



Manfredo Marroquín



GUÍA DEL BUEN GOBIERNO
-Encontrémonos y trabajemos juntos-
PROPUESTA PARA LOS GUATEMALTECOS
MANFREDO MARROQUÍN



Manfredo Marroquín



Motivación a los ciudadanos guatemaltecos:

Guatemaltecos

Todos queremos erradicar la corrupción. Invoco al pueblo y a la comunidad internacional a continuar con la tarea de erradicarla. Esta tarea me la impuse con el apoyo de otros guatemaltecos hace más de veinte años y desde afuera del gobierno hemos logrado avances significativos. Ahora esta tarea quiero continuarla desde adentro del gobierno.

La corrupción es una de las principales causas que padecemos de: 1.6 millones de niños con desnutrición crónica; 4 millones de personas en pobreza extrema (23% de la población); 6 millones de personas en pobreza no extrema (36%), la inversión, particularmente la inversión extranjera directa se haya reducido dramáticamente; la destrozada infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria; el crecimiento del contrabando; la falta de oportunidades de empleo y la falta de salud y buena educación. La corrupción es, en fin, la principal causa de los grandes males que estamos padeciendo los guatemaltecos.

Guatemaltecos, ¡despertemos!, que nuestra voluntad de cambio se manifieste, que la visión de un país sin corrupción y sin impunidad sea una realidad, una realidad pronta. Debemos pasar de un presente catastrófico a un futuro de bienestar y de dignidad que es el gran valor de los seres humanos.

Guatemaltecos, transformemos la vida interna de la nación, para esa transformación se requiere, además de que eliminemos la corrupción y la impunidad, enfocar nuestros esfuerzos inmediatos en el empleo con salarios dignos, en la reducción sustancial de los homicidios y de las extorsiones, en la reducción de la desnutrición crónica, en el mejoramiento de la salud, del medio ambiente y el fortalecimiento de la educación científica, tecnológica y ciudadana.

Guatemaltecos, impongamos la Constitución Política de la República de Guatemala en todos los ámbitos. En mi gobierno priorizaremos la atención del sector social: la población y su mejoramiento de vida es nuestra meta permanente.

Guatemaltecos, atacemos las causas del origen de la violencia para garantizar la seguridad de los ciudadanos, requerimos paz y justicia.

Guatemaltecos, estoy seguro que con nuestra propuesta, expresada en la Guía del Buen Gobierno, atacaremos las causas primeras de nuestra situación económica, política y social. Son muchas las dificultades, pero todos debemos cooperar. ¡Hay mucha voluntad ciudadana para la cooperación!

Guatemaltecos, en este combate contra la corrupción y la impunidad "...Que todos se levanten, que se llame a todos, que no haya un grupo, ni dos grupos de entre nosotros que se quede atrás de los demás..." que todos digamos en un mañana próximo: la corrupción fue un asunto del entonces viejo sistema de gobierno, ahora somos un gobierno más joven que entonces.

Respetuosamente,

Manfredo Marroquín



Manfredo Marroquín



Resumen de la Guía del Buen Gobierno

En la Guía del Buen Gobierno (GBG) se plantea poner en marcha las instituciones inclusivas, enfocar los esfuerzos en las tareas urgentes en empleo, seguridad, salud y educación; actuando paralelamente en las tareas trascendentes para el Estado en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que son los objetivos de las naciones).

Las bases de la GBG son la honradez en el actuar público, la transparencia y rendición de cuentas con el propósito de hacer eficiente la administración pública.

Los componentes de la GBG son: el combate a la corrupción, el apoyo a la administración de justicia y la gobernanza.

El combate a la corrupción en todos sus ámbitos continuará con el apoyo de la cooperación internacional que aseguren transparentar el funcionamiento de las instituciones pública, en el manejo del comercio internacional, la transferencia de recursos financieros, la contratación de bienes y servicios para las instituciones del Estado entre otros que forman parte de los acuerdos internacionales. El combate a la corrupción también incluye la transformación político-administrativa del gobierno, con los siguientes objetivos: Revertir el reparto electoral de los territorios vía cacicazgos y financiamiento electoral ilícito; Combatir el clientelismo como directriz de asignación de bienes y servicios públicos; Reducir el margen de maniobra para las prácticas ilícitas de compras y contrataciones y; Mejorar la medición del desempeño y la rendición de cuentas del funcionariado y el personal del sector público y del privado que intervenga en la negociación de la asignación de los recursos destinados para la gestión de los bienes y servicios públicos y finalmente y no menos importante la continuidad de CICIG y/o cualquier otro mecanismo de apoyo a la persecución penal de los actos de corrupción.

El apoyo a la administración de justicia es, asimismo, el fortalecimiento del sistema de justicia. Esta es una tarea fundamental para corregir y fortalecer la impartición de la justicia. Ello empieza en la selección de jueces y magistrados; y sigue con garantizar la independencia judicial, la aplicación del Código Penal y el Código Procesal Penal, la Ley del Organismo Judicial. Sabemos que estos instrumentos jurídicos requieren cambios para que cumplan con el espíritu de nuestro gran pacto político-jurídico: la Constitución Política de la República de Guatemala.

Desde la presidencia debemos ejercer el liderazgo para sostener el compromiso de Estado. Así que nuestro liderazgo será -como ha sido hasta ahora como ciudadano- gestar las condiciones para brindar la certeza jurídica de Estado en compañía de los presidentes del Organismo Judicial y el Organismo Legislativo. Ello para buscar el gran acuerdo de Estado Nacional que permita orientar las reformas que beneficiarán y dotarán de respeto jurídico al conjunto de garantías constitucionales y las convencionales de las buenas costumbres de los guatemaltecos.

Para todos los guatemaltecos es sabido que los procesos jurídicos mantienen a la sociedad dividida y polarizada sobre la aplicación de justicia. Tanto que afecta la gobernabilidad con la incertidumbre que provoca el desobedecimiento del público sobre resoluciones judiciales desapegadas al cumplimiento de la ley: hay falta de confianza en los operadores de justicia, en sus fallos judiciales, en sus decisiones de simples trámites, actuaciones que deslegitiman la justicia en el que domina ese ambiente de falta de certeza jurídica, indispensable para la convivencia pacífica de las comunidades, las ciudades y, en general, la vida nacional.



Manfredo Marroquín



La gobernabilidad y la gobernanza, en un ambiente de paz social es el componente central del funcionamiento de las instituciones en la labor de ejercer la gobernabilidad. La gobernanza se desarrollará mediante la implementación de los gabinetes regionales que se realizará en tres etapas: **Etapas de emergencia** que enfatiza en mejorar la funcionalidad de los mecanismos vigentes tales como el Sistema de los Consejos de Desarrollo aplicando en la administración de los recursos, las técnicas reconocidas de transparencia y rendición de cuentas. **Etapas de la nueva institucionalidad** que busca potenciar de forma gradual las capacidades sociales y apoyos gubernamentales, para activar el desarrollo de los territorios, mediante la entrega a las jurisdicciones territoriales de las funciones y la formación de las capacidades locales (municipalidades, comunidades, emprendedores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos y a otras instancias de la sociedad).

Las tareas urgentes de la GBG son las tareas prioritarias, esencialmente se trata de ordenar la inversión pública en los asuntos sociales que son urgentes y prioritarios para la población. La propuesta se centra en la redirección del gasto destinado a la inversión social. La inversión social es el eje de aprobación o reprobación de la población de la gestión gubernamental: es el lado visible de lo que hace o deja de hacer el gobierno. Así, los guatemaltecos vemos con enfado y lo manifestamos en los medios públicos de difusión de información todo aquello que el gobierno promete pero que no cumple.

En empleo las tareas propuestas se encausan hacia: apoyo a los migrantes y sus familias; apoyo a los migrantes retornados; economía familiar; pequeñas y las medianas empresas; infraestructura productiva y el fomento del turismo cultural. La asistencia social la concebimos como un servicio permanente al pueblo, requerimos una infancia y juventud sana para la productividad en el empleo. Además, con estas tareas queremos incentivar la inversión privada en el interior del país, trabajando a la par de las municipalidades en programas integrales que aprovechen las ventajas comparativas de la regionalización del país, su cultura y bondades naturales para crear círculos virtuosos de riqueza.

Es importante resaltar el **fomento del turismo cultural**, que es una propuesta de generación de empleo en diversas áreas de la producción artesanal y agraria, y de servicios vinculados a la recepción de visitantes extranjeros en calidad de turistas o de estudiosos de la diversidad cultural existente en Guatemala y la protección del medio ambiente en el territorio del país. La denominada Ruta Maya en el departamento de Petén es la más zona arqueológica de mayor relevancia en el país; y las poblaciones residentes dentro de los linderos territoriales de esta ruta y del altiplano occidental, son ejemplos vivos de las formas de vida de las comunidades herederas de la cultura maya. El propósito es destinar recursos públicos de inversión para crear condiciones favorables a la inversión extranjera en infraestructura hotelera, transporte, comunicación y otras relacionadas con los servicios turísticos.

En seguridad realizaremos dos tareas urgentes: revitalización de los cuerpos de seguridad para vencer el miedo que tiene a la población a merced del crimen y la delincuencia y; recuperación de los espacios públicos a favor de la comunidad (Presencia y acción de los cuerpos de seguridad en las calles -ataque a la delincuencia en los barrios-). La revitalización de los cuerpos de seguridad incluye entre otros la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

Para la Recuperación de los espacios públicos a favor de la comunidad se ha determinado que el aspecto capital a desarrollar es que las comunidades (barrios, aldeas, municipios) recuperen el control de sus propios espacios públicos, para lo que el respaldo de la institucionalidad de seguridad es



Manfredo Marroquín



fundamental. La prevención primaria (dirigida a la población en general) y secundaria (dirigida a la población en estado de vulnerabilidad de delinquir o ser victimizada) se fortalecerá en una reorientación de la Estrategia de Prevención de la Violencia y el Delito.

La Prevención, juntamente con la investigación criminal (acompañada de operativos de alto impacto y desarticulación de estructuras criminales) constituirá **el eje central de las acciones que permitan, en el período de 2020 a 2024, la reducción de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de 23 a 14. Asimismo, con esa misma estrategia, se prevé reducir la tasa de hechos delictivos contra el patrimonio de 86 a menos de 80 por cada cien mil habitantes**, en el mismo período. Esto implicará actualizar los modelos de homicidios y de hechos delictivos contra el patrimonio, como parte de la formulación de la Política de Seguridad Interior, de modo que la planificación esté orientada a los resultados estratégicos de país y el plan y el presupuesto estrechamente vinculados.

Finalmente, en lo que se refiere a la Seguridad Presidencial, se plantea, en el curso de los primeros dos años de gobierno, la necesaria disolución de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS) y su sustitución por una Unidad Ejecutora de carácter estrictamente administrativo que desarrolle una ejecución presupuestaria de la Presidencia de la República de manera transparente y austera, a cargo de la Secretaría General de la Presidencia. Los aspectos de seguridad serán atendidos, en su momento, por una unidad especial de la División de Protección de Personas y Seguridad (DPPS) de la Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil (SGO – DGPN).

En salud y ambiente con el propósito de hacer efectiva: “la conducción, regulación, vigilancia y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional” y que “el MSPAS tendrá las más amplias facultades para ejercer todos los actos y dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, compelen al ejercicio de su función”, la principal tarea de Buen Gobierno será **el establecimiento de unidades nacionales, regionales y municipales bajo la conducción y vigilancia del MSPAS de las tareas que competen a la seguridad alimentaria y el saneamiento**, a fin de facilitar 4 tareas prioritarias: **Sistema alimentario nacional efectivo**, con el aseguramiento de la producción y distribución de los alimentos suficientes para la mejora nutricional que es el problema central de la seguridad alimentaria; **la Gestión de los recursos naturales** que debe entenderse como el control del medio ambiente. El control del medio ambiente según el esquema de OMS/UNICEF comprende los siguientes componentes: Agua potable y saneamiento, Higiene personal, salud ocupacional y control de enfermedades transmisibles o sistemas de vigilancia epidemiológica; la **atención primaria en salud** que significa organizar los servicios públicos del MSPAS y demás instituciones que canalizan recursos públicos de inversión; y la **educación inicial (0 – 4 años)**, en función de la definición que parte de la rectoría del MSPAS en la salud, la Guía del Buen Gobierno propone que la coordinación interinstitucional de la educación inicial *in situ* la lidere el MSPAS debido al ámbito de interés público centrado en el desarrollo del niño, lo cual supone la puesta de atención en la nutrición de la madre y el niño para que éste desarrolle su intelecto.

En educación nuestra misión de trabajo gubernamental consta de dos tareas para mejorar la educación nacional: La implementación de un sistema de garantía o aseguramiento de la calidad educativa y de la acreditación en el sistema de escuelas y la promoción, en nuestra conciencia de encuentro nacional, de que la cobertura en educación debe centrarse en formar ciudadanos con conocimientos útiles. La educación es trascendente a las generaciones: formaremos a partir del primer



Manfredo Marroquín



día de gobierno, la Guatemala del presente con visión de mañana, reconociendo nuestras equivocaciones y ordenando las tareas educacionales a partir de las prioridades.

El primer aspecto de las tareas urgentes declaradas -el sistema de garantía de la calidad educativa y su acreditación- es un acto formal de manifestar la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, sobre la eficiencia y efectividad de la educación y de los servidores en su labor de contribución a la mejora de la calidad de vida de los guatemaltecos.

El segundo aspecto de que la educación debe centrarse en formar ciudadanos con identidad y excelencia académica. Estamos plenamente conscientes de que el Estado debe entregar los recursos públicos necesarios para apoyar la ampliación de la cobertura y la calidad asegurada de la labor docente. Pero es necesario facilitar la labor docente para que ésta desarrolle en los educandos la capacidad cognitiva con que nacen, además de fomentar el sentido de pertenencia y orgullo de ser la sustancia y la esencia humanista de la Nación Guatemalteca.

Así, nos proponemos mejorar las condiciones nutricionales de la población escolar, priorizando la mejora nutricional de la población en la edad de la educación inicial (0 a 4 años de edad), la de párvulos (5 a 6 años de edad) y la que se brinda en los cuatro grados primeros grados de la educación primaria (7 a 10 años de edad), antes de que la dureza de las condiciones actuales los embarque en el viaje sin retorno de los efectos que producen vivir en estado de desnutrición aguda o crónica.

También estamos conscientes de que los esfuerzos de ampliación de cobertura de la educación primaria están truncados y, peor aún, amenazados con el retroceso. Entonces tendremos que impulsar, como tareas trascendentes, la ampliación de la inversión pública para impulsar a la sociedad a que se encamine a la cobertura universal de la educación básica y secundaria -como nos indica la norma constitucional de interés nacional de la educación y los compromisos del Desarrollo Sostenible- a la que contribuyen las limitadas modalidades educativas y los escasos establecimientos públicos existentes en la actualidad. Así, revisaremos las tendencias demográficas y las formulaciones curriculares ambientadas a las condiciones de las regiones del país, pero en estrecha vinculación con la calidad idónea de los recursos humanos encargados de servir la labor de la docencia.

La meta de cobertura del Buen Gobierno es recuperar las pérdidas en las tasas de cobertura bruta y neta, en proporciones que alcancen, por lo menos, el 98% la primera y 85% la segunda, invirtiendo en los programas de ampliación y mejora de la calidad de los servicios públicos de educación y fomentando el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos privados.

Las tareas trascendentes para el estado se enfocan a dar cumplimiento a la Declaración Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. “Esta Agenda está enfocada en las personas, el planeta y la prosperidad; tiene como propósito combatir la pobreza, la desigualdad y buscar la adaptación ante el cambio climático, hace énfasis en las necesidades de la población más vulnerable de tal manera que “nadie se quede atrás””.

En el ámbito nacional la tarea de interpretación de la declaración y adaptación de los enunciados se encomendaron al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), con el propósito de orientar la activación del sistema de consulta y de planificación de la inversión de las instituciones, siguiendo los patrones indicados por los Objetivos del Desarrollo Sostenible acordados en la mencionada reunión. En tal sentido el Consejo “desarrolló una estrategia de articulación de los



Manfredo Marroquín



Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032 que permitió, durante el año 2016, priorizar las metas del país en torno a la Agenda”.

La participación del Estado en la reunión y el involucramiento del CONADUR son decisiones de Estado que demarcan una ruta a la inversión social que una propuesta de Buen Gobierno debe seguir. En tal sentido nos proponemos que las agendas de trabajo de los ministerios encargados asuman en sus planificaciones del gasto, la inversión visualizando las metas en los escalones que requiere alcanzar los ODS en el año 2030. Así, se identifican, en términos generales, las guías de las políticas trascendentes para el seguimiento, como tareas de Estado, de las prioridades de gobierno en empleo, seguridad, salud y ambiente, y educación.



Manfredo Marroquín



GUÍA DEL BUEN GOBIERNO -Encontrémonos y trabajemos juntos-

A. ESQUEMA DE LA GUÍA DEL BUEN GOBIERNO

1) Base teórico-metodológico: las instituciones inclusivas en oposición a las instituciones extractivas.

¿Cómo se resumen las instituciones en la lectura de la guía? En la de la norma constitucional idónea al tema que desarrolla la guía del Buen Gobierno, conforme al índice de temas y contenidos. En sustancia las instituciones nacen y viven por las leyes que las crean -personas “jurídicas ficticias” es su denominación, porque encarnan la ficción de ejercer por un mandato legal-. Las instituciones son extractivas o inclusivas, siendo instituciones inclusivas aquellas que crean los incentivos y oportunidades para el desarrollo de la sociedad; las instituciones extractivas en sentido inverso solo crean incentivos y oportunidades para los grupos minoritarios de la sociedad, lo que conlleva, la mayoría de las veces, a fomentar exclusión y la pobreza de la mayoría de la población.

Se parte del principio que la “norma constitucional” es el acuerdo social del cual parte el mandato de fundación del Estado y para la administración de la cosa pública para el bienestar de los guatemaltecos.

2) Base del liderazgo

Manfredo Marroquín tiene una larga experiencia en la instauración de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción como práctica para el funcionamiento del Estado de Derecho en los aspectos fundamentales contenidos en la Constitución Política. Manfredo Marroquín destaca como:

- ✓ Responsable del capítulo Guatemala de Transparencia Internacional durante más de 20 años.
- ✓ Activista de incuestionable ejercicio ciudadano en la búsqueda de la mejora y eficiencia de la gestión de gobierno.
- ✓ Líder en la acción ciudadana de exigencia por el buen gobierno y del uso transparente y racional de los recursos del erario nacional.

Oscar Morales es Abogado con amplia experiencia en derecho constitucional y con una profunda visión de la gobernabilidad y la gobernanza como aliadas en un buen gobierno.

Nineth Montenegro lideresa de Encuentro por Guatemala y dirigente social reconocida por su labor humanitaria, ha sido parlamentaria proba que, desde los inicios de su participación ciudadana, mostró perseverancia por la implantación de la justicia en las relaciones Estado-Sociedad.

3) La motivación para denominar guía y no plan.

La planificación es una tarea técnica de las instituciones públicas a cargo de esta función; en Guatemala existen ya los mecanismos establecidos para la formulación de planes de corto, mediano y largo plazo: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). Por tanto, una propuesta de gobierno pauta una guía a través de directrices político-ideológicas de ordenamiento de la coyuntura (el gobierno) con la estructura (el Estado y su gestión a través de los tres poderes).



Manfredo Marroquín



4) La convención básica metodológica de presentación de la guía.

Cada contenido temático que se desarrolle en la guía será encabezado con la norma constitucional que sustenta:

- a. La propuesta de instituciones inclusivas en oposición a instituciones extractivas.
- b. La relación de la propuesta con la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- c. Los vacíos o las brechas que deja para la sociedad y el bienestar, el funcionamiento del Estado con instituciones extractivas.

5) La estructura de presentación de la guía

La guía presenta:

- a. El contenido dividido en tres partes sustanciales:
 - i. Parte uno: Nuestro reto, con el diagnóstico de situación.
 - ii. Parte dos: Nuestra propuesta, con las respuestas a ¿qué haremos?
 - iii. Parte tres: Nuestro llamado a los guatemaltecos



Manfredo Marroquín



B. INDICE DEL CONTENIDO DE LA GUÍA

GUÍA DEL BUEN GOBIERNO Encontrémonos y trabajemos juntos

Parte 1

NUESTRO RETO

-Diagnóstico de situación partiendo del análisis teórico-metodológico de las instituciones inclusivas en oposición a las extractivas, a partir de una lista básica de leyes y de las disponibilidades financieras y presupuestarias

Parte 2

NUESTRA PROPUESTA

-Las bases éticas, los componentes de trabajo, las tareas urgentes de gobierno y las tareas trascendentes de mediano y largo plazo (bajo el principio de que lo urgente compete al gobierno y el largo plazo a la estructura del Estado).

1. **Las bases** (el valor que agrega la propuesta actuando o trabajando con principios éticos)
 - a. Honradez
 - b. Transparencia
 - c. Rendición de cuentas
2. **Los Componentes**
 - a. Combate a la corrupción
 - b. Apoyo a la administración de justicia
 - c. Gobernabilidad y gobernanza
 - Los gabinetes regionales.
 - Las consultas a la población.
 - La ejecución de mecanismos que contribuyan a la aceleración de la descentralización “desde la base de la sociedad” (la estimulación de los mecanismos de participación social, facilitando la conversión en instituciones inclusivas de las instituciones encargadas de la planificación y la toma de decisiones de ejecución de la inversión pública).
3. **Las tareas urgentes para el Gobierno**
 - a. Empleo
 - Apoyo a los migrantes y sus familias (seguridad social).
 - Apoyo a los *migrantes retornados* (con la implementación del programa “Para que regresen” que opere incentivos sociales y económicos para quienes se encuentre en esta situación).
 - Economía familiar.
 - PYMES.
 - Infraestructura productiva.
 - El fomento al turismo cultural
 - b. Seguridad
 - Revitalización de los cuerpos de seguridad.
 - Presencia y acción de los cuerpos de seguridad en las calles (ataque a la delincuencia en los barrios).
 - Disolución de la SAAS
 - c. Salud y ambiente
 - Sistema alimentario nacional efectivo.
 - Gestión de los recursos naturales.



Manfredo Marroquín



- Atención primaria en salud.
- Educación inicial (0 – 4 años).¹
- d. Educación
 - Calidad educativa.
 - Sostenimiento de la cobertura en educación preprimaria y primaria.
 - Ampliación de la cobertura en educación básica y diversificada.
 - Educación para el empleo.

4. Las tareas trascendentes para el Estado (Políticas de Estado)

- 1.1. Salud y ambiente.
- 1.2. Educación.
- 1.3. Seguridad.
- 1.4. Empleo.
- 1.5. Infraestructura vial y comunicaciones.

Parte 3

NUESTRO LLAMADO A LOS GUATEMALTECOS

-La invitación a participar a los sectores de la población en El Buen Gobierno-

1. A los ciudadanos.
2. A los empresarios.
3. A los dirigentes sociales.

¹ La educación inicial está regulada en los artículos 43 y 44 de la Ley Nacional de Educación Dto. Número 12-91. El artículo 44 la define así: “Se considera educación inicial, la que comienza desde la concepción del niño, Hasta los cuatro años de edad; procurando su desarrollo integral y apoyando a la familia para su plena formación.” En función de esta definición en la Guía del Buen Gobierno se propone que la coordinación interinstitucional *in situ* la lidere el Ministerio de Salud Pública debido al ámbito de interés público que se centra en el desarrollo del niño, lo cual supone la puesta de atención en la nutrición de la madre y el niño para que éste desarrolle su intelecto.



Manfredo Marroquín



LA GUÍA DEL BUEN GOBIERNO -Desarrollo-



Manfredo Marroquín



PARTE 1: NUESTRO RETO

El principal reto económico que enfrentará el Buen Gobierno es recuperar la inversión directa, tanto de nacionales como de extranjeros. ¿Por qué la inversión directa? La inversión directa es la promotora de empleos y, por tanto, del flujo de dinero que la economía necesita para crear las condiciones de equilibrio entre oferta y demanda, con pleno empleo.

Hasta ahora, los guatemaltecos hemos visto como las prácticas de la corrupción y la falta de transparencia han reabierto fisuras -que nacionales y extranjeros creímos estaban en proceso de cierre- y además abierto otras desconocidas para la Guatemala del milenio anterior, debido a la fuerte tendencia actual de la economía mundial hacia la globalización. Por ejemplo, en el presupuesto de ingresos tributarios del Estado en el año 2016 el 3% de éstos provinieron de cobros judiciales que, por supuesto, han significado un desgaste institucional para la función pública de recaudación y, para los agentes económicos, de incertidumbre e inseguridad jurídica.

Este irregular comportamiento institucional ha alimentado la anomia en la sociedad, particularmente en empleados y empresarios, que por medios honrados y dignos ejercen sus actividades económicas y cumplen con sus obligaciones tributarias. Es importante citar, al respecto, que los registros oficiales del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) no registran ninguna devolución por el crédito fiscal desde el año 2001 hasta el año 2018.

El mal manejo del IVA es un asunto trascendente, por la importancia de este tributo para la recaudación fiscal. Es bien conocido que en la relación entre los ingresos tributarios y el PIB, los impuestos indirectos significan casi la mitad y en éstos el IVA es dominante; pero a partir del año 2016 la relación de los impuestos directos con el PIB disminuyó paulatinamente, lo cual no concuerda con la regla económica de que el intercambio de productos debe ser ahora en el siglo XXI más acelerado -por el crecimiento de la población viviendo en las ciudades y la globalización- que en el siglo pasado (véase el siguiente cuadro de los porcentajes de ingresos del Estado con el PIB, en los últimos 10 años).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IVA	4.9	5.1	5.2	5.3	5.2	5.1	4.8	4.6	4.7
Doméstico	2.0	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3
Importaciones	2.9	3.1	3.2	3.2	3.0	2.9	2.6	2.4	2.4
Derechos Arancelarios	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Total impuestos indirectos	4.9	5.1	5.2	5.3	5.2	5.1	4.8	4.6	4.7
Total Ingresos	10.3	10.4	10.9	10.8	11.0	10.8	10.2	10.4	10.2

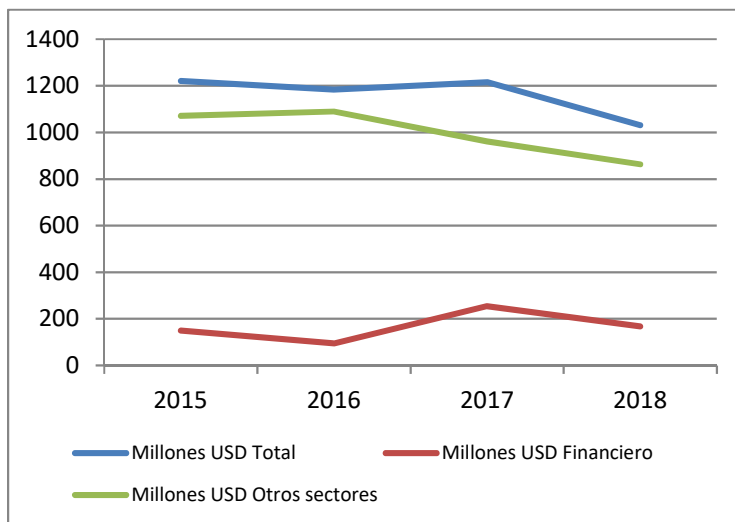
Pero, la mayor evidencia de la falta de transparencia y corrupción en la práctica de los negocios económicos es, sin duda, la percepción del inversionista para accionar en el desarrollo económico nacional. Esto puede derivarse de la observación de la contracción de la inversión extranjera directa (IED) (véase el siguiente gráfico de las tendencias de la IED total y dividida



Manfredo Marroquín



en dos sectores, financiero y otros que conforman la economía real generadora de empleos: comercio, industria, energía, minas).



La falta de interés en invertir directamente en la economía real por los actores extranjeros, no encuentra más explicación que la ausencia de confianza para recuperar el capital invertido por la opacidad de los datos que generan las actuaciones de instituciones poco transparentes. Por tanto, el Buen Gobierno propone a los guatemaltecos el fortalecimiento o la implementación de dos medidas:

- a. **Prevenir los actos de corrupción a través de la vigilancia y la supervisión de la recaudación tributaria, con el apoyo de organismos internacionales constituidos con delegaciones en las aduanas y los otros puestos de entrada y salida al país.**
- b. **Apoyar la investigación y administración de la justicia por actos ilegales cometidos en la práctica de los negocios públicos, también con el apoyo de los organismos internacionales, particularmente con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).**

¿Por qué es importante la participación de los organismos internacionales en la transparencia y la prevención y la sanción de los actos de corrupción? Los argumentos para sostener acuerdos de cooperación internacional en el sentido descrito son dos, ambos derivados de las acciones de apertura comercial que conlleva la globalización:

- a. La facilitación de la aceleración de la transacción de bienes y servicios, modifica las condiciones contractuales del intercambio real y financiero entre los nacionales y los extranjeros, en consecuencia, es innegable que el origen y destino de los productos es una tarea compartida por los estados de las naciones y sus sistemas oficiales de recaudación, supervisión financiera, controles de calidad y otros. Tener que compartir estas tareas obligan la armonización internacional de los procedimientos; y aquí es importante recordar que la opacidad y falta de transparencia, por un lado, fomentan el aprovechamiento de ventajas no económicas y, por el otro, crean las condiciones para la intervención de los negociantes que aprovechan las oportunidades ofrecidas por las prácticas tolerantes e insuficientes de los controles.
- b. La persecución penal de actos de corrupción es también una obligación compartida entre



Manfredo Marroquín



los sistemas de justicia de los Estados, en consecuencia, es innegable que para, por ejemplo, investigar actos de “blanqueo financiero” los encargados de la supervisión bancaria y de investigación criminal de los países deben cooperar entre sí, tanto en lo interno como en lo externo del país.

Guatemala es suscriptora de las dos convenciones internacionales: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; estas convenciones contienen indicaciones para la adopción de medidas sobre una serie de hechos que pueden o podrían catalogarse como delitos en los derechos penales nacionales, por ejemplo la lista de hechos listados en el Capítulo III Penalización y aplicación de la ley de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Estas convenciones promueven y sostienen encuentros internacionales para revisar el estado de la corrupción y de lucha, tales como el Mecanismo Anticorrupción de la OEA conocido por sus siglas MESISIC; el MESISIC patrocina los foros en los que se analiza el estado de las acciones contra la corrupción que implementan los Estados miembros, de los cuales emanan datos e informes útiles para la armonización de los derechos civiles y penales de los países.

En un estado de Buen Gobierno la revisión y guías para la transparencia y la corrupción son útiles las orientaciones y contenidos de las convenciones internacionales citadas. Éstas contienen normas orientadoras de elementos para apoyar la conversión de leyes extractivas en inclusivas, así como reducir e impulsar las acciones que supriman, o por lo menos limiten, el actuar de las instituciones extractivas.

Ejemplos de la vigencia de leyes e instituciones públicas extractivas en el Sector Público de Guatemala abundan, pero por el impacto en el ordenamiento de los servicios públicos sociales citaremos cuatro:

- a. El Estado a través del Ministerio de Educación impulsa el apoyo a la escolarización con la entrega de recursos públicos para la adquisición de materiales educativos y de alimentación, pero los recursos se transfieren con retrasos que invalidan el buen propósito de la medida.
- b. La institución que administra la seguridad social fue creada para tutelar la salud de los trabajadores y sus familias, así como la administración de los recursos dinerarios; sin embargo, la creciente informalidad en la contratación reduce la base de cotización para la prestación eficiente de los servicios de la salud y el manejo financiero de los recursos destinados a los planes de retiro.
- c. El propio Estado ha actuado con irresponsabilidad en la contratación del empleo; es ampliamente reconocida la precariedad de la contratación por tiempo indefinido y el robustecimiento de la contratación temporal con altas retribuciones, que incide en el debilitamiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC), como entidad gestora de la administración de recursos humanos del sector público, a favor de las prácticas clientelares de funcionarios públicos al servicio de los partidos políticos e intereses particulares de los gobernantes.
- d. La distribución de recursos de inversión local en el sistema de consejos de desarrollo es, en la práctica, deficiente y fomentador de clientelismo político en la contratación de las obras y servicios que deben dinamizar las economías locales y promover el desarrollo social de las comunidades.



Manfredo Marroquín



PARTE 2: NUESTRA PROPUESTA

1. Las bases

Nuestra propuesta de gobierno es el Buen Gobierno se fundamenta en tres principios éticos:

- La honradez.
- La transparencia
- La rendición de cuentas.

La gran mayoría guatemaltecos, sin ningún distingo tenemos, una causa común: eliminar la falta de honradez, la falta de transparencia y la falta de rendición de cuentas de los electos, de los funcionarios y, en común, de todos los servidores públicos que, indebidamente aprovechan sus puestos para satisfacer intereses personales y corporativos de enriquecimiento ilícito y de todas las formas de corrupción. Actos de corrupción que han puesto a la gran mayoría de la población al borde de la inanición y a la ciudadanía en estado de decepción e incluso anomia, por el engaño constante que socavo progresivamente las bases éticas de la gestión pública. El robo y las variadas formas de peculado constituyen crímenes contra el pueblo y deben ser erradicados.

El gobierno que nos proponemos instaurar es la continuación de más de 20 años de lucha contra la corrupción, sólo que ahora la lucha será al interno de la administración pública. Desde dentro ejerceremos el poder para erradicar la corrupción, la negligencia y la ineficiente administración, redirigiendo y creando instituciones inclusivas y minimizando las instituciones extractivas. La dignificación del servidor público es una tarea urgente que demandará de la participación ciudadana a través del ejercicio pleno de sus derechos y el reclamo oportuno de las obligaciones gubernamentales. El ciudadano es el jefe del servidor público y el servidor público debe garantizar un servicio de primera al ciudadano.

2. Los Componentes

2.1. Combate a la corrupción

Este componente parte de la premisa que la lucha contra la corrupción debe continuar con el apoyo de la cooperación internacional: CICIG y demás mecanismos para transparentar el funcionamiento de las instituciones pública, en el manejo del comercio internacional, la transferencia de recursos financieros, la contratación de bienes y servicios para las instituciones del Estado entre otros que forman parte de los acuerdos internacionales.

Además de motivar la investigación social y judicial de los casos por las faltas y los delitos, debemos transformar el sistema de gobierno, con ejercicios inequívocos e insustituibles de la autoridad democráticamente electa. Para ello proponemos a los guatemaltecos que reconfiguremos la gestión política-administrativa territorial desde lo local, con cuatro objetivos de medición de nuestro desempeño:



Manfredo Marroquín



- a. Revertir el reparto electoral de los territorios vía cacicazgos y financiamiento electoral ilícito.
- b. Combatir el clientelismo como directriz de asignación de bienes y servicios públicos.
- c. Reducir el margen de maniobra para las prácticas ilícitas de compras y contrataciones.
- d. Mejorar la medición del desempeño y la rendición de cuentas del funcionariado y personal del sector público y del privado que intervenga en la negociación de la asignación de los recursos destinados para la gestión de los bienes y servicios públicos.

La estrategia para lograr los objetivos descritos está compuesta de cinco puntos:

- a. Reforma política territorial.
 - i. Prohibición de la reelección de alcaldes durante más de dos períodos consecutivos y el traslado de la representación política a familiares dentro de los grados de ley.
 - ii. Aumento de los controles y sanciones sobre el financiamiento electoral ilícito.
 - iii. Reforma de la Ley de Contrataciones del Estado.
 - iv. Aumento de la supervisión de los mecanismos de gestión financiera y auditoría municipal.
- b. Revitalización de la gestión municipal.
 - i. Aceleramiento del traslado de competencias y recursos desde el gobierno central hacia el gobierno municipal.
 - ii. Fortalecimiento de las capacidades municipales para generar ingresos propios.
 - iii. Mejoramiento de las capacidades técnicas y administrativas de las alcaldías.
 - iv. Diseño de nuevos mecanismos de control, rendición de cuentas y medición del desempeño.
 - v. Condicionamiento del traslado de recursos del gobierno central al grado de cumplimiento de las normas de transparencia, según evaluaciones públicas de instancias ciudadanas.
- c. Fortalecimiento de las gobernaciones departamentales.
 - i. Negociación política para lograr la aprobación de la elección popular de gobernadores.
 - ii. Asignación de mayores recursos, funciones decisorias y de coordinación territorial.
 - iii. Fortalecimiento de sus capacidades técnico-administrativas.
- d. Desconcentración de la gestión ministerial.
 - i. Transferencia de competencias y de los recursos ministeriales a los gobiernos municipales y departamentales.
 - ii. Constitución de gabinetes de gobiernos departamentales descentralizados y permanentes, como contraparte de las instancias de los Consejos de Desarrollo.



Manfredo Marroquín



- iii. Creación de las sedes regionales de cada ministerio, de preferencia en las ciudades intermedias, atendidas en forma periódica a nivel viceministerial.
 - iv. Implementación de un plan de fusión ministerial y de traslado o fusión de personal en apoyo a la gobernación departamental.
 - v. La generación de un sistema de coordinación de políticas sectoriales y territoriales.
- e. Instalación del observatorio ciudadano de información, control y evaluación de la gestión territorial, el cual funcionará en el marco de la gestión del Sistema de Consejos de Desarrollo y, entre sus obligaciones, entregará reportes públicos y periódicos que servirían para los informes de la Contraloría General de Cuentas y la gestión de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales.

Las acciones que deben implementarse para que estos cinco puntos puedan impulsarse se realizarán con la asistencia, monitoreo y los reportes de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

2.2. Apoyo a la administración de justicia

El apoyo a la administración de la justicia es ya un compromiso de Estado. En un acto público realizado en los inicios de la actual gestión gubernamental, los tres presidentes de los organismos convocaron a los sectores del país a la realización de un diálogo nacional, en pro de la reforma de la justicia. Se plantearon el objetivo de promover “la discusión, aprobación e implementación de reformas constitucionales y legales dirigidas al sistema de justicia que contribuyan a la lucha contra la impunidad y la corrupción, garantizando la independencia judicial y el fortalecimiento de la institucionalidad” (véase <https://www.cicig.org/comunicados-2016-c/presidentes-de-estado-convocan-al-dialogo-nacional-hacia-la-reforma-de-la-justicia-en-guatemala/>).

Al diálogo fueron convocados la Fiscal General de la República, el Procurador de los Derechos Humanos y el Comisionado designado **para la CICIG**, entre otras personalidades de las Naciones Unidas tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El proceso de diálogo se instaló con una secretaría técnica integrada por la Fiscal, el Procurador de los Derechos Humanos y el Comisionado de la CICIG. Esto significa que a la vez que se promovió el proceso de diálogo pro reforma, se concertó el mecanismo de operación de las propuestas. Ello con el lema de que “la reforma constitucional será desarrollada única y exclusivamente en materia de justicia y su contenido deberá observar un total apego a las obligaciones contenidas en tratados internacionales aceptados y ratificados por Guatemala sobre acceso a justicia, Derechos Humanos y lucha contra la impunidad.”

Los sucesos que desencadenaron la disrupción tanto de la búsqueda de soluciones a la problemática, centrados en las técnicas jurídicas, son inexplicables para un país que, como Guatemala, necesita del concurso político y de apoyo técnico para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por tanto, la tarea central del Buen Gobierno será recuperar este proceso de diálogo con los objetivos y los mecanismos ya conformados. Solo será importante establecer rutas de trabajo,



Manfredo Marroquín



mediante las cuales se las ordenen prioridades.

Por tanto, la propuesta es construir la ruta a partir de dos momentos:

- a. Las tareas de Gobierno, entre las cuales es indispensable establecer la meta de apuntalar la eficiencia y eficacia del Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) en la investigación criminal y del soporte que deben brindar otras instituciones claves como la Contraloría General de Cuentas, la Oficina Nacional del Servicio Civil y las superintendencias de Administración Tributaria –con sus respectivas intendencias- y de Bancos –también con sus respectivas intendencias-.
- b. La entrega oportuna de los recursos al Organismo Judicial, en cumplimiento de la respectiva norma constitucional.

2.3. Gobernabilidad y Gobernanza

2.3.1. Los gabinetes regionales

La implementación del gobierno territorial requiere de la voluntad política de los gobernantes y la aceptación y credibilidad de las propuestas gubernamentales por parte de la sociedad civil. Esto es un encuentro de gobernantes y gobernados para distribuir los excedentes de la economía con solidaridad y fraternidad.

La propuesta del Buen Gobierno para el ejercicio territorial de la autoridad se plantea en la implementación de medidas graduales de legitimación del encuentro gobierno-sociedad. En esencia se visualizan las dos etapas con sus respectivos contenidos:

- Etapa de emergencia que enfatiza en la mejora de la funcionalidad de los mecanismos vigentes enfocados en los el Sistema de los Consejos de Desarrollo, aplicando en la administración de los recursos las técnicas reconocidas de transparencia y rendición de cuentas.
- Etapa de la nueva institucionalidad que busca potenciar gradualmente las capacidades sociales y los apoyos gubernamentales, para activar el desarrollo de los territorios, mediante la entrega a las jurisdicciones territoriales de las funciones y la formación de las capacidades locales (municipalidades, comunidades, emprendedores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos y a otras instancias de la sociedad).

En la primera etapa, **la emergencia**, la prioridad es crear las condiciones para la supresión de la corrupción, como principio y fundamento, a fin de asegurar la certeza jurídica de las inversiones y, consecuentemente, reducir los riesgos de invertir en territorios sin gobierno. Es bien conocido que la inversión pública y el estilo de ejercicio de la autoridad ha beneficiado a elites locales (por ejemplo, las redes familiares convertidas en dominadoras del escenario político-económico), con el resultado de privatizar los beneficios que posibilita el ejercicio del gobierno local.

En la segunda etapa, **la nueva institucionalidad**, el Buen Gobierno se propone abrir los espacios institucionales y decisorios para:



Manfredo Marroquín



- La creación de un gabinete territorial como órgano de apoyo y asistencia inmediata al Gobernador y a los Consejos de Desarrollo, para asegurar el impulso y coordinación de las competencias relativas a la descentralización departamental y local.
- La negociación política a fin de consensuar la apertura y funcionamiento del Ministerio de Política y Gobernanza Territorial, el cual tendrá como misión conjuntar las funciones actuales de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, además de otras que respondan a la administración de los territorios bajo los principios de la gobernanza (los gabinetes territoriales dependerán de este Ministerio).

La gobernanza del territorio tiene como propósito apoyar en la institucionalización de las redes sociales y económicas de producción, poniendo el énfasis en pequeños y medianos productores, con encadenamientos de empresas nacionales e internacionales de modo que impriman equidad y sostenibilidad a sus proyectos de inversión. La gobernanza del territorio posibilita, asimismo, la canalización de inversión pública, privada y de cooperación internacional para la conservación de los recursos naturales, el patrimonio arqueológico nacional y la protección del medio ambiente.

Por consiguiente, es la tarea del Buen Gobierno articular la legitimidad de la gestión del territorio con la visión del Estado de actuar con instituciones inclusivas y de suprimir gradual, escalonada, pero con firmeza, las instituciones extractivas que resultan nocivas para la sociedad.

Pero de los apuntes anteriores surge la pregunta sobre ¿Qué es la gobernanza? En la búsqueda del bien común, asumimos la definición del Diccionario de la Lengua Española, según la cual gobernanza es el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Por tanto, **en un ambiente de paz social la gobernanza es el componente central del funcionamiento de las instituciones en la labor de ejercer la gobernabilidad.**

Las oportunidades para el desarrollo de la gobernanza en las regiones las brindan las leyes que motivan y crean espacios para la ciudadanía. A ello se suman la facilidad y la voluntad política de las instituciones locales de gobierno. En Guatemala la principal legislación de soporte es el Sistema de Consejos de Desarrollo, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto 11-2002).

De esta ley depende el funcionamiento de lo que prescriban otras leyes, reglamentos o políticas, como la Ley de Descentralización o el Acuerdo Gubernativo 565-98 del Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) de entrega de recursos para la alimentación de los educandos o para hacer operativas las políticas gubernamentales sectoriales, tales como la prevención de la violencia del Ministerio de Gobernación (MINGOB) y la ruta de la denuncia de



Manfredo Marroquín



hechos que podría ser considerados delitos del Ministerio Público (MP).

El fin de estas leyes es permitir a los actores locales un entendimiento más certero de las formas y contenidos que asume la democracia en el marco de un modelo republicano de Estado. Así, el Estado se convierte en un mecanismo para el bien común, y no, como en la actualidad, funcionar como mecanismo de coyuntura para los partidos políticos de búsqueda de extender su mandato en cada contienda electoral.

El enfoque de la propuesta de Buen Gobierno de gobernanza consiste, en síntesis, en diseñar y poner en práctica para aprovechar los recursos y ventajas competitivas de las regiones territoriales, a través de un proceso que recoge su identidad, promueve la participación, fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

2.3.2. Participación ciudadana

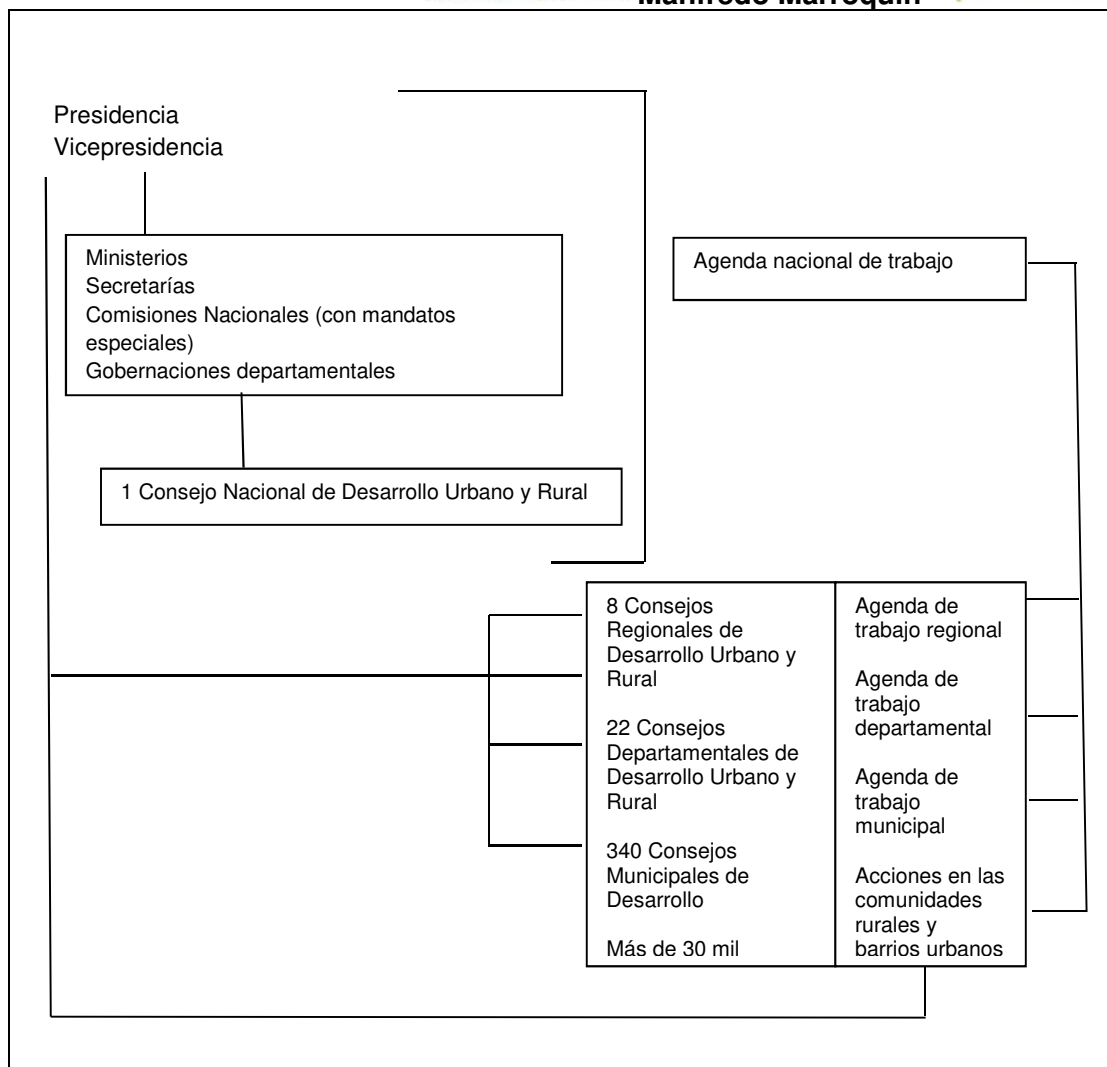
La innovación de la propuesta de gobernanza es ejercer la autoridad a través de redes de trabajo, bajo el principio de dirigir a través de la participación y la influencia, no del ejercicio de la autoridad del gobierno que en la práctica ha resultado en el ejercicio del partido político o del líder local. El principio del Buen Gobierno es ejercer la autoridad desde la base.

El ejercicio de la autoridad desde la base es potenciar el sistema de participación ciudadana a la población, a fin de que los intereses ciudadanos sean fuentes de la toma de decisiones gubernamentales y del Estado.

El diagrama siguiente ilustra la finalidad que busca la propuesta territorial -en las dos etapas indicadas en el apartado anterior de Gobernanza- para el funcionamiento eficiente y eficaz de la gobernanza y la gobernabilidad. Es importante recalcar que la conjunción gobernanza-gobernabilidad parte del origen y el funcionamiento institucional que rige en la actualidad, pero debe mejorar para ordenar las consultas ciudadanas como lo muestra el diagrama siguiente:



Manfredo Marroquín



3. LAS TAREAS URGENTES PARA EL GOBIERNO

Las tareas urgentes son las tareas prioritarias para el Buen Gobierno. En esencia se trata de ordenar la inversión pública en los asuntos sociales que resultan urgentes y prioritarios para la población.

Nuestra propuesta de gobierno se centra en la redirección del gasto destinado a la inversión social. La inversión social es el eje de aprobación o reprobación de la población de la gestión gubernamental: es el lado visible de lo que hace o deja de hacer el gobierno. Así, los guatemaltecos vemos con enfado y lo manifestamos en los medios públicos de difusión de información; por ejemplo, las encuestas recientes –abril de 2019– señalan que los guatemaltecos desaprueban en altos porcentajes la gestión del gobierno de fomento al empleo, el combate a la corrupción, la disminución de la pobreza y la ayuda a campesinos. Las líneas de trabajo peor calificadas por la población son las tareas urgentes y prioritarias para un Buen Gobierno.



Manfredo Marroquín



3.1 Empleo

Fundamento:

El fundamento constitucional de la creación y sostenimiento del empleo de nuestra propuesta del Buen Gobierno es el artículo 118 de la Constitución Política. El artículo señala a los gobernantes y gobernados que “El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social”. Continúa el texto constitucional manifestando que “Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.” Y que: “Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.”

La idea que presenta el texto constitucional nos dice que el gobierno debe orientar sus acciones para alcanzar el equilibrio entre oferta y demanda de bienes y servicios, pero orientándose por encaminar a la sociedad a la ocupación plena, que significa el pleno empleo de los recursos humanos y de capital con arreglo al estado de la tecnología.

Ocupación plena en una práctica de Buen Gobierno debe complementarse, según la obligación atribuida en la Constitución Política, con la implementación de las medidas que tiendan a la distribución equitativa del ingreso, lo cual implica que las instituciones públicas deben actuar para favorecer que sus acciones sean inclusivas en los emprendimientos económicos de la población.

Situación General:

Desde los años 1950, Guatemala ha venido experimentando cambios en la estructura del empleo y la economía. De atribuirse al país una estructura económica eminentemente agraria pasó, en aquellos años a observarse como el país comenzaba a reducir paulatinamente el dominio de la agricultura en la estructura económica, mientras que el comercio, la industria y los servicios, sobre todo los financieros, fueron sumando más cifras a su participación en el PIB. Estos sectores están más articulados a la organización de la vida en las ciudades. La PEA de la agricultura, sin embargo, aunque muestra una tendencia a reducirse, su reducción no es proporcional a la reducción de la participación de la agricultura en el PIB.

¿Qué lectura puede hacerse de esta desproporción? En primer término, que existe una menor oferta de empleo de recursos en las zonas rurales, lo cual implica presión a la población para que migre a las zonas urbanas. Esto simplemente se traduce en una alta presión al empleo en los otros sectores (los que se ejercen en las ciudades). Pero la estructura económica del país ha mostrado que es incapaz de absorber el excedente de población en las zonas urbanas, con las secuelas bien conocidas de crecimiento de zonas marginadas, hacinamiento, violencia y demás efectos indeseados en las ciudades.

Por lo anteriormente descrito es urgente que un Buen Gobierno genere las condiciones necesarias y suficientes para establecer un equilibrio en la producción de bienes y



Manfredo Marroquín



servicios; esto es impulsar medidas de inversión pública que supriman las barreras existentes en la economía y así generar empleos suficientes y dignos; empleo en el sentido amplio de aprovechamiento de las capacidades de los recursos humanos en la producción, ya como empleo asalariado o autoempleo propio a través de los emprendimientos en micro, pequeña y mediana empresa.

Población, economía y empleo: un perfil básico de las cifras

Población (2017): 16.9 millones

Entre 0-14 años: 6.5 millones
Entre 15-79 años: 10.2 millones
De 80 y más años: 0.2 millones
En pobreza extrema: 4 millones (23.36%)
En pobreza no extrema: 6 millones (35.93%)
Total de pobres: 10 millones (29.28%)
No pobres: 6.9 millones (40.72%)

Economía (2018): Tamaño de la economía por el PIB a precios corrientes Q555.6 mil millones y constantes (deflación a precios del año 2001) Q255 mil millones

Índice de confianza de la actividad económica (promedio): 0.43
Generación bruta de energía eléctrica (promedio en miles de mega watts/hora): 958 mil mega watts /hora
Consumo de combustible: 35.2 millones de barriles
Exportaciones (FOB): \$11.1 mil millones
Importaciones (FOB): \$17.1 mil millones
Remesas familiares: \$8.2 mil millones
Inflación interanual media: 4.46%

Población y empleo

En edad de trabajar (PET 2016):	11.2 millones
Económicamente activa (PEA 2016):	6.8 millones
Ocupada (PO 2016):	6.6 millones
Desocupada (2016):	0.2 millones
Económicamente inactiva (PEI 2016):	4.4 millones

Las Tareas:

En acción de Buen Gobierno en alcanzar el pleno empleo, nuestra propuesta a los guatemaltecos es que los recursos públicos de inversión destinados a la ocupación, sostenimiento y avance de las relaciones económicas se encaucen como tareas urgentes hacia:

- a. El apoyo a los migrantes y sus familias**
- b. El apoyo a los migrantes retornados**
- c. La economía familiar**
- d. Las pequeñas y las medianas empresas**



Manfredo Marroquín



e. La infraestructura productiva

f. El fomento del turismo cultural

El apoyo a los migrantes y sus familias en el Buen Gobierno consiste en la extensión de los beneficios de afiliación al seguro social, a los miembros de las familias de las personas que laboren fuera del país. En el tiempo actual los programas de afiliación voluntaria del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) cuentan con un número de derechohabientes estimada en 11 mil cotizantes. Por su parte, las estimaciones de población migrante en Estados Unidos reportan cerca de 3 millones de connacionales que laboran fuera del país; pero su situación laboral está amenazada por la inestabilidad de la deportación: solo 11 mil tienen permanencia residente al tiempo que las medidas de deportación se intensifican (poco más de 85 mil personas en el año 2018).

Es evidente que la brecha de los miembros de la familia de migrantes sin cobertura del seguro social es amplia. Pero también es evidente que el principio de solidaridad con el cual se instauró el seguro social en la sociedad guatemalteca y, por consiguiente, la institución pública encargada de su administración deja en deuda a las familias de los guatemaltecos cuya labor fuera del país aporta al sistema económico miles de millones de USD (70 mil millones según la cuenta del año 2018).

La lectura de los datos indica que para poner en práctica el Buen Gobierno, los migrantes y sus familias deben disponer de políticas de administración pública para:

- a. Implementar los servicios de prevención de la salud con base en los esquemas de salud pública propuestos por los organismos internacionales encargados, a través del despliegue de organizaciones sociales de y hacia las familias de los migrantes.
- b. Facilitar a las familias de los residentes fuera de Guatemala, su incorporación a los programas de servicios de asistencia médica del seguro social existentes en sus lugares de residencia.
- c. Incorporar a los migrantes como derechohabientes de los servicios del programa de invalidez, vejez y sobrevivencia ya existentes.

Aquí es importante recordar que la administración del IGSS surgió en el marco de un modelo compartido entre el Estado y las representaciones de los sindicatos de trabajadores y patronos, constituidos como tales con arreglo a la legislación vigente. Este modelo a la vez se orientó por una percepción dual de relaciones capital-trabajo que, por conveniencia de la política de desarrollo, soslayó la contribución de los emprendimientos de pequeña y mediana escala; asimismo, con la visión centralizada de gestión de la cosa pública en grandes asociaciones corporativas (gremios de patronos y sindicatos de trabajadores).

Las decisiones políticas que indujeron a la estructuración del IGSS, posiblemente acertadas en el momento de su creación como política pública de Estado, están desbordadas por la situación y las tendencias actuales de la economía, entre las cuales la movilización humana fuera de los espacios de los gobiernos nacionales es un hecho - medido por los indicadores de migración- imposible de soslayar. Por tanto, en congruencia con la visión fundamental de guiarse por la conversión de las instituciones públicas en inclusivas, el Buen Gobierno debe motivar:

- a. La descentralización de la administración del seguro social, considerando que la



Manfredo Marroquín



restricción de la gestión compartida entre sindicatos de trabajadores y de patronos no es suficientemente representativa de la sociedad y de las regiones de residencia de la población; lo que significa que debe ampliarse a las otras formas de representación de los emprendimientos locales y de la situación de empleo de las familias, como las de los migrantes.

- b. La delegación de la administración del Estado en el seguro social hacia los representativos de la administración pública en las regiones, los departamentos y los municipios.

Las otras acciones de tarea urgente del Buen Gobierno señaladas (el apoyo a los migrantes retornados, la economía familiar, las pequeñas y las medianas empresas, la infraestructura productiva y el fomento del turismo cultural) tienen como factor común haber accionado una práctica gubernamental que, si bien ha motivado la implementación de políticas públicas, éstas se han diseñado y ejecutado con la percepción del corto plazo del gobierno, visualizando el horizonte del desarrollo como la necesaria transición a una situación en la cual la actividad económica hegemónica será la organización de la gran empresa. Esta percepción ha inducido que la práctica de gobierno accione con instituciones públicas extractivas que fomentan el funcionamiento de un sistema extractivo en la economía nacional.

En este contexto el Buen Gobierno propone a los **guatemaltecos la implementación del programa denominado “Para que regreses”**, que fomente los incentivos sociales y económicos a los migrantes retornados a sus comunidades de las cuales se desarraigaron.

El apoyo social del Buen Gobierno a los migrantes en el aspecto social es lo descrito en los párrafos precedentes, sobre la extensión de los beneficios del seguro social y la participación de las organizaciones de las familias de los migrantes en la gestión local de la problemática atinente a la seguridad social. **En la incentivación económica a los migrantes, el apoyo del Buen Gobierno operará a través de los mecanismos de fomento de la organización de los emprendimientos** en la economía familiar y las pequeñas y medianas empresas, así como la inversión pública en la infraestructura productiva, conforme a lo que se describe en los siguientes párrafos.

En el fomento de la economía familiar el Buen Gobierno propone a los guatemaltecos que la economía familiar se organice, bajo la visión de lograr la seguridad alimentaria a través de la producción agraria en cumplimiento de la norma constitucional del artículo 99 de la Constitución Política de la República de Guatemala que mandata organizar un sistema alimentario nacional efectivo.

Guatemala dispone de mecanismos para organizar los recursos humanos, naturales y las ordenanzas institucionales para cumplir con este mandato y superar el hambre y la desnutrición que afecta al 46% de niñez. Estos mecanismos están contemplados en:

- a. El compromiso asumido por el Estado de Guatemala en el marco de la Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- b. La aplicación eficiente y eficaz de la Ley Del Sistema Nacional De Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- c. La potente, pero silenciosa, organización ya existente de productores agrarios que se



Manfredo Marroquín



orientan por la lógica campesina de producción de las familias guatemaltecas.

La tarea del gobierno en la economía familiar es, por consiguiente, facilitar el acceso de los productores a los mercados de insumos para la producción y los mercados locales de intercambio de bienes y servicios que aseguren la nutrición y el empleo de los recursos humanos y naturales en las localidades de origen de los productos.

La tarea del fomento del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas – denominadas PYMES–, del Buen Gobierno tiene el denominador común con el fomento de la economía familiar de que se orientará al fortalecimiento del mercado interno. Al respecto, el análisis del Buen Gobierno indica que las PYMES tienen una alta incidencia en la generación de empleo y que abarcan una amplia cobertura en las regiones de la geografía del país. Esto se demuestra con la relevancia de las PYMES en el funcionamiento del sistema económico del país, manifiesta en los indicadores siguientes:

- a. El inventario del parque empresarial señala que existen 175 miles de micro-empresas, 19 mil PYMES y 600 grandes empresas.
- b. La participación en la actividad económica, según la cual las transacciones de la producción global del país se dividen en proporciones de 25% por la operación de las empresas formales y 75% de empresas informales.
- c. En las transacciones realizadas en los mercados de la Región Centroamericana, el 70% corresponde a las PYMES.
- d. El 84% del empleo de los recursos humanos se vincula a empresas que operan en el mercado informal.

La propuesta de Buen Gobierno es visualizar y estructurar “un sistema”, con los emprendedores existentes y las relaciones adecuadas al contexto del mercado nacional, con sus características propias en lo que corresponde al intercambio local, a fin de impulsar el crecimiento de las operaciones de las pequeñas y medianas empresas. Así, el sistema deberá facilitar el acceso a los recursos para los emprendimientos innovadores, proveyendo a las PYMES de las herramientas para la toma de decisiones y la conducción empresarial en la cual la singularidad de cada PYME la expone a la ocurrencia de los diversos riesgos de los mercados de insumos (incluyendo el de productos financieros) y de destinos trascendentes a los mercados locales. Esto implica que el sistema deberá fortalecer la organización de las cadenas de valor mediante el establecimiento de líneas de financiamiento y de capacitación y asesoramiento para la innovación en los negocios y la formación en administración con técnicas apropiadas a los tipos de emprendimientos.

La propuesta del Buen Gobierno para el desarrollo de los mercados de cobertura de la Región Centroamericana y las regiones internas del país, con la acción de las PYMES consiste en la creación o habilitación según las características regionales, departamentales y municipales existentes- de los mecanismos para:

- a. La creación y el acceso a sistemas de información económica.
- b. La constitución de seguros de crédito de insolvencia de las PYME, a fin de garantizar la recuperación de la inversión de los emprendedores que operen en los mercados financieros internos y de la Región Centroamericana.



Manfredo Marroquín



- c. La entrega de herramientas para la calificación e identificación de los riesgos implícitos en la gestión de las PYMES, con el objetivo de que las decisiones de inversión interconecten y tiendan al equilibrio entre la temeridad y la cautela de los emprendimientos.
- d. La implementación de programas de capacitación y asistencia técnica en las distintas áreas de los negocios de las PYMES.

La inversión en infraestructura productiva del Buen Gobierno, por su parte, tiene como fin brindar el soporte necesario, para fomentar, sostener y desarrollar las actividades económicas de mercado interno originadas en las modalidades de apoyo de empleo descritas en este apartado de la Guía del Buen Gobierno. Por consiguiente, la visión de la inversión pública en infraestructura productiva comprende:

- a. La entrega oportuna de los recursos para la creación, el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura vial que interconecte los mercados de insumos y productos que satisfagan las demandas locales.
- b. La implementación de los mecanismos financieros idóneos a las prácticas de los negocios, tales como los seguros de insolvencia de las PYMES expuesto en los párrafos precedentes.

La primera de las medidas de inversión pública en infraestructura indicadas se integra de tres propuestas, cuyo propósito es lograr una distribución eficiente de recursos, para lo cual proponemos:

- a. La aplicación de la Ley de Regionalización, con la finalidad de fundamentar la distribución del presupuesto en función del mantenimiento de la red vial por tramos de contratación, acordes a las necesidades de movilización de la población y el desarrollo productivo de las regiones.
- b. La ejecución de un programa nacional de “bacheo mayor”, que parta del uso apropiado de técnicas de recuperación de asfaltos y pavimentación de carreteras de terracería, por unidades calculadas con base en tramos de la vida útil del recubrimiento.
- c. La presentación de una reforma a la Ley de contrataciones en función de la contratación de la ejecución de proyectos de tramos carreteros de proyecciones multianuales, basados en la vida útil de la obra física.

El fomento del turismo cultural, por último, es una propuesta de generación de empleo en diversas áreas de la producción artesanal y agraria, y de servicios vinculados a la recepción de visitantes extranjeros en calidad de turistas o de estudiosos de la diversidad cultural existente en Guatemala y la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En el territorio guatemalteco, principalmente en la norte del departamento de Petén y el altiplano nor-occidental, se encuentran ubicadas importantes zonas arqueológicas y de poblaciones que conviven practicando formas de relacionamiento humano, en el marco de la protección del medio ambiente, heredadas de los antiguos mayas. La denominada Ruta Maya en el departamento de Petén es la más zona arqueológica de mayor relevancia en el país; y las poblaciones residentes dentro de los linderos territoriales de esta ruta y del altiplano occidental, son ejemplos vivos de las formas de vida de las



Manfredo Marroquín



comunidades herederas de la cultura maya.

¿De qué se trata el fomento del turismo en un Buen Gobierno? El propósito es destinar recursos públicos de inversión para crear condiciones favorables a la inversión extranjera en infraestructura hotelera, transporte, comunicación y otras relacionadas con los servicios turísticos. En este sentido las inversiones públicas indicadas se destinarán, por un lado, a la mejora de la infraestructura vial de zonas de atracción turística y, por el otro, a la protección de los ecosistemas, la producción agraria y de artesanías propias de los pueblos herederos de la cultura maya.

Existen y han existido ejemplos de programas y planes que no encuentran o encontraron rutas apropiadas de articulación con las políticas públicas. Así, es importante mencionar que en la actualidad está en promoción la “Conservación de Patrimonio Cultural y Natural Maya a través de Desarrollo Sostenible Consorcio científico y académico cuyos hallazgos protagonizan la serie de *National Geographic*”, iniciativa que está siendo impulsada por la Fundación Patrimonio Cultural y Natural Maya –véase Pacunam – Patrimonio Cultural y Natural Maya en <https://pacunam.org/>. En la última década del siglo XX, asimismo, se estuvo promocionando el Plan de Acción Forestal Tropical para América Central (PAFG) cuyo objetivo, en términos generales, fue recuperar y sostener la cubierta forestal de las zonas boscosas de Petén y departamentos colindantes, a través de la implementación de acciones concertadas con la población que armonizaban la protección del medio ambiente con la aplicación de prácticas sostenibles de producción agraria – véase Plan de Acción Forestal Tropical Para América Central: Bibliografía <https://books.google.com.gt/books?isbn=9977571112>-. Tanto una como otra de las iniciativas citadas han sido, hasta ahora, poco aprovechadas, básicamente por la falta o insuficiente inversión pública oportuna y eficiente en dos sectores claves: la infraestructura vial que facilite el transporte y los altos niveles de riesgo a la ocurrencia de crímenes (ambos relacionados con la corrupción y falta de transparencia existentes en el país).

El fomento del empleo en áreas relacionadas con el turismo es una meta viable, beneficiosa y deseable para la armonía de la vida de la población guatemalteca y los visitantes extranjeros. Así, en la actualidad las estadísticas revelan que el país –con todo y las deficiencias existentes- recibe más de 2 millones de turistas al año: en 2018, según el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) ingresaron al país un total de 2,405,902 visitantes. El fomento de las inversiones según lo descrito en esta guía propone establecerse como meta aumentar en, por lo menos, 500 mil visitantes adicionales a lo observado en 2018 (entre 2017 y 2018 el turismo aumentó en poco más de 292 mil visitantes).



Manfredo Marroquín



3.2 Seguridad

Fundamento:

La Constitución Política norma en el artículo 1 que: El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; el fin supremo es la realización del bien común. Artículo 2.- Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Artículo 3.- El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

Situación General:

La implementación de los modelos de reducción de la tasa de homicidios y de reducción de hechos delictivos contra el patrimonio hace suponer que para el año 2019 debiesen ubicarse, ambas tasas, en el orden de 23 casos por cada 100 mil habitantes y no más de 86 casos por cada 100 mil habitantes, respectivamente; los drásticos cambios en la metodología de abordaje de la criminalidad por parte del Ministerio de Gobernación y de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, reduciendo la acción de la investigación criminal para la desarticulación de estructuras y destinando privilegiadamente los recursos a patrullajes y presencia en las calles podría registrarse un rebote de ambas tasas, de modo que es previsible que en el mediano plazo haya que dedicar esfuerzos ampliados para la recuperación del terreno perdido. En síntesis, tanto las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes y de hechos delictivos por cada cien mil habitantes pueden experimentar graves repuntes en el mediano plazo, a causa de la gestión desatinada brevemente descrita.

Además, los planes para la desarticulación de estructuras criminales dedicadas a la extorsión y tipos delictivos relacionados no recibieron adecuada continuidad ni se le han dedicado suficientes recursos. Este tipo de delito, la extorsión, se ha mantenido con un nivel de alta incidencia, de modo que se han registrado entre 6 mil y 8 mil casos anuales registrados, pero el sub-registro (cifra negra) se presume que sea alto, puesto que la denuncias sobre este tipo de hechos se presume sustancialmente inferior a la real ocurrencia de los mismos. La expansión de las extorsiones, con base en la actual metodología de abordaje policial, no puede sino ser inevitable.

Las altas tasas de incidencia criminal se explican tanto por la existencia de estructuras criminales que se insertan en una especie de *industria* de la cual obtienen cuantiosos recursos, sino también por un clima social plagado de inequidad y asimetrías que contribuye a la generación de expectativas criminales, comenzando desde la violencia a nivel comunitaria, pasando por la acción criminal de pequeñas estructuras (que no delincuencia común) y cerrando la lógica con la inserción de estructuras de la Delincuencia Transnacional Organizada (DTO). Un fenómeno presente en esta lógica es la existencia de pandillas juveniles cuyo desarrollo criminal es una constante y que no se puede abordar sólo desde el acto punitivo sino, ante todo, desde la prevención y el otorgamiento de oportunidades de desarrollo económico y social.

Por otra parte, la población carcelaria continúa creciendo de manera exponencial al



Manfredo Marroquín



tiempo que el descontrol de los centros de detención por parte de las autoridades es más que evidente. Con una población reclusa que ya rebasa las 24,000 personas, la mitad de las cuales está en prisión preventiva (por períodos prolongados hasta por siete años, lo que pervierte la razón de ser de este estatus jurídico). Mientras tanto, el Régimen Progresivo contemplado en la Ley del Régimen Penitenciario (Dto. 33-2006) no termina por llevarse a la práctica y la Ley de Control Telemático tampoco encuentra vías de ejecución en un Ministerio de Gobernación plagado de corrupción y asociado con estructuras criminales.

Las tareas:

En nuestra misión de Buen Gobierno realizaremos dos tareas urgentes:

- a. Revitalización de los cuerpos de seguridad para vencer el miedo que tiene a la población a merced del crimen y la delincuencia.**
- b. Recuperación de los espacios públicos a favor de la comunidad (Presencia y acción de los cuerpos de seguridad en las calles -ataque a la delincuencia en los barrios-).**

Las dependencias del actual Ministerio de Gobernación -el cual será liquidado en un período de entre cuatro y ocho años- que no estén comprendidas dentro del Nuevo Ministerio de Seguridad Interior, pasarán a otras dependencias del Ejecutivo, cuyas funciones les permitan asumir las responsabilidades correspondientes según los mandatos con que se crearon.

Esto implicará el fortalecimiento del proceso de implementación del Instituto Nacional Migratorio; la creación del Instituto Nacional Penitenciario; el paso de las Gobernaciones Departamentales bajo la responsabilidad administrativa y funcional de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República; el paso de la Dirección General de la Tipografía Nacional y del Diario de Centroamérica, a la Secretaría de Relaciones Públicas de la Presidencia; del Registro de las Personas Jurídicas (REPEJU) al Registro Nacional de las Personas (RENAP).

Para la revitalización de los cuerpos de seguridad con el fin de vencer el miedo que tiene a la población puesta a la merced del crimen y la delincuencia, la lista de tareas es la siguiente:

- 1) Se sustituirá el Ministerio de Gobernación por el Ministerio de Seguridad Interior.** Con base en los resultados del proceso hacia una Política de Seguridad Democrática (POLSEDE) y de las propuestas formuladas desde la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática y del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), sustitución del Ministerio de Gobernación por un Ministerio de Seguridad Interior, que asuma las responsabilidades contempladas en el artículo 19 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. El nuevo Ministerio de Seguridad Interior sustituirá a la desfasada y arcaica estructura del Ministerio de Gobernación, haciéndole más ágil, eficaz y eficiente en el cumplimiento del artículo 183, literal b) de la Constitución de la República, entre las funciones del Presidente de la República: “Proveer a la defensa y seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público”. Este Ministerio estará



Manfredo Marroquín



constituido por un Despacho Ministerial (un ministro y cinco viceministros, de los cuales uno será el viceministro de seguridad y policía) y cinco direcciones generales:

i) Dirección General de la Policía Nacional Civil

Fortalecimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) al alcanzar un encuadramiento policial de 3 policías por cada 100 mil habitantes, que contarán con una carrera profesional sólida, remuneraciones competitivas, equipamiento idóneo y especialización por áreas de competencia. La Policía Nacional Civil (PNC) enfatizará en el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria. -MOPSIC-. Por lo mismo, asumirá las responsabilidades tanto de la Prevención Comunitaria de la Violencia, como de la Prevención del Delito, a través de unidades especiales.

- Dirección de Investigación Criminal e Interpol: Tendrá a su cargo la creación de la Policía de Investigación Criminal, bajo la responsabilidad de la Dirección de General de Investigación Criminal para la desarticulación de estructuras criminales tanto de endógenas como exógenas, con la colaboración de países aliados en la lucha contra la Delincuencia Transnacional Organizada (DTO).
- Dirección de Seguridad Pública
- Dirección de Inteligencia Policial
- Dirección de Prevención del Delito
- Dirección de Antinarcóticos
- Dirección de Tránsito

ii) Dirección General de Seguridad Vial

En implementación de la Política Nacional de Seguridad Vial, se creará la Dirección General de Seguridad Vial, bajo cuya responsabilidad sustituirá al Departamento de Tránsito que actualmente forma parte de la Dirección General de la Policía Nacional Civil. En la Política Nacional de Seguridad Vial se explican los alcances de esta temática, que van mucho más allá de las funciones regulatorias que actualmente tiene el Departamento de Tránsito. Reducir el impacto de la siniestralidad vial y de los hechos de tránsito en las vidas de la ciudadanía y en la economía nacional será el principal objetivo de esta Dirección General que armonizará los esfuerzos intersectoriales con tal propósito. La siniestralidad vial es un aspecto de seguridad que excede en mucho a los aspectos relacionados con seguridad pública. Constituye una prioridad educativa, infraestructura, salud pública y fortalecimiento de los poderes locales.

iii) Dirección General de Control de Armas y Municiones

En cumplimiento de lo planteado por la propia Ley de Armas y Municiones, se crearán las condiciones para el definitivo paso del Control de Armas y Municiones al Ministerio de Gobernación, transformado en Ministerio de Seguridad Interior. No es posible para el Ministerio y la Policía reducir la incidencia de los hechos violentos en los que se involucran armas de fuego en tanto la autorización de licencias de portación, disponibilidad de municipios de cualquier tipo en los arsenales nacionales (ahora sin control consistente) y registros balísticos no se encuentren insertos dentro de la Política de Seguridad Interior.



Manfredo Marroquín



iv) Dirección General de Inteligencia Civil

De acuerdo con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la DIGICI es un subsistema que debe proveer inteligencia para el combate a la criminalidad y, por lo tanto, debe ser funcional dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad y de las estrategias que al efecto se desarrollen. Para ello, es necesario que esta Dirección General reasuma su rol legal y sea fortalecida con el propósito de garantizar la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana, en contribución a la Seguridad de la Nación.

v) Dirección General de Servicios de Seguridad Privada

Con la firma de los Acuerdos de Paz se planteó de nuevo la necesidad de readecuar la normativa que regula los servicios de seguridad privada, como parte del paquete de leyes de seguridad que harían viable el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil –AFPC–.

De conformidad con el numeral 32 del AFPC, el Gobierno se comprometió a “promover una ley que regulara el funcionamiento y los alcances de la empresa, con miras a supervisar su actuación y la profesionalidad de su personal, y asegurar que las empresas y sus empleados se limitaran al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el control de la Policía Nacional Civil”. Hubo varios esfuerzos por generar una nueva legislación en esta materia y se presentaron varias iniciativas de Ley, se promovieron mesas de discusión con diversos sectores y finalmente el Congreso de la República de Guatemala aprobó la nueva legislación.

El 23 de noviembre 2010, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Decreto 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada. Éste fue publicado el 22 de diciembre del mismo año y entró en vigencia el 2 de mayo de 2011.

El decreto 52-2010 provee una serie de definiciones y categorizaciones, y establece las contravenciones a la Ley y sanciones correspondientes; crea la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, la cual tiene a su cargo la supervisión y fiscalización de las empresas y personas individuales que sean autorizadas por la misma para prestar servicios de seguridad privada.

Esta nueva Ley en materia de Seguridad Privada complementa sus postulados con otras leyes, tal es el caso de la Ley de Armas y Municiones, decreto 15-2009, la cual incorporó nuevas obligaciones a las empresas en lo relacionado a la tenencia y portación de armas de fuego, atribuyéndole a la Dirección General de Control de Armas y Municiones la facultad de supervisar la tenencia y portación de armas de fuego, resultando imprescindible que toda empresa o persona individual que prestará servicios y sea autorizada para el efecto, realice un análisis tanto de la Ley particular de los servicios como aquellas que están relacionadas con la misma.

Esto constituye parte del esfuerzo por el cumplimiento del Acuerdo Nacional para el avance de la seguridad y la justicia, que recogió los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y que constituye agenda nacional en materia de seguridad y



Manfredo Marroquín



justicia.

El 16 de octubre de 2013, el Presidente de la República de Guatemala aprobó el Acuerdo Gubernativo Número 417-2013, Reglamento de Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada. Éste fue publicado el 17 de octubre del mismo año y entró en vigencia el 18 de octubre de 2013.

El Reglamento promueve el desarrollo de los procedimientos para los servicios que presten las personas individuales o jurídicas en el área de seguridad privada.

La entrada en vigencia de la nueva Ley, Decreto Número 52-2010 y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 417-2013 trae consigo la necesidad de que las empresas y personas individuales que presten servicios de seguridad privada enmarquen su actuación dentro de la misma; lo cual significa un esfuerzo tanto de las empresas como de la misma Dirección General de Servicios de Seguridad Privada.

El trabajo de formulación técnica de la propuesta y su implementación será el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) por conducto de su Secretaría Técnica y la Comisión de Asesoramiento y Planificación (CAP). El Ministro de Seguridad Interior nombrado al inicio de la gestión gubernamental asumirá las funciones de Secretario Ejecutivo del Proceso, hasta el momento en que la cartera quede conformada, en cuyo caso podrá ser confirmado en el cargo de titular.

- 2) **Se formulará la Política de Seguridad Interior y Modelo de Resultado Estratégico para la Seguridad Interior.** Iniciado el gobierno, el Presidente de la República convocará a la sociedad a la formulación de una Política de Seguridad Interior, con base en la cual se formulará una línea base; un Plan Estratégico de Seguridad Interior para 20 años plazo; un Modelo de gestión por resultados, con sus correspondientes indicadores objetivamente verificables; y presupuestos multianuales y anuales. Durante los primeros tres meses de gobierno se desarrollará la Política de Seguridad Interior que será complementada en los siguientes tres meses con los demás componentes de esta propuesta. El diseño metodológico de implementación se definirá en el segundo semestre del primer año, para que entre en vigencia en pleno a partir del segundo año de gobierno. El trabajo de formulación técnica de la propuesta y su implementación será el Ministro de Seguridad Interior (mientras esta cartera no exista, la responsabilidad será del Ministro de Gobernación) con el apoyo del Consejo Nacional de Seguridad (CNS) por conducto de su Secretaría Técnica y la Comisión de Asesoramiento y Planificación (CAP).

Para la Recuperación de los espacios públicos a favor de la comunidad, tiene como base la experiencia desarrollada por la Policía Nacional Civil desde su nacimiento, con el apoyo de otras dependencias del ámbito de seguridad interior, se ha determinado que el aspecto capital a desarrollar es que las comunidades (barrios, aldeas, municipios) recuperen el control de sus propios espacios públicos, para lo que el respaldo de la institucionalidad de seguridad es fundamental.

Fortalecida la función de inteligencia criminal a partir de la reasignación a sus roles legales de la DIGICI, debe contarse con un trabajo de levantamiento de información de primera mano para orientar a la priorización de la problemática integral de las comunidades, en especial aquella que deriva en profundizar las asimetrías (que producen



Manfredo Marroquín



conflictividad social) y crear las condiciones objetivas para el desarrollo de formas criminales locales vinculadas con estructuras más amplias (p.e. narcoactividad, pandillas, micro y meso estructuras criminales).

La prevención primaria (dirigida a la población en general) y secundaria (dirigida a la población en estado de vulnerabilidad de delinquir o ser victimizada) se fortalecerá en una reorientación de la Estrategia de Prevención de la Violencia y el Delito. Ambas funciones son de carácter policial y, por lo tanto, serán asumidas por la Subdirección de Prevención del Delito, razón por la cual la Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia se subsumirá a la estructura y jerarquía policial.

Establecidas las redes de comunicación mediante la inteligencia producida, la planificación de operaciones de recuperación de espacios públicos para la comunidad se desarrollará bajo la responsabilidad de las Subdirecciones Generales de Investigación Criminal y de Operaciones de PNC, mediante operativos de impacto que impliquen la desarticulación de las estructuras criminales en todas sus manifestaciones.

Hecho esto, con base en la Estrategia Nacional de Prevención, se desarrollará un trabajo articulado para dar plena cobertura a la población con todos los servicios públicos que garanticen su bienestar y la recuperación de sus espacios para el disfrute comunitario.

La Prevención, juntamente con la investigación criminal (acompañada de operativos de alto impacto y desarticulación de estructuras criminales) constituirá el eje central de las acciones que permitan, en el período de 2020 a 2024, la reducción de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de 23² a 14. Asimismo, con esa misma estrategia, se prevé reducir la tasa de hechos delictivos contra el patrimonio de 86 a menos de 80 por cada cien mil habitantes, en el mismo período. Esto implicará actualizar los modelos de homicidios y de hechos delictivos contra el patrimonio, como parte de la formulación de la Política de Seguridad Interior, de modo que la planificación esté orientada a los resultados estratégicos de país y el plan y el presupuesto estrechamente vinculados.

Finalmente, en lo que se refiere a la Seguridad Presidencial, se plantea, en el curso de los primeros dos años de gobierno, la necesaria disolución de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS) y su sustitución por una Unidad Ejecutora de carácter estrictamente administrativo que desarrolle una ejecución presupuestaria de la Presidencia de la República de manera transparente y austera, a cargo de la Secretaría General de la Presidencia. Los aspectos de seguridad serán atendidos, en su momento, por una unidad especial de la División de Protección de Personas y Seguridad (DPPS) de la Subdirección General de Operaciones de la Policía Nacional Civil (SGO – DGPNC).

² Esta es la estimación que hicieron la Coordinación de Estudios de la Dirección de Planificación del MINGOB y la Jefatura de Planificación y Desarrollo Institucional (JEPEDI) de la PNC para la Política General de Gobierno (PGG) de la actual administración para el cierre a 2019. Sin embargo, es probable que este dato sea demasiado optimista con base en las proyecciones que pueden hacerse con datos al mes de abril para el mes de diciembre de 2019. Es probable que la tasa no consiga bajar más allá de los 24 casos por cada cien mil habitantes por una posible ralentización en el ritmo de decremento por el cambio drástico en la metodología policial y el paulatino abandono de los modelos adoptados hace algunos años por la administración.



Manfredo Marroquín



3.3 Salud y ambiente

Fundamento:

El fundamento constitucional de nuestra propuesta de Buen Gobierno en salud y ambiente es el articulado de la Sección Séptima: Salud, Seguridad y Asistencia Social, en particular los siguientes:

Artículo 93. Derecho a la Salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

Artículo 94. Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Artículo 98. Participación de las comunidades en programas de salud. Las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en el planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.

Artículo 99. Alimentación y Nutrición. El Estado velará porque la alimentación y desnutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

Artículo 100. Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

Situación general:

La Encuesta Nacional de Salud Materno infantil (ENSMI) pone de relieve el estado nutricional del país, el cual se resumen en el indicador de desnutrición crónica correspondiente al censo de talla de la población escolar del año 2014-2015: la desnutrición crónica abarca al 37.6% de la población infantil y 46.5% de la menor de 5 años; asimismo, dice la ENSMI que la desnutrición aguda es poco significativa, 0.7%, pero sí es significativa para la población de menos de 5 años, 12.6%.

Los riesgos a la desnutrición, por su parte, señalan que 2.7 millones de habitantes viven en hogares clasificados en el nivel 4 de Inseguridad Alimentaria Crónica (IAC). El IAC es el indicador que orienta la planificación de la inversión pública en programas de



Manfredo Marroquín



seguridad alimentaria, para lo cual se guía por la escala del cuadro siguiente:

1. IAC Mínima	Los hogares consumen una dieta de cantidad y calidad adecuada para una vida sana y activa durante todo el año y probablemente no tienen personas con Desnutrición Crónica.
2. IAC Leve	Los hogares tienen acceso a una dieta en cantidad adecuada, pero en algunos meses del año consumen una dieta inadecuada en calidad. Es raro que tengan personas con Desnutrición Crónica Severa o Moderada.
3. IAC Moderada	Los hogares tienen déficit moderado en cantidad de alimentos o déficit estacional entre 2 y 4 meses durante el año y consumen una dieta de calidad inadecuada. Existen personas con Desnutrición Crónica Moderada.
4. IAC Severa	Los hogares tienen déficit estacional en cantidad de alimentos por más de 4 meses durante el año y consumen una dieta de calidad inadecuada. Es probable que existan personas con Desnutrición Crónica Severa.

En lo que respecta a la salud y el saneamiento del medio ambiente los indicadores señalan:

- En las zonas rurales, el 71% de la población es pobre y el 24% es pobre en extremo. La proporción de pobres y pobres extremos es superior en los grupos de población indígena, 75% y 25%.
- La desnutrición crónica es superior en las áreas rurales, 55%.
- En promedio conseguir y gestionar agua toma 5 y 6 horas del tiempo diario.
- El 75.3% de los hogares tienen acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable y el 55.9% cuentan con servicios de saneamiento mejorados.
- El 15.8% de los sistemas de agua utilizan desinfección con cloro para la potabilización.

Las Tareas:

El Buen Gobierno reconoce que la gobernabilidad de la salud y el ambiente es una tarea compleja, que requiere de la coordinación eficaz y eficiente desde el más alto nivel del gobierno hasta el nivel de la operación de la puesta en práctica de la prestación de los servicios.

Existe cierta claridad en la delegación de responsabilidad de la salud, no obstante, lo complejo que pueda parecer la organización de las instituciones públicas. En efecto, en los aspectos de la salud relativos a la conducción y la organización de la prestación de los servicios conexos al sistema de salud, el ente rector del sector salud en Guatemala es competencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Sin embargo, es innegable que, para la eficacia y eficiencia de la rectoría, el MSPAS deba coordinar con otras instituciones del sector público de igual jerarquía o



Manfredo Marroquín



subordinados a otro ámbito de jerarquía. Así, por ejemplo:

- a) La nutrición de la población infantil es la labor primordial para garantizar su salud y en ésta la educación de la madre y el niño es una tarea que corresponde al nivel primario de salud, como lo indica la normativa de organización de la salud de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS); pero la rectoría de la educación inicial, según los artículos 43 y 44 de la Ley Nacional de Educación Dto. Número 12-91, compete al MINEDUC.
- b) La seguridad alimentaria es, asimismo, una labor de la atención primaria de salud, pero en la implementación programática es polivalente porque intervienen el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y, por lo menos, las secretarías de la Presidencia de la República de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) y la de Obras Sociales de la Espesa del Presidente (SOSEP).
- c) El saneamiento del ambiente de vida de los humanos y la provisión de agua es otra labor básica de la salud de la atención primaria de salud, pero la organización de la inversión pública de construcción de las obras y la vigilancia de la privada compete a las municipalidades; la protección del medio ambiente, por su parte, es ámbito de competencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); la planificación del gasto de inversión de recursos para obras en los municipios es función distribuida entre las instancias del Sistema de Consejos de Desarrollo.

En consecuencia, para la gobernabilidad es imprescindible la coordinación efectiva; asimismo para encaminarse a la gobernanza, además del ordenamiento de las instituciones es vital establecer el mecanismo operativo del principio constitucional de participación de la población en la salud.

El sustento del mecanismo de orientación de la organización pública está planteada en la literal a) del artículo 9 del Código de Salud (Dto. 90-97), según el cual el ejercicio de la función de rectoría debe entenderse así: “a) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que en lo sucesivo y para propósito de éste Código se denominara el Ministerio de Salud, tiene a su cargo **la rectoría del Sector Salud, entendida esta rectoría como la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional**. El Ministerio de Salud tendrá, asimismo, la función de formular, organizar, dirigir la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la entrega de servicios de salud a la población. **Para cumplir con las funciones anteriores, el Ministerio de Salud tendrá las más amplias facultades para ejercer todos los actos y dictar todas las medidas que conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, compelen al ejercicio de su función.**”

Por tanto, con el propósito de hacer operativos: “la conducción, regulación, vigilancia y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional” y que “el MSPAS tendrá las más amplias facultades para ejercer todos los actos y dictar todas las medidas que conforme a las a las leyes, reglamentos y demás disposiciones del servicio, compelen al ejercicio de su función”, la principal tarea del Buen Gobierno será **el establecimiento de mecanismos de comandos nacionales, regionales y**



Manfredo Marroquín



municipales bajo la conducción y vigilancia del MSPAS de las tareas que competen a la seguridad alimentaria y el saneamiento, a fin de facilitar las 4 tareas prioritarias descritas a continuación.

1) Sistema alimentario nacional efectivo

El aseguramiento de la producción y distribución de los alimentos suficientes para la mejora nutricional es el problema central de la seguridad alimentaria. Esto implica que la acción primordial del gobierno es asegurar que la inversión pública fortalezca las condiciones para que los productores actúen en los eslabones de las cadenas de valor de la producción y distribución, desde la gestión de la provisión de las materias primas e insumos, pasando por el almacenamiento y conservación y, finalmente, la puesta a la disposición de las familias.

La organización, el crédito y el transporte interno son variables insoslayables en la producción y distribución de alimentos. Las tareas descritas en la tarea de empleo de esta guía están articuladas al sistema alimentario, particularmente porque el objetivo es la dinamización de las economías y los mercados locales de productos agrarios. Sin embargo, existen riesgos sobre los cuales el Buen Gobierno debe accionar. Algunos de estos riesgos están asociados directamente a la conducción eficaz y eficiente de las inversiones públicas y al gobierno y la gobernanza de la salud. Los principales riesgos que el Buen Gobierno vigilará con indicadores eficaces y eficientes son:

- a) La pérdida y la amenaza de pérdida de las fuentes de agua, el recurso esencial para la producción agraria.
- b) La capacidad institucional de gobernar la implementación de los programas de inversión pública y privada, que requiere de la confianza institucional y ciudadana en la aplicación de los programas. Los sistemas de información y mecanismos de debate de la problemática comunitaria son claves en esta labor.
- c) La producción de bienes agrarios y su distribución no conlleva mayores riesgos de deterioro del ambiente, dadas las prácticas locales de producción y la conservación comunitaria del entorno, pero sí el riesgo social de la existencia de regiones en los que habitan familias con estados de IAC crónica (inseguridad alimentaria crónica); los 2.7 millones de pobladores con IAC contados en la situación esbozada líneas arriba, habitan en regiones de cinco departamentos: Totonicapán, El Quiché, Huehuetenango, Petén y Chiquimula. Evidentemente en estas regiones se requieren programas amplios de seguridad alimentaria y educación además de otros, que incluyan subsidios adecuados a las condiciones culturales y biológicas de la población (grupos indígenas maya-hablantes, por ejemplo).

2. Gestión de los recursos naturales

En la perspectiva de la definición de la rectoría de la salud adoptada por el Buen Gobierno, la gestión de los recursos naturales debe entenderse como el control del medio ambiente. El control del medio ambiente según el esquema de UNICEF comprende los siguientes componentes:

- a) Agua potable y saneamiento.



Manfredo Marroquín



- b) Higiene personal.
- c) Salud ocupacional.
- d) Control de enfermedades transmisibles o sistemas de vigilancia epidemiológica.

La guía del Buen Gobierno propone que las autoridades locales coordinen la ejecución *in situ* de la inversión de las instituciones públicas y privadas, liderando el comando de planificación y ejecución de los mecanismos locales a través de **salas situacionales** que en algunos lugares ya están constituidos. Al respecto, conviene señalar que el esquema programático del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) integra estos cuatro elementos del control del medio ambiente con la salud de las personas (véase el diagrama de la APS en la descripción del siguiente numeral).

Estas salas situacionales locales a la vez tendrán que articularse en un sistema de salas escalonadas de ámbitos comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacional, que constituirán el sistema oficial de consulta de la máxima autoridad de coordinación del control de las inversiones con metas en los cuatro componentes descritos. Así, por ejemplo, las autoridades pueden orientar sus programas operativos de entrega de agua potable, por el indicador de disponibilidad de agua del promedio nacional calculado en 723,130 m³/anuales por habitante.

3. Atención primaria en salud

La atención primaria en salud, como tarea de Buen Gobierno es organizar los servicios públicos del MSPAS y demás instituciones que canalizan recursos públicos de inversión. Sin embargo, el Buen Gobierno entiende que la atención primaria en salud no es sinónimo de la Atención Primaria de Salud (APS). Así, según la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, realizada en Kazajistán, fue el evento de política de salud internacional más importante de la década de los años 1970, pero su vigencia sigue siendo la guía más importante de la salud pública para los países del mundo.

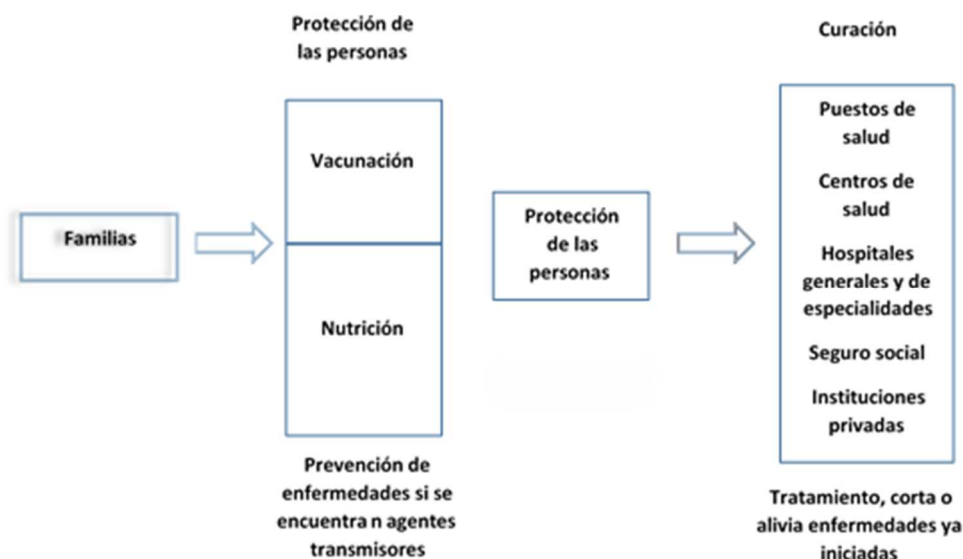
La síntesis de la declaración de Alma-Ata sobre la APS, indica que ésta debe entenderse en un sentido más amplio que la atención de las personas; en efecto, las personas comparten entre sí con otros humanos e interactúan con seres vivos e inertes que cohabitan en su entorno. Debido a esta visión, la APS indica que el Estado debe priorizar, en sus políticas públicas, la organización coordinada de las instituciones públicas de los sectores que integran la administración pública y en la orientación y vigilancia de la inversión privada se conduzca apegada a las normas de APS.

Dada la complejidad de la intervención y las brechas existentes en salud, el Buen Gobierno propone ordenar la inversión pública y entregar los recursos suficientes para que el MSPS pueda ampliar los servicios de cobertura de prevención de la salud de las personas, en vacunación, por ejemplo, y comandar la política de toma decisiones y de operación en el sitio de la organización de la inversión pública para la nutrición en las familias y la población escolar y la entrega de servicios de agua potable y saneamiento.

El esquema del ordenamiento indicado de la orientación de la inversión para el funcionamiento de los servicios públicos, en el Buen Gobierno asume la noción de ordenamiento de los servicios ilustrado en el siguiente diagrama:



Manfredo Marroquín



4. Educación inicial (0 – 4 años)

En función de la definición que parte de la rectoría del MSPAS en la salud, la Guía del Buen Gobierno propone que la coordinación interinstitucional de la educación inicial *in situ* la lidere el MSPAS debido al ámbito de interés público centrado en el desarrollo del niño, lo cual supone la puesta de atención en la nutrición de la madre y el niño para que éste desarrolle su intelecto.

Es importante recordar que el desarrollo del sistema neuronal es un efecto de la desnutrición crónica, que si bien no se transmite por el estado de mala nutrición de la madre, existe el riesgo de que los niños desarrollen la desnutrición si las familias no disponen de los suficientes recursos alimentarios.

El liderazgo de la rectoría de la salud en la educación inicial, significa que las instituciones públicas y privadas que organicen servicios educativos deben invertir los recursos que destinen para la nutrición, según los protocolos nutricionales para la población de 0 a 4 años, normalizados de acuerdo a los contextos de las economías locales.

Asimismo, las autoridades regionales del MSPAS deben normalizar las guías curriculares de enseñanza y aprendizaje de los niveles de la educación inicial, parvulario y primaria dirigidos a padres y madres de las familias, los encargados del cuidado y de las labores de docencia, de acuerdo a los modelos de pautas de crianza que aseguren la nutrición de la población infantil. Por ejemplo, las guías curriculares deben implementarse en los centros escolares, sin distinción de sector público o privado y de la modalidad de administración educativa (cooperativa, municipal, comunitaria, entre las otras conocidas). El sistema de control de acreditación de la calidad de la educación del MINEDUC debe, asimismo, asegurar que el establecimiento educativo cuente con estos patrones nutricionales para su acreditación.



Manfredo Marroquín



3.4 Educación

Fundamento:

Los artículos de la Constitución Política que sustentan la propuesta del Buen Gobierno son los que atribuyen el valor de la educación para garantizarlo como derecho de los guatemaltecos y obligación del Estado y establecer sus fines:

Artículo 71.- Derecho a la educación. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.

Artículo 72.- Fines de la educación. La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social y la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y de los derechos humanos.

Artículo 73.- Libertad de educación y asistencia económica estatal. La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores. El Estado podrá subvencionar a los centros educativos privados gratuitos y la ley regulará lo relativo a esta materia. Los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio. Como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios.

La enseñanza religiosa es optativa en los establecimientos oficiales y podrá impartirse dentro de los horarios ordinarios, sin discriminación alguna. El Estado contribuirá al sostenimiento de la enseñanza religiosa sin discriminación alguna.

Artículo 74.- Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.

La educación impartida por el Estado es gratuita.

El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos.

La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente.

El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar.



Manfredo Marroquín



Situación general:

Las estadísticas generales de la educación en el país muestran los siguientes indicadores:

Tasas de cobertura:

Tasa	Preprimaria	Primaria	Básica	Diversificada
Bruta	7.01	91.41	66.57	37.23
Neta	52.60	77.94	43.23	24.91

Tasas de eficiencia del sistema educativo:

	Preprimaria	Primaria	Primaria adultos	Básica	Diversificada
Repitencia	0.00%	9,16%	4.93%	5.13%	2.15%
Retención	95,16%	95,32%	16,36%	92,98%	94,03%
Deserción	4,84%	4,68%	20,03%	7,02%	5,97%
Promoción	N/D	88,64%	83,64%	75,61%	84,34%
No promoción	N/D	11,36%	16,36%	24,39%	15,66%
Fracaso escolar	4,84%	15,51%	33,11%	29,70%	20,70%

Las Tareas:

En nuestra Guía del Buen Gobierno la calidad en la educación es una tarea nacional urgente, a riesgo de continuar con los rezagos que ya tenemos. Más aún profundizarlos en perjuicio directo de la niñez y la juventud y, además, perjuicio indirecto de todos los guatemaltecos.

En nuestra misión de trabajo gubernamental realizaremos dos tareas para mejorar la educación nacional:

- La implementación de un sistema de garantía o aseguramiento de la calidad educativa y de la acreditación en el sistema de escuelas.
- La promoción, en nuestra conciencia de encuentro nacional, de que la cobertura en educación debe centrarse en formar ciudadanos con conocimientos útiles. La educación es trascendente a las generaciones: formaremos a partir del primer día de gobierno, la Guatemala del presente con visión de mañana.

El primer aspecto de las tareas urgentes declaradas -el sistema de garantía de la calidad educativa y su acreditación- es un acto formal de manifestar la honestidad, la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad: sobre la eficiencia y efectividad de la educación y de los servidores en su labor de contribución a la mejora de la vida.

Guatemala ya dispone de instituciones educativas que forman parte del Sistema Nacional de Educación que podrían -al ejecutar su labor docente con la calidad que requiere la eficacia y eficiencia de la educación- acreditarse y asegurar la calidad. Estas instituciones operan tanto en el sector público como en el sector privado. Así, estamos convencidos de que invitando a todas las instituciones educativas a implementar lo que les corresponda, acudirán entusiasmadas a ser parte del sistema de garantía interna de calidad educativa de Guatemala. Partimos del principio de asegurarles que su participación será libre y voluntaria, pero que a la vez estará subordinada al desarrollo



Manfredo Marroquín



educativo con las características de pertinencia y relevancia que demanda la sociedad. Nuestro gobierno fomentará y exaltará el espíritu de libertad, inmerso en nuestra visión de país: **garantizar la calidad educativa es una opción, pero acreditarla públicamente es una obligación ética para los conciudadanos.**

El segundo aspecto de que la educación debe centrarse en formar ciudadanos con identidad y excelencia académica. Esto ningún sentido significa que nuestra Guía de Buen Gobierno sea indiferente a las profundas desigualdades existentes en el país. Estamos plenamente conscientes de que el Estado debe entregar los recursos públicos necesarios para apoyar la ampliación de la cobertura y la calidad asegurada de la labor docente. Pero es necesario facilitar la labor docente para que ésta desarrolle en los educandos la capacidad cognitiva con que nacen, además de fomentar el sentido de pertenencia y orgullo de ser la sustancia y la esencia humanista de la Nación Guatemalteca.

Así, nos proponemos mejorar las condiciones nutricionales de la población escolar, priorizando la mejora nutricional de la población en la edad de la educación inicial (0 a 4 años de edad), la de párvulos (5 a 6 años de edad) y la que se brinda en los cuatro primeros grados de la educación primaria (7 a 10 años de edad), antes de que la dureza de las condiciones actuales los embarque en el viaje sin retorno de los efectos que producen vivir en estado de desnutrición aguda o crónica. Nos proponemos que la educación de la población infantil sea atendida, en estrecha coordinación operativa de responsabilidad compartida, entre los entes rectores de la educación y la salud, los ministerios de Educación y Salud y Asistencia Social, pero actuando como instituciones inclusivas. Gobernaremos mediante el mecanismo de la coordinación operativa in situ de los programas nutricionales y curriculares, adecuados a los modos de vida de las poblaciones y los patrones culturales de crianza de los pueblos.

También estamos conscientes de que los esfuerzos de ampliación de cobertura de la educación primaria están truncados y, peor aún, amenazados con el retroceso. Entonces tendremos que impulsar, como tareas trascendentes, la ampliación de la inversión pública para impulsar a la sociedad a que se encamine a la cobertura universal de la educación básica y secundaria -como nos indica la norma constitucional de interés nacional de la educación y los compromisos del Desarrollo Sostenible- a la que contribuyen las limitadas modalidades educativas y los escasos establecimientos públicos existentes. Así, revisaremos las tendencias demográficas y las formulaciones curriculares ambientadas a las condiciones de las regiones del país, pero en estrecha vinculación con la calidad idónea del sistema de calidad para los recursos humanos encargados de servir la labor de la docencia.

La meta de cobertura del Buen Gobierno es recuperar las pérdidas en las tasas de cobertura bruta y neta, en proporciones que alcancen, por lo menos, el 98% la primera y 85% la segunda, invirtiendo en los programas de ampliación y mejora de la calidad de los servicios públicos de educación y fomentando el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos privados.



Manfredo Marroquín



4. LAS TAREAS TRASCENDENTES PARA EL ESTADO

En el año 2015 en la reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas los representantes de los estados participantes emitieron la Declaración Transformar Nuestro Mundo, mediante la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. “Esta Agenda está enfocada en las personas, el planeta y la prosperidad; tiene como propósito combatir la pobreza, la desigualdad y buscar la adaptación ante el cambio climático, hace énfasis en las necesidades de la población más vulnerable de tal manera que “nadie se quede atrás”.

En el ámbito nacional la tarea de interpretación de la declaración y adaptación de los enunciados se encomendaron al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), con el propósito de orientar la activación del sistema de consulta y de planificación de la inversión de las instituciones públicas, siguiendo los patrones indicados por los Objetivos del Desarrollo Sostenible acordados en la mencionada reunión. En tal sentido el Consejo “desarrolló una estrategia de articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032 que permitió, durante el año 2016, priorizar las metas del país en torno a la Agenda” del Desarrollo Sostenible.

La participación del Estado en la reunión y el involucramiento del CONADUR son decisiones de Estado que demarcan una ruta a la inversión social que una propuesta de Buen Gobierno no puede evadir y, por tanto, debe seguir. En tal sentido nos proponemos que las agendas de trabajo de los ministerios encargados asuman en sus planificaciones del gasto anuales, las metas del año 2030 de los ODS que les corresponden.

4.1 Empleo

Fundamento:

El objetivo 8 de los ODS que establece el compromiso de “Promover crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Las metas descritas y consensuadas en CONADUR en este objetivo asumido por el Estado de Guatemala son:

Meta 8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.

Meta 8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.

Meta 8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleos decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación y alentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.



Manfredo Marroquín



Meta 8.5 Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Meta 8.6 Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados, cursando estudios o recibiendo capacitación.

Meta 8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, erradicar el trabajo forzoso y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados.

Meta 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

Las tareas:

Visualizamos que la tarea trascendente para el Estado en el empleo debe guiarse para sostener el pleno empleo de los recursos. Así, proponemos que las políticas de empleo del Estado se organicen en tres tareas:

- Desarrollo del Modelo de Seguridad Alimentaria como un modelo de fortalecimiento del mercado interno y de desarrollo demográfico.
- Establecimiento de un sistema de formulación, implementación, monitoreo, y evaluación permanente de los programas de formación y capacitación, protección de la insolvencia de la inversión financiera en las pequeñas y medianas empresas y de estudios superiores en la economía del crecimiento en sí mismo del mercado interno.
- El análisis continuo de los datos de inversión y mantenimiento de la infraestructura vial de conexión de los mercados locales, de provisión de servicios de energía y comunicación para la producción y de políticas gubernamentales de apoyo a la vinculación con mercados regionales, fronterizos e internacionales en los tiempos oportunos que demande el fortalecimiento interno de los mercados internos de insumos y recursos.

4.2 Seguridad

Fundamento:

El objetivo 16 de los ODS que señala: “Establecer sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas para todos los niveles”. En este objetivo el CONUDUR estableció fijarse como metas:

Meta 16.1 Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo.

Meta 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.



Manfredo Marroquín



Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Meta 16.4 Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

Meta 16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Meta 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles

Meta 16.9 Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, incluido el registro de nacimiento.

Meta 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Tareas:

La tarea trascendente del Estado es lograr la creación del Ministerio del Interior, como se esbozó en las tareas urgentes de gobierno. Sin embargo, e independientemente del logro indicado, el Estado debe asegurar la organización de la seguridad a través de cuatro tareas políticas trascendentes:

- Desarrollo definitivo del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPSIC) como un modelo de policía de proximidad que entrelace su actuación con los poderes locales, organizaciones de la comunidad y actores de la sociedad civil en todas las circunscripciones de la República.
- Creación de la Carrera Profesional para las y los servidores públicos que laboran dentro del ámbito de la Seguridad Interior, adscritos o no a la Policía Nacional Civil.
- Establecimiento de un sistema de formulación constante, implementación, monitoreo, evaluación permanente y seguimiento de la Política de Seguridad Interior (y las políticas públicas dependientes), con una visión no inferior en ningún caso a los veinte años plazo.
- Desarrollo de un Modelo para el Resultado Estratégico de Seguridad Interior, con base en la Metodología de Gestión por Resultados, con líneas basales consistentes, sistemas de indicadores, data sólida y mecanismos administrativos de seguimiento técnico.



Manfredo Marroquín



4.3 Salud y ambiente

Fundamento:

En salud y ambiente, los ODS asumidos por el CONADUR y que se relacionan con estos dos sectores son los tres siguientes:

- El ODS 2, conforme al cual el Estado debe: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.”
- El ODS 3, el cual indica que es obligación del Estado: “Garantizar una vida sana y promover una vida sana para todos en todas las edades”.
- El ODS 6, conforme al cual es deber del Estado: “Asegurar la disponibilidad del agua y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”.

El CONADUR aceptó que el Estado estableciera las siguientes metas, según los tres objetivos descritos:

ODS 2	ODS 3	ODS 6
<p>Meta 2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.</p> <p>Meta 2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluido el logro, a más tardar en 2025, de las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.</p>	<p>Meta 3.1 Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.</p> <p>Meta 3.2 Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años.</p> <p>Meta 3.3 Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.</p>	<p>Meta 6.1 Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo a agua potable segura y asequible para todos.</p> <p>Meta 6.2 Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables.</p> <p>Meta 6.3 Para 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y el aumento del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad en un [x] % a nivel mundial.</p> <p>Meta 6.4 Para 2030,</p>



Manfredo Marroquín



		<p>aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua.</p>
--	--	---

Tareas:

La propuesta de Buen Gobierno identifica como trascendentes las siguientes tres tareas de Estado:

- La coordinación interinstitucional para el desarrollo inicialmente de la implementación de la política y normativa de APS y de la aprobación de la ley de la APS.
- La asistencia técnica, acompañamiento y fortalecimiento de Municipalidades, el Sistema de Consejos de Desarrollo y otros Prestadores de APS.
- El fortalecimiento de capacidades institucionales de las principales instituciones del Gobierno Central: MSPAS, MARN, MAGA y SEGEPLAN.

4.4 Educación

Fundamento:

El objetivo 4 de los ODS indica que el Estado debe: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.” Para este objetivo el CONADUR se propuso alcanzar las siguientes metas:

Meta 4.1 Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan una enseñanza primaria y secundaria completa, gratuita, equitativa y de calidad que produzca resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

Meta 4.2 Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de calidad en materia de atención y desarrollo en la primera infancia y enseñanza preescolar, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

Meta 4.3 Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los



Manfredo Marroquín



hombres y las mujeres a formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Meta 4.4 Para 2030, aumentar en un [x] % el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Meta 4.5 Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

Meta 4.6 Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos el [x] % de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética.

Meta 4.7 Para 2030, garantizar que todos los estudiantes adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, en particular mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.

Meta 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.

Meta 4.b Para 2020, aumentar en un [x] % a nivel mundial el número de becas disponibles para países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para matriculación en instituciones de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.

Meta 4.c Para 2030, aumentar en un [x]% la oferta de maestros calificados, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Tareas:

Como reflexión de tareas trascendentes del Estado, estamos conscientes de que las remuneraciones salariales no están correspondidas con la importancia del servicio docente. Pero de acuerdo con nuestra propuesta que las instituciones de gobierno deben ser inclusivas no extractivas, todos los guatemaltecos debemos propiciar la articulación de la remuneración con la mejora sustancial de la calidad educativa. La noción de instituciones inclusivas, en la educación, es armonizar los dispositivos legales y programáticos aprobados por el amplio consenso de la Reforma Educativa para:

- Facilitar las consultas a la población sobre sus demandas educativas avenidas en las aplicaciones operativas del Currículo Nacional Base.



Manfredo Marroquín



- Garantizar la calidad educativa a través del Sistema de Garantía de la Calidad Educativa y su Acreditación.
- Formar a los docentes con las normas del Sistema de Garantía de la Calidad Educativa y su Acreditación y pactar con los gremios magisteriales adecuadas a la calidad educativa debidamente asegurada.
- La inversión en infraestructura y formación de los recursos docentes que aseguren: el cumplimiento del Estado de Guatemala con los objetivos del Desarrollo Sostenible de alcanzar la cobertura universal de la educación primaria y básica a partir de la tercera década del siglo XXI.



Manfredo Marroquín



PARTE 3: NUESTRO LLAMADO A LOS GUATEMALTECOS

Invitamos a los sectores de la población a participar decididamente en las acciones necesarias para lograr ejecutar los componentes, las tareas urgentes y trascendentes de la Guía del Buen Gobierno, porque cada uno de los guatemaltecos tenemos tareas y deberes a cumplir:

1. A los ciudadanos: Porque su participación activa y decidida es la condición necesaria para el logro de los objetivos planteados. De los ciudadanos depende la democracia y el espíritu de solidaridad ciudadana.
2. A los empresarios: Porque de ellos depende gran parte de las dinámicas que permiten garantizar que es posible superar las condiciones económicas actuales. Por ello les invitamos a invertir, producir y vender con confianza y con plena seguridad de reglas claras.
3. A los dirigentes sociales Porque comprenden las necesidades nacidas de la raíz de las comunidades que más requieren de la participación del Estado para superar las demandas sociales. Queremos su participación para intensificar las acciones destinadas a la organización social desde la base y la consecución de acuerdos de relevancia nacional.



Manfredo Marroquín



ANEXOS

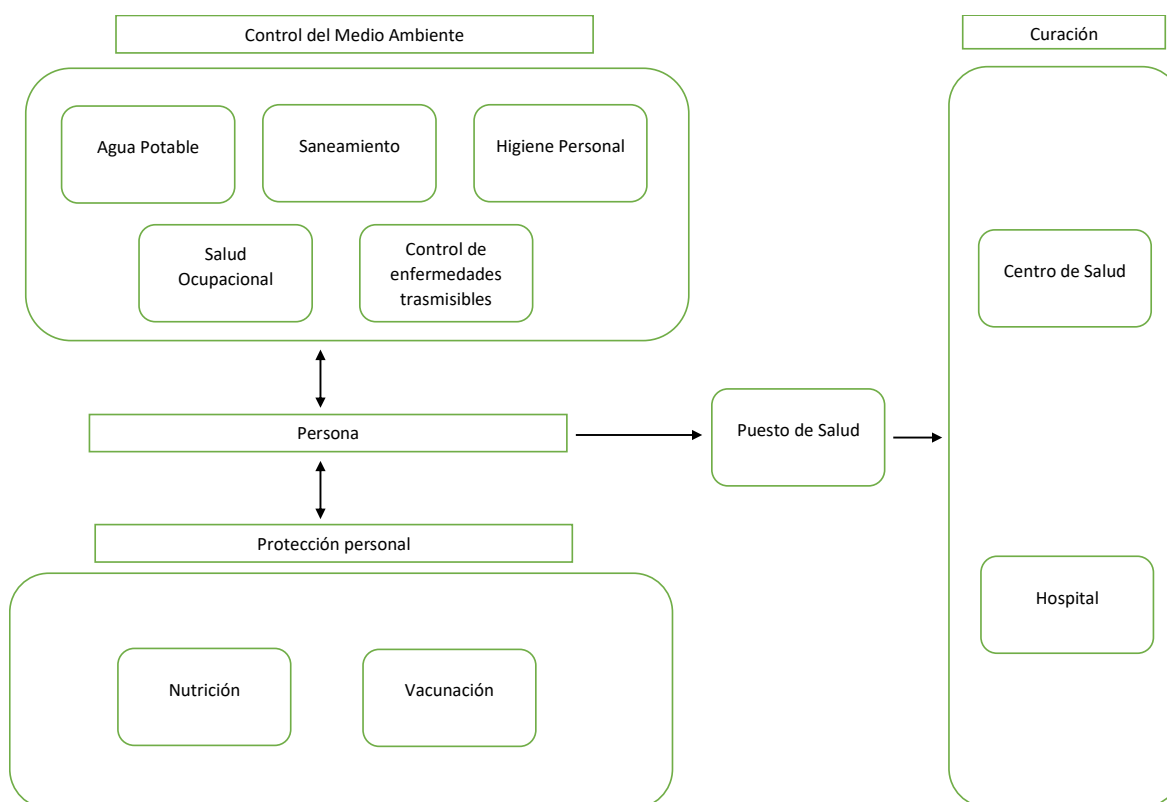
1. Modelo inclusivo de atención primaria de salud
2. Esquema de intervención del Estado para lograr el desarrollo del mercado interno



Manfredo Marroquín



Modelo inclusivo de atención primaria en salud

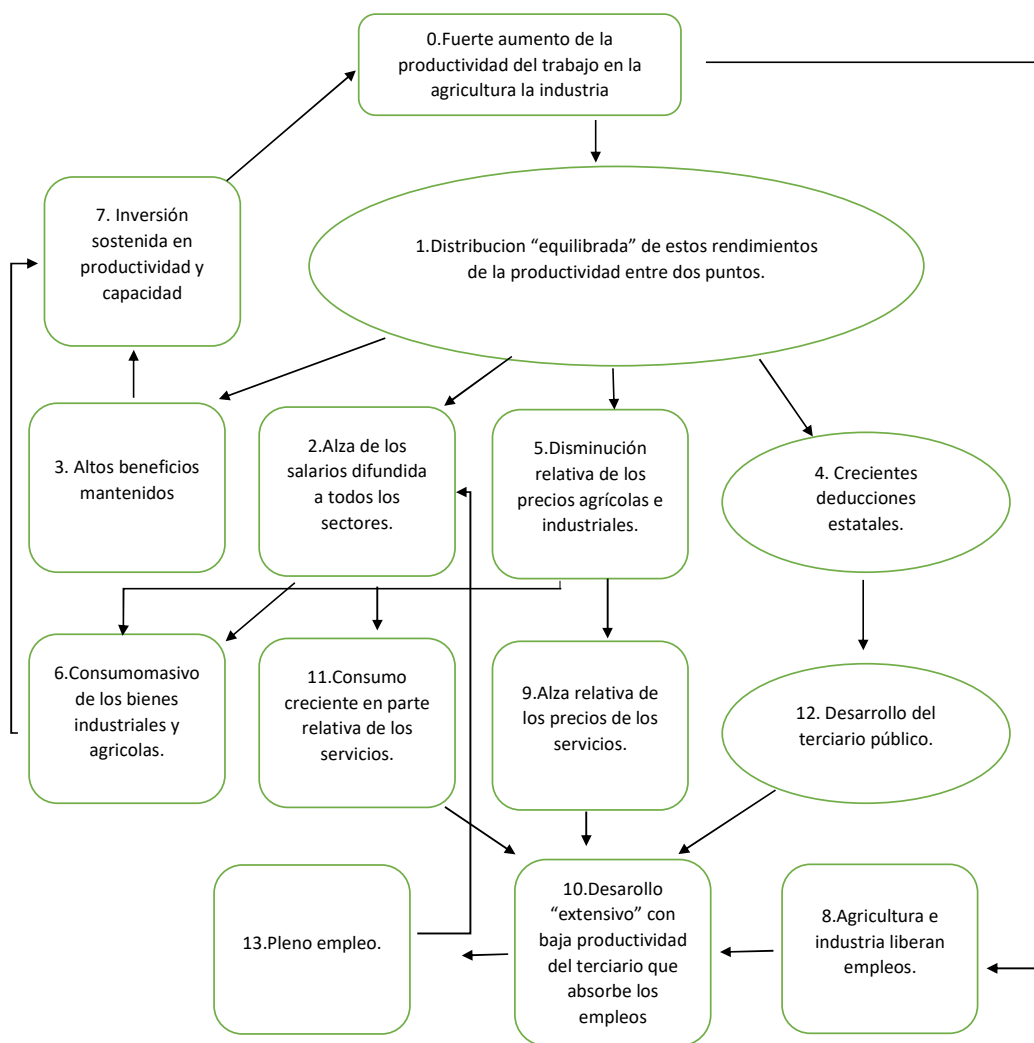




Manfred Marroquín



Esquema de intervención del Estado para lograr el desarrollo del mercado interno
(Los óvalos representan los puntos clave de interés para la intervención del Estado)



Tomado de La desigualdad del mundo: Economía del mundo contemporáneo de Pierre-Noël Giraud.