

GUATEMALA CAMINA



REFLEXIONES
PARA CAMBIAR



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

#asise cambia
GUATEMALA 2015

GUATEMALA CAMINA



REFLEXIONES
PARA CAMBIAR



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Guatemala, 2015

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Guatemala camina, reflexiones para cambiar

--- Guatemala: ASIES, 2015.

32p 22cm;

Junta Directiva

Raquel Zelaya, Presidenta

Carmen Ortíz, Vicepresidenta

Claudia Maselli, Secretaria

Eduardo Stein, Vocal I

Jorge Cabrera, Vocal II

Arnoldo Kuestermann, Asesor

Carlos Escobar, Asesor

Pablo Hurtado G., Secretario Ejecutivo

Dirección de Investigación

Guisela Mayén

Dirección de Comunicación

Ana Lucía Blas

Revisión de estilo

Ana María de L. De Specher

Diagramación

Cesia Calderón

La elaboración y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Asociación de Investigación y Estudios Sociales



Konrad
Adenauer
Stiftung

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. Acercando a los partidos políticos con los ciudadanos | 1 |
| Departamento de Investigaciones Sociopolíticas | |
| 2. Vías para fortalecer los ingresos tributarios..... | 3 |
| Departamento de Investigación y Consultoría Económica | |
| 3. Mejores jueces, menos impunidad | 5 |
| Departamento de Análisis Jurídico | |
| 4. Educación extraescolar, vía rápida para el empleo | 7 |
| Departamento de Investigación Educativa | |
| 5. En busca del trabajo decente | 9 |
| Área laboral | |
| 6. Apoyar a las micro y pequeñas empresas es promover al país turísticamente | 11 |
| Departamento de Investigación y Consultoría Económica | |
| 7. + Cobertura + calidad = Mayor educación..... | 13 |
| Departamento de Investigación Educativa | |
| 8. El Estado y las comunidades indígenas: lineamientos para la comunicación..... | 17 |
| Departamento de Investigaciones Sociopolíticas | |
| 9. Negociación colectiva en el sector público | 19 |
| Área Laboral | |
| 10. El Estado y la seguridad privada..... | 21 |
| Departamento de Análisis Jurídico | |
| 11. Optimización inicial de los recursos para la educación | 23 |
| Departamento de Investigación y Consultoría Económica | |
| 12. Evaluación de Impacto Ambiental y los efectos del cambio climático | 25 |
| Departamento de Análisis Jurídico | |

PRESENTACIÓN

Guatemala enfrenta distintos desafíos que condicionan negativamente el crecimiento económico, la inclusión social y el pleno goce de los derechos humanos de la población. Entre estos, destacan la desigualdad en el acceso a la riqueza y las oportunidades, la incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales, que los partidos políticos no han logrado constituir el espacio de intercomunicación e interacción entre el Estado y la sociedad, y la prevalencia en la sociedad del racismo y la discriminación.

Para superar esos desafíos es necesario el concurso de la sociedad en general, actores políticos, académicos, medios de comunicación, entre otros, para dar pasos firmes hacia el cambio. Por eso, este folleto constituye una invitación a reflexionar sobre 12 áreas de acción en las que pueden implementarse cambios que, si bien no son exhaustivos, representan un primer paso hacia la transformación del país.

Las interrogantes aquí planteadas son un parámetro para orientar el debate en torno a las mejores vías para resolver los problemas prioritarios del país. Fueron elaboradas a partir de 12 propuestas presentadas por ASIES, con respaldo de su experiencia de 35 años, en **Guatemala Camina: Pasos firmes para el cambio**. Dichas propuestas están disponibles para su descarga en la página web de ASIES (www.asies.org.gt).

Guatemala, junio 2015



Acercando a los partidos políticos con los ciudadanos

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

Los partidos guatemaltecos generan rechazo y desconfianza. Se han distanciado de la ciudadanía y han perdido legitimidad, pues no logran ser intermediarios que escuchan, agregan y dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Al no encontrar intermediarios legítimos, los ciudadanos buscan soluciones a sus demandas de forma directa e individual; pero, la dispersión los hace débiles e inefectivos. Por ello, acercar a partidos y ciudadanos es urgente tanto para consolidar a los partidos como para atender las demandas de los ciudadanos.

Un partido debe cumplir las siguientes funciones: formar a los ciudadanos para participar en democracia; identificar las demandas de los ciudadanos; unificar las demandas de forma coherente; elaborar propuestas para atender las demandas; reclutar candidatos para competir en elecciones; dirigir campañas electorales; implementar propuestas desde los cargos públicos; recaudar fondos para el funcionamiento del partido; rendir cuentas de quienes ejercen cargos públicos; entre otras.

La distancia entre partidos y ciudadanos se debe a que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, LEPP (Decreto 1-85), es sumamente permisiva y los partidos no han asumido con responsabilidad la libertad que la ley les concede para organizarse. En particular, los quórum necesarios para tomar decisiones son pequeños y quienes los conforman pueden autoelegirse como candidatos y autoridades del partido a la vez. Además, la dirigencia nacional puede designar candidatos donde el partido no tiene organización inscrita, lo que puede significar hasta el 85% de los candidatos. En consecuencia, el 99% de los afiliados del partido, o más, son meros espectadores.

Los partidos deben regirse por reglas que eviten la exclusión de los afiliados, el clientelismo, la influencia indebida de financistas, además de la desventaja a mujeres, jóvenes e indígenas. Sin embargo, los partidos resistirán adoptar reglas que amenacen con crear divisiones internas, frenar la toma de decisiones o incrementar costos de logística.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Debe la ley limitar la discrecionalidad de los partidos?
2. ¿Cómo se incorpora un ciudadano al partido? y ¿A qué tiene derecho?
3. ¿Cómo se construye una trayectoria política dentro del partido? Por ejemplo, para pasar de ser afiliado a candidato a Presidente.
4. ¿Deberían ser reguladas las practicas del partido que no están contempladas en la ley? Por ejemplo, reclutar candidatos, elaborar propuestas y formar a los afiliados.
5. ¿Qué diferencias hay en la forma como las prácticas se aplican a mujeres, jóvenes e indígenas?
6. ¿Cuáles son las decisiones más importantes del partido? ¿Quiénes las toman?
7. Cuando hay un conflicto en el partido, ¿cómo se resuelve?
8. ¿Cómo describe un partido a sus bases y a sus votantes?
9. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del partido? y ¿cuáles son los principales gastos?





Vías para fortalecer los ingresos tributarios

Departamento de Investigación y Consultoría Económica

Los ingresos tributarios del país son insuficientes para atender las crecientes necesidades de la población. Esto ocasiona que los servicios públicos básicos, como salud, educación y seguridad, se mantengan en crisis, a la vez que aumentan el déficit y el endeudamiento público. Los acuerdos de paz (1996) contemplaban incrementar la carga tributaria. Al no alcanzarse, ese compromiso se reprogramó con el Pacto Fiscal, en el 2000, pero, al presente, sigue sin cumplirse. Las reformas fiscales aprobadas con el fin de asegurar una recaudación tributaria suficiente y sostenible –incluida la reforma del 2012– han sido ineficaces. A esto se suma un muy amplio sector informal, insuficiente crecimiento económico, dificultades administrativas de la SAT –particularmente en las aduanas– y la necesidad de revisar la calidad y efectividad del gasto público.

Actualmente, es evidente que los problemas que aquejan a las finanzas públicas, lejos de solucionarse se han ahondado. Por esto, ASIES estima necesarias acciones dirigidas a fortalecer las finanzas públicas, para procurar su solvencia y preservar la estabilidad macroeconómica del país, como base para la implementación de políticas públicas que conduzcan a un desarrollo económico sostenible, indispensable para garantizar un mejor nivel de vida para los guatemaltecos. Asimismo, considera urgente un gasto público transparente y focalizado en las necesidades prioritarias de la población.

En ese sentido, es importante saber qué medidas contemplan los candidatos.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Qué acciones son necesarias para solucionar la crisis de falta de recursos del gobierno?
2. ¿Qué medidas deben implementarse para garantizar la transparencia en el gasto de gobierno?
3. ¿Cómo puede combatirse la corrupción existente en todos los niveles de la administración pública?
4. ¿Cómo puede combatirse el comercio ilícito (contrabando)?
5. ¿Qué mecanismos aplicar para reducir la evasión de impuestos?
6. ¿Qué se debe hacer ante el constante incremento de la deuda pública?
7. ¿Qué piensa de la política de exoneración de impuestos a algunos sectores o instituciones en Guatemala?
8. ¿Qué piensa de aprobar nuevos impuestos a la telefonía móvil y el incremento a las regalías de las compañías mineras?
9. ¿Qué medidas propondría para que los negocios que trabajan en el sector informal paguen impuestos?
10. ¿En qué forma promover entre la población el incremento de la captación de impuestos?





Mejores jueces, menos impunidad

Departamento de Análisis Jurídico

¿Cómo sabemos que el juez encargado de resolver un conflicto que nos afecta, es la persona adecuada para hacerlo? Esta es una garantía que debe tener la población, pues la justicia, además de ser un derecho, es un servicio público que debe ser prestado con calidad y eficiencia.

Sin embargo, la realidad del sistema de justicia en el país es precaria: ni siquiera 10 de cada 100 casos alcanzan sentencia. ¿Cómo puede mejorar esta situación? Son necesarias acciones concretas para mejorar la capacidad y calidad de los jueces, para que esto se refleje en un mejor desempeño del Organismo Judicial y, por tanto, en menos impunidad.

La carrera profesional en la administración de justicia es fundamental para mejorar la eficiencia y fortalecer la independencia de los jueces. Uno de sus componentes más importantes es la evaluación del desempeño, que garantiza a la población que el juez encargado de resolver conflictos es la persona adecuada para hacerlo, pues permite seleccionar a los jueces y que estos se desarrollen profesionalmente conforme a sus méritos.

Pese a la importancia de esa medida, existen debilidades y fallas en el Sistema de Evaluación de Desempeño. En la toma de decisiones, prevalece un criterio político, en vez de uno técnico. Además, la Unidad de Evaluación de Desempeño no cuenta con personal y presupuesto suficientes para cumplir con todas las evaluaciones que deben realizarse. Otros problemas se relacionan con la periodicidad y la calidad de los evaluadores.

Por estas razones, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (**ASIES**) ha presentado una propuesta para mejorar el Sistema de

Evaluación del Desempeño de los jueces del Organismo Judicial que tiene como propósito fundamental ayudar a establecer un sistema objetivo, periódico, respetuoso del debido proceso y que permita a las autoridades de la Corte Suprema de Justicia contar con información estratégica que fortalezca el trabajo judicial y por ende el acceso a la justicia de los guatemaltecos.

ASIES considera necesario contar con un procedimiento objetivo para evaluar anualmente a los jueces. La participación de los jueces y magistrados en ese procedimiento debe ser limitada, para que no comprometa la imparcialidad de los resultados.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Cómo se puede consolidar la independencia del Organismo Judicial en el marco de la evaluación del desempeño de los jueces?
2. ¿Es importante que se evalúe el desempeño de los jueces?
3. ¿Considera importante que se evalúe el desempeño de los Magistrados de las Cortes de Apelaciones?
4. ¿Cuál debe ser la estrategia para implementar la evaluación anual a la totalidad de los jueces de primera instancia y jueces de paz?
5. ¿Con qué acciones concretas se fortalecerá a la Unidad de la Evaluación del Desempeño del Consejo de la Carrera Judicial para que logre sus atribuciones y funciones en un corto plazo?
6. ¿Qué medidas debe tomar la administración de justicia para aumentar el presupuesto destinado a la Unidad de la Evaluación del Desempeño para ampliar su capacidad de cobertura y la cantidad de personal calificado para los próximos años?
7. ¿Cómo lograr que los resultados de la Evaluación del Desempeño sean determinantes en los aspectos de la carrera profesional de un juez: ascensos, promociones, traslados y recontrataciones?
8. ¿Qué acciones implementar en el marco del sistema de evaluación del desempeño para combatir la corrupción en el Organismo Judicial?
9. ¿Cuáles son las líneas de acción que se debe impulsar para lograr la evaluación de los magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones que actualmente no son evaluados?





Educación extraescolar, vía rápida para el empleo

Departamento de Investigación Educativa

La población guatemalteca es principalmente joven. Según el INE (2015), 61 de cada 100 habitantes es menor de 24 años, 50% de ellos vive en situación de pobreza y cerca de 2.1 millones de jóvenes de entre 13 y 24 no asisten a la escuela. Las razones más frecuentes por las que abandonan la escuela son: repetencia, maternidad prematura, pobreza, necesidad de trabajar fuera del hogar y la principal, el trabajo doméstico no remunerado.

Por otra parte, la calidad de la formación escolar en competencias básicas para la vida y el trabajo, no se encuentra articulada con las demandas del mundo laboral ni universitario, lo que les dificulta el acceso a un empleo. Cada año, 200,000 jóvenes demandan empleo, pero solo 20,000 lo consiguen. De acuerdo al Programa Juventud de la Unión Europea, cerca de 800,000 jóvenes ni estudian ni trabajan (NINIs), situándose en riesgo de caer en delincuencia organizada, dedicarse a actividades ilícitas o migrar al extranjero.

Si no se invierte oportunamente en mejorar las oportunidades de los jóvenes para acceder a empleos decentes, en el mediano plazo aumentaría la pobreza, generaría protestas ante la falta de oportunidades laborales y se tendría mayores presiones fiscales para atender la creciente cantidad de población que ahora es joven y productiva, pero luego será dependiente y demandará protección social.

Suponiendo una convicción de todos los actores involucrados sobre la urgencia de fortalecer programas que desarrollen en los jóvenes competencias que aseguren su inserción laboral a través de empleos decentes, ASIES propone fortalecer la formación técnica en

modalidad extraescolar para mejorar la empleabilidad de los jóvenes excluidos del sistema escolar formal y en condición de vulnerabilidad, asegurando la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, que les permita obtener un trabajo decente según sus necesidades e intereses diferenciados.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Qué acciones debería asumir el Estado para fortalecer presupuestariamente los programas de formación dirigidos a jóvenes que se encuentran fuera del sistema?
2. ¿Es conveniente crear una normativa que promueva la formación de jóvenes para que tengan mejores oportunidades de empleo?
3. ¿Qué propuestas concretas son necesarias para mejorar las funciones del MINTRAB, relativas a la formación técnica y profesional?
4. ¿De qué manera podría ligarse la formación técnica que ofrece el MINEDUC con la práctica laboral para que se genere en los jóvenes una cultura de emprendedores?
5. ¿Qué acciones son necesarias para fortalecer los programas de segunda oportunidad en modalidad extraescolar, para que los jóvenes excluidos del sistema educativo formal tengan oportunidades de continuar sus estudios a niveles superiores?
6. ¿Qué estrategia se debe seguir para lograr una mayor coordinación, pertinencia y calidad de los programas de formación técnica para jóvenes, en sus diversas modalidades y a cargo de diversas entidades del Estado?
7. ¿De qué forma atender las necesidades de formación extraescolar en las zonas rurales y excluidas del país?





En busca del trabajo decente

Área laboral

Conseguir y mantener un trabajo para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y su familia, constituye una de las principales preocupaciones de las personas. Sin embargo, los logros alcanzados por los últimos gobiernos son escasos e insuficientes para atender las necesidades y expectativas de los guatemaltecos.

La tasa de desempleo en el país es de 2.9%, siendo mayor el subempleo, que afecta a 12% de la población ocupada. En tanto, la informalidad laboral aqueja a casi dos de cada tres personas ocupadas. Las ventajas del empleo formal, aparte de la cobertura de seguridad social, se reflejan en el ingreso, pues los ocupados formales tienen ingresos superiores a los informales.

La actividad económica que más empleo genera es la agricultura, que es la principal actividad en el área rural. En esta área es donde se encuentran las personas que padecen mayores niveles de precariedad laboral.

La creación de empleo debe ser uno de los propósitos centrales de un gobierno, para que todos los hombres y mujeres tengan oportunidades de un trabajo decente y productivo. Pero no se trata de crear cualquier trabajo: deben ser puestos de trabajo decente, pues importa tanto la calidad como la cantidad.

En ese sentido, es obligado considerar que el proceso de desarrollo y, en particular, la creación de empleo, depende de la presencia y combinación de numerosos factores, por lo que se requieren intervenciones integrales, que busquen aprovechar las ventajas competitivas del país e impulsar el desarrollo empresarial, a la par que promueven la reducción de la desigualdad y el logro de mayores niveles de cohesión social y bienestar.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Qué sectores tienen potencial de convertirse en motores para crear empleos decentes?
2. ¿De qué manera puede promoverse el empleo rural?
3. ¿Cómo optimizar el uso de recursos públicos en obras de infraestructura, para generar oportunidades de trabajo decente?
4. ¿Cómo puede Guatemala aprovechar la integración económica centroamericana, para tener mayores oportunidades de ventas para los productores nacionales y creación de puestos de trabajo?
5. ¿Cómo lograr una política de salario mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas del trabajador, sin afectar los costos y la competitividad empresarial?
6. ¿Cómo garantizar el derecho de las trabajadoras domésticas a un trabajo decente y a la seguridad social?
7. ¿Qué medidas deben tomarse para ampliar la cobertura de la seguridad social?
8. ¿Cómo facilitar el acceso a la capacitación técnica y profesional a jóvenes y grupos de trabajadores que no tienen acceso a esta?
9. ¿De qué manera puede lograrse la observancia de la legislación laboral, en especial la relacionada con los derechos fundamentales de los trabajadores?
10. ¿Qué acciones son necesarias para adoptar e implementar políticas de empleo orientadas al logro del trabajo decente?





Apoyar a las micro y pequeñas empresas es promover al país turísticamente

Departamento de Investigación y Consultoría Económica

A pesar de que Guatemala ha tenido un crecimiento favorable de las visitas internacionales –en especial las que llegan por vía terrestre– y del ingreso de divisas, el país está perdiendo competitividad frente a otros países-destino.

Sin embargo, la actividad turística continúa siendo relevante para Guatemala por sus contribuciones económicas, su dispersión territorial, y su base de micro y pequeñas empresas, entre otras. Estas características refuerzan su potencial para generar desarrollo económico en el país.

Por ejemplo, aunque son datos perfectibles, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo estimó que, en 2014, la contribución directa de la actividad turística al PIB guatemalteco fue de 3.4%, y generó el 2.9% del total de empleos en el país.

No obstante, es una actividad que también genera externalidades negativas en materia económica, social, patrimonial y ambiental. Por ello, deben planificarse acciones para atenuar y eliminar los efectos negativos en torno a esta actividad.

Por estas razones, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) considera necesario:

1. **Aumentar la calidad de los servicios turísticos** porque tiene una influencia directa en el nivel de satisfacción de los visitantes. Una mejora en la calidad de los servicios turísticos puede crear el *engagement* con los visitantes, y hacer que reconsideren el lugar como un destino para realizar varias visitas.

2. A pesar de que la actividad turística está desconcentrada, algunos destinos están saturados. Por eso, es necesario **desconcentrar aún más la actividad turística**, al motivar la visita a lugares alejados con el fin de generar más oportunidades para las comunidades vecinas y reducir la presión sobre la infraestructura de los lugares que centralizan las visitas. Asimismo, la creación de circuitos turísticos más amplios puede **motivar estancias más prolongadas**.
3. **Erradicar las actividades ilícitas** en todos los eslabones de las cadenas de valor de las actividades relacionadas con el turismo, con especial énfasis en las MIPYME.
4. **Promover mejoras en las cadenas de valor turísticas**, de manera que se impulse el desarrollo económico local, y enfatizar en la generación de más oportunidades **empoderamiento de la mujer** a través del turismo.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Cómo medir el éxito de la actividad turística?
2. ¿Cómo fortalecer el potencial del sector turístico para que contribuya al desarrollo económico del país?
3. ¿Qué acciones podrían priorizarse para aumentar la calidad de los servicios turísticos y convertir a Guatemala en un destino más atractivo?
4. ¿Qué destinos priorizar para su promoción y desarrollo?
5. ¿Qué medidas son necesarias para atenuar o eliminar las actividades ilícitas (trata de personas, trabajo infantil, distribución de drogas) que se generan alrededor de la actividad turística?
6. ¿Qué estrategias implementar para promover la conservación de nuestro patrimonio paralelamente al impulso de la actividad turística?
7. Desde el ámbito municipal, ¿cómo conciliar el ordenamiento territorial con la actividad turística?





+ Cobertura + calidad = Mayor educación

Departamento de Investigación Educativa

De conformidad con el marco legal guatemalteco, el Estado tiene la obligación de proporcionar educación gratuita a todos sus habitantes. Aunque en los últimos 25 años ha habido avances importantes para ampliar la cobertura y los servicios educativos, todavía existen brechas significativas que deben ser atendidas, tomando en cuenta que la educación de calidad es una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca.

Los avances logrados en incremento de cobertura primaria, reducción de analfabetismo, disminución de brechas de género, formación inicial de docentes a nivel universitario, programas de apoyo como la valija didáctica, la refacción, los útiles escolares y la implementación de programas como “Leamos Juntos”, contribuyen a mejorar la calidad educativa y a desarrollar en los estudiantes competencias básicas para la vida. Sin embargo, es importante dar continuidad a esas acciones, para que los resultados sean visibles en el mediano plazo.

Por otra parte, es necesario garantizar, junto al incremento de la cobertura educativa, las condiciones que permitan la permanencia y egreso de los estudiantes de los diferentes niveles educativos.

Por estas razones, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) considera necesario:

- 1. Revisar y evaluar las modalidades educativas regulares y flexibles** que en los últimos 15 años han contribuido con el incremento de la cobertura educativa, para el fortalecimiento de las mismas o el diseño de nuevas modalidades.

2. **Dar continuidad a programas educativos** que favorecen el aprendizaje de los estudiantes.
3. **Mantener y fortalecer la formación inicial docente a nivel superior**, la formación continua de docentes y la implementación del SINAE y el SINAFORHE, con el apoyo del MINEDUC, STEG, CES Y el Congreso de la República.¹
4. **Institucionalizar y fortalecer el Programa Nacional de Lectura “Leamos Juntos”** por medio de la provisión periódica de materiales y el acompañamiento de su uso en el aula.
5. **Institucionalizar las diferentes modalidades y acciones que apoyan la lectura desde las municipalidades.**
6. **Asegurar la atención bilingüe con calidad** para toda la población de las comunidades lingüísticas del país, especialmente en los niveles preprimario y primario.
7. **Que las corporaciones municipales por delegación del MINEDUC y a través de un entendimiento con la ANAM**, contribuyan con el remozamiento y construcción de centros educativos en sus municipios.
8. **Incrementar progresivamente los recursos financieros asignados al MINEDUC a 7% del PIB, tal como establece la Ley de Educación Nacional**, e identificar posibles fuentes de ingreso que incidan en el crecimiento de la cobertura con calidad en todos los niveles educativos.

¹ SINAE: Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar.
SINAFORHE: Sistema Nacional de Formación del Recurso Humano Educativo.
MINEDUC: Ministerio de Educación.
STEG: Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala.
CES: Consejo Económico y Social.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Cómo afecta el desarrollo de Guatemala el hecho de que solo 50% de los estudiantes que culminan la primaria puedan continuar sus estudios en el ciclo básico?
2. ¿Cómo afecta la falta de continuidad en programas educativos?
3. ¿Qué implicaciones tiene el no mantener y fortalecer la formación inicial docente a nivel universitario?
4. ¿Cuáles incentivos pueden ser creados para motivar la inversión municipal en educación?
5. ¿Cómo incrementar al 7% del PIB la inversión en educación y priorizar la transformación del nivel medio?
6. ¿Cómo afecta el que los niños no aprendan en su idioma materno?
7. ¿Cuál es la importancia de diseñar modalidades flexibles de formación regional que de acuerdo a intereses diferenciados entre hombres y mujeres, permitan la formación de más jóvenes?
8. ¿Por qué es importante lograr que más jóvenes continúen sus estudios en el ciclo básico y diversificado al concluir la primaria?
9. ¿Por qué es importante involucrar a actores clave, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil en la transformación del nivel medio?



El Estado y las comunidades indígenas: lineamientos para la comunicación

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

La ausencia de diálogo en la sociedad corre paralela a la ausencia de diálogo entre la sociedad y el Estado. La presencia diaria de diversas formas de violencia e intolerancia en la sociedad, es reflejo de la débil capacidad de las instituciones estatales para manejar las demandas sociales y políticas.

En el caso de las comunidades indígenas, una buena relación entre estas y el Estado depende, en buena medida, de que exista adecuada comunicación y entendimiento entre esos actores. En ese sentido, el Estado guatemalteco debe desarrollar capacidades para el diálogo, acatando el marco constitucional que manda el reconocimiento, promoción y respeto de la población indígena.

Pese a lo crucial que resulta el desarrollo de dichas capacidades para la comunicación y el entendimiento, esta es una necesidad difícil de gestionar, tomando en cuenta obstáculos como la débil cobertura territorial del Estado, la estrechez de recursos y una notoria fragilidad institucional. Sin embargo, cabe resaltar que aun cuando en materia legal existen lagunas en torno al diálogo, sí hay experiencias de negociaciones en el país y una rica y muy antigua tradición indígena sobre diálogo público que debe ser valorada y aprovechada.

El diálogo entre el Estado y las comunidades indígenas no debe concentrarse únicamente en la atención a crisis, sino deberían existir esfuerzos sostenidos para promover capacidades de diálogo en los actos y servicios rutinarios de todas las instituciones públicas, de forma transversal, a través de personal capacitado, directrices claras, políticas públicas sectoriales y en general, mediante una intermediación política eficiente y democrática.



Sobre qué reflexionar:

Para esto, es imprescindible establecer una rectoría clara en materia de diálogo por parte del Estado y disponer de una política pública orientadora del diálogo social, que promueva sinergias intergubernamentales y monitoree los avances institucionales.

1. ¿Deben existir marcos legales y espacios de diálogo públicos reconocidos para que sea posible un diálogo directo con autoridades de comunidades indígenas?
2. ¿Qué estrategia global se requiere para orientar a las dependencias del Ejecutivo que concentran los esfuerzos de diálogo estatal y atención a la conflictividad social?
3. ¿Cómo podría mejorarse la información pública para el acercamiento directo a las autoridades de comunidades?
4. ¿De qué manera se podrían fortalecer las capacidades institucionales de información pública?
5. ¿Qué acciones permiten la construcción de confianza en el diálogo?
6. ¿Cuál es el valor de la buena fe para el diálogo social?
7. ¿Cuáles son las acciones de liderazgo institucional que deben promoverse para un mejor impulso del diálogo social?
8. ¿En qué consiste la perspectiva de género y lo transversal en el diálogo social?
9. ¿Qué acciones son estratégicas para implementar programas de información y comunicación con pertinencia cultural, lingüística y de género?
10. ¿Qué medidas permiten mejorar las capacidades institucionales de diálogo social?





Negociación colectiva en el sector público

Área Laboral

La falta de criterios que orienten la negociación colectiva en las entidades estatales ha provocado que, en general, los pactos colectivos acordados incurran en una carrera ascendente y, aparentemente interminable, de beneficios que se convierten en costos salariales y financieros cada vez más elevados para las finanzas del Estado. Esto genera una corriente de opinión pública desfavorable hacia el ejercicio del derecho de sindicación y de negociación colectiva por parte de los trabajadores del sector público.

Es necesario rescatar el valor de la negociación colectiva como un derecho fundamental de los trabajadores y su prestigio como un procedimiento idóneo para que empleadores y trabajadores mejoren las condiciones de trabajo, sin perder de vista la diferencia esencial que existe entre la negociación en el ámbito privado, donde se comparten las utilidades o ganancias del empleador), con el ámbito público, donde funcionarios y empleados están al servicio del bien común.

En ese sentido, se debe evitar el otorgamiento de privilegios o condiciones especiales para una parte de los empleados estatales, teniendo en cuenta que la administración pública es una sola. De lo contrario se cae, por demostración, en una interminable y ruinoso competencia entre las entidades públicas. Asimismo, es conveniente armonizar los sueldos y salarios en la administración pública, pues persisten enormes diferencias al interior del Organismo Ejecutivo y entre las entidades autónomas y descentralizadas, que induce a tratar de equipararlos a través de la negociación colectiva.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Cómo lograr que los pactos colectivos contribuyan a crear condiciones de trabajo decente sin perjudicar la calidad de los servicios y el interés general?
2. ¿Cómo puede evitarse el conflicto de intereses en que incurren los funcionarios que negocian pactos colectivos, beneficiándose luego de las condiciones de estos?
3. ¿Cuál es la mejor forma para integrar las comisiones encargadas de negociar los pactos colectivos?
4. ¿Deben estar los negociadores sujetos a responsabilidades administrativas, civiles y penales?
5. ¿Es necesario excluir de los beneficios a los ministros, viceministros, secretarios de Estado, alcaldes e integrantes de las corporaciones municipales, directores generales, funcionarios de elección libre y otros que no pertenezcan al personal permanente del servicio público?
6. ¿Cómo evitar que se comprometan recursos públicos sin sustento legal ni presupuestario?
7. ¿De qué manera se puede verificar que no se incluyan beneficios para los que existe limitación legal?





El Estado y la seguridad privada

Departamento de Análisis Jurídico

Aunque es obligación del Estado garantizar a los habitantes del país la vida, la justicia, la seguridad y la paz, desde la década de los 70 existen empresas privadas que prestan servicios de seguridad. La falta de control estatal efectivo sobre estas genera riesgos para los usuarios y la población en general.

De las 153 empresas de seguridad privada vigentes, solo 24 cuentan con licencia de operación. Las restantes 129 han iniciado los trámites correspondientes para obtener la autorización debida, pero 73 no cumplen con todos los requisitos. Asimismo, aunque se sabe que el número de agentes de seguridad privada supera al de miembros de la PNC, se desconoce con exactitud cuántos son: a octubre de 2014 se habían reportado 49,424 agentes privados, pero se calcula que la cantidad que opera ilegalmente podría alcanzar hasta 150,000. La PNC cuenta con 34,099 policías activos. Tampoco se conoce con exactitud el número de armas en propiedad de las empresas de seguridad privada.

Ante esta falta de control, se han denunciado hechos como: contratación de agentes menores de edad o sin identificación; falta de pago de prestaciones laborales y despidos injustificados; maltrato al personal; portación y tenencia de armas con licencia vencida; prestación de servicios ilegales; maltrato a vecinos; prepotencia y abuso de autoridad; amenazas y cobros extra por parte de los guardias; intimidación a personas y robo a casas.

La Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada busca mejorar el control del Estado, para reducir el riesgo de servicios de baja calidad o ilegales. Sin embargo, la Dirección General de Servicios de Seguridad

Privada, encargada de cumplir dicha ley, enfrenta obstáculos para cumplir con sus obligaciones, debido a que no cuenta con suficientes recursos humanos, económicos o tecnológicos.

En la medida en que la Dirección no funcione adecuadamente, persiste el riesgo de violación de derechos humanos o la existencia de vínculos inadecuados entre las empresas del sector y los partidos políticos, las agencias estatales, las organizaciones paramilitares y el crimen organizado. Además, dada su naturaleza comercial, la prestación de servicios de seguridad privada refuerza la exclusión de los pobres y un acceso desigual a la seguridad.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Por qué es importante que el Estado controle la seguridad privada?
2. ¿Cómo afrontar el reto de lograr un efectivo control sobre la seguridad privada?
3. ¿Cómo puede el gobierno garantizar la capacidad de los agentes de seguridad privada?
4. ¿Qué acciones tomar para que la DGSSP realice adecuadamente sus funciones?
5. ¿Qué medidas deben tomarse para obligar a las empresas de seguridad privada a cumplir con la ley?
6. ¿Qué acciones son necesarias para supervisar adecuadamente a las empresas de seguridad privada?
7. ¿Cuál es la estrategia adecuada para promover la coordinación interinstitucional para la supervisión de las empresas de seguridad privada?
8. ¿Cómo dar a conocer a los ciudadanos cuáles empresas de seguridad privada están calificadas para prestar el servicio?





Optimización inicial de los recursos para la educación

Departamento de Investigación y Consultoría Económica

Guatemala es uno de los países de Centroamérica que menos gasta en educación, con respecto a su PIB. Esa baja inversión en el capital humano se refleja en los altos niveles de pobreza que afectan a las familias guatemaltecas. Asimismo, afecta de forma directa los salarios que perciben las personas y las oportunidades que estas tienen para desarrollarse.

La facilitación de la educación por parte del Estado es un derecho que se encuentra normado en la Constitución Política de la República de Guatemala, actividad que se realiza por medio del MINEDUC. Este es uno de los ministerios más grandes de la administración central del gobierno. A pesar que su asignación representa el 3.2% del PIB y el 17.42% del presupuesto total (Ministerio de Finanzas Públicas, 2015), este presupuesto es aún insuficiente para lo que su labor representa.

Considerando que la única forma en que el Estado puede cumplir con garantizar a toda la población el acceso a educación de calidad, es contando con recursos económicos suficientes, ASIES propone:

- 1) Controlar sistemática y periódicamente los beneficios tributarios del sector educativo, asegurando que se cumple con tributar en las actividades que sí están sujetas a impuestos. Esto permitiría un incremento de los ingresos del Estado y, por tanto, un mayor presupuesto para educación.
- 2) Que se cumpla con lo establecido en la Ley de Educación Nacional, asignando al MINEDUC un presupuesto cada vez mayor, de forma que contribuya a alcanzar un gasto en educación correspondiente al 7% del PIB.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿En materia de planificación estratégica de Estado, qué adelantos significativos se tienen conforme a las siguientes propuestas para incrementar el presupuesto del MINEDUC?
2. ¿Qué se necesita para cumplir con lo acordado en la Ley de Educación Nacional de que el gasto en educación sea del 7% del PIB, considerando que actualmente no alcanza ni al 4%?
3. ¿Qué medidas son necesarias para que los ingresos del MINEDUC no se destinen en su gran mayoría a gastos de funcionamiento, sino también a inversión?
4. ¿Considera que es óptima la asignación de beneficios tributarios frente a un gasto directo realizado por el Estado?
5. ¿Qué acciones son necesarias para que los recursos adicionales obtenidos del control a exenciones tributarias cuenten con una asignación dirigida a incrementar el presupuesto del MINEDUC?
6. ¿Qué medidas tomar para garantizar la fiscalización por parte de la SAT a entidades educativas conforme a la propuesta?
7. ¿Qué estrategia se necesita para alcanzar consenso entre los principales actores para la aplicación de la propuesta de incremento de la asignación presupuestaria del MINEDUC conforme al PIB?
8. ¿Considera que adicional a la propuesta financiera se debe implementar un plan de evaluación de la gestión de los recursos del MINEDUC?





Evaluación de Impacto Ambiental y los efectos del cambio climático

Departamento de Análisis Jurídico

En Guatemala, el cambio climático tiene efectos en la disponibilidad y acceso al agua, incrementa la posibilidad de que ocurran fenómenos naturales extremos, como sequías e inundaciones, entre otros. Esto puede afectar la calidad de vida de la población, sus medios de subsistencia, salud, economía, cultura, servicios de infraestructura, ecosistemas y más.

Para evitar mayores daños al ambiente y, por tanto, mayores riesgos para la población, es necesario que se evalúe el impacto ambiental de proyectos, obras, industrias y actividades que pueden deteriorar los recursos naturales o producir efectos negativos al ambiente y su entorno.

Sin embargo, la objetividad y efectividad de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) han sido cuestionadas desde hace varios años. Por esto, se considera importante analizar los procedimientos administrativos utilizados por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales para el estudio, trámite y resolución de evaluaciones de impacto ambiental, a fin de determinar si existen elementos concretos que puedan ser modificados o mejorados.

Asimismo, debe determinarse si la aplicación de la normativa vigente sobre esas evaluaciones cumple con la función de proteger el ambiente frente a los principales impactos del cambio climático.

De esa forma, se garantizará que mediante esas evaluaciones puedan anticiparse las consecuencias de un proyecto para atenuar el daño sobre el medio ambiente o desechaarlo para prevenir los efectos ambientales nocivos.



Sobre qué reflexionar:

1. ¿Cómo transparentar los procesos de análisis y aprobación de EIA, para que los ciudadanos puedan conocerlos?
2. ¿Cómo garantizar una selección objetiva del responsable de elaborar la evaluación, para que deje de ser el interesado en el proyecto quien elige al consultor?
3. ¿Qué aspectos relacionados con la prevención y mitigación de los principales efectos del cambio climático pueden ser incorporados en los requerimientos de las EIA?
4. ¿Cuáles son las regiones prioritarias, donde los riesgos de la reducción en la disponibilidad y acceso al agua, el impacto en los ecosistemas y la biodiversidad y el incremento de sequías e inundaciones pueden ser mayores?
5. ¿Cómo prevenir que proyectos, obras o industrias agudicen la problemática ambiental en esas regiones prioritarias?
6. ¿Qué acciones deben promoverse para resguardar las áreas donde hay mayor riesgo de impacto del cambio climático?
7. ¿Son necesarios cambios legales para garantizar que la normativa que regula las EIA cumpla su función preventiva?





Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

10ª Calle 7-48 zona 9, Ciudad de Guatemala

Teléfono: (+502) 2201-6300

Fax: (+502)2360-2259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt

 /asiesgt

 /asies_gt