



UVG | UNIVERSIDAD
DEL VALLE
DE GUATEMALA



Maestría en Desarrollo
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Estrategias para el desarrollo y la recuperación posCOVID-19

Memoria del **VII CONGRESO** de Estudios del Desarrollo

Ciudad de Guatemala
del 13 al 22 de octubre de 2020

2021

Coordinación

Dra. Aracely Martínez Rodas – Directora de la Maestría en Desarrollo,
Universidad del Valle de Guatemala

Dra. Claudine Chamoreau – Directora del Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
para América Central, Embajada de Francia

Compilación

Marcia Palacios

Transcripción y apoyo

Cristina Díaz Pérez

María Isabel Garrido

José Alejandro Noj

Marcia Palacios

Pablo Palomo

María del Pilar Rodríguez

Servicio y asistencia tecnológica digital

Oscar Velásquez

Dirección de Innovación y Tecnologías para el Aprendizaje - UVG

Diagramación

Servicio Gráfico Aliner, S.A.

sgaliner@yahoo.com

PRESENTACIÓN

La **Maestría en Desarrollo** de la Universidad del Valle de Guatemala tiene más de veinte años de formar profesionales críticos y propositivos para el desarrollo del país. Desde 2014 se realiza anualmente el **Congreso de Estudios del Desarrollo**, cuyas temáticas pretenden visibilizar los diferentes desafíos del desarrollo, con el propósito de realizar aportes para el diálogo, la propuesta y la reflexión desde la academia y otros sectores que intervienen en las actividades.



Maestría en Desarrollo

Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Temática del congreso

- 2014** Estudios del desarrollo
- 2015** Migración, salud y desarrollo
- 2016** Derechos humanos en el siglo XXI, aniversario de los Acuerdos de Paz
- 2017** Modelos y estrategias de desarrollo en Guatemala: propuestas hacia 2030
- 2018** Perspectivas sobre el agua: rutas para la agenda 2030
- 2019** Seguridad alimentaria y nutricional: avances y desafíos para el cumplimiento de la Agenda 2030

Desde 2019 se fortaleció una alianza con el *Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos de la Embajada de Francia*, con la co-coordinación de varios eventos: un coloquio sobre migraciones y un taller sobre políticas públicas. En seguimiento a dicha alianza, en 2020 el **VII Congreso de Estudios del Desarrollo** se realizó en el marco de la Semana de Francia organizada por UVG. Tuvo como eje central las **Estrategias para el desarrollo y la recuperación pos-COVID-19**, dada la coyuntura que derivó de la pandemia y sus impactos en diversos ámbitos de la vida nacional, con el propósito de generar debate y discusión intersectorial.

El congreso convocó a representantes del sector público, sector privado, la sociedad civil organizada, organismos internacionales, ONG, estudiantes, docentes y personas interesadas.

La agenda contó con una exposición inaugural el día 13 por parte del Profesor Thierry Maire del Centre Maurice Halbwachs, París, sobre las Alianzas Público Privadas como herramientas para el desarrollo. A continuación el Ministro de Economía, Antonio Malouf, presentó el Plan de Recuperación Económica para Guatemala. Seguidamente, se realizó un foro sobre Alianzas Público Privadas como estrategia de recuperación posCOVID-19, donde participaron representantes del Observatorio Económico Sostenible de UVG, IMPAQ International, Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Banco Centroamericano de Integración Económica y el Vice-ministerio de Previsión Social y Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, se llevó a cabo un foro sobre propuestas de política migratoria en el contexto posCOVID-19, con representantes de la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, American Friends Service Committee, y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. El representante de CEMCA-México, Benjamin Moallic impartió una conferencia sobre Gobernanza regional posCOVID-19 y el día 16 se realizó un foro de cierre sobre los desafíos en política pública para el futuro posCOVID-19, con representantes del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, la Fundación Esquipulas, CEMCA-México y la Oficina Nacional de Servicio Civil. Los días 21 y 22 de octubre el Profesor Maire impartió dos talleres sobre herramientas e innovación en política pública.

Las ideas expresadas en este documento no reflejan una posición institucional de las entidades organizadoras. A continuación se encuentra el resumen de las conferencias, conversatorios y talleres del evento.

Dra. Aracely Martínez Rodas
Dra. Claudine Chamoreau

I. CONFERENCIA INAUGURAL: LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO POSCOVID-19

La conferencia inaugural, **Las Alianzas Público-Privadas como herramienta para el Desarrollo en el contexto posCOVID-19**, fue impartida por el Dr. Thierry Maire. El objetivo de la conferencia fue retomar el origen de las Alianzas Público Privadas (APP), entender qué ha funcionado y que no, y qué lecciones se pueden aprender de esta trayectoria para mejorar las APP a futuro.

Una Alianza Público-Privada es un contrato de larga duración entre un ente público (la autoridad contratante) y un ente privado (el socio privado), para proveer un servicio o bien público existente o nuevo, bajo el cual el ente privado carga con la responsabilidad de ciertos riesgos significativos y del manejo del proyecto, y donde los pagos al privado se realizan en función de la eficacia del bien o servicio.

Las APP no son algo nuevo, son el resultado de fallas o problemas que han afrontado algunos Estados, pero más importante aún, las APP modernas o contemporáneas, las cuales surgen alrededor de los años 60, son el producto de un giro ideológico hacia lo que se denomina en economía como neoliberalismo y en política como la derecha. De este cambio se da una inclinación hacia el mercado, y el Estado es percibido como incapaz de financiar y proveer de todos los bienes y servicios públicos necesarios a su población.

Sin embargo, en el transcurso de los últimos 40 a 50 años, se puede observar que tanto gobiernos de derecha como de izquierda han implementado APP, por lo que el sesgo ideológico inicial ha sufrido cambios. Además, la validez de las APP se extendió más allá de su origen meramente ideológico cuando, luego de haber surgido en países ricos, su implementación se extendió a países en vía de desarrollo, entendiendo a las APP como una herramienta para alcanzar el desarrollo.

El Dr. Thierry Maire define a las APP de la siguiente manera: Una Alianza Público-Privada es un contrato de larga duración entre un ente público (la autoridad contratante) y un ente privado (el socio privado), para proveer un servicio o bien público existente o nuevo, bajo el cual el ente privado carga con la responsabilidad de ciertos riesgos significativos y del manejo del proyecto, y donde los pagos al privado se realizan en función de la eficacia del bien o servicio.

Describir a las APP, desde una definición jurídica, como un contrato de larga duración permite entenderlas como algo con una gran variedad de posibilidades de contratación. No existe un tipo universal de APP, hay una diversidad de opciones de contrato. Esta definición recalca la importancia de preguntarnos siempre qué tipo de APP se quiere diseñar e implementar, qué configuración y opciones de esa gran diversidad se tomarán en cuenta, qué es lo que el gobierno quiere otorgar al privado, etc. Por otro lado, también es importante considerar qué mecanismos jurídicos se deben implementar dentro del contrato para resolver las posibles (y casi inevitables) disputas entre actores.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que constituyen la estructura típica de un APP se pueden resaltar los siguientes: (1) autoridades contratantes, (2) el socio privado, (3) los financistas, (4) los accionistas, (5) contratista de construcción y (6) contratista de operación y mantenimiento. Esta estructura se construye de acuerdo a las necesidades presentes y los objetivos planteados. Además, todas estas partes contratantes juegan su papel pero son a la vez elementos de riesgo, puede suceder, por ejemplo, que el socio privado no cumpla en totalidad con su responsabilidad, o que los accionistas no aporten la cantidad de capital acordado, lo que resultaría en un retraso en la obra.

En las APP existen tres sectores que deberían idealmente de interrelacionarse de manera casi perfecta: **el gobierno, el sector privado y los usuarios**. Sin embargo, en la práctica, las relaciones entre estos tres actores se asemejan a una montaña rusa con interacciones complejas y que no siguen un curso perfectamente trazado. Por otro lado, dentro de los principales actores multilaterales que existen se pueden mencionar: el Banco Mundial (WBG), IFC (*International Financing Corporation*), MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*), PPIAF (*Public Private Infrastructure Advisory Facility*), la Unión Europea, Bancos Regionales de Desarrollo (BID, etc.) y ONGs.

Para ilustrar un ejemplo de una APP exitosa, el Dr. Maire presentó el caso del abastecimiento de energía eléctrica en Ecuador. Debido a fallas tanto técnicas como no técnicas se estaba

Los tres argumentos principales a favor de las APP son: mejor costo, mejor prestación y más beneficios. Sin embargo, también existen factores que ponen en jaque estos argumentos, como lo pueden ser los sobrecostos, la concentración de mercado, la planificación deficiente, etc. La falta de transparencia es también un factor de riesgo significativo que se agrava cuando los contratos y los términos no son detallados y precisos.

presentando un altísimo porcentaje de pérdida de energía eléctrica en el país. Sin embargo, luego de la implementación de la APP PLANREP, ejecutada entre 2005 y 2006, se obtuvo una disminución drástica de las pérdidas de energía eléctrica ligadas a fallas no técnicas, como el incumplimiento de pagos, el robo de energía, etc. Como resultado se dio una mejora significativa del abastecimiento de luz en Ecuador.

No es posible razonar sobre un modelo homogéneo de APP para todos los países, ya que las necesidades y capacidades socioeconómicas, jurídicas y políticas de cada región son distintas. Los países centroamericanos se caracterizan por tener una falta de capacidad de asesoría, donde el Estado de derecho no siempre es garantizado, con problemas de transparencia y corrupción, falta de acceso a mercados de capital, etc. Son países en los que el Estado muchas veces no puede cumplir o lo hace de una manera deficiente, y es precisamente dentro de estos contextos que las APP resultan instrumentos imprescindibles para el desarrollo.

Sin embargo, para que las APP funcionen, es necesario capacitar a más gente para que sepan qué son. Para mejorar la implementación y el funcionamiento de las APP es necesario aprender de los errores ya cometidos. Además, el Dr. Maire menciona que en el contexto posCOVID-19 se afrontarán nuevos retos que podrán en jaque a muchos proyectos debido a la falta de financiación. Por lo tanto, será necesario innovar y encontrar nuevas formas de financiar e implementar APP, como lo podrían ser por ejemplo, nuevas políticas de descentralización (trasferencia del poder del Estado a entes locales) que permitan reforzar las capacidades de las municipalidades.

II. CONFERENCIA: PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE GUATEMALA

En esta conferencia el Ministro de Economía, Antonio Malouf, presentó el Plan de Recuperación Económica de Guatemala, el cual aborda distintos ejes que buscan contribuir a la recuperación económica del país en el contexto posCOVID-19. La conferencia consistió de dos partes principales: la presentación del Plan y una sección de preguntas del público.

A. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE GUATEMALA:

El Plan de Recuperación Económica de Guatemala fue el producto de la recopilación de los siguientes elementos:

- 1 Indicadores económicos que reflejan los efectos de la pandemia.
- 2 Las principales percepciones de líderes y representantes de diversos sectores productivos.
- 3 Planes y políticas implementadas por otros países.
- 4 El seguimiento a proyectos y actividades que ya se están implementando e impulsando en los sectores público y privado.

El Plan consiste de: tres ejes estratégicos y tres ejes transversales, 10 líneas de acción y más de 50 actividades focalizadas en la reactivación.

Los tres ejes estratégicos van relacionados con las 10 líneas de acción, ambos elementos son los siguientes:

1

RECUPERAR Y GENERAR NUEVOS EMPLEOS

- a. Generar y promover protocolos de bioseguridad para operar
- b. Facilitar el acceso a instrumentos financieros
- c. Flexibilizar y otorgar mayor seguridad en el mercado laboral
- d. Fortalecer cadenas de valor de alta capacidad de empleo

2

ATRAER MÁS INVERSIONES ESTRATÉGICAS

- a. Crear un marco legal favorable a la inversión e identificar proyectos de infraestructura productiva del país
- b. Atraer inversiones para la relocalización
- c. Mejorar el clima de negocios

3

FOMENTAR EL CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS GUATEMALTECOS (A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y MUNDIAL)

- a. Estimular la demanda
- b. Identificar nuevas oportunidades en el comercio exterior
- c. Promover la recuperación de la confianza en el consumo

Los tres ejes transversales son:

1

SALUD Y SEGURIDAD OCUPACIONAL

Toda actividad productiva se desarrolla anteponiendo la salud y seguridad en las personas, tomando medidas como distanciamiento físico, uso de mascarillas, etc. Con el objetivo de mantener la actividad productiva y económica activa y no tener que volver a cerrar.

2

INNOVACIÓN

Reinvención de los procesos productivos aumentando el valor agregado mediante el uso de nuevas y mejores las tecnologías por medio de la colaboración entre el sector público, el sector privado y la academia.

3

SOSTENIBILIDAD

Se puede acceder al documento completo del **Plan de Recuperación Económica de Guatemala** por medio de la página web del Ministerio de Economía: www.mineco.gob.gt

B. PREGUNTAS DEL PÚBLICO

De la discusión que se tuvo de acuerdo a las preguntas planteadas por parte del público para el Ministro Malouf se pueden rescatar los siguientes puntos:

- 1. Respecto al segundo eje estratégico: Atraer más inversiones estratégicas, ¿cómo se abordará esto sabiendo que, debido a la pandemia, la economía global (y no solo la de Guatemala) se encuentra atravesando momentos difíciles?**
 - a. Los países actualmente están buscando comprar sus productos en mercados que les queden más cerca (*nearshoring*). Debido al evento disruptivo que representó la pandemia, en el cual se rompieron múltiples cadenas de servicio, Guatemala al ser un país que está más cerca del consumidor, puede convertirse en un actor importante. El objetivo es ser un país atractivo para la inversión del capital de las empresas, ofrecerles el mejor servicio posible a los inversionistas.

- 2. Respecto a cómo se contribuirá a alcanzar la sostenibilidad ambiental:**
 - a. Se trabajará en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
 - b. Se invertirá en tecnología para mejorar los cultivos y el rendimiento de la tierra.
 - c. Se debe financiar apoyo a agricultores para que no cultiven en la ladera para permitir que se restablezca la tierra.

- 3. Respecto a qué se hará para contribuir a la sostenibilidad financiera de la deuda pública:**
 - a. El endeudamiento público es bastante bajo cuando se le compara con el PIB del país. Por lo tanto, si nosotros logramos aumentar el PIB el porcentaje de deuda será aún menor. Si se logra incrementar el PIB a los niveles que se debe de estar incrementando podríamos salir en 6 o 7 años de las deudas. Lo importante es utilizar bien el dinero para que esa deuda se transforme en mejor educación y mejores ingresos para la población guatemalteca; esto nos permitirá tener una plataforma de una clase media que va a poder pagar impuestos.

- b. El dinero este año (2020) se utilizó para apoyar a la población durante la pandemia por medio del Bono Familia, por ejemplo. Sin embargo, para el 2021 el dinero se utilizará para crear obra y proporcionar becas de capacitación, con el objetivo de invertir en el país para convertir a Guatemala en un destino atractivo para la inversión. La deuda que adquirimos es una deuda sana, ya que se utilizará para vender a Guatemala como un país atractivo, lo que permitirá que con el tiempo la deuda se pague sola.

4. Respecto a qué medidas se tomarán desde el MINECO para fortalecer la inclusión de mujeres en el mercado laboral asegurando al mismo tiempo que las cadenas de cuidado (niños, personas con discapacidad, personas mayores, etc.) estén establecidas:

- a. No tenemos aún un Estado tan fuerte económicamente como para que los cuidados sean asumidos por el Estado. Sin embargo, desde el MINECO reiteramos nuestro compromiso en torno a poder garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades, ya que sus capacidades no están determinadas por el género.
- b. Es importante también apoyar la flexibilidad laboral para que cuando se necesite brindar estos cuidados las personas lo puedan hacer sin tener que sacrificar su trabajo.

5. Respecto a cómo planea el MINECO territorializar sus medidas para generar e implementar estrategias con más pertinencia territorial y cultural:

- a. Se está buscando crear siete sedes nuevas en distintas regiones del país. El objetivo es contar con sedes regionales y que en cada una de ellas se cuente con el apoyo respectivo del MINECO en todos los ámbitos, desde aspectos como la DIACO hasta el sector MYPIME.
- b. Se trata constantemente de llegar a distintos lugares del país para escuchar personalmente sus necesidades y nosotros expresar claramente nuestras capacidades.
- c. También es importante contar con presencia en las regiones fronterizas para fortalecer el comercio exterior.

II. FORO: LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN POSCOVID-19

Tomando en cuenta la coyuntura del país y los retos y desafíos que plantea el contexto posCOVID-19 se buscó por medio de este foro discutir las Alianzas Público-Privadas como herramientas que pueden contribuir a la recuperación económica, social y al desarrollo del país luego de la crisis. En el foro participaron cinco expertos de diversas instituciones:

- **Sabino Escobedo**, gerente del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- **Carmen Salguero**, coordinadora del área de salud en la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)
- **Elías Ahuat**, director de país para IMPAQ International
- **Pablo Blanco**, Viceministro de Previsión Social y Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- **Benjamín Leiva**, investigador del Observatorio Económico Sostenible de la UVG

A continuación se presentan las reflexiones y aportes principales que cada experto realizó durante el foro.

A. SABINO ESCOBEDO:

VALORACIÓN DE LAS APP EN GUATEMALA

Desde el BCIE se han podido identificar, dentro del portafolio de proyectos de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica (ANADIE), siete iniciativas clave de APP en Guatemala. Algunas de estas son: la autopista Escuintla-Puerto Quetzal, el proyecto Metro Red, tren urbano de superficie de pasajeros de ruta corta, y el proyecto Puerto Intermodal de Tecún Umán, para el cual se está realizando la primera fase de la interconexión ferroviaria entre Guatemala y México. Este último proyecto forma parte de una estrategia que tiene el BCIE a nivel regional, la cual busca implementar distintos proyectos de gran envergadura de infraestructura para el desarrollo e integración económica de la región. Para el BCIE es prioritario abordar proyectos de esta naturaleza, y se está en la mejor disponibilidad de asignar recursos al gobierno de Guatemala para poder implementar este componente del corredor ferroviario de Centroamérica.

BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA QUE LAS APP SEAN PARTE DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN UNA COYUNTURA POSCOVID-19

Desde el BCIE en marzo, una vez declarada la pandemia, se ejecutó un programa de emergencia de apoyo a los países ante los efectos que iba a causar el COVID-19, con el objetivo de poder reactivar la economía de todos los países. Este programa está enfocado apoyar tanto a MIPYMES, que son el corazón que mueve las economías de muchos países, como a iniciativas que puedan ayudar a los gobiernos a reactivar la economía y sobre todo a mantener el empleo. Este es un punto clave que se debe tomar en cuenta para que las APP tengan un rol importante en la reactivación económica de los países.

Por otro lado, también es importante apoyar todo el abanico de opciones de APP y no solamente los proyectos grandes o más complejos; los proyectos a pequeña escala también resultan valiosos. Por ejemplo, proyectos de Management Contract, contratos a nivel de municipalidades, pueden resultar efectivos. Además, algunos factores clave a considerar para la implementación de un proyecto de APP exitoso son: que exista voluntad política, que el Estado y los funcionarios estén comprometidos con la solución y convencidos de que un esquema de APP puede ser una solución para dar mejores servicios a la población, y que exista disponibilidad e interés tanto de la entidad pública como del sector privado. Una herramienta que puede facilitar el contar con estos factores clave es contar con un marco legal claro.

ACTORES Y COORDINACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP

Un factor clave con el que deben de contar todos los proyectos es un análisis de las obligaciones fiscales que eventualmente representará un proyecto de APP. Además, es fundamental que se tenga una relación directa con el Ministerio de Finanzas o de Hacienda.

REFLEXIÓN FINAL

Se pueden resaltar tres puntos clave. Primero, es muy importante la voluntad política. Segundo, es elemental el poder contar con una ley que apoye, proteja y de seguridad a los inversionistas que estén interesados en ejecutar los proyectos. Por último, los proyectos de APP que han tenido mayor impacto de desarrollo y de crecimiento económico en distintos países en el mundo, son aquellos que han sido parte de un programa o un plan maestro de inversiones de un sector específico con necesidades identificadas y priorizadas.

B. CARMEN SALGUERO

VALORACIÓN DE LAS APP EN GUATEMALA

Existe una tendencia en Guatemala a asociar las APP con una privatización de los bienes públicos del Estado. Por lo tanto, es necesario encontrar maneras inteligentes y audaces de generar una comunicación estratégica, audaz y asertiva sobre los proyectos de APP en el país, aprovechando los medios de la era digital.

BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA QUE LAS APP SEAN PARTE DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN UNA COYUNTURA POSCOVID-19

La pandemia reveló que se debe de realizar una revisión del modelo de prestación de servicios de salud y de protección social. Por lo tanto, es necesario implementar en Guatemala APP enfocadas en el ámbito social, y no solamente en proyectos de infraestructura; para ser un país productivo debemos invertir fuertemente en la parte social. Además, se debe contar con planes concretos por parte del gobierno, que tengan planteamientos generales para la recuperación posCOVID-19, ya que cualquier APP que se proponga debe de enmarcarse de acuerdo a las prioridades y pautas del gobierno.

ACTORES Y COORDINACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP

Una de las precondiciones o *enabling conditions* que ayudan a generar condiciones adecuadas para lanzar un proyecto de APP es la participación ciudadana. La agenda prioritaria del gobierno debe de ir acompañada de un proceso de socialización desde el territorio y la población. La certeza jurídica no es solo un tema judicial, también tiene que ver con pertinencia cultural. Debe de haber un proceso participativo en que las poblaciones participen del proceso de desarrollo, diseño y gestión de las APP.

REFLEXIÓN FINAL

Es absolutamente necesario realizar una revisión a la Ley de APP. Y esta debe abordar las prioridades de inversión en APP para la parte social, en especial del fortalecimiento de la infraestructura de servicios de salud pública. Se debe priorizar a los actores centrales del desarrollo: las personas, el pueblo de Guatemala (no las carreteras o las empresas).

C. ELÍAS AHUAT

VALORACIÓN DE LAS APP EN GUATEMALA

El tema de las instituciones es un tema fundamental. Para ejecutar APP es necesario tener un marco legal sólido, que transmita confianza y que no se preste a casos de corrupción. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo establecen precisamente a la buena gobernanza, la transparencia y la sustentabilidad como los tres puntos fundamentales para las APP. Es necesario fortalecer esta parte en Guatemala. Por otro lado, el sector privado como principal promotor de innovación constante resulta valioso, ya que necesitamos innovar y hacer uso de la tecnología para ser más eficientes y generar proyectos más ágiles y más competitivos.

BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA QUE LAS APP SEAN PARTE DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN UNA COYUNTURA POSCOVID-19

Es de suma importancia contar con instituciones sólidas, que tengan reglas y condiciones claras. También es necesario hacer un replanteamiento o una reflexión sobre el modelo de desarrollo que tenemos actualmente, necesitamos generar economías más resilientes.

ACTORES Y COORDINACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP

Los bancos multilaterales de inversión están jugando un rol estratégico muy fuerte ante la pandemia, y muchos de estos bancos han sido los protagonistas de las APP en diferentes países. Guatemala tiene un potencial increíble y pensar en una integración regional es fundamental, puede resultar valioso vernos con el potencial de establecer alianzas a nivel centroamericano.

REFLEXIÓN FINAL

Es importante considerar cómo se alinean estos proyectos a una agenda de desarrollo sostenible y también cómo estas APP posicionan a la población como el beneficiario central de estos proyectos. Es sumamente importante también reducir la especulación por medio de un fortalecimiento institucional y la implementación de un marco legal que garantice la transparencia. Además, es necesario evaluar el nivel de deuda pública.

D. PABLO BLANCO

VALORACIÓN DE LAS APP EN GUATEMALA

La definición de APP para el caso de Guatemala, desde su propia creación de la Ley, se restringe básicamente a una cuestión de infraestructura, por lo que se queda ausente el tema de prestación de servicios. Además, cuatro de las siete iniciativas de APP planteadas en el portafolio de proyectos de la ANADIE son proyectos que se desarrollarán en el área metropolitana del país. Por lo tanto, surge la necesidad de balancear los proyectos para que el mejoramiento de infraestructura esté presente a nivel de todo el país. También es necesario el fortalecimiento del programa y la Ley de APP. Por ejemplo, es necesario la incorporación de una ley de quiebras. Por otro lado, resultaría importante la creación de una Institución Contratante del Estado (ICE) por parte del Ejecutivo, para que actué como un interlocutor ante el socio privado.

BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA QUE LAS APP SEAN PARTE DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN UNA COYUNTURA POSCOVID-19

En tiempos posCOVID-19 pensar en el impacto que las APP puedan tener en reactivar la economía y el empleo va a depender mucho del tipo de proyecto y de la actividad en la cual se quiera enmarcar los proyectos de APP. Sin embargo, sí es importante reconocer el efecto catalizador que las APP tendrán en la economía, ya que factores como los niveles de flujo de recursos permitirán que la economía se reactive.

ACTORES Y COORDINACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP

Es fundamental recobrar la confianza y generar de nuevo certeza jurídica. Además, es importante pensar en los actores nacionales, dentro de los cuales de nuevo resulta importante la Institución Contratante del Estado. Estos actores pueden ser una municipalidad, un ministerio o cualquier otro sector, sin embargo, siempre hay que tomar muy en cuenta la sostenibilidad financiera de estos.

REFLEXIÓN FINAL

Tiene que reconfigurarse el modelo de la Ley de APP y su reglamento. Por ejemplo, actualmente se plantea que solamente el 1% del proyecto debería dedicarse a la responsabilidad social. Por lo tanto, resulta necesario reflexionar entorno a lo que realmente significa el obtener una licencia social para operar. Sería increíblemente útil que se pudieran incorporar buenas prácticas y estándares al reglamento.

E. BENJAMÍN LEIVA

VALORACIÓN DE LAS APP EN GUATEMALA

En Guatemala estamos recién empezando a poner las vigas y a dar los primeros pasos en esta forma de generar infraestructura por medio de APP. Por lo tanto, resultaría valioso guiarnos por los ejemplos de proyectos de APP que han sido de éxito, así como de los que dejaron mucho que desear.

BUENAS PRÁCTICAS Y ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA QUE LAS APP SEAN PARTE DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN UNA COYUNTURA POSCOVID-19

Es muy importante recordar, en especial en el contexto del COVID-19, que las APP no logran realmente liberar recursos públicos; existe una ilusión fiscal que se ha reconocido en la literatura. Además, debido a que lo que nos provee realmente la APP no es un descomprimiento de la restricción presupuestaria pública, el foco debe de estar en la eficiencia, en cómo el diseño de los contratos bajo APP genera mejores incentivos en el ciclo de vida de la operación del proyecto. También es importante recordar que el principal talón de Aquiles de las APP son las renegociaciones, las cuales terminan haciendo que los proyectos sean mucho más caros de lo que inicialmente se previa y también desprestigiando el proyecto.

ACTORES Y COORDINACIONES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE APP

Continuando con el punto de que el beneficio social de las APP tiene que ver con las mejoras de eficiencia, es decir con cómo el diseño de proyecto y del contrato puede ser superior a una provisión tradicional, resultan fundamentales dos factores: que las APP sean localmente relevantes y que cuenten con una licencia social de operación, e implementar un buen diseño de contratos, que permita evitar caer en problemas.

REFLEXIÓN FINAL

Es importante reconocer que hay una enorme experiencia de APP en la región y en el mundo, sabemos dónde están los problemas, sabemos qué cosas funcionan bien. Entonces, aprovecharnos de esto es un buen primer paso. Todos estos aportes e *insights* con los que ya contamos resultan clave para el proceso de revisión de la Ley de APP. Además, es importante recordar que, aunque haya urgencias gigantes que empujan a acelerar el proceso, es mejor ir paso a paso. Es mejor comenzar con proyectos menos complejos para poder comenzar teniendo proyectos exitosos, ya que cuando ya se cuenta con proyectos que funcionan bien es mucho más fácil poder avanzar.

III. FORO: PROPUESTAS DE POLÍTICA MIGRATORIA EN EL CONTEXTO POSCOVID-19

En este foro se trató de abordar la condición de la migración durante y después de pandemia ya que el COVID-19 no ha impedido que los migrantes continúen buscando condiciones de vida más dignas y oportunidades que se les niegan desde sus territorios de origen. Se tomó en cuenta, además, la reciente postura del gobierno de Guatemala de contener, desintegrar y retornar a las caravanas de migrantes centroamericanos. Se contó con la participación de los siguientes tres expertos para reflexionar sobre estos factores y sobre las políticas migratorias en el contexto posCOVID-19:

- **Julia González**, coordinadora ejecutiva de la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala
- **Soleil Gómez**, American Friends Service Committee
- **Danilo Rivera**, Asociación de Investigación y Estudios Sociales

A continuación se presentan las reflexiones y aportes principales que cada experto realizó durante el foro.

A. JULIA GONZÁLEZ

SITUACIÓN Y CONDICIONES ACTUALES DE LA MIGRACIÓN

Las problemáticas que afrontan las personas migrantes en este contexto de pandemia son diversas. Hay que considerar a las personas en tránsito, así como también a los guatemaltecos que se encuentran en otros Estados. Sin embargo, una de las principales preocupaciones es que Guatemala se está convirtiendo en un país que expulsa migrantes, se está convirtiendo en la nueva frontera sur de Estados Unidos.

Como se demostró en la caravana de alrededor de 4 mil migrantes que ingresó a Guatemala el 1 de octubre, y la cual se desintegró estando en país, el gobierno de Guatemala ha asumido una posición de expulsión y contención de los migrantes centroamericanos. Existe información, además, de que estando cerca de México, en el departamento de Petén, los migrantes fueron interceptados por fuerzas de seguridad, principalmente del Ejército guatemalteco. También resultan alarmantes los reportes que indican que elementos de inmigración de Es-

tados Unidos participaron de la detención y promoción de la contención en el territorio guatemalteco.

La coyuntura actual de la pandemia agrava la situación de vulnerabilidad de los migrantes, en especial porque la sociedad civil se ha encontrado con dificultad y casi imposibilidad de hacer las acciones de atención y protección que originalmente debería de realizar el Estado. Los migrantes han tenido que transitar solos y en un Estado que ha aprovechado la pandemia como excusa para realizar acciones de contención, criminalización y estigmatización de la población migrante. También es preocupante que dentro del protocolo de atención se platee la figura del informante comunitario, con la que se presume que sean las propias poblaciones las que vigilen y denuncien a los migrantes que entran al país, esto amenaza con quebrantar la solidaridad.

EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La pandemia ha evidenciado todos los problemas estructurales, las violaciones a los derechos humanos, y las situaciones de máxima vulnerabilidad a las que están expuestas las personas al retornar a sus propias comunidades. Guatemala es un país que expulsa, que fuerza a las personas a migrar porque no tienen ninguna garantía de vida digna. Es importante también, considerar la temporalidad en la que un migrante ha estado afuera del país antes de regresar, ya que cuando han vivido por mucho tiempo afuera los impactos económicos y sociales serán más significativos. Además, debido al COVID-19 los migrantes son vistos con temor, se ha criminalizado aún más a los migrantes deportados debido al virus. Es necesario recordar también que las mujeres, niñas, adolescentes y miembros de la comunidad LGBTIQ afrontan situaciones de riesgos y vulnerabilidad aún mayores.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO POSCOVID-19

En Guatemala contamos con una legislación en materia migratoria: la Ley de Migración, y esta Ley nos da un marco de referencia importante sobre cómo se podrían realmente garantizar los derechos de la población migrante considerando que Guatemala es un país de origen, tránsito, destino y retorno. Sin embargo, aunque esta Ley entró en vigencia en el 2016, no se ha implementado ni se le ha dado seguimiento realmente. Por otro lado, figuras importantes como el Consejo de Atención y Protección no se ha reunido en ninguna ocasión este año. Es muy preocupante también la falta excesiva de coordinación interinstitucional, así como coordinación al interior de las mismas instituciones, para brindar atención a los migrantes.

Es importante, además, recordar algunos de los principios que el Código de Migración establece para una política migratoria. Entre ellos están el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, la garantía del derecho a migrar, el derecho a las diferentes categorías complementarias de la migración, la exclusiva competencia de algunas autoridades para hacer acciones puntuales que garanticen los derechos de las poblaciones migrantes, y que el Estado debe preservar a toda persona sin importar la nacionalidad ni la condición migratoria en la que esta se encuentre dentro del territorio nacional.

B. SOLEIL GÓMEZ

SITUACIÓN Y CONDICIONES ACTUALES DE LAS MIGRACIONES

El flujo masivo de migración está definitivamente determinado por las violencias y opresiones estructurales derivadas del colonialismo, del capitalismo y del patriarcado; sin embargo, derivado de las acciones que ha tomado el Estado de Guatemala recientemente, también se podría agregar el elemento del militarismo. Es importante mencionar estas opresiones para poder comprender la expulsión, contención y detención de los flujos migratorios. La pandemia solamente agudizó la expulsión de los países de la región, ya que estas causas y crisis ya se encontraban establecidas, no son nuevas, pero el COVID-19 las agravó.

Durante esta pandemia también se ha estado utilizando la herramienta clásica del miedo: el miedo de posicionar en el imaginario colectivo el riesgo que representa el otro (migrante). Este contexto también contribuyó a legitimar la securitización, en la cual se entiende al migrante como el enemigo interno. Además, se ha implementado una forma de control social a través de la militarización. Por otro lado, es importante mencionar que el coyotaje tuvo un cambio, debido a que ya no se está utilizando para llegar a Estados Unidos sino para regresar a casa. También hay que recordar que los primeros vuelos de deportaciones de migrantes mostraron una gran precariedad en los protocolos de salud de Estados Unidos y también de la recepción, se trataban a las deportaciones como una cuestión de expulsar el virus sin importar a dónde ni en qué condiciones.

EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Para entender estos efectos es importante considerar la pregunta de cuál es el migrante permitido, qué vidas son merecedoras en este sistema. Aquí entra en juego de nuevo el elemento del imaginario del enemigo interno, el cual en la pandemia se ha visto reforzado por el mie-

do al virus y al posible riesgo que puede representar una persona externa en mi contexto, un miedo que es alimentado por una parte colectiva y social con una intencionalidad de control social. Sin embargo, cuando se les considera a los migrantes como héroes y heroínas cuando mandan remesas, pero como portadores del virus cuando regresan, volvemos a la pregunta de qué migrante es permitido; desde esta lógica el migrante vale solamente a partir de lo que puede producir y significar económicamente.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO POSCOVID-19

Es importante recordar que la migración va a seguir ocurriendo si realmente no generamos condiciones dignas para las personas en su territorio de origen. Sin embargo, para poder alcanzar este desarrollo local, es fundamental el involucramiento de la sociedad civil desde una ciudadanía comprometida. Es necesario entender que el problema es el sistema en el que estamos inmersos, entonces cuando se crea legislación de cierta manera se está legitimando este sistema, pero si se logra trascender de eso se podría llegar a más porque es desgastante también para sociedad civil tomar el ritmo del Estado, porque el Estado está hecho para desgastarnos. Además, al momento de plantear la política migratoria es primordial que se escuche y que sea representativa a la realidad tanto de las personas y colectivos que han acompañado a los migrantes como de las personas beneficiarias. También puede resultar valioso recordar algunas de las legislaturas existentes, como lo son el Tarifario de Servicios Migratorios, el reglamento del Estatuto de Refugiados, el reglamento del Instituto General de Migración, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, entre otros. Además, se debe no solo revisar sino también llevar una auditoría social sobre el Acuerdo Regional del CA-4.

C. DANILO RIVERA

SITUACIÓN Y CONDICIONES ACTUALES DE LAS MIGRACIONES

Se debe reconocer que las migraciones siguieron. Además, aunque se generaron protocolos estos no se hicieron desde la perspectiva migratoria, fueron protocolos con una perspectiva sanitaria, implementados por el Ministerio de Salud Pública para la identificación y detención de personas con COVID19 y el traslado posterior de estas al Hospital de Villa Nueva o al Parque de la Industria. También, el caso de las dos personas deportadas que huyeron de un centro asistencial actuó como un detonante para la criminalización, estigmatización y miedo hacia las personas migrantes retornadas. Respecto al nivel de personas retornadas a Guatemala, las deportaciones de migrantes no pararon en ningún mes.

Es importante recalcar además las situaciones de precariedad en las que se llevaron a cabo los procesos de deportaciones, la violación del derecho a la comunicación, la poca capacidad de actuación de los Consulados en las estaciones migratorias en México y en Estados Unidos, la separación de familias y la no repatriación de guatemaltecos fallecidos por COVID-19. Resulta relevante también recordar que el Código de Migración de Guatemala reconoce el derecho a migrar, sin embargo, no se cumplió con esto, ya que hubo migrantes deportados y la deportación es una figura que no existe en el Código. Además, hay que mencionar también la carta del Senado de Estados Unidos en donde se reconoce la participación del *Homeland Security* en el traslado de las personas migrantes de origen hondureño a su frontera, la cual es una clara evidencia de la perspectiva de securitización y cierre de fronteras. También es importante considerar y reconocer las razones estructurales de opresión antes de dejarnos llevar por ideas de criminalización de los migrantes, ya que estas contribuyen a opacar el derecho a migrar.

EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La pandemia está causando una contracción económica, es decir, una reducción general de los bienes y servicios en el mercado. En ese sentido, ha tenido impactos no solo en estos sectores sino también a nivel de la empleabilidad, se ha dado un crecimiento de la población desempleada y de la economía informal. Derivado de esta situación se están dando envíos de remesas de las familias para apoyar a sus familiares en Estados Unidos, para poder apoyarlos con el desempleo y sobre todo con el acceso a los servicios de salud.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO POSCOVID-19

Tomando en cuenta las vulnerabilidades que agravó la pandemia tenemos que estar preparados para que las caravanas de migrantes se multipliquen en el futuro. Guatemala seguirá siendo un espacio de tránsito de las personas y está muy clara la aspiración del Código de Migración de cumplir con un trato digno y reconocer a las personas migrantes como sujetos de derecho. Sin embargo, hace falta que se pueda ir reglamentando y generando las condiciones vinculadas a la atención y protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes; más allá de la política migratoria es primordial el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derecho. También es necesario poder generar condiciones de desarrollo a nivel comunitario, en especial de las poblaciones más vulnerables, oprimidas e invisibilizadas. En el presupuesto para el próximo año ni si quiera se puede identificar algún renglón presupuestario para el Instituto Guatemalteco de Migración.

IV. CONFERENCIA: GOBERNANZA REGIONAL POSCOVID-19

La conferencia **Gobernanza regional posCOVID-19** fue impartida por el Doctor en Sociología, Benjamin Moallic, quien actualmente es investigador del CEMCA en México. El objetivo de la conferencia fue analizar en qué medida las respuestas de los países centroamericanos han abordado la crisis provocada por la pandemia de SARS-CoV-2 y cuáles son los retos y oportunidades dejados para una Centroamérica posCOVID-19. Debido a la experiencia y amplio conocimiento del Dr. Moallic sobre la coyuntura política y social de El Salvador, el análisis se realizó partiendo del caso de este país, sin embargo, como evidenció la conferencia, el caso de El Salvador evidencia de manera muy clara los desafíos comunes y vulnerabilidades compartidas de la región centroamericana.

Aunque estas medidas desaceleraron la introducción y expansión del COVID-19 en el territorio salvadoreño no lo detuvieron por completo, y el país, junto con la región centroamericana, afrontan grandes retos como resultado. Además, aunque actualmente el gobierno anunció la reapertura de las fronteras y el levantamiento graduado de las restricciones sanitarias, la “nueva normalidad salvadoreña” está plagada de incertidumbres que despertaron la crisis y su gestión.

El Salvador fue el primer país de la región centroamericana en haber tomado medidas de protección contra la propagación del COVID-19. Al inicio, la gestión salvadoreña se destacó por su anticipación. El 22 de enero se comenzaron a acatar los protocolos de vigilancia epidemiológica aconsejados por la OMS y se implementaron controles sanitarios estrictos. Para el 11 de marzo, cuando ya empiezan los primeros casos en la región y aún sin casos confirmados de COVID-19 en el país, el presidente Nayib Bukele decretó un estado de emergencia nacional. El 21 de marzo, ya confirmados los primeros casos en el territorio, el presidente decretó una cuarentena nacional obligatoria y el cese de toda actividad no vital por un periodo de 30 días que se acompañarían con la entrega de un subsidio de 300 dólares destinados a 1.5 millones de hogares considerados vulnerables o afectados por el paro laboral obligatorio, lo cual equivale aproximadamente al 75% de la población salvadoreña.

Una de estas incertidumbres es sin duda la capacidad de recuperación económica del país. El Banco Interamericano de Desarrollo estimaba que El Salvador destinó más o menos un equivalente del 8% de su PIB en la gestión de la crisis, es decir un poco más 3 mil millones de dólares. Estos fondos han sido ocupados no solo en la distribución de bonos económicos y de paquetes alimenticios sino también en la modernización de varios sectores de la administración. Sin embargo, hasta el momento ni la Asamblea ni la prensa han tenido acceso a un informe exhaustivo del destino y utilización de estos fondos, por lo que se evidencia una falta de transparencia.

El endeudamiento del país es sumamente preocupante. Del 2008 al 2019 la deuda del país pasó del 55% del PIB a más del 70%, es decir que es sobre la base de un endeudamiento fuerte que el presidente Bukele lanzó su programa para enfrentar la crisis y lanzar sus programas políticos. Actualmente El Salvador se encuentra a más de 3 mil millones de endeudamiento efectivo, con una parte en el mercado internacional a largo plazo, y otra parte, casi otra mitad, en bancos nacionales a corto plazo; la idea del gobierno es reembolsar esta mitad de préstamos a corto plazo por préstamos a largo plazo colocados sobre el mercado internacional. Sin embargo, el problema es que esta política de endeudamiento creciente ha degradado seriamente las capacidades de colocación de préstamos del Estado salvadoreño en mercados internacionales. Se estima que el país cerrará el año con un endeudamiento de más del 80% de su PIB.

Este panorama no le deja más opciones al presidente que seguir endeudando al país hasta alcanzar un punto de no retorno, aumentar los impuestos o recortar los gastos. Sin embargo, debido a la pandemia un aumento de impuestos sobre el IVA y por lo tanto un aumento inevitable de la canasta básica resultaría muy desfavorable. Además, la pandemia también ha evidenciado dos puntos débiles de la economía salvadoreña, que comparten también otros países de la región: un apego hacia un modelo meramente exportador y por lo tanto dependiente de la economía global, y la incapacidad de implementar una reforma fiscal. Esto plantea dos desafíos principales: (1) impulsar una política de planificación económica y de inversión que permita dinamizar un mercado de producción y de consumo auto-centrado, (2) y lanzar una reforma fiscal que permita la generalización de impuestos sobre la renta y el aumento y la reformulación significativa del impuesto sobre el patrimonio, acompañada de una entidad de policía financiera dedicada a la lucha contra la evasión y el fraude fiscal, ya que las fuerzas políticas y élites del país tienen cooptado el Estado y procuran siempre evitar pagar impuestos.

Otra vulnerabilidad y reto por afrontar es la poca capacidad del Estado de alcanzar a la población, es decir de tener una capacidad de identificación y de seguimiento de las personas. Las causas de esta situación son dos principalmente: (1) la falta de identificación de la población vía censos o empadronamientos fiscales o sociales, (2) y el altísimo nivel de la informalidad laboral. La falta de identificación de la población no permite alcanzar con precisión a los beneficiarios metas de los programas de apoyo financiero. Además, aunque la informalidad laboral alcanza alrededor del 70% de la población activa en El Salvador, este ha sido a la vez uno de los sectores privilegiados por los planes del gobierno, por medio, por ejemplo, de financiamiento a emprendimientos informales. En este caso hubiera sido mejor brindar apoyo a más empresas formales para que sus empleados mantuvieran a sus empleos durante la crisis, aunque no estuvieran trabajando, para que pudieran seguir pagando sus impuestos. Por lo tanto, existen dos retos importantes: (1) la creación de un sistema de identificación administrativo único de la población, (2) y la creación de una política voluntaria de formalización del mercado laboral.

Por último, uno de los retos más importantes que reveló la crisis es el riesgo que representa una política con tentación populista para las democracias frágiles de Centroamérica. El presidente Bukele se ha hecho elegir sobre un estilo populista, desde la figura de un líder que está en contra de las élites partidarias, el problema es que sin partido Bukele no tiene mayoría en la Asamblea ya que ha llegado al poder con dos partidos mayoritarios (ARENA y FMLN) que frenan sus políticas. Además, la pandemia ha sido el pretexto perfecto para que el presidente pueda lanzar los programas y políticas que había ambicionado antes para su elección. Bukele ha aprovechado la crisis y la coyuntura para obtener los fondos que necesita para no arriesgarse a verse bloqueado en los próximos años de gestión por los partidos de oposición. Sin embargo, esto representa dos riesgos importantes: (1) que el presidente tenga que caer en corrupción y compra de votos, (2) o que, al no poder llegar a arreglos ilícitos, recurra al autoritarismo para, por medio de la fuerza y amenazas, obtener los votos, como lo hizo cuando envió al Ejército a tomar la Asamblea Legislativa porque los partidos le negaban un préstamo que necesitaba para lanzar sus programas. Además, es importante recalcar que este tipo de confrontación amenaza no solo al poder legislativo sino también a los otros contrapoderes como la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, la prensa, etc.

El caso de El Salvador permite visualizar los desafíos que comparte la región centroamericana: problemas de deuda pública, evasión de impuestos, de corrupción, poderes que amenazan con paralizar el ejecutivo y demás poderes del Estado, etc. A partir de estos retos compartidos se podría plantear entonces una necesidad de integración regional para poder solucionar estos problemas en conjunto, sin embargo, actualmente alcanzar esto resultaría difícil, ya que la tendencia en los últimos años es más bien al repliegue de cada país sobre sí mismo. Además, más que organismos como el SICA o el SIECA, hay dos cosas que resultarían valiosas de considerar: (1) la importancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual hay que reforzar para que sea realmente una entidad que se imponga sobre los Estados, (2) y la otra sería la constitución de una entidad para la lucha contra la corrupción, a través de una comisión regional que no dependa de un solo gobierno, y que también pueda tener un mandato sobre los procesos electorales de los países centroamericanos, para que se pueda garantizar la transparencia de los mismos.

V. FORO DE CIERRE: DESAFÍOS EN POLÍTICA PÚBLICA PARA EL FUTURO POSCOVID-19

El Foro de cierre del VII Congreso de Estudios del Desarrollo buscó abordar los desafíos en materia de políticas públicas para el futuro posCOVID-19. Se contó con la participación de los siguientes cuatro expertos, quienes brindaron distintas reflexiones desde sus propias perspectivas y áreas de experiencia:

- **Ana Isabel Prera**, presidenta de la Fundación Esquipulas para la Paz, Democracia, Desarrollo e Integración
- **Ana Cevallos**, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, área de Acción Política bajo la línea de investigación de políticas fiscales inclusivas y sensibles al género
- **Juan Carlos Carrera**, director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)
- **Benjamin Moallic**, investigador del Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)

A continuación se presentan los aportes principales de cada experto. Además, al final se muestran algunas de las reflexiones principales obtenidas de la sección de preguntas y discusión realiza con el público al final del foro.

A. ANA ISABEL PRERA

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS

Guatemala cuenta con 71 políticas públicas, de las cuales 23 no cuentan con acuerdo de aprobación, es decir que no cuentan con un desarrollo y sobre todo una logística de aplicación estratégica. Además, en Guatemala las políticas públicas son de bajo nivel de sostenibilidad y de poca continuidad, ya que el marco de formulación de estas está vinculado al presupuesto de ingresos y egresos de la nación el cual es anual, lo que hace que las políticas sean de corto plazo. Por lo tanto, es fundamental que las políticas públicas, como acciones de gobierno con objetivo de interés público, surjan de decisiones políticas sustentadas por procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad. Además, el alto nivel de complejidad del país demanda una serie importante de políticas transversales que puedan contribuir a los múltiples retos que afronta el país.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporcionan una orientación importante, cada objetivo cuenta con metas específicas lo cual puede contribuir muchísimo en la formulación y la adaptación de las políticas públicas. También es importante recordar que a partir de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de los países empezó a medirse por el Producto Interno Bruto, sin embargo éste solo mide la riqueza objetiva material. Como consecuencia se cae en un riesgo significativo: no tomar en cuenta las asimetrías, el desarrollo y el bienestar de la población, la distribución y las brechas sociales; no se incluye sobre todo a la persona que es finalmente el sujeto prioritario de toda acción política, social y económica. Por lo tanto, si queremos cambiar nuestro país, también tenemos que cambiar la forma como lo medimos; es vital comenzar a priorizar el desarrollo humano. Además, para lograr cambios también es fundamental la participación ciudadana, es necesario entender y escuchar las necesidades de la ciudadanía, ya que sin la participación ciudadana no se puede tener sostenibilidad.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS, POLÍTICOS Y FINANCIEROS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS

Las políticas públicas deben de ser un compromiso social colectivo en el cual, por medio de alianzas estratégicas, se involucren los diferentes sectores y actores de la sociedad: el sector público y privado, la sociedad, las universidades y los centros de investigación, bancos, comunidad internacional, pensando no solo en apoyo por medio de fondos sino también en la cooperación intelectual y técnica que puedan aportar a la capacidad nacional de saber aplicar, adaptar, desarrollar e implementar las políticas públicas a la realidad del país. Por otro lado, es muy importante que las políticas públicas busquen resolver las causas que generan el problema y no quedarse solo en abordar las consecuencias. Además, para que las políticas públicas sean eficientes deben de contar con los fondos necesarios, sin embargo, en Guatemala no existe un presupuesto que pueda garantizar esto, por lo que es sumamente necesario implementar una reforma fiscal profunda y dejar de incrementar la deuda pública.

B. ANA CEVALLOS

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde una perspectiva ético-política es necesario hacer visible la transversalización de temas como el género y la inclusión, y más allá de solamente hacerlos visibles es importante anclar

esta mirada, hacerla parte de la corriente principal de las leyes, las políticas y las finanzas públicas, porque se tienden a ver como temas aparte. Es necesario contar con políticas diseñadas de tal forma que no tengamos que estar dudando de si cuentan con una perspectiva de género o no. Además, es primordial permear este enfoque ético-político con el enfoque técnico. Un paso básico para avanzar en esta dirección es generar estadísticas desagregadas por sexo, edad y etnia.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

Definitivamente uno de los mecanismos más importantes para mejorar la implementación es que las instituciones conozcan a las personas a quienes estarán dirigidas estas políticas. Contar con información sobre la población beneficiaria permite hacer una vinculación Plan-Presupuesto en aquellos países que tienen un presupuesto basado en resultados. En ICEFI desde el 2018 se ha estado trabajando en la desagregación de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados por sexo, como un paso mínimo para avanzar en esa dirección. Sin embargo, aunque el Ministerio de Finanzas Públicas ha desarrollado una herramienta estadística que permite hacer la desagregación, este avance se ve afectado por el resto de instituciones que administran e implementan los programas ya que estas no generan ni publican la información de forma desagregada. Es fundamental contar con la información de las personas, ya que la transparencia no se mide solamente por medio de un análisis de los aspectos financieros del presupuesto, sino que también por cómo se distribuyen los recursos públicos y a qué población beneficia.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS, POLÍTICOS Y FINANCIEROS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS

Las finanzas públicas son un instrumento que puede permitirnos financiar la sociedad que queremos, pero que actualmente nos está haciendo financiar una sociedad excluyente. En ese sentido si se quiere avanzar hacia una mejor sociedad esto implica que todo el grueso de políticas públicas también debe de avanzar en esta dirección, sino los recursos públicos, que salen del pago de impuestos, continuarán financiando una sociedad excluyente. El gran reto es ese: lograr una sociedad que nos incluya a todos y en la cual el presupuesto público sirva para ello. Además, en el marco de políticas públicas, así como los ministerios deben caminar en la misma dirección, también las políticas públicas lo deben hacer, no puede haber objetivos que se contradicen entre políticas. Finalmente, otro punto importante, sobre todo desde la perspectiva de política fiscal y género, es impulsar políticas género transformativas.

C. JUAN CARLOS CARRERA

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS

Definitivamente todo sistema de servicio civil es fundamental para poder tener una administración pública fortalecida que le permita al Estado ejecutar de manera efectiva las diferentes políticas públicas establecidas. En Guatemala existe un problema de aplicación de la ley y una gran debilidad institucional, existen por ejemplo muchas personas que trabajan para el Estado pero que no tienen la calidad de servidor público, es decir que prestan un servicio, pero no reciben todas las garantías laborales. La perspectiva del servicio civil muchas veces se deja de lado, principalmente porque se comete el error de pensar que hay que modificar la ley, pero más que modificarla hay que procurar cumplirla primero. Afrontar el futuro posCOVID-19 pasa también por fortalecer la administración pública a través del cumplimiento del estado de derecho.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

El fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes es fundamental en todo ámbito. Por ejemplo, a pesar de que existe un mandato constitucional que dicta que debe existir una ley de aguas, esta continúa sin ser emitida. Definitivamente hay que considerar que muchos de los problemas de desarrollo del país se dan precisamente porque el Estado no está cumpliendo con los fines para los cuales está organizado, a pesar de existir toda una normativa que ordena y establece responsabilidades en funciones y atribuciones específicas a instituciones determinadas para hacerlo cumplir.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS, POLÍTICOS Y FINANCIEROS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS

Debe de existir coherencia entre las diversas instituciones del Estado. El fortalecimiento de las capacidades de la administración pública para poder cumplir con sus funciones y sus atribuciones tiene que ser una acción interinstitucional, la dirección de los ministerios y secretarías debe ser armónica, al igual que la acción del sector privado organizado y no organizado y de la ciudadanía. También es importante activar las figuras legales que ya existen actualmente y medir, además, cuánto ha avanzado Guatemala en el cumplimiento de convenios internacionales fundamentales para el desarrollo de la población.

D. BENJAMIN MOALLIC

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS

El caso de El Salvador en los últimos diez años ha evidenciado algunas deficiencias. Una de ellas es el nivel de significancia de las políticas en relación con el costo de estas, es decir que las políticas representan muchos costos y finalmente demuestran poca eficiencia. Por ejemplo, aunque los programas de reducción de la pobreza han dado resultados: se ha dividido en dos el número de personas en pobreza extrema, finalmente son políticas poco sustentables, primero porque hay un endeudamiento importante del país a cambio de estas políticas de inyección de dinero, y segundo porque nunca se atacan las vulnerabilidades y problemas de fondo.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

Las políticas públicas en Centroamérica afrontan dos problemas principales: su carácter sectorial y también su carácter territorial. Las políticas sectoriales crean formas de selección de beneficiarios que terminan muchas veces en incomprensiones, frustraciones y en sospechas en forma de clientelismo. Por ejemplo, en El Salvador existe un programa de formación para hombres jóvenes de 16 a 24 años cuyo objetivo es reducir la tasa de desempleo, el problema es que este tipo de programa se olvida de los demás desempleados porque solo se centra en esta categoría de jóvenes que representan solamente el 42% de la población desempleada. Por otro lado, la territorialización hace perder la eficiencia, además de que las sociedades centroamericanas son cada vez más heterogéneas, móviles y precarias. Como ejemplo se puede tomar el programa de ayuda a las personas de la tercera edad en El Salvador, el cual se aplicó únicamente en 84 caseríos considerados como asentamientos urbanos precarios, el problema aquí es que se excluyen a personas de la tercera edad que también necesitan apoyo pero que viven en otro tipo de condiciones o territorios. Existen dos soluciones para estos problemas: interseccionalizar las políticas o pensar en una forma de universalización de las mismas.

INSTRUMENTOS TÉCNICOS, POLÍTICOS Y FINANCIEROS PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS

En primer lugar, se debe de implementar la creación de mecanismos de coordinación de instituciones, como la creación de números de identificación de la población que puedan utilizar las diferentes instituciones fiscales y sociales, se podría implementar, por ejemplo, un registro

civil que permita focalizar las políticas de acuerdo a las necesidades de la población. También es sumamente necesaria la implementación de una reforma fiscal y de un mecanismo regional que ejecute sus mandatos hacia dos puntos importantes: la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal, y la lucha contra los fraudes electorales. Además, se debe hacer una reforma importante del sistema de educación secundaria y universitaria, ya que los jóvenes pasan muchos años en carreras en donde se obtienen saberes teóricos, pero poco adaptados al tipo de trabajo disponible y que se necesita en la región. Hacen falta carreras cortas y técnicas, que permitan trabajar en sectores claves. Por último, los Estados necesitan invertir en investigación.

E. PREGUNTAS DEL PÚBLICO

1. ¿Qué avances se han tenido para impulsar la reforma de la Ley del Servicio Civil?

Juan Carlos Carrera: Lo que se está impulsando desde la Oficina Nacional de Servicio Civil es una reforma integral al servicio civil. Esta reforma integral busca por un lado la aplicación y cumplimiento de la Ley vigente actual ya que muchas de las instituciones públicas no la aplican. Por otro lado, también se está buscando impulsar la coordinación entre instituciones para abordar temas como la actualización de planes anuales.

2. ¿Qué son los acuerdos de aprobación para las políticas públicas los cuales, según mencionó la Dra. Prera, solamente 23 de las 71 políticas vigentes tienen?

Ana Isabel Prera: Son acuerdos gubernativos en los cuales se desarrolla el contenido, el ámbito de aplicación y sobre todo la estrategia a seguir para la aplicación de las políticas. Es por esto que es fundamental que las propuestas estén fundamentadas con estudios de diagnóstico y factibilidad, ya que uno de los retos más importantes que afrontamos es que al no conocer la realidad no la podemos modificar. También es importante vincular estos estudios con el presupuesto. Si una política pública no cuenta con un acuerdo de creación entonces no cuenta con contenido significativo.

3. **¿Cómo se evalúan actualmente las políticas y cómo se podría fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas en Guatemala?**

Ana Isabel Prera: Es muy importante darle seguimiento por medio de auditoría social a las políticas públicas, cómo se aplican o si se aplican del todo, quién es el responsable, cuál es el sector beneficiado, si se están teniendo resultados, etc. Además, sería valioso contar también con una auditoría oficial de manejo de fondos.

4. **¿Cuáles son los pasos a seguir para que las políticas públicas sean de calidad?**

Ana Cevallos: Es importante generar profesionales en políticas públicas para que estas sean verdaderamente instrumentos técnicos, elaborados por personas con conocimientos, y también para que sean evaluados y acompañados por personal y una institucionalidad especializada. Además, también es necesario añadir no sólo un enfoque técnico al proceso, sino que también técnico cualitativo, en el sentido de ir incorporando e institucionalizando también la perspectiva de género e inclusión en todas las políticas públicas.

5. **¿Qué implica aplicar la universalización de las políticas públicas?**

Benjamin Moallic: Con universalidad me refiero a que en lugar de dividir por categorías podría ser mejor pensar más bien en políticas de reforzamiento de las instituciones existentes. Por ejemplo, actualmente en México se implementó la creación de unidades o de comisarías especializadas para las mujeres en las cuales se les atiende por casos de violencia y maltrato. El problema con esto es que se destina mucho dinero para estos tipos de comisarías o de unidades cuando el problema central está en las fuerzas de policía que en un país como México demuestran una gran incapacidad de poder llevar a cabo una investigación simple. Por lo tanto, el impacto de estas políticas de unidades para mujeres no va a ser muy significativo ya que de todas maneras no se va a resolver ningún caso. Es en este sentido que quiero hablar de universalización: abrirse a todas las categorías y después al interior individualizar, esto acompañado de una formación de los agentes de la administración, para poder abarcar todos los casos, y de una buena identificación y entendimiento de la población y sus necesidades.

VI. TALLERES

Se realizaron dos talleres, ambos impartidos por el Dr. Thierry Maire. Estos talleres fueron actividades impulsadas desde el Congreso para fortalecer la formación en políticas públicas. Para la realización de los talleres se contó con una primera parte de presentación teórica de los contenidos a abordar, luego una parte más dinámica en la que se dividieron en grupos a los participantes y en donde se les proporcionó una lectura con casos para analizar y aplicar los conocimientos impartidos durante el taller, por último, se realizó una discusión y recibieron retroalimentación del Dr. Maire.

A continuación, se presentan los puntos principales abordados en las presentaciones teóricas de ambos talleres:

A. TALLER 1: HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Poder implementar políticas públicas eficientes requiere de un abordaje interdisciplinario, medir políticas públicas no es solamente un asunto de politólogos o economistas, o de una medición cuantitativa; la medición, para ser completa, requiere de un abanico de instrumentos y de aportes desde diferentes áreas de experiencia y conocimiento.

Es importante recordar que antes de medir una política pública hay que diseñarla, de hecho la medición es uno de los pasos del diseño de políticas públicas. El desarrollo y diseño de políticas públicas pasa y responde a un el ciclo de políticas públicas. Las etapas de este ciclo son las siguientes:

- 1 Diagnóstico
- 2 Prospectiva
- 3 Formulación
- 4 Implementación
- 5 Seguimiento
- 6 Evaluación

Muchas veces se comete el error de pensar que las herramientas de medición de políticas públicas se usan únicamente al inicio y/o al final del ciclo, al inicio para el diagnóstico y al final para la evaluación. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja, diseñar políticas públicas hoy en día significa tener la capacidad de obtener indicadores sobre todas las etapas. Las políticas públicas requieren de medición en todas las etapas para poder tener un seguimiento continuo que eventualmente contribuya a diseñar e implementar políticas públicas exitosas.

Algunos de los instrumentos de políticas públicas son:

- 1** Instrumentos organizativos
- 2** Instrumentos normativos
- 3** Instrumentos financieros
- 4** Instrumentos de mejora del conocimiento
- 5** Instrumentos de comunicación

Todos estos instrumentos remiten a categorías correspondientes de herramientas de medición. Al diseñar una política pública es necesario evaluar qué tipo de herramientas se podrían utilizar para cada categoría de instrumentos, esto para que el diseño del programa cuente con las herramientas adecuadas. Ahora bien, para poder identificar dichas herramientas se deben considerar tres interrogantes principales:

- 1** **Definición:** ¿Qué es lo que se hace o debe de hacer?
- 2** **Organización:** ¿Cómo se hace o debe de hacerse?
- 3** **Instrumentación:** ¿Con qué se hace o debe de hacerse?

Entre los tipos de evaluación de política pública se encuentran los siguientes:

- 1 Evaluación del proceso: En la cual se evalúa la implementación de la política por medio de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas, tomando en cuenta a todos los actores involucrados y la opinión de los beneficiarios.
- 2 Evaluación de impactos.
- 3 Evaluación económica: Aquí no se debe considerar solamente el impacto financiero sino también el costo y el beneficio económico que producirá el proyecto.

Como un ejemplo de la implementación de herramientas se puede tomar el esquema de pobreza multidimensional de Chile, el cual supera la norma de medir la pobreza solamente de manera económica ya que toma en cuenta cinco dimensiones distintas: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Cada dimensión cuenta con tres herramientas correspondientes de medición, y además, se estableció un peso para cada una de las dimensiones o indicadores.

B. TALLER 2: INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La razón principal de innovar en políticas públicas radica en el hecho de contar con políticas actualizadas, ya que una buena política es una política de hoy, porque si se aplica una de ayer para problemas actuales probablemente ésta no funcionará. Los objetivos principales de la innovación en políticas públicas son los siguientes:

- 1 Entender mejor a los usuarios de los servicios públicos.
- 2 Impulsar nuevos métodos.
- 3 Co-construir las políticas públicas: entre la población ciudadana y los entes públicos a cargo de la política.
- 4 Poner a prueba las soluciones y enriquecerlas (plan piloto)

Los siete principios de la innovación en políticas públicas son:

- 1 Primacía del usuario:** Necesidades y usos (comportamientos) en la vida real.
- 2 Apertura:** Diversificación de las estructuras y métodos, no dejar que la elaboración de una política pública sea realizada por una institución única.
- 3 Coproducción.**
- 4 Acción.**
- 5 Agilidad:** Contemplar la posibilidad de errores para que el programa tenga la capacidad de modificaciones internas.
- 6 Experimentar** (“derecho al error”).
- 7 Impacto:** Medir los resultados por medio de evaluaciones.

La reflexión sobre innovación en políticas públicas se inspira en el modelo de doble diamante generado desde el campo del *design thinking*. Este modelo plantea un proceso de innovación en el cual se comienza con el problema a abordar para luego proceder a la fase de investigación (diagnóstico) y más adelante a la fase de análisis que lleva a la definición del problema, una vez definido lo que se quiere resolver se procede a la fase de generación de ideas y por último a la fase de implementación para finalmente llegar a la solución.

Abordando ahora a los instrumentos y métodos de innovación en políticas públicas existe, por ejemplo, el diseño de ficción. En el diseño de ficción se busca desarrollar la capacidad de imaginar escenarios del futuro para las políticas públicas a diseñar. Se busca partir de lo existente hoy día e imaginar y explorar escenarios sociales, políticos y tecnológicos diferentes, que llamen la atención y atiendan las necesidades de la población, para que más adelante puedan convertirse en la norma del mañana.

Un buen ejemplo de la innovación en políticas públicas en la región latinoamericana es el Laboratorio de Gobierno de Chile. El Laboratorio de Gobierno busca mejorar los servicios que entregan las instituciones públicas a la ciudadanía, por medio del acompañamiento a servidores públicos e instituciones para impulsar procesos de innovación centrados en las personas. El Laboratorio ha diseñado una serie de herramientas y actividades para promover la innovación, cuentan, por ejemplo, con el diseño de un ciclo de innovación. Además, el Laboratorio propone los siguientes métodos para generar ideas:

- a. **La ideación 3x3x3:** Pensar en tres palabras clave relacionadas al tema que se busca abordar, luego pensar en tres palabras más para cada palabra ya proporcionada y así consecutivamente. Esta técnica busca ampliar el proceso cognitivo.
- b. **Sombreros para pensar:** Se les pide a los participantes que escriban sus ideas en un papel el cual depositarán en un sombrero para luego ser leído. Esta técnica resulta valiosa con poblaciones vulnerables o a las cuales les cuesta abrirse.
- c. **El vendedor:** Solicitar a una persona que venda su idea a los demás participantes.

Finalmente, el Laboratorio plantea los siguientes criterios para priorizar ideas:

- 1 Deseabilidad:** Lo que tiene sentido y es útil a las personas.
- 2 Factibilidad:** Lo que es técnicamente posible en un futuro cercano.
- 3 Viabilidad:** Lo que es sostenible económicamente.
- 4 Impacto:** Lo que deja una impresión o efecto positivo.
- 5 Disrupción:** Grado de novedad de la idea.



CIERRE

El VII Congreso de Estudios del Desarrollo de la Maestría en Desarrollo, en alianza con CEMCA-AC de la Embajada de Francia, discutió diversas estrategias para la recuperación posCOVID-19. Agradecemos a los expertos que intervinieron en este evento, cuyos aportes a la discusión y sus recomendaciones son de gran valor para los diferentes sectores.

Como se discutió en el congreso, son necesarias las alianzas intersectoriales para conseguir el desarrollo de Guatemala, con un enfoque de bienestar para las personas. Asimismo, es urgente innovar en la política pública para diseñar e implementar soluciones pertinentes a las culturas y dinámicas territoriales del país.



UVG | UNIVERSIDAD
DEL VALLE
DE GUATEMALA



Maestría en Desarrollo
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA