



Análisis de los primeros

100 días de Gobierno

Guatemala, abril 2016

IPNUSAC

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Análisis de los primeros 100 días de Gobierno

Mirada general

Falta un plan de gobierno que trascienda a la mecánica burocrática de las políticas públicas de salud y educación. Aunque la administración central cuenta con equipos especializados en los Ministerios, se percibe descoordinación y ausencia de un proyecto político compartido que oriente el activismo de la burocracia hacia un proyecto central.

Mucha controversia innecesaria, principalmente en el Ministerio de Salud, que ha manejado inadecuadamente la crisis de desabastecimiento, y proyectado una imagen de poca capacidad de gestión.

Mala política de comunicación, que ha generado controversias entre los miembros del poder Ejecutivo e incertidumbre en la población. Bajo nivel de gobernabilidad entre Ejecutivo y Legislativo, que provoca colisión de posiciones entre la bancada oficial y el Presidente de la República.

Presidente Jimmy Morales

Un actor político útil, que representa el papel de imagen pública de un gobierno democráticamente electo, sin poder político ni efectividad real en las funciones públicas. Un presidente que reina pero no gobierna ni logra proyectar una imagen de autoridad, liderazgo y orientación estratégica de su equipo de trabajo.

Gabinete

Un equipo de estrellas que no logra resultados de equipo. Mucho de los ministros cuentan con trayectorias reconocidas en sus temáticas, no obstante la ausencia de objetivos claros de gobierno y por carteras, llevan a priorizar de manera desarticulada restando impacto a los aportes y desarrollos que tímidamente se empiezan a alcanzar.

A excepción de Salud y Ambiente y Recursos Naturales, por encabezar debates de interés colectivo, las demás carteras están fuera del debate ciudadano y no se percibe avances concretos. La

efectividad particular y de conjunto, puede estar seriamente afectada por la escasez de recursos financieros para atender de manera innovadora las problemáticas de cada Ministerio.

Área de Salud

Cuando asumió el gobierno de Morales la atención mediática se centró en la llamada “crisis de salud”. La deuda de arrastre, el pago de salarios atrasados, el desabastecimiento y cierre de servicios ocupaban las primeras planas, y la movilización de médicos buscaba enviar un mensaje contundente al nuevo gobierno. El presidente Morales respondió anunciando la donación de una cantidad muy significativa de medicamentos que a la postre representó un desgaste político significativo al evidenciarse que ésta incluía insumos y medicamentos vencidos.

Cien días después, los problemas en la red pública de salud siguen siendo los mismos, la crisis en los dos hospitales más importantes del país continúa, y sus médicos ya están saliendo a las calles a denunciar ante la impotencia de tener que salvar vidas sin contar con los insumos necesarios. El pago de salarios atrasados mitigó descontentos entre los empleados del Ministerio, pero las demandas por el cumplimiento del pacto colectivo recién empiezan. El pago de la deuda de arrastre se ha hecho a expensas de lo asignado para este año, por lo que se prevé que en un plazo muy corto se agoten los escasos recursos asignados para 2016..

No hay evidencia de un plan específico que denote que las autoridades tienen claridad de hacia dónde quieren llevar a la salud pública, y la apuesta a la “caridad” se sigue perfilando como la única “política pública”.

Área de Educación

En Educación no hay una propuesta novedosa para cambiar el rumbo de los últimos años. Opera la inercia de las últimas administraciones; hay interés de las nuevas autoridades de afrontar la problemática de cobertura, pero recurriendo a actores externos como alcaldías, fundaciones, ONG, etc., lo cual es insuficiente.

Se administra la crisis y no se conoce un plan, una propuesta o iniciativa para frenar y revertir los aspectos negativos que afectan el sistema educativo en su conjunto, es decir, el abandono escolar, el déficit en infraestructura, la reducción de cobertura, la baja calidad, el abandono de los niveles básico y diversificado, la deserción escolar, la falta de oportunidades para niñas, la deficiencia en la cobertura de la educación bilingüe intercultural y la falta de recursos económicos, entre otros aspectos.

Área de Economía y Finanzas

Inicialmente en el plano de las finanzas públicas, que constituye el insumo básico para satisfacer las crecientes demandas sociales, el gobierno de Jimmy Morales se ha enfrentado a la siguiente realidad:

- Cierre de las ventanillas de crédito internacional
- Brecha entre ingresos e ingresos (alrededor de Q.4,000 millones en 2015)

- Deuda flotante, principalmente en el Ministerio de Salud
- Deterioro institucional de la SAT y
- Candados presupuestarios que limitan los esquemas de endeudamiento público

Para hacerle frente a estos problemas, se planteó una iniciativa de ley que hiciera viable la ejecución presupuestaria; se viajó a los organismos internacionales (Washington) y se ha comenzado a revitalizar el cambio institucional en la SAT, con el nombramiento de un nuevo Superintendente. La propuesta de reforma a la ley de la SAT tiene la intención de relajar la astringencia de ingresos tributarios y el cumplimiento de los aportes constitucionales e institucionales, mediante la ampliación del cupo de endeudamiento interno en Q 1,633 millones.

Un análisis de los destinos de gasto permite visualizar las apremiantes demandas de gasto:

- Q490.7 millones de aporte extraordinario al Ministerio Público
- Q195 millones para el Organismo Judicial
- Q.400 millones para la USAC
- Q150 millones para el Fideicomiso FIDEMUNI de la Municipalidad de Guatemala
- Q 271 millones para el PINFOR
- Q 126.6 millones para el PINPEP

Nótese que se trata de negociación de bonos públicos, es decir, recursos caros, que no están siendo destinados a inversión pública sino a gasto corriente; además de los Q 11,000 millones autorizados en el presupuesto 2016, cerca del 80% se destinan al pago de la deuda pública.

¿Qué se concluye al respecto de las finanzas públicas en estos primeros 100 días? Prevalece un fuerte endeudamiento público y el peso de las amortizaciones y pago de servicios es significativo. El cúmulo de demandas al fisco vienen de los aportes constitucionales e institucionales (como lo es el caso típico del PINFOR y PINPEP), quedando muy débil la inversión pública para la competitividad y el crecimiento económico, que es el que tiene los mayores efectos multiplicadores.

Los niveles de recaudación al primer trimestre apuntan a una cifra anualizada de Q 50,000 millones, lo que aún está lejos de la asignación de ingresos tributarios para 2016 (Q54.5 millones).

Resumen de la recaudación de Ingresos Tributarios,
Primer trimestre 2016
(Millones de Quetzales)

DESCRIPCIÓN	RECAUDACIÓN REALIZADA PRIMER TRIMESTRE 2016
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA SAT	12,406.3
IMPUESTOS COMERCIO EXTERIOR	3,345.4
IMPUESTOS INTERNOS	9,060.9
RECAUDACIÓN OTRAS INSTITUCIONES	105.8
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	12,512.1

Fuente: SAT.

Otra problemática que enfrenta el gobierno es el desorden de gasto causado por las respuestas populistas de nuevas leyes aprobadas por el Congreso, como el incremento a pensiones de jubilados, que tuvo inicialmente como fuente de financiamiento un incremento en el aporte de los trabajadores del Estado, pero que luego de dos días de huelga y descontento se pasó al fisco, denotando gasto adicional no contemplado en el presupuesto 2016.

La estrategia del Ministerio de Finanzas es tímida y carente de contenido transformador; el Ministro tiene la intención de pasar este año alimentado por bonos, principalmente en poder de los bancos del sistema, y el 2017, gracias a una apertura paulatina de las ventanillas de crédito externo, con préstamos de ajuste presupuestario, cuya condición principal es la solución a los problemas de la SAT.

Un análisis del presupuesto 2016 permite observar la urgencia de ampliar los gastos destinados principalmente a salud; sin embargo la astringencia financiera impide una solución más transformadora, respondiendo con parches a las demandas de salud y nutrición.

En resumen, la estructura de las finanzas públicas se caracteriza por creciente endeudamiento, engrosamiento de los aportes constitucionales e institucionales y el abultamiento de gastos de funcionamiento, principalmente causado por los pactos colectivos en entidades como el Congreso, Educación y Salud. Este es un gobierno tímido, carente de liderazgo.

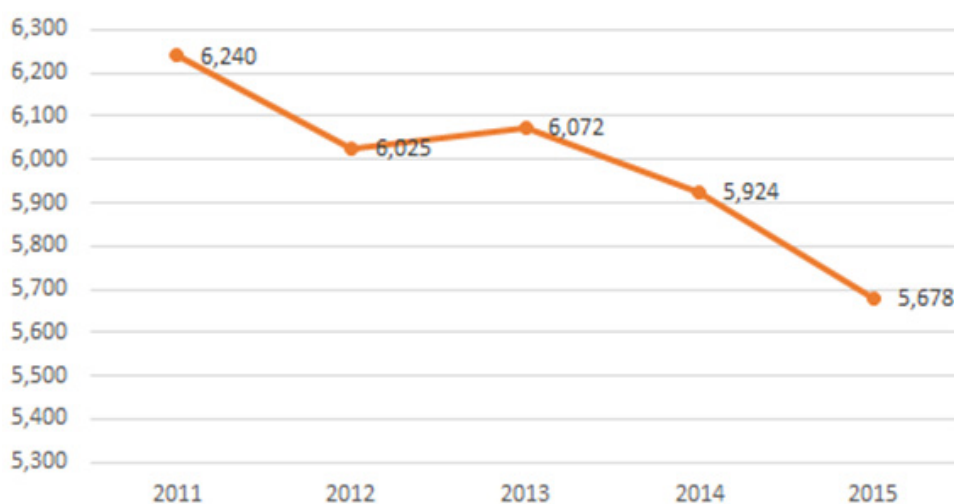
Área de Seguridad Ciudadana

Podemos caracterizar la situación en materia de seguridad como inercial, pues no se ha producido ningún planteamiento de carácter estratégico ni, en consecuencia, alguna acción que marque un cambio de rumbo sustantivo de la herencia recibida de la gestión de Mauricio López Bonilla ni de Eunice Mendizábal. Da la impresión que al ministro Francisco Rivas le ha costado construir un equipo de su confianza en la cartera, y los pocos logros que pueden mencionarse (el esclarecimiento del atentado con bomba en San José Pinula, por ejemplo) descansan más en los adecuados niveles de coordinación entre PNC y MP, que son anteriores al nuevo gobierno.

En términos de resultados medibles, los primeros tres meses del año no reportan una mejora sustantiva en indicadores críticos, como la tasa de homicidios. Hay una tendencia que viene de años atrás, atribuible precisamente a la acción coordinada entre PNC y MP. Este resultado, que es positivo, sugiere que si se reforzaran los mecanismos de investigación criminal y las acciones preventivas, podrían obtenerse reducciones mayores en el área sensible de las muertes violentas.

En la gráfica se aprecia la tendencia positiva, que de mantenerse en el primer trimestre (cuando hubo 1,374 homicidios) al final de 2016 podrían reportarse 5,496 casos. En todo caso lo que se esperaría del Mingob es un planteamiento estratégico que, partiendo de lo ya logrado, apunte a resultados más sensibles para una población que sigue agobiada por la violencia criminal.

Muertes violentas en Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos de Inacif.

La misma inercia puede plantearse en relación a sub-áreas como el sistema penitenciario, donde no se pasa del diagnóstico conocido sobre el hacinamiento y sus causas. O la PNC, en relación a la cual no cuaja un proceso de reforma de diez años. Se esperaría que se reoriente la reforma, con énfasis en la depuración y la profesionalización de la Policía. Pero en lugar de eso hay silencio y abandono. Otro tanto pasa con la suerte que tendrá la Digici. No debería prolongarse mucho tiempo la indefinición.

Área de Transparencia

El caso de Puerto Quetzal denota la pasividad en materia de transparencia, tanto del gobierno de transición de Maldonado Aguirre, como el de Jimmy Morales. El principal desafío del gobierno es ponerle un freno a las acciones de corrupción y continuar con el legado de FECCI-MP/CICIG en materia anti-corrupción y un adecuado desenlace de casos paradigmáticos como IGSS/PISA, la Línea y ahora Puerto Quetzal.

Un paso hacia delante es la prórroga del mandato de la CICIG, solicitada por el presidente Morales. Otro tema de relevante para evaluar la transparencia en el Ejecutivo es sus nexos con importantes actores del sector empresarial, militares retirados y ciertos líderes religiosos. Hay poderes de facto que han permeado en el gobierno para mantener una actitud pasiva ante la transparencia, como en el caso de TCQ, en virtud de que los embates del MP y CICIG.

Área de Desarrollo Rural

El desarrollo rural ha estado ausente en la agenda del gobierno de Jimmy Morales. La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), proveniente de los Acuerdos de Paz, formulada mediante un proceso participativo durante varios años, aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ratificada por dos acuerdos gubernativos de dos gobiernos, parte sustancial del Katun y expresión nacional de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, acordada por los diez presidentes del Sistema de Integración Centroamericana, ha sido ignorada por la nueva administración.

De esa manera, Jimmy Morales ha hecho eco a la inconformidad de los sectores empresariales más conservadores que se oponen a que el Estado atienda con prioridad el desarrollo humano de los pobres y excluidos que habitan en los territorios rurales, con el criterio que lo importante es la producción de riqueza en dichos territorios, que automáticamente se derramaría hacia el conjunto de la población, lo cual ha resultado falso en las últimas décadas, pues la pobreza general y extrema ha aumentado, al mismo tiempo que ha crecido la economía. Esta realidad es aún más dramática en el área rural, donde la pobreza general es casi el doble de la urbana y la extrema es el triple.

Área medio ambiente

Como era de esperar, las nuevas autoridades estarán terminando de conocer la situación y el funcionamiento de las dependencias, intentando los cambios necesarios para hacer más eficiente el trabajo o encaminarlo a su lógica de trabajo, pero falta retomar y ojalá solucionar dificultades presentes y antiguas en las instituciones, tanto administrativas, financieras y técnicas.

Para el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), entre los casos más evidentes a tratar está la impunidad ambiental en torno a las actividades mineras, hidroeléctricas, agrícolas y aquellas que en administraciones pasadas omitieron la consulta a los pueblos afectados y que causan impactos ambientales y sociales.

La ampliación del reglamento de descargas de aguas residuales y disposición de lodos (Ac. Gub. 236-2006) evidencia la falta de cumplimiento de una norma establecida desde 2006 y que ni las municipalidades, ni el MARN han acatado.

Preocupa la ampliación del plazo para que las municipalidades tengan plantas de tratamiento de aguas residuales porque en la práctica se ha evadido la responsabilidad y el período del mandato municipal lo ha permitido; por otro lado, otras fuentes de contaminación se mantienen y el deterioro se incrementa en detrimento de la salud de la población y los ecosistemas.

Ministerio de Energía y Minas y el caso de la Mina San Rafael evidencia que la impunidad ambiental rebasa a los extractores de recursos naturales, y recae también en las malas prácticas de dependencias que deberían acatar la resolución de la Corte de Constitucionalidad.

En el caso del CONAP el debilitamiento institucional durante estos cien días ha sido severo, tanto por la falta de presupuesto, como de recurso humano calificado lo cual reduce su capacidad de gestión. La toma de rehenes en la Reserva de Biosfera Maya evidencia la falta de apoyo a una institución que debe velar por la conservación del patrimonio natural y cultural de la nación, pero que carece de los medios para hacerlo, principalmente en áreas donde hay ausencia de Estado y parece haber gobiernos paralelos que imponen sus reglas. El caso del INAB es dramático por los asesinatos de personal en Alta Verapaz, que ponen de manifiesto la impunidad y la inexistencia de protocolos de seguridad para el personal.

En el Congreso los temas socio-ambientales carecen de prioridad y aunque haya intentos de preparar un proyecto de Ley de Aguas, es necesario que sea sociabilizado y consultado con distintos sectores de la sociedad civil representados legalmente y que sean legítimos.

Congreso de la República

La octava legislatura ha mantenido un alto nivel de activismo parlamentario, posicionándose en el debate público, tanto por las controversias de algunos diputados, como por la peculiar productividad parlamentaria, que no escapa a la crítica, haciendo hincapié en la baja calidad de los productos legislativos, algunos que ya han sido suspendidos por problemas constitucionales.

No se identifica una agenda legislativa priorizada que contribuya a orientar la ruta de desarrollo del país. El desorden en la aprobación de leyes ha puesto en colisión temas determinantes como la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con otras que merecen mayor discusión y consenso previo a incorporarlas a la agenda legislativa.

Los escándalos, negociaciones y opacidades de algunos diputados, alienta la pérdida de credibilidad y legitimidad de sus acciones; sin embargo, los temas de interés de actores del Legislativo se han ido concretando, lo que describe un aceptable nivel de efectividad.

Cabe resaltar que hay avances y desarrollo administrativos en el Congreso que permiten un adecuado nivel de acceso a la dinámica legislativa para su fiscalización, situación que mejora, sustantivamente, respecto de la anterior legislatura, que operó con total inaccesibilidad a medios de comunicación y programas de fiscalización ciudadana.

El Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) es un centro académico de carácter multidisciplinario que asesora al Consejo Superior Universitario (CSU) y al Rector en el tratamiento de los asuntos relevantes de la vida democrática del país. Fortalece el aporte técnico científico en el estudio y la solución a los problemas nacionales. Fue creado por el CSU el 24 de septiembre de 2008.

Este documento provee acceso libre e inmediato a su contenido bajo el criterio de hacer disponible gratuitamente la información al público, para el desarrollo de un análisis integral de lo que sucede en la actualidad y fomentar un mayor intercambio de conocimiento. Por tanto, los contenidos pueden ser utilizados, distribuidos y modificados bajo la condición de reconocer a los autores y mantener esta licencia para las obras derivadas.



Registrada en el Centro Internacional ISNN
(International Standard Number)
bajo el No. 2227-9113

Contáctenos y siganos:

Instituto de Problemas Nacionales IPNUSAC
Universidad de San Carlos de Guatemala
Edificio S-11, Oficina 100 y 103
Ciudad Universitaria

ipn@usac.edu.gt
ipnusac@gmail.com



www.
ipn.usac
.edu.gt



Facebook / IPNUSAC



Twitter / ipn_usac

