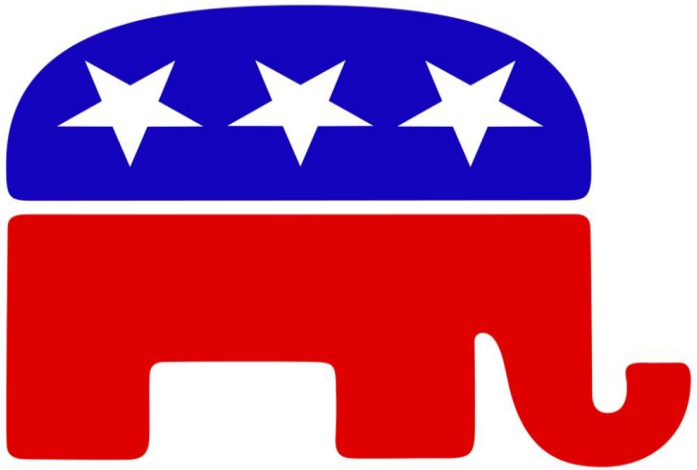
Mario Antonio Sandoval
Prensa Libre
9/junio/2017

EL FACTOR ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

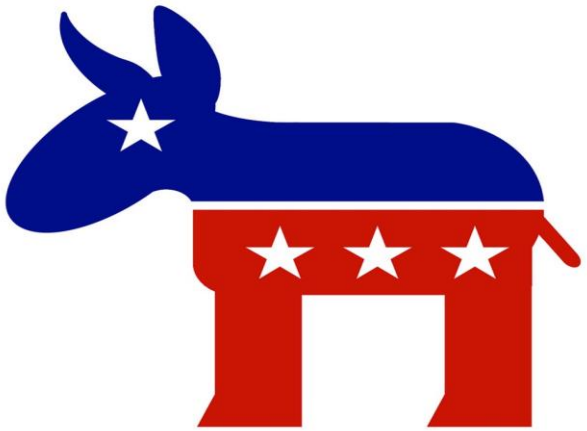
- La prioridad #1 de USA: **Seguridad Nacional**
- El Triángulo Norte C.A.: amenaza a la seguridad nacional de USA
  - **Migración de menores (crisis humanitaria)**
  - **Tráfico de drogas y crimen**
  - **TERRORISMO**
- Objetivo: evitar (o aislar) estados fallidos

ES PARTE DE UN ESFUERZO GLOBAL (ley FATCA y otras)





UNA AGENDA BIPARTIDISTA

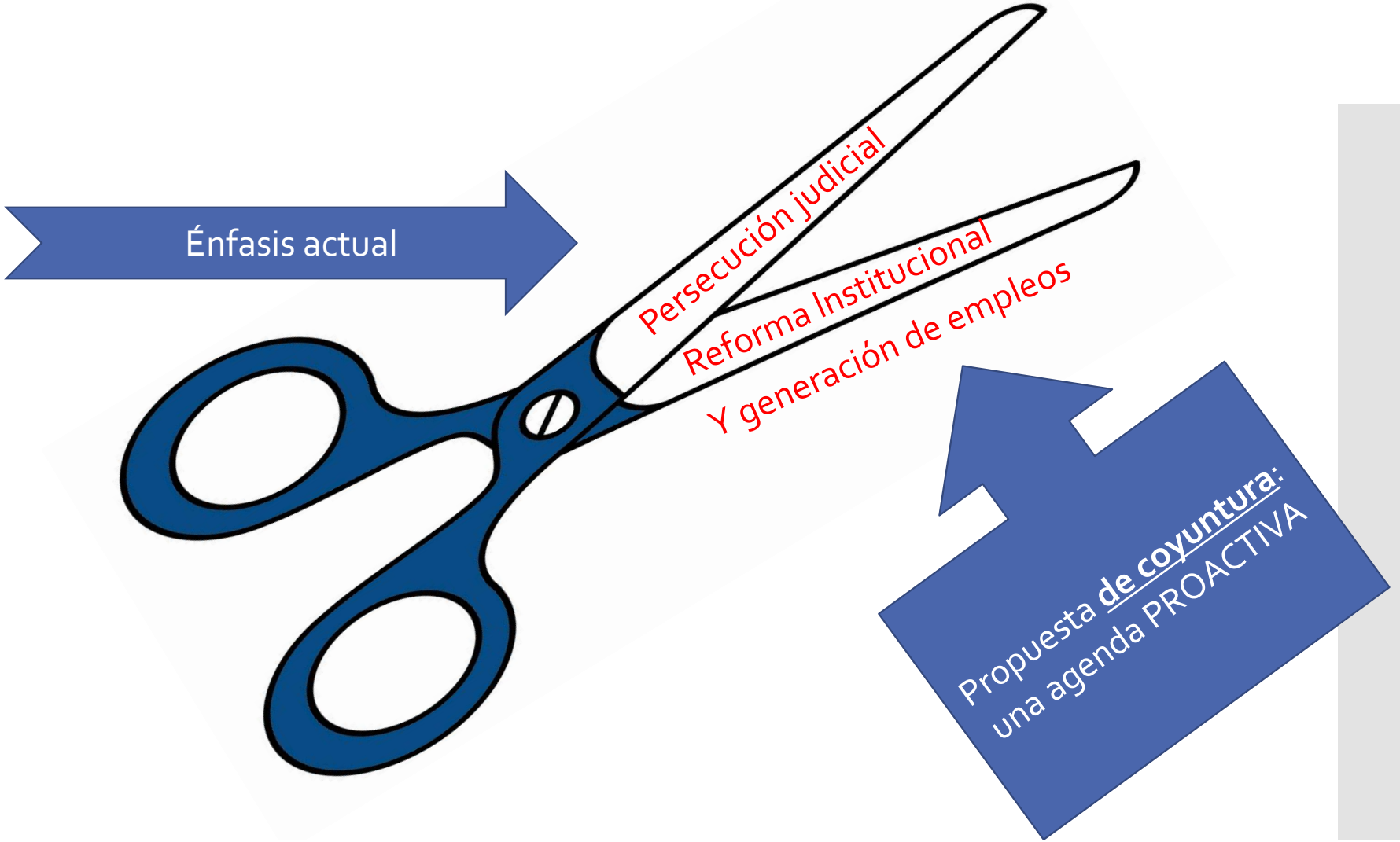


Ley de Asignaciones Consolidadas 2014, 2015, 2016 y 2017

- COMBATE A LA CORRUPCIÓN
- APOYO A FUERZAS DE SEGURIDAD
- FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES
- APOYO A CICIG Y MACCIH

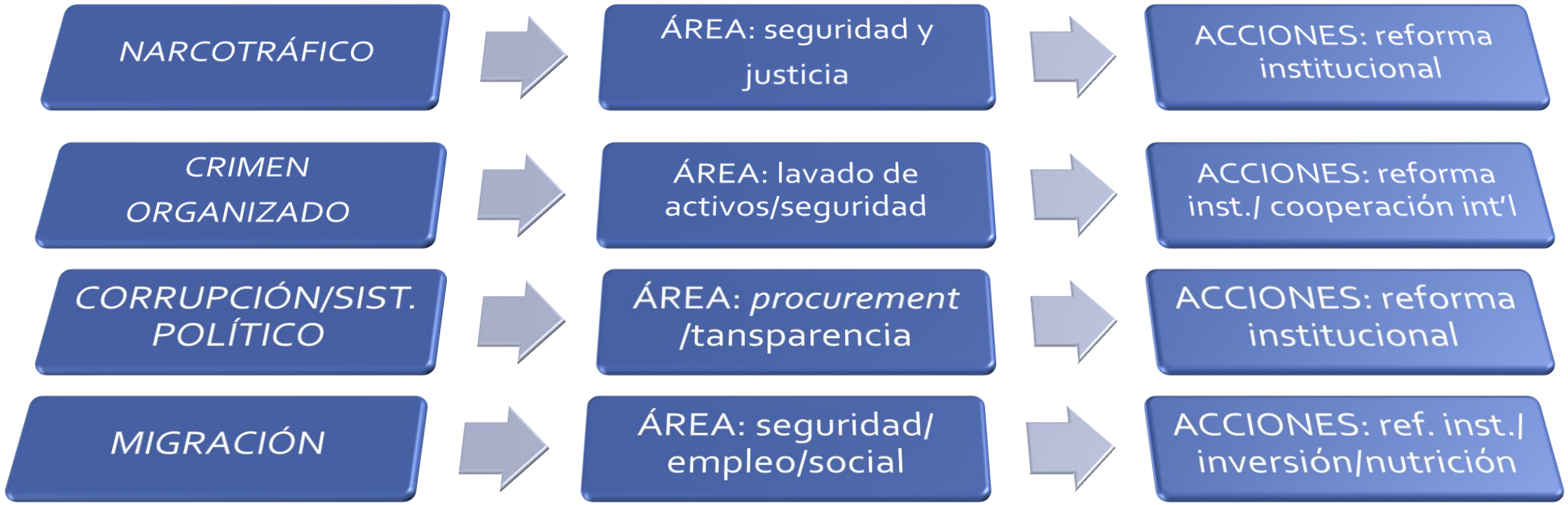
Fundación 20 20

La lucha contra la corrupción es necesaria, pero NO ES SUFICIENTE



Sin un marco institucional fuerte y eficiente, la persecución penal contra la corrupción solo dará frutos efímeros. Es necesaria una reforma institucional que dé certeza jurídica a la actividad económica generadora de empleos, ingresos y bienestar; y una agenda social que potencie el capital humano y genere armonía social

EXISTEN PUNTOS EN COMÚN ENTRE LOS INTERESES ESTADOUNIDENSES Y UNA AGENDA DE REFORMA INSTITUCIONAL QUE GARANTICE LA CERTEZA JURÍDICA



PARA ESTADOS UNIDOS EL ENFOQUE ALTERNATIVO (acciones militares-policiales, muro anti-migrantes, aislamiento diplomático) ES ECONÓMICA Y POLÍTICAMENTE MAS COSTOSO

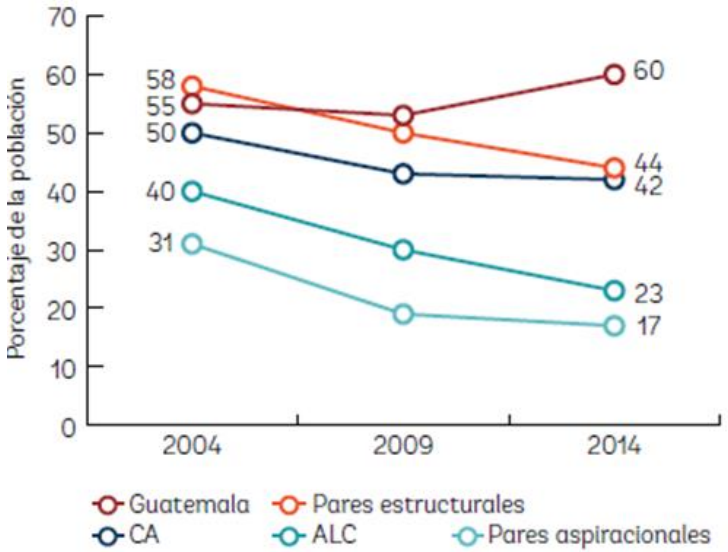
II. LA SITUACIÓN ESTRUCTURAL

EL CÍRCULO VICIOSO: POBREZA ⟺ PRODUCTIVIDAD

LA POBREZA LIMITA EL MERCADO

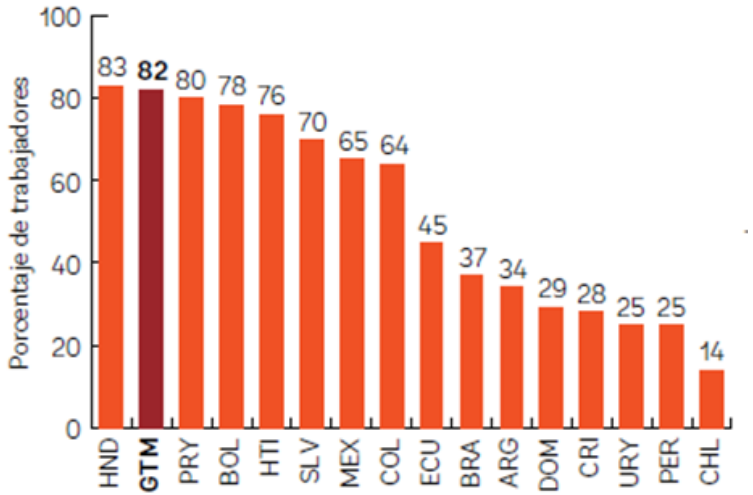
3 en 5 personas son pobres
2 en 5 personas son pobres extremos

Tasa de pobreza, Guatemala y países pares, 2004-2014



La mayoría de los trabajos son informales (sin seguridad social)

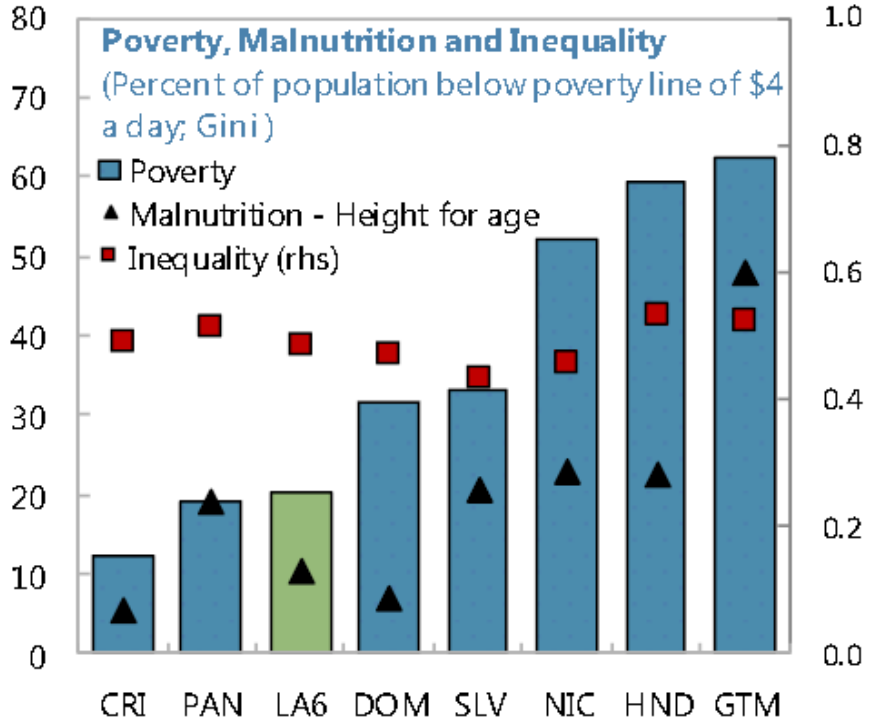
Falta de cobertura de seguridad social, 2014 (circa)

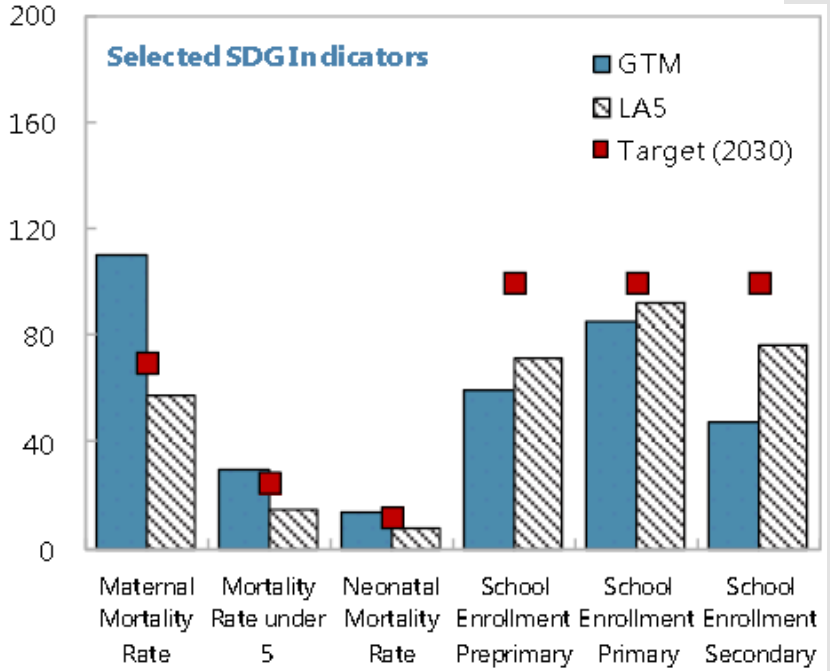


Fuente: Banco Mundial

Fundación 20

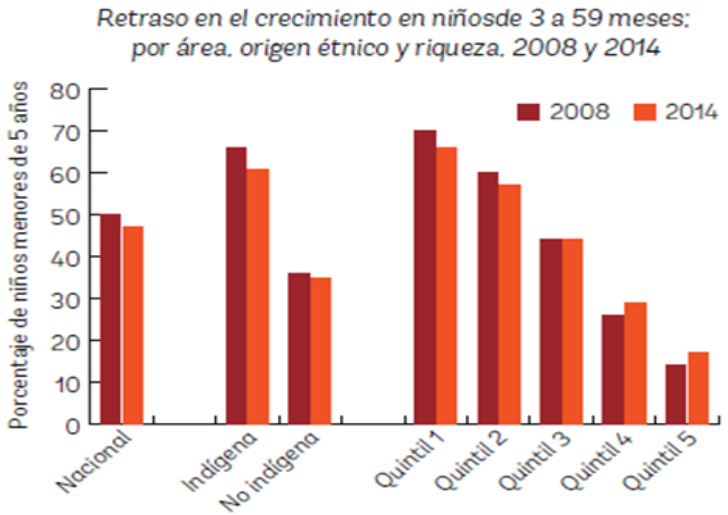
Y DETERIORA EL TEJIDO SOCIAL



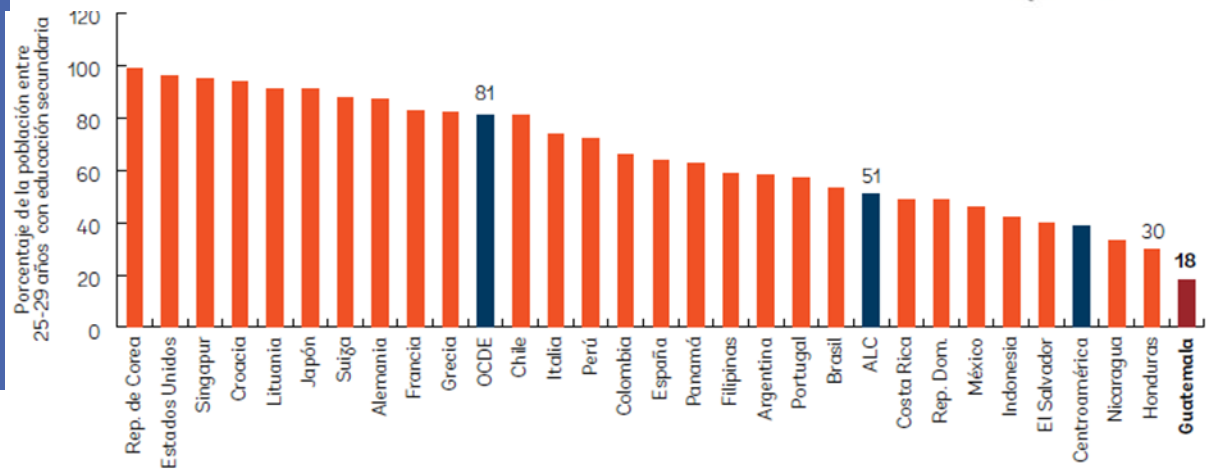


Fuente: Fondo Monetario Internacional

EL CAPITAL HUMANO LIMITA LA PRODUC-TIVIDAD



Muy pocos jóvenes (25-29 años) termina la secundaria

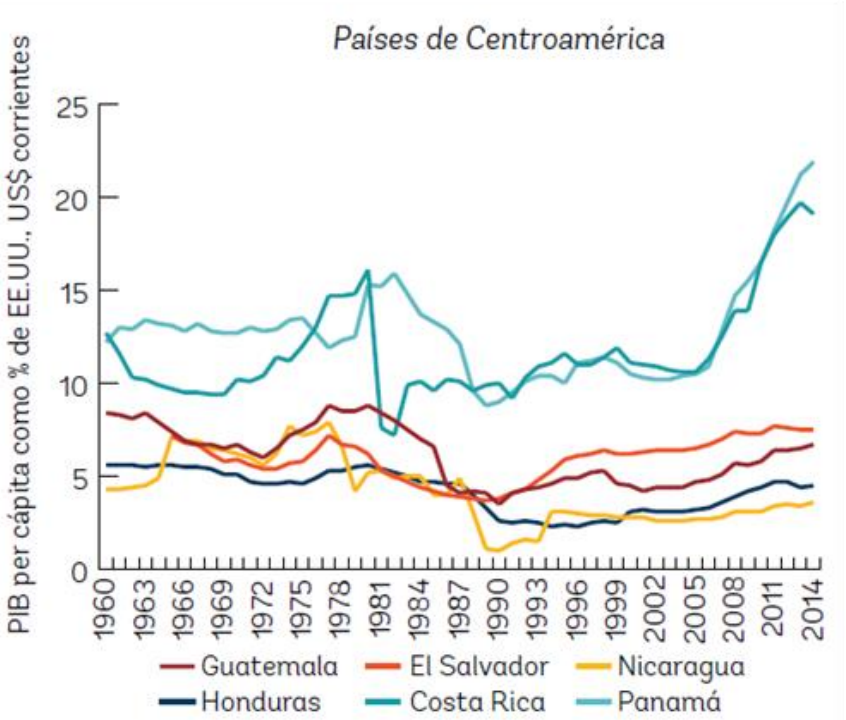


Fuente: Banco Mundial

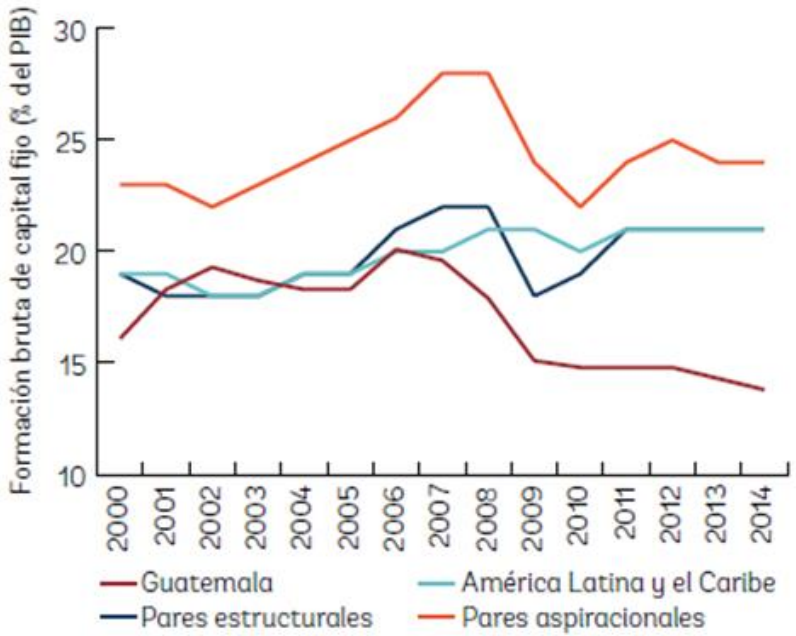
Fundación 20 20

EL CRECIMIENTO ES INSUFICIENTE

El PIB per cápita está rezagado



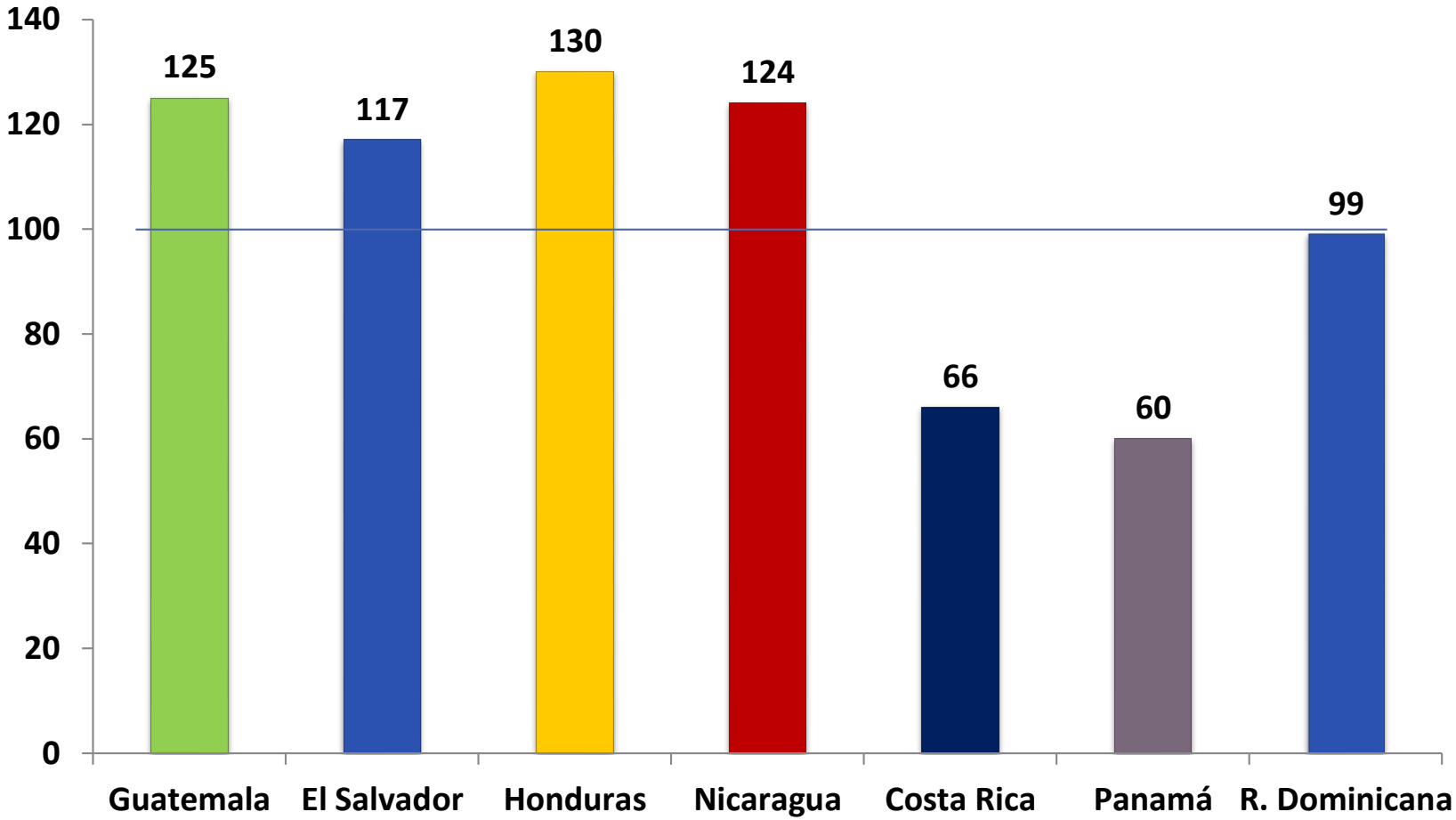
La inversión es baja y decreciente



Fuente: Banco Mundial

Índice Desarrollo Humano 2016

(ranking sobre 188, 1 mejor, 188 peor)



Fuente: PNUD

El principal problema económico y social de Guatemala es la pobreza, y ésta no puede reducirse sin crecimiento económico. El combate a la pobreza es insostenible y efímero si no está sustentado en un sólido crecimiento de la producción de bienes y servicios

El reporte del PNUD sobre la pobreza en Latinoamérica lo dice: sin un crecimiento económico robusto, las políticas que ayudaron a reducir la pobreza y la desigualdad (como las transferencias condicionadas de efectivo) son insuficientes e insostenibles

Fundación 20 20

PIB por el lado del gasto

	Estructura 2016
PIB	**100.0%**
Consumo Privado	86.7%
Consumo Público	10.5%
Inversión	15.3%
Construcción	5.1%
Maquinaria	10.2%
Comercio exterior neto	-13.1%
Exportaciones	26.8%
(-) Importaciones	39.9%

Fuentes: Cifras oficiales y COPADES

Fundación 20 20

LA CLAVE ES LA **PRODUC-TIVIDAD**

- El crecimiento potencial del PIB guatemalteco es de entre 3.5% y 4% anual, insuficiente para reducir los niveles de pobreza en una población que continúa aumentando
- El principal obstáculo que impide que el crecimiento se acelere es la baja productividad del aparato económico

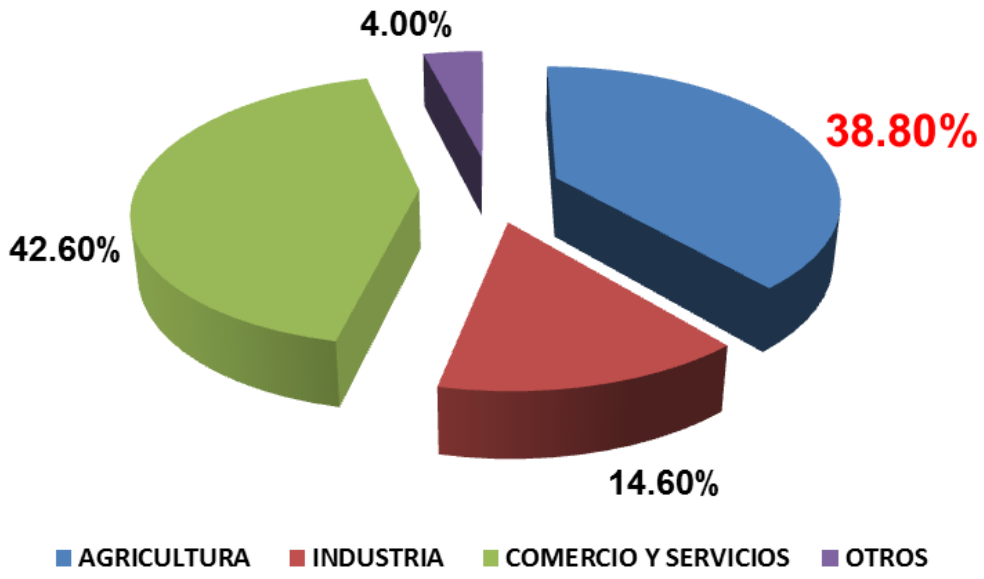
La pobreza es una medalla de dos caras:

- la cara vista son los bajos niveles de ingreso y bienestar material de la población
- la cara oculta es la baja eficiencia (productividad) del factor trabajo y del factor capital en la economía

Fundación 20 20

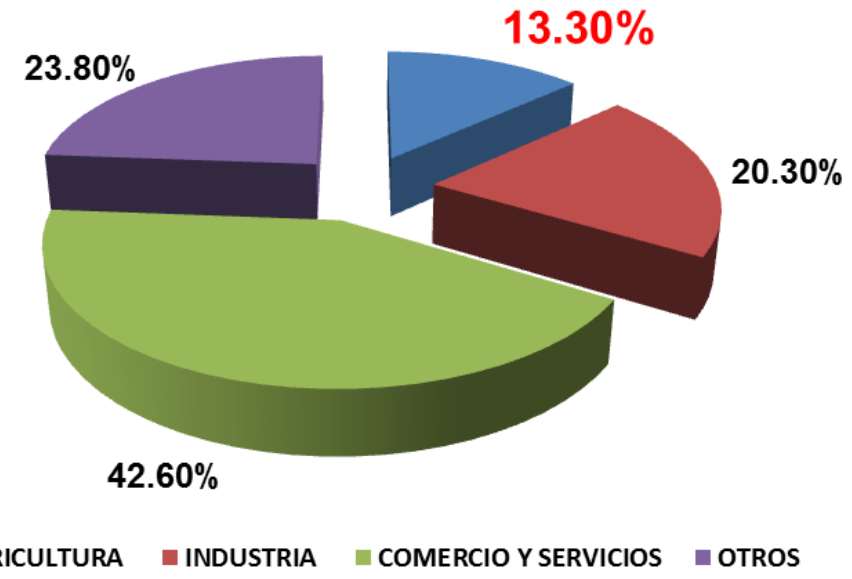
EL CASO DEL DESARROLLO RURAL: Muchos empleados, poca producción

Población Ocupada
-P.O.-
(% por ramas de actividad)



Fuente: INE, Encuesta de Empleo e Ingresos –ENEI- 2011

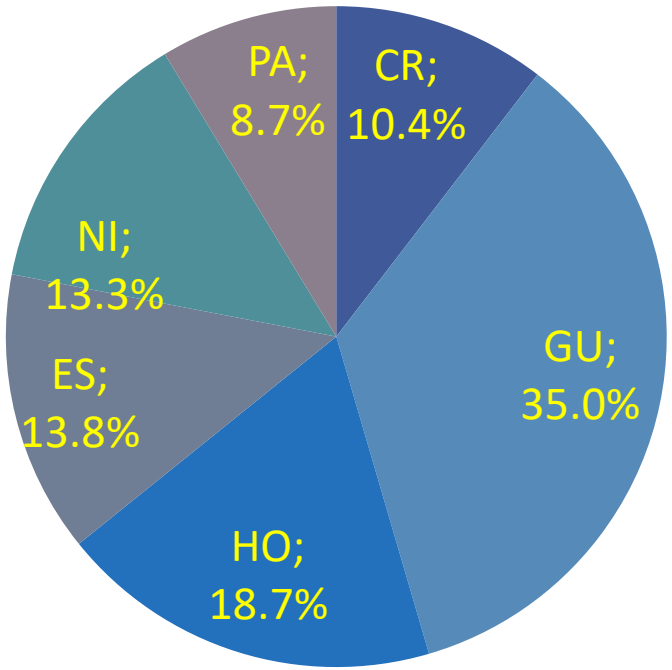
Producto Interno Bruto
–PIB-
(% por ramas de actividad)



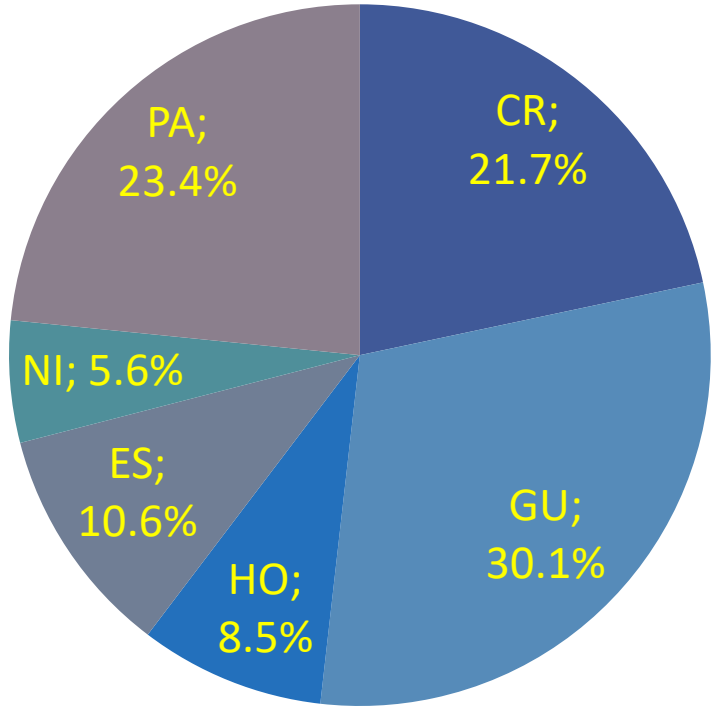
Fuente: BANGUAT, cuentas nacionales 2011

2017: POBLACIÓN y PIB

ESTRUCTURA POBLACIÓN 2018



ESTRUCTURA PIB REGIONAL 2018



Fuentes: Cifras oficiales y COPADES

FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

Producción = f (tierra, trabajo, capital, combinación eficiente)

$$Y = f(T, N, K, A)$$

$$\delta Y = f(\delta T, \delta N, \delta K, \delta A)$$

SÓLO HAY DOS MECANISMOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1

UN AUMENTO EN LA CANTIDAD DE FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

- TIERRA
- TRABAJO
- CAPITAL (físico)

2

UNA MEJOR COMBINACIÓN DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

⇒ MAYOR PRODUCTIVIDAD

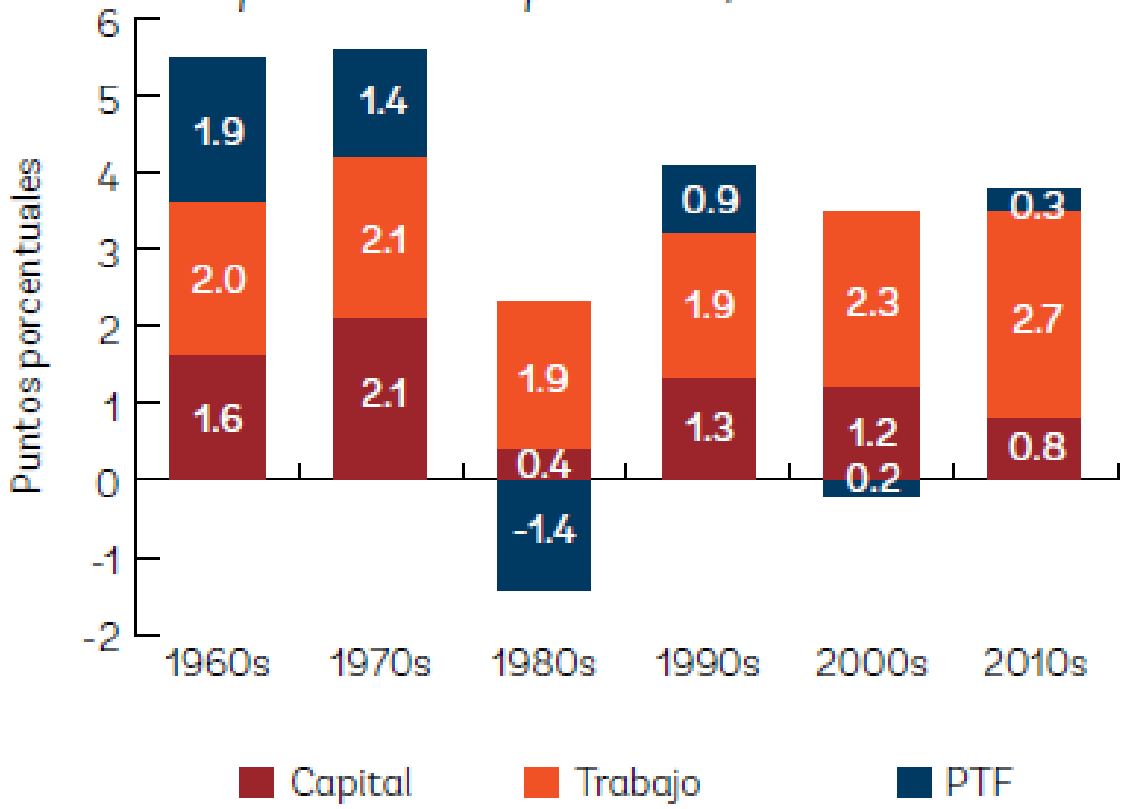
Fundación 2020

LA PRODUCTI-VIDAD ES BAJA

APORTE AL CRECIMIENTO DEL PIB

ECUACIÓN $Y = A\ K^{a}\ N^{1-a}$

Descomposición del crecimiento de PIB por factores de producción, 1951-2014



Fuente: Banco Mundial

CONFLICTO SOCIAL

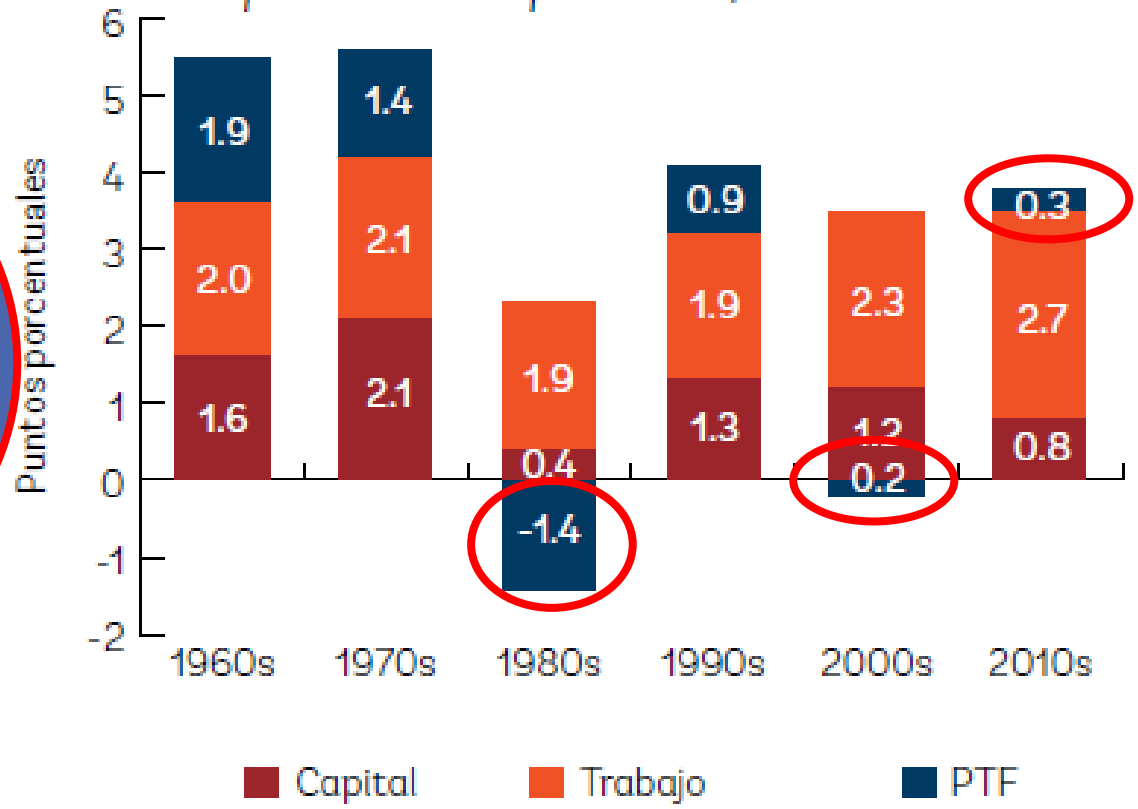
CORRUPCIÓN

BAJA PRODUC-TIVIDAD

APORTE AL CRECIMIENTO DEL PIB

ECUACIÓN $Y = A\ K^{a}\ N^{1-a}$

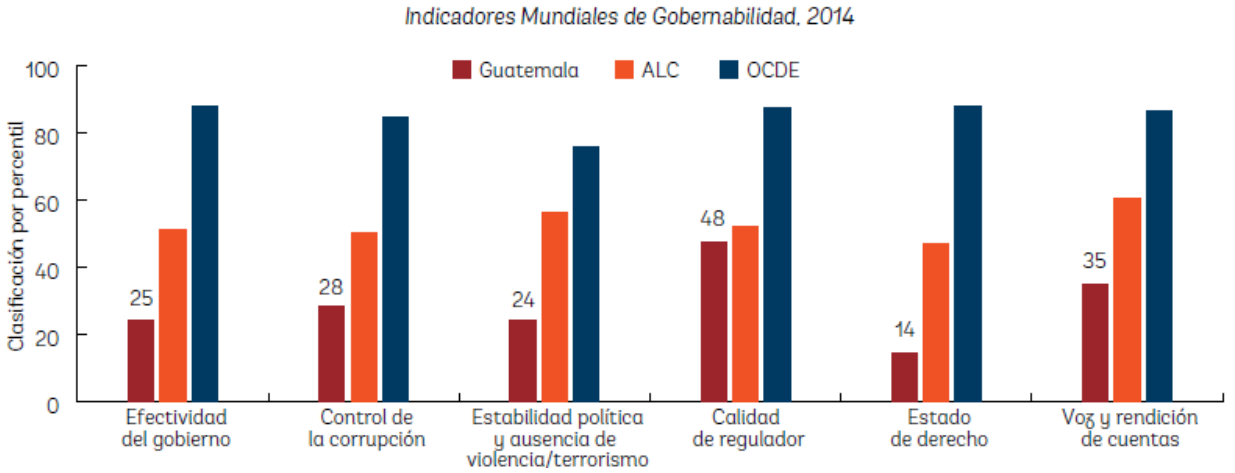
Descomposición del crecimiento de PIB por factores de producción, 1951-2014



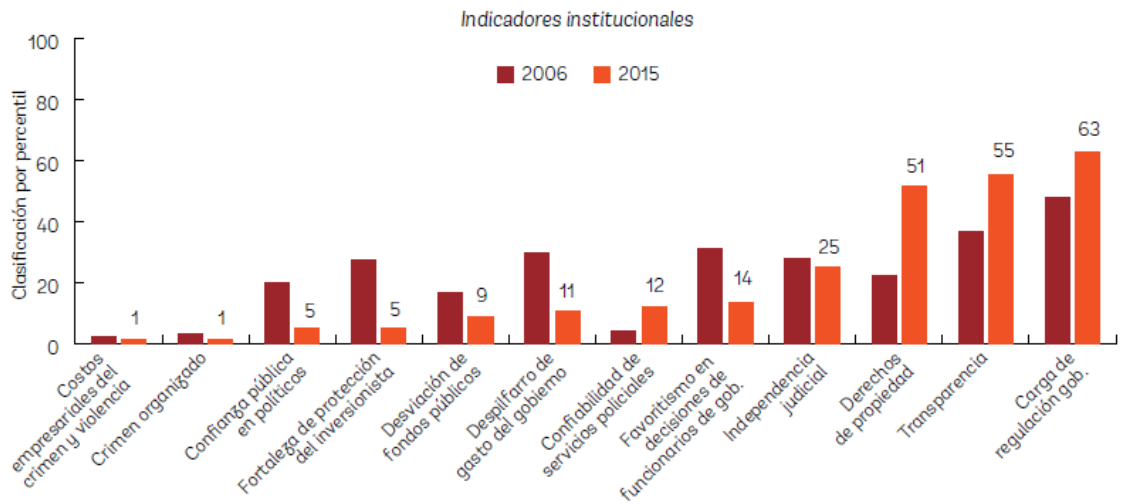
Fuente: Banco Mundial

La productividad y la calidad de las instituciones

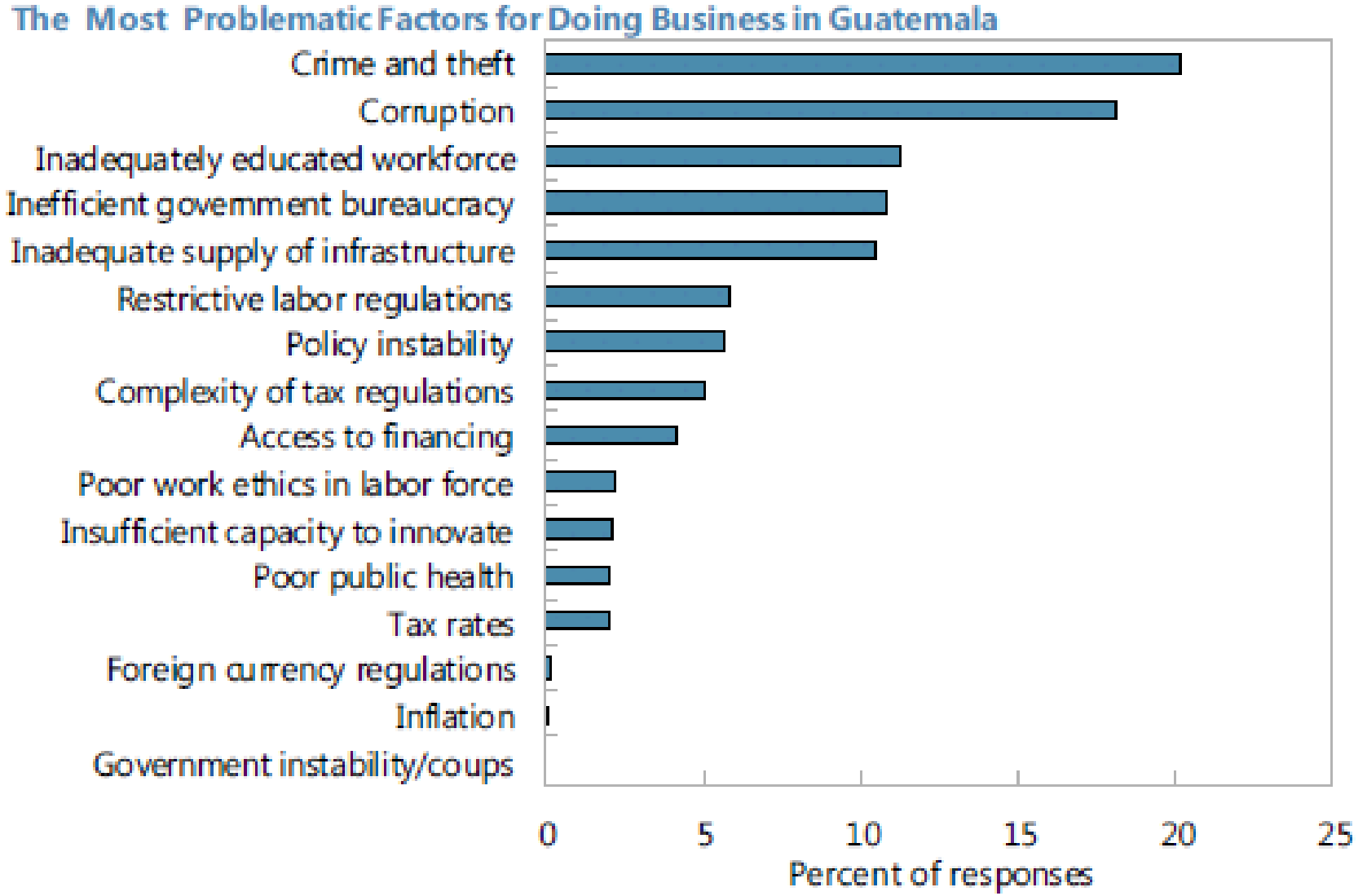
Guatemala se encuentra en los quintiles más bajos para los indicadores de gobernabilidad



La calidad de las instituciones se ha deteriorado



Fuente: Banco Mundial



Source: World Economic Forum. From the list of factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

FUENTE: WEF 2015

ÁREAS DE ACCIÓN

AUMENTO DE PTF

- derechos de propiedad
- cumplimiento de contratos
- servicio civil
- sistema judicial
- democracia electoral

⇒INSTITUCIONES

CALIDAD DE MANO DE OBRA

- inversión en educación primaria, secundaria
- inversión en salud preventiva y nutrición

⇒ Gasto público efectivo

FOMENTO A LA INVERSIÓN

- Nacional: mejorar clima de inversión
- Extranjera: reducir riesgo-país

Fundación 20 20

III. UNA AGENDA VIABLE DE PAÍS

A. REFORMAS INSTITUCIONALES: CERTEZA JURÍDICA
B. AGENDA SOCIAL: NUTRICIÓN, SALUD, EDUCACIÓN

A.
UNA AGENDA PARA LA **CERTEZA JURÍDICA**

1. Sistema Electoral
2. Sector Justicia
3. Servicio Civil
4. *Procurement* y obra pública
5. Ley (y reglamentos) de Consultas Comunitarias

En todas estas áreas clave de la institucionalidad del país, existen ya propuestas concretas y avanzadas

Para que se concreten, dichas propuestas necesitan de apoyo político interno (especialmente del Ejecutivo) y de la comunidad internacional (especialmente de los Estados Unidos)

Fundación 20 20

1. REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

- **Debe mejorarse la representatividad de los funcionarios electos, es decir, acercar al ciudadano con sus representantes:** crear distritos electorales más pequeños y abrir los listados para que se vote por personas más que por partidos
  - Deben corregirse graves errores de la última reforma (2016) referentes al financiamiento con fondos públicos y a la definición del número de diputados por distrito electoral
- **Es necesario mejorar la democratización del sistema político:** eliminar barreras de entrada a nuevos partidos y mejorar su gobernanza interna
- **El Tribunal Supremo Electoral se debe fortalecer:** cambiar la forma de renovación del pleno (escalonada) para fortalecer su independencia

Fundación 20 20

2. REFORMAS AL SECTOR JUSTICIA

OBJETIVO 1:

- MEJORAR LA INDEPENDENCIA DE JUECES Y MAGISTRADOS RESPECTO DE:
  - LOS SUJETOS DE LA JUSTICIA
  - EL SISTEMA POLÍTICO
  - OTROS JUECES

OBJETIVO 2:

- MEJORAR LA EFICIENCIA DEL ORGANISMO JUDICIAL:
  - DISGREGACIÓN DE FUNCIONES
  - CARRERA JUDICIAL

SOLAMENTE 4 ASPECTOS DE LA REFORMA AL SECTOR JUSTICIA NECESITAN DE CAMBIOS A NIVEL CONSTITUCIONAL

1. FORMA DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS
   - CSJ: integrar a la carrera judicial y eliminar comisiones de postulación
   - CC: excluir del proceso a CANG y USAC
   - MP: eliminar comisiones de postulación
2. AMPLIACIÓN DE PERÍODO DE FUNCIONES DE MAGISTRADOS
   - CC, CSJ y Corte de Apelaciones
3. RENOVACIÓN ESCALONADA DE PLENO
   - Magistrados de la CC
   - Magistrados de la CSJ
4. AMPLIACIÓN DE LOS GRADOS QUE ABARCA LA CARRERA JUDICIAL
   - Actualmente solo incluye jueces de paz y jueces de primera instancia

Los demás temas complementarios, necesarios (como el de la disgregación de funciones) o inevitables (como la jurisdicción indígena), pueden abordarse vía reforma de leyes ordinarias (p.ej. Ley Orgánica del O.J.)

Fundación 20 20

3. REFORMAS AL SERVICIO CIVIL

- **Establecer un inventario permanente y actualizado de todos los empleados públicos**, y mecanismos de pago de planillas modernos (bancarizados) para eliminar posibilidad de plazas fantasmas o redundantes
- **Fortalecer la autoridad central del servicio civil** (actualmente la Oficina Nacional de Servicio Civil) como un ente profesional, especializado y dotado de recursos adecuados
- **Instaurar el segmento de "gerencia pública"** para asegurar que los mandos medios sean de carrera, con estabilidad de puestos y rendición de cuentas
- **Reformar los sistemas de carrera** que definan los mecanismos de reclutamiento, contratación, evaluación, promoción y remoción del servicio público

Fundación 20 20

4. REFORMA DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS Y CONTRATOS DEL ESTADO

- **Realizar un diagnóstico profundo de los sistemas** de compras y contrataciones del Estado, con el apoyo de entes profesionales y apolíticos (Bco. Mundial, OCDE)
- **Actualizar la normativa, los sistemas y los procedimientos** de compras y contrataciones conforme los resultados del diagnóstico
- **Fortalecer los sistemas de auditoría** interna (UDAIs, unidades de auditoría interna) y externa (Contraloría de Cuentas) para vigilar que el uso de los recursos públicos se realice de manera eficiente, proba y transparente
- **Un sistema de inversiones** como mecanismo-puente para viabilizar nueva infraestructura

Fundación 20 20

5. MARCO REGULATORIO DE LAS CONSULTAS COMUNITARIAS

- **Atender la instrucción de la Corte de Constitucionalidad** en cuanto a emitir una ley que regule las consultas comunitarias derivadas del Convenio 169 de la OIT
- **La ley debe ser "marco"**, es decir, de carácter general (no reglamentario) y reflejar el sentido del Convenio 169:
  - Consultas de buena fe
  - Con las comunidades legítimas y directamente afectadas
  - A cargo del Estado
  - De carácter no-vinculante
- **Los aspectos reglamentarios** (que difieren según tipo de proyecto y de comunidad) deben regularse a nivel de reglamentos o acuerdos gubernativos

B.
LA AGENDA SOCIAL: un tema de prioridades

- PRIORIZAR EL GASTO PÚBLICO EN LAS ÁREAS CRUCIALES
  - NUTRICIÓN-SALUD
  - EDUCACIÓN
  - SEGURIDAD
- EFICIENCIA, PERTINENCIA Y CALIDAD DEL GASTO
  - PROCESO PRESUPUESTARIO
  - SEGUIMIENTO Y AUDITORÍA
- ROL DEL CONGRESO:
  - REVISAR MARCOS LEGALES (p.ej. Ley del Sistema Nacional de Seg. Alimentaria)
  - PRIORIZAR EL PRESUPUESTO ESTATAL (eliminar gastos superfluos)
  - FISCALIZAR EL GASTO PRIORIZADO

Fundación 20 20

IV. LOS DESAFÍOS

ORGANIZAR, VIABILIZAR Y EJECUTAR UN ACUERDO NACIONAL

Además de demoler, Se requiere construir

Corrupción
Crimen organizado
Ausencia de Estado

Prosperidad
Imperio de la Ley
Bienestar

CICIG
MP

?

Una ruta posible

- Una agenda mínima, priorizada de nación (Fase I)
- Un impulso de las fuerzas representativas del país (¿CES, Foro Guatemala, Instancia Nacional de Consenso?)
- Apoyo político de la comunidad internacional?
- Aporte económico? (¿Fondo de Inversiones?)

Prosperidad
Imperio de la Ley
Bienestar

Agenda de coyuntura
Instancia de consenso
Aporte económico

CONCLUSIÓN

Ref. Institucional

- Electoral
- Justicia
- Serv. Civil
- Compras
- Consultas

Ref. Presupuestaria

- Nutrición
- Salud
- Educación

- Certeza jurídica
- Eficiencia estatal
- Capital humano
- Armonía social
- Clima de negocios
- Bajo riesgo-país

MÁS PRODUCTIVIDAD E INVERSIÓN

MÁS PRODUCCIÓN E INGRESOS

REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Fundación 20 20