



**STRENGTHEN** Series de Publicación  
Working Paper, noviembre 2019

# ESTUDIO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y EMPLEO EN GUATEMALA

---

SERVICIO DE  
DESARROLLO E  
INVERSIÓN

DEPARTAMENTO  
DE POLÍTICA DE  
EMPLEO



Este documento ha sido elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo con la asistencia financiera de la Unión Europea.

**Este documento se ha realizado con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Proyecto STRENGTHEN. Se constituye como un insumo que aporta información para la discusión y el debate.**

**“Los contenidos del informe de consultoría son responsabilidad única de los autores, no pueden ser utilizados de ningún modo para reflejar los puntos de vista de la Unión Europea.” Cualquier error y omisión es responsabilidad de los autores.**

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de OIT no implican juicio alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

### **Créditos**

#### **Investigación y redacción**

Walter Figueroa

Guatemala, noviembre de 2019

# **ESTUDIO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y EMPLEO EN GUATEMALA**





# ÍNDICE

<b>GUATEMALA</b> .....	1
<b>Política nacional de empleo</b> .....	1
1.1. Sector agrícola.....	3
1.2. Sector energético .....	8
1.3. Sector construcción .....	9
<b>Presupuesto y metas vinculadas</b> .....	10
2.1. Sector agrícola.....	12
2.2. Sector energético .....	15
2.3. Sector construcción .....	16
<b>Fortalecimiento del monitoreo y evaluación</b> .....	19
3.1. Principales enfoques.....	19
3.2. El monitoreo y evaluación de políticas en Guatemala .....	22
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	25
<b>Bibliografía</b> .....	26

# ANTECEDENTES

El empleo es un factor clave para el desarrollo ya que actúa de puente entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Esto se debe a que las personas y los hogares que están saliendo de la pobreza suelen conseguirlo cuando logran un trabajo decente; o bien, con la mejora de sus condiciones de trabajo. El empleo productivo es un impulsor fundamental del desarrollo, se define como aquel del cual se derivan, por un lado, ingresos suficientes que permiten al trabajador y a las personas a su cargo alcanzar un nivel de consumo como mínimo superior al umbral de la pobreza, y por otro, desarrollo para las comunidades en su conjunto, respetando al mismo tiempo los derechos en el trabajo. Es uno de los cuatro pilares del trabajo decente, junto al diálogo social, las normas del trabajo y la protección social.

La Comisión Europea (CE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocen claramente que el situar como objetivo alcanzar un trabajo pleno y productivo en el centro de la política de desarrollo es decisivo para eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y abordar la informalidad. En el “Programa para el Cambio”, la CE insta a adoptar un enfoque más integral en el apoyo al crecimiento incluyente caracterizado por la capacidad de las personas para participar y beneficiarse de la riqueza y la creación de empleo. Estas perspectivas reflejan el compromiso de crear empleos de calidad y aplicar soluciones colectivas al desafío que ello representa. Una parte importante de este desafío es garantizar que el crecimiento económico y la integración con los mercados globales arrojan resultados positivos en materia de empleo productivo, trabajo decente y reducción de la pobreza, ya que se trata de resultados que no son automáticos.

La OIT está implementando con financiamiento de la Unión Europea el proyecto “Fortalecimiento del Impacto en el empleo de las Políticas Sectoriales y Comerciales -STRENGTHEN”. El objetivo general es fortalecer las capacidades de los países asociados para analizar y diseñar las políticas y programas sectoriales y comerciales, destinados a la creación de empleo en términos cualitativos y cuantitativos. El proyecto se implementa en 10 países: Guatemala, Gana (componentes A y B), Honduras, Etiopía, Costa de Marfil, Ruanda (sólo componente A), Marruecos, Myanmar y Filipinas (sólo componente B).

Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Desarrollar conocimientos globales sobre cómo fortalecer el impacto positivo en el empleo de las políticas sectoriales y comerciales, inclusive en los ámbitos de la agricultura y el desarrollo rural, las infraestructuras y la energía, centrándose en el sector privado de estos sectores, así como en los métodos, existentes y pertinentes, para la evaluación del impacto en el empleo de estas políticas en los sectores seleccionados.
2. Fortalecer los conocimientos a nivel de país sobre el impacto de las políticas sectoriales y comerciales en el empleo productivo y decente, sobre las medidas destinadas a optimizar los efectos en el empleo de políticas sectoriales y comerciales seleccionadas, así como cuestiones relacionadas como la transformación estructural, las normas del trabajo y el desarrollo de competencias profesionales.
3. Desarrollar la capacidad de los gobiernos, los interlocutores sociales, las personas que realizan su labor en el ámbito del desarrollo y otras partes interesadas de los países asociados para identificar, medir y evaluar los efectos en el empleo de las políticas sectoriales y comerciales.

4. Proporcionar orientación a las personas que realizan su labor en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en los países asociados, así como en la UE, sobre el modo de abordar las oportunidades y desafíos para el empleo que plantean las políticas sectoriales y comerciales, inclusive a través de políticas públicas y de programas y operaciones comerciales y de inversión en sectores clave de los países en desarrollo.

La relevancia del proyecto para Guatemala reside en que ha mantenido un crecimiento económico relativamente estable durante las últimas décadas. Un manejo macroeconómico prudente le permitió al país un crecimiento económico promedio anual del 4.2% entre 2004 y 2007. Después de la crisis financiera global de 2008-2009, la economía se ha recuperado a un ritmo moderado pero constante, con crecimientos del 3.0% en 2012, 3.7% en 2013 y 4.2% en 2014. Este crecimiento ha sido impulsado por el consumo privado y un aumento en las exportaciones y las remesas.

Aunque ha existido un crecimiento económico, la mayoría de los guatemaltecos aún no ven un mejoramiento de sus condiciones sociales, sobre todo en términos de empleo e ingresos. Según la Encuesta de Empleo e Ingresos (ENEI) del segundo semestre de 2015, la tasa de desempleo fue de 2.7% en 2015. Esta tasa de desempleo es baja en comparación con las economías que cuentan con sistemas de seguro de desempleo, puesto que las personas tratan de emplearse inmediatamente por no contar con programas de compensación. De hecho, en 2015 el 36.5% de la población que estaba desempleada se incorporó a un nuevo trabajo en 4 semanas o menos. De esa cuenta, el problema del empleo se refiere a las condiciones con las que se otorga y acepta.

En cuanto a las remuneraciones, el ingreso promedio mensual de los ocupados (asalariados y trabajadores independientes), se ubicó en Q2,080. Asimismo, no existe certeza contractual para la mayoría: el 66.3% de la población asalariada no tenía un contrato laboral y similar porcentaje no recibe prestaciones. Estos datos revelan solamente una pequeña parte de los problemas laborales. El gasto en inversión social e infraestructura sigue siendo bajo, la brecha en la desigualdad de la distribución de la riqueza en el país sigue siendo muy alta; esto agrava aún más la situación de inseguridad, que a su vez conlleva costos económicos abrumadores para Guatemala. En las últimas décadas, Guatemala ha aplicado políticas de comercio exterior bastante liberales. Se debe preguntar si estas políticas comerciales han resultado en más y mejores puestos de trabajo en el país, si las empresas y los trabajadores han sido capaces de adaptarse a las presiones de la competencia extranjera más intensa, y quienes han sido los ganadores o perdedores. En cualquier país donde el único medio de ganarse la vida para la mayoría de la población es el trabajo, es muy importante analizar las consecuencias en el mercado laboral de las políticas sectoriales y comerciales, ya que estas políticas pueden causar trastornos económicos.

El proyecto pretende fortalecer las capacidades de los tomadores de decisiones y otros interesados para utilizar las políticas sectoriales y comerciales como medidas favorables al empleo. Se propone, entre otras cosas: llenar los vacíos de conocimiento sobre los efectos de estas políticas sobre el empleo en Guatemala; promover las actividades con el potencial de aumentar la productividad y los salarios de los trabajadores; mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo; y apoyar los esfuerzos para alinear los planes sectoriales y las relaciones comerciales de Guatemala con un desarrollo del país que sea compartido e inclusivo para todos los guatemaltecos, en particular para las mujeres y los jóvenes, mediante la creación y la expansión del trabajo decente.

# INTRODUCCIÓN

El empleo es un factor trascendental para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico. Junto al capital, el empleo es parte de los factores que permiten impulsar la productividad, independientemente del sector o escala que se trate. Aquí radica la importancia de la generación de empleos como medio para fomentar el crecimiento, la cohesión social y la reducción de la pobreza (Galindo, et al., 2015).

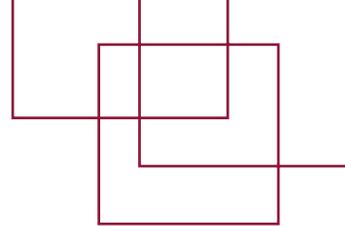
En este sentido, la presente investigación se orienta hacia el análisis de la política nacional de empleo y las políticas para subsectores económicos de agricultura, energía y construcción en Guatemala. Con informes que responden a una misma estructura, en el primer capítulo se analizan las principales políticas vigentes en los subsectores descritos, revelando sus objetivos, metas, lineamientos estratégicos y demás particularidades. El capítulo dos desarrolla un análisis presupuestario que incluye los aspectos financieros y la producción institucional física asociada a dicho presupuesto. Finalmente, el tercer capítulo muestra los principales enfoques vinculados al monitoreo y evaluación de políticas, para luego intentar evaluar el grado de cumplimiento de las políticas analizadas a la luz de éstos.

En buena parte de las políticas analizadas se ha logrado constatar que, en cuanto al ciclo de políticas, la mayor fortaleza radica en la formulación, pero rara vez se definen los costos necesarios para su puesta en marcha, los empleos que se espera generar y los indicadores de monitoreo y evaluación para dar un adecuado seguimiento o evaluar resultados.

El análisis presupuestario muestra que muchas veces existe una desvinculación entre los objetivos o metas planteados, pues éstos no se ven reflejados adecuadamente en el presupuesto y la producción física institucional. Aún cuando los impactos en términos de empleo no estén claramente definidos en las políticas analizadas, es posible anticipar que la desvinculación entre planificación y presupuesto limita la creación de más empleos en los subsectores de agricultura, energía y construcción.

---

<sup>1</sup> Para mayor referencia sobre el trabajo de Bill Gibson véase: Gibson y Van Senventer (2000), Gibson (2005), Armenta et al. (2017), entre otros.



# GUATEMALA

## 1. POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una política de empleo es una propuesta de medio y largo plazo que permite adoptar una «visión concertada y coherente de los objetivos de empleo de un país» y los respectivos mecanismos para lograrlo (OIT, 2013; pág. 4). Usualmente, esta visión es resultado de la articulación de varias formas legales o políticas, entre las que se cuentan mandatos constitucionales, leyes ordinarias y políticas, a la vez que plantea objetivos y resultados esperados, los cuales parten de un análisis situacional, y los impactos derivados de su implementación. Más que un esfuerzo aislado de algún ministerio o secretaría, una política de empleo requiere la sinergia de distintos actores, entre estos el gobierno general y local, las empresas o empleadores y la clase trabajadora (ibidem).

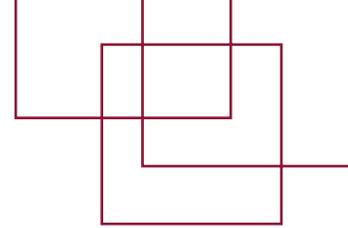
La política de empleo vigente para Guatemala fue lanzada en abril de 2017 por el Ministerio de trabajo y previsión social (Mintrab), bajo el nombre «Política nacional de empleo digno 2017-2032» (PNED). Dentro del sustento legal de esta política se encuentra la Constitución Política de la República, en lo atinente al acceso al trabajo como derecho inherente, además de atribuciones propias del Mintrab establecidas en la Ley orgánica del organismo ejecutivo (Decreto 114-97), Código de trabajo (Decreto 1441), así como por convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por Guatemala.

Basada en distintos enfoques y principios, entre los que destacan un enfoque de derechos humanos, corresponsabilidad, territorialización y enfoque de género, la PNED tiene como objetivo general «Ampliar las oportunidades para que en Guatemala las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo, por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en especial de los pueblos indígenas, el área rural, las mujeres y los jóvenes» (Mintrab, 2017; pág. 30). Para ello, se han definido cuatro principales metas que son una actualización de lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 y básicamente refieren a mejorar distintos indicadores a partir del escenario base, pero no fijan una meta puntual ni una temporalidad, lo cual dificulta su seguimiento y evaluación. Las metas citadas refieren:

Tabla 1. Aspectos estratégicos de la PNED

Eje	Objetivo	Resultados	Programas o políticas	Instituciones involucradas
Generación de empleo	Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto del crecimiento económico sobre la creación de empleo se ha maximizado</li> <li>Niveles de inversión que generan mayores oportunidades de empleo</li> <li>Estructura económica que favorece el desarrollo de actividades más productivas</li> <li>Competitividad que favorece el crecimiento económico</li> <li>Servicio público de empleo fortalecido y Sistema nacional de información laboral establecido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan nacional para la generación de empleo digno (empleo en sectores más dinámicos<sup>1</sup>)</li> <li>Programa nacional de migración para el desarrollo (aprovechamiento de <i>know how</i> de migrantes)</li> <li>Programa para el fortalecimiento del servicio público de empleo (generación de empleo)</li> <li>Sistema nacional de información laboral (evaluación y monitoreo de la PNED)</li> </ul>	<p>Ministerio de trabajo y previsión social</p> <p>Ministerio de economía</p> <p>Municipalidades</p> <p>Instituto nacional de estadística</p> <p>Instituto técnico de capacitación y productividad</p> <p>MTI (CONED)*</p>
Desarrollo del capital humano	Fuerza laboral con nivel adecuado de capacitación técnica y formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital humano con nivel básico de desarrollo que pueda capacitarse técnica y profesionalmente</li> <li>Sistema que facilita transición escuela-trabajo</li> <li>Sistema nacional de formación laboral con cobertura, calidad y pertinencia</li> <li>Promoción de empleabilidad a grupos poblacionales vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa nacional de formación para jóvenes en competencias transversales y específicas</li> <li>Programa para el fortalecimiento del nivel diversificado</li> <li>Programa nacional de becas e incentivos</li> <li>Programa de inclusión social</li> <li>Programa de certificación de competencias laborales</li> </ul>	<p>Ministerio de trabajo y previsión social</p> <p>Ministerio de educación</p> <p>Ministerio de desarrollo social</p> <p>Institución fe y alegría</p> <p>Instituto técnico de capacitación y productividad</p>
Entorno propicio para el desarrollo de empresas	Emprendimiento, creación y mejoramiento de condiciones de micro y pequeñas empresas y de trabajadores a cuenta propia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marco institucional fortalecido y vinculado a la promoción de desarrollo empresarial</li> <li>Mejores condiciones para desarrollo de empresas sostenibles en área rural, desarrollo productivo agrícola y diversificación económica</li> <li>Aumentadas las capacidades productivas de empresas, incorporación de MYPES a mercado de bienes y servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa nacional de apoyo a la MIPYME</li> <li>Plan de desarrollo rural</li> <li>Programa nacional de apoyo al emprendimiento</li> <li>Programa nacional de compras estatales e intensivas en empleo</li> </ul>	<p>Ministerio de economía</p> <p>Ministerio de agricultura**</p>
Tránsito a la formalidad	Tránsito de unidades económicas y trabajadores hacia la formalidad que actualmente se encuentran en la informalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Más trabajadores con formalización laboral</li> <li>Más cobertura en régimen de seguridad social de trabajadores asalariados</li> <li>Incorporación de trabajadores por cuenta propia a seguridad social</li> <li>Espacios de diálogo tripartito y mecanismos de fijación de salario mínimo orientados por una política de salarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia nacional para la formalización</li> <li>Programa de fortalecimiento de la inspección general de trabajo</li> <li>Política nacional de salarios</li> </ul>	<p>Ministerio de economía</p> <p>Ministerio de trabajo y previsión social</p>

Fuente: adaptado de Mintrab (2017). «Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032». \*Mesa técnica intersectorial compuesta por los ministerios de trabajo, economía, educación y desarrollo social, que su vez forman parte de la Comisión nacional de empleo digno (CONED). \*\*Participación inferida.



En esencia, la PNED es una política que muestra una serie de enunciados, objetivos, ejes, resultados y programas o políticas que habrán de impulsarse para la consecución del objetivo general y metas establecidas, lo cual es un importante avance en el esfuerzo para definir el rumbo estratégico para ampliar las oportunidades de empleo digno y productivo, no establece metas claras que permitan dar un seguimiento y evaluación adecuados, pues casi en su totalidad solo se limita a señalar incrementos, disminuciones o mejoras sin definir en qué magnitud. Paralelo a ello, la PNED no muestra el costo fiscal que implica la puesta en marcha y consecución de sus objetivos y metas; en este sentido se debe señalar que, para el ejercicio fiscal 2019, los programas o políticas referidos en la tabla 1, aún no se encuentran definidos de manera explícita dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. En cuanto al monitoreo y evaluación (contenido en solamente dos párrafos) la PNED señala que será la Comisión nacional de empleo digno (CONED) la encargada de realizar este tipo de informes con frecuencia anual, pero no señala cómo se construirán y 2 evaluarán los indicadores de desempeño asociados .

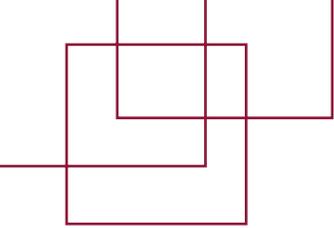
Particularmente, la presente investigación centra su atención en la promoción de empleo en los siguientes sub-sectores estratégicos y dinámicos: agricultura, construcción y suministro de energía. Aunque no hay políticas públicas explícitamente y directamente vinculadas con ello, existen aquellas que, pese a ser más generales, tienen impactos sobre la generación de empleo al proponer el impulso y estimulación de los citados sectores. A lo largo de los distintos ejes, objetivos, indicadores lineamientos y estrategias contenidos en la PNED y otras políticas y planes es posible identificar explícita o tácitamente la generación de empleo en estos subsectores. Cada uno de estos será desarrollado en los apartados siguientes.

## **1.1. Sector agrícola**

De forma muy general, la PNED plantea entre sus resultados la mejora de las «condiciones para el desarrollo de las empresas sostenibles en el ámbito rural promoviendo condiciones para el desarrollo productivo agrícola y la diversificación económica» (Mintrab, 2017; pág. 38). Específicamente en el eje de entorno propicio para el desarrollo de las empresas. El impulso del empleo desde una perspectiva agrícola es sumamente limitado en la PNED, pues aunque refiere un marco de políticas o programas a reforzar e impulsar, no da mayores detalles sobre cómo estas deben entrelazarse (sin quedar dispersas), así como tampoco señala los elementos prioritarios que éstas deben abordar, tanto en el corto, medio y largo plazo; menos aún, proporciona información cuantitativa, por ejemplo, una línea basal de indicadores, ni los costos fiscales que permitan tener claridad de la factibilidad o no del alcance del citado resultado.

Sin embargo, poco tiempo atrás, el Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación publicó en 2016 la Política Agropecuaria 2016-2020, la cual se encuentra vigente en la actualidad y, que dicho sea de paso, no está tomada en consideración por la PNED al referirse al resultado citado en el párrafo anterior. Esta política tiene como propósito «contribuir al bienestar integral de la familia rural, campesina, indígena y mestiza, en condición de alta y mediana vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y pobreza» (Maga, 2016; pág. 40).

Para ello, se buscará incrementar los 2 En 2018, el Ministerio de Economía (Mineco) lanzó la Política Nacional de Competitividad 2018-2032 en la cual plantea la creación de 5.6 millones de empleos hacia 2032, ello mediante la mejora de distintos sectores, entre los que se incluyen la infraestructura, salud y educación, calidad educativa y capacitación e innovación (Mineco, 2018; pág. 72).



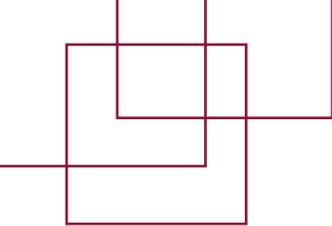
activos familiares vía innovación, tecnificación y productividad agrícola. A través del impulso de cuatro ejes (incremento de la productividad; comercialización, acceso a mercados, normas y regulaciones; recursos naturales renovables y cambio climático; y gestión institucional) esta política pretende que sus beneficiarios cuenten con las condiciones adecuadas para producir sus alimentos, obtener excedentes para el mercado nacional e internacional, producir de manera más competitiva y respetar los derechos laborales y fiscales.

El contenido estratégico de la política se encuentra resumido en la tabla siguiente, la cual muestra las principales acciones y lineamientos asociados a cada uno de los objetivos.

Tabla 2. Aspectos estratégicos de la Política Agropecuaria 2016-2020

Objetivos	Lineamientos	Estrategias
<p>Mejorar la productividad de los agricultores familiares, hombres y mujeres en infrasubsistencia, subsistencia y excedentarios, generando la disponibilidad de alimentos de forma permanente y saludable y excedentes que puedan destinar al mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más rendimiento por unidad de área de cultivo</li> <li>• Acceso a servicios rurales financieros y no financieros</li> <li>• Programas focalizados de producción agrícola</li> <li>• Transferencia y uso de tecnología tradicional</li> <li>• Trabajo decente en la agricultura: protección social, derechos laborales</li> <li>• Disminución del trabajo infantil agrícola</li> <li>• Acceso a activos productivos</li> <li>• Implementación del PAFPEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de suelos</li> <li>• Infraestructura para protección de cultivos</li> <li>• Acceso a agua para irrigación</li> <li>• Tecnología agropecuaria</li> <li>• Diversificación y reconversión productiva</li> <li>• Sostenibilidad de recursos acuícolas</li> <li>• Inocuidad de productos hidrobiológicos</li> <li>• Ordenamiento territorial</li> <li>• Nuevas formas de acceso a crédito</li> <li>• Investigación tecnológica agrícola</li> <li>• Condiciones laborales con énfasis en mujeres</li> <li>• Mejora en condiciones salariales</li> <li>• Acceso a tierra e infraestructura productiva</li> </ul>
<p>Mejorar los procesos de comercialización de los productos agropecuarios y el acceso a los mercados nacional e internacional, así como la aplicación de normas y regulaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de procesos de sanidad agropecuaria</li> <li>• Fortalecimiento de organizaciones productoras agropecuarias</li> <li>• Mejora en procesos de comercialización</li> <li>• Acceso a mercados internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanidad y vigilancia epidemiológica</li> <li>• Mejora en capacidades de diagnóstico en laboratorio</li> <li>• Difusión de prácticas adecuadas para mejorar inocuidad</li> <li>• Mejores capacidades para registro genealógico</li> <li>• Formalización de productores</li> <li>• Encadenamiento productivo-comerciales</li> <li>• Vincular producción agrícola familiar y compras públicas</li> </ul>
<p>Recuperar, restaurar y manejar adecuadamente los recursos naturales renovables utilizados en las actividades agropecuarias, así como promover la adaptación y mitigación de los efectos de la variabilidad y el cambio climático en la agricultura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación y aprovechamiento responsable de RRNN renovables</li> <li>• Incentivos a la productividad ante efectos de variabilidad y cambio climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia y uso de tecnología</li> <li>• Conservación de cuencas hidrográficas</li> <li>• Eficiencia en sistemas de riego</li> <li>• Captación de agua de lluvia</li> <li>• Uso adecuado de químicos</li> <li>• Responsabilidad empresarial en manejo de recursos</li> <li>• Seguro agropecuario para riesgo climático</li> </ul>
<p>Fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación para la actualización y cumplimiento de sus funciones y responsabilidades de manera eficaz y oportuna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de desempeño de procesos y procedimientos administrativos y financieros</li> <li>• Mejora en mecanismos de comunicación, coordinación y seguimiento, incluida la participación ciudadana</li> <li>• Fortalecer el pleno ejercicio de la rectoría sectorial y ampliación de capacidad de gestión</li> <li>• Combinación eficiente de recurso humano, físico, financiero y tecnológico</li> <li>• Liderazgo nacional, departamental, municipal y local para impulsar un enfoque territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de mejoras institucionales del Maga</li> <li>• Creación de unidad de análisis prospectivo</li> <li>• Mejor comunicación y coordinación interna-externa</li> <li>• Desarrollo de planificación participativa</li> <li>• Establecimiento de alianzas público-privadas</li> <li>• Consolidación del programa de agricultura familiar</li> <li>• Coordinación con Segeplan para implementación de planes de desarrollo territorial</li> </ul>

Fuente: adaptado de Maga (2016): «Política Agropecuaria 2016-2020».



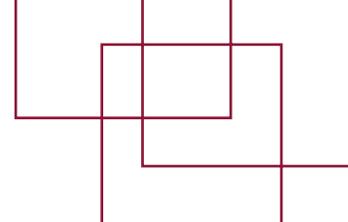
Entre los lineamientos y estrategias contenidas en la Política agropecuaria 2016-2020 sobresalen el trabajo decente en la agricultura (que implica protección social, mejoras salariales y derechos laborales) y las condiciones laborales con énfasis en mujeres. Esto debido a que, de acuerdo con las encuestas nacional de empleo e ingresos (Enei), 70% de los ocupados en el sector agrícola habitan en áreas rurales, lo que implica que las propuestas sobre trabajo decente pueden un gran beneficio en el área rural, donde además tiende a presentarse una mayor severidad de otros problemas vinculados al ingreso, como lo son la pobreza y la desnutrición. En cuanto a formalidad, solamente 5% de los ocupados en el sector agrícola dispuso de un contrato de trabajo, lo cual implica que el reclamo de derechos laborales y acceso a seguridad social es sumamente precario. En cuanto a la participación de la mujer, se destaca que de los 2.8 millones de empleos generados en la agricultura, solamente 0.3 millones son para mujeres y hacia la última Enei publicada en 2015 el salario de las mujeres consideradas agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, era inferior en 12% al de los hombres. En cuanto a trabajo infantil, el informe sobre trabajo infantil en Guatemala, elaborado a partir de la Encuesta nacional de condiciones de vida 2014, da cuenta que casi una quinta parte (18.2%) de la niñez total con edad de entre 7 y 17 años se mantuvo ocupada, lo cual puede imposibilitar la participación de otras actividades cruciales como la educación. Desde una perspectiva étnica, el trabajo infantil es mayor en la niñez indígena con una participación de 24%, muy por debajo del 14.2% correspondiente a la niñez no indígena (Mintrab, Sf. Pág. 73).

Si bien la Política agropecuaria 2016-2020 posee una amplia gama de estrategias, lineamientos 3 y objetivos, tal como lo muestra el resumen del cuadro anterior, los objetivos y sus lineamientos, por la forma en que se plantean, difícilmente están sujetos a ser monitoreados y evaluados, sin embargo, el apartado final de la política incluye un capítulo específico sobre seguimiento, monitoreo y evaluación en el cual se delega a la dirección de planeamiento del Maga la responsabilidad de dar seguimiento al avance de la política mediante el sistema de planificación, seguimiento y evaluación existente. Se señala además que el monitoreo y evaluación debe, oportunamente, ser acompañado por la Secretaría de planificación y programación de la presidencia (Segeplan), para lo cual se habrá de definir indicadores para cada uno de los programas que se asocien a la política. Así, para cada objetivo, se propone una serie de indicadores resumidos en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Indicadores de seguimiento de la Política Agropecuaria 2016-2020**

<b>Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>
Mejorar la productividad de los agricultores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Volumen de producción por unidad de área</li><li>• Volumen de producción en actividades pecuarias</li><li>• Cantidad anual adicional por tipo de recurso en posesión de productores</li><li>• Número de unidades productivas que transitan a la formalidad</li><li>• Porcentaje anual de empleo infantil en la agricultura</li></ul>

3 La política agropecuaria incluye otras estrategias que por limitantes de espacio no se han incluido. Para un mayor detalle véase Maga (2016), páginas 38-51.

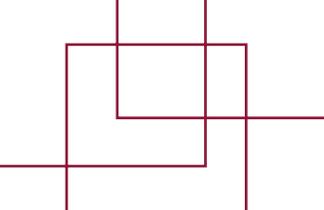


Mejorar los procesos de comercialización	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cantidad de nueva infraestructura productiva funcional</li><li>• Cantidad de encadenamientos productivos realizados</li><li>• Cantidad de nuevas agrocadenas funcionales</li><li>• Cantidad de nuevas parcelas o productores utilizando buenas prácticas</li><li>• Cantidad de nuevos productores que apliquen normativa de sanidad</li><li>• Cantidad de nuevos mercados abiertos</li><li>• Cantidad de nuevas oportunidades de mercado aprovechadas</li><li>• Cantidad de usuarios de servicios de sanidad (VISAR)</li></ul>
Recuperar, restaurar y manejar adecuadamente los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Número de medidas implementadas en pro del manejo sostenible de RRNN</li><li>• Número adicional de productores informados sobre cambio climático</li></ul>
Fortalecer la capacidad de gestión del Maga	<ul style="list-style-type: none"><li>• Porcentaje anual de implementación de plan de mejoras del Maga</li><li>• Plan estratégico institucional elaborado y en ejecución</li><li>• Número de nuevas alianzas estratégicas</li></ul>

Fuente: adaptado de Maga (2016): «*Política Agropecuaria 2016-2020*».

Si bien estos indicadores contribuyen a monitorear el avance de la producción física institucional, hasta ahora no se evidencia la existencia del conjunto de indicadores para cada uno de los programas que se asocian a la política y, por otro lado, no se define un método específico para evaluar el impacto que la política tendrá con su propósito de contribuir al bienestar integral de la familia rural en condición de vulnerabilidad y pobreza.

Adicional a lo anterior, en abril de 2019 el Congreso de la República emitió mediante el decreto 4-2019 la Ley para la reactivación económica del café la cual consiste, principalmente, en una prórroga del fideicomiso para el apoyo de la producción del café hasta el 23 de octubre del año 2051 (artículo 1). Otras de las modificaciones que incluye esta nueva ley se refieren a la reestructuración de la deuda la cual señala que para los créditos que se encuentren al día en sus pagos se otorgará una tasa interés anual del 2% anual para micro y pequeños productores de café y de 3% en cuanto a medianos y grandes productores; en aquellos casos de mora de pago de capital e intereses se establece una tasa de interés límite de 8.5% anual.



## 1.2. Sector energético

En un marco de planificación más amplio, el K'atun 2032 plantea hacia 2024 alcanzar un cien por ciento de cobertura energética de uso domiciliario rural; ampliar la participación de la energía renovable en la matriz energética; así como contar con energía de calidad en todo el país para su utilización en distintas actividades (Segeplán, 2015; pág. 294). Como respuesta a estos compromisos el gobierno de la república, a través del Ministerio de Energía y Minas (Mem), lanzó en 2017 el Plan nacional de energía 2017-2032, como una estrategia del sector energético ligada a otros instrumentos de planificación que, además del K'atun 2032, incluye la Política energética 2013-2027, los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y otros compromisos nacionales e internacionales adquiridos. A lo largo de tres ejes, entre los que se incluye aprovechamiento sostenible de recursos renovables; eficiencia y ahorro energético; y reducción de emisión de gases de efecto invernadero (Mem, 2017; pág. 65), el plan persigue distintas metas que hacia 2032 pretenden:

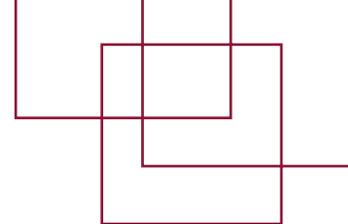
- Generar un estimado de 16,153 GWh de energía mediante todas las fuentes
- Generar un estimado de 2,571.6 GWh de energía mediante recurso hídrico
- Elevar a 64% participación de la energía renovable en la matriz energética

Además de fijar metas explícitas, el plan nacional de energía 2017-2032 define claramente los indicadores de desempeño e impacto para el monitoreo y evaluación, la temporalidad o gradualidad y las instituciones o sectores responsables de su seguimiento, vinculando cada uno de estos a los distintos ejes y acciones del plan. Aun cuando esto diferencia sustancialmente el contenido y calidad del plan en relación a otros planes y políticas sectoriales, también carece de una estimación de costos necesarios para llevar a cabo sus metas.

Posteriormente, en 2018, el Mem lanzó la Política Energética 2019-2050 como un medio para canalizar las propuestas contenidas en el plan nacional de energía 2017-2032. Como objetivo general, la Política Energética 2019-2050 propone «fijar los lineamientos de largo plazo que permiten garantizar el suministro de los requerimientos energéticos futuros de forma sostenible y a precios competitivos; incentivando el crecimiento económico y confort de la sociedad guatemalteca, a través del uso eficiente de los recursos energéticos y la tecnificación de la infraestructura» (Mem, 2018; pág. 18). Entre los objetivos y acciones estratégicas que de alguna forma se vinculan más directamente al empleo, se encuentran:

- Crear infraestructura de calidad y eficiencia hacia 2023
- Mantener un servicio confiable mediante diversificación energética
- Elaborar un plan de electrificación rural para lograr una cobertura de 99% hacia 2032
- Apoyar proyectos piloto para el uso de combustibles alternativos
- Impulsar la tecnificación del sistema de monitoreo de precios de combustibles
- Crear la Comisión Nacional de Eficiencia Energética

Entre las distintas estrategias recogidas en la política energética 2019-2050, ninguna establece una meta puntual en aspectos de infraestructura física o generación de energía. En general, solamente se realizan proyecciones de demanda energética (17 mil GWh hacia 2050); parque vehicular; demanda de gasolina; entre otros. Además de ello, no se establece la inversión pública que implicará la materialización de las estrategias, ni los indicadores de evaluación para dar un adecuado seguimiento y monitoreo de la misma.



### 1.3. Sector construcción

De momento no existe un plan o política específica diseñada para el sector construcción (ni al nivel específico de empleo como tampoco a nivel más general). Sin embargo, algunas de las políticas vigentes incluyen de alguna medida la participación para este sector tan importante en términos de generación de empleo. En 2018, el Ministerio de Economía (Mineco) presentó la Política Nacional de Competitividad 2018-2032, la cual tiene como objetivo general crear las «condiciones de competitividad necesarias para incrementar la productividad y así generar crecimiento económico inclusivo, acelerado y sostenible con una tasa superior al 6% anual (en promedio) de crecimiento del Producto Interno Bruto» (Mineco, 2018; pág. 64).

Vinculado al sector construcción, la política nacional de competitividad plantea una «mayor conectividad mediante redes de infraestructura a nivel local, regional y nacional, lo cual facilitará contar con amplias redes de distribución y comercialización de bienes y servicios en las Ciudades Intermedias y en sus áreas de influencia que se estima incluyen el 90% de la población del país» (Mineco, 2018; pág. 72). Así mismo se plantea la inversión en productividad para incrementar la formación del capital humano, sobre todo en sectores de empleo productivo.

Para medir el avance de en su implementación, la política nacional de competitividad sugiere:

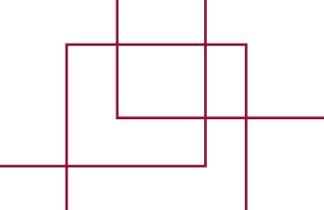
- Crecimiento real del PIB superior al 6%
- Índice de competitividad global en 4.6 de 7 puntos. 4

En cuanto al impulso de las ciudades intermedias, se estima un costo aproximado de USD 6 mil millones en los próximos 15 años, de los cuales USD 2.8 mil millones corresponden específicamente a ciudades intermedias; USD 1.5 mil millones a inversión social (salud, educación, seguridad); USD 1.5 mil millones a red vial nacional (conectividad); y USD 200 millones al desarrollo de aeropuertos (conectividad). Con estas y otras intervenciones se espera generar un aproximado de 5.6 millones de empleos formales y dignos durante el período 2018- 2032. De estos se estima que cerca de 329.6 mil empleos corresponderían a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, 45.5 mil a energía y 154.4 mil a construcción, mientras que el resto estaría distribuido en las actividades de minas y petróleo, manufactura ligera, servicios, 5 transporte y logística y comercio formal (Mineco, 2018; pág. 70).

En relación a lo expuesto en el párrafo anteriormente, utilizando un modelo de equilibrio general se logró determinar que, bajo las intervenciones que suponen de 2017 a 2032 un total de 9.7 millones (5.6 millones de empleos formales para 9 localidades del país -véase nota al pie de página número cinco -), el número de empleos total sería, en ese mismo período, de aproximadamente 8.1 millones, lo cual da cuenta de que la aproximación utilizada por el Mineco se encuentra sobreestimada, sobre todo si se tiene en cuenta que los 8.1 millones que se estiman a través del modelo de equilibrio general incluye no solo los empleos formales sino también los informales. También debe tenerse en consideración que la tasa de crecimiento promedio, en el corto plazo, no podría ser mayor al 6%, con lo cual, la cifra de empleo formal a 2032 debe considerarse en extremo optimista.

<sup>4</sup> Estas ciudades están localizadas en el área metropolitana del departamento de Guatemala, Quetzaltenango, Alta Verapaz, Mazatenango, Izabal, Petén, Chiquimula, Huehuetenango y Escuintla, principalmente (Mineco, 2018; pág. 67).

<sup>5</sup> De acuerdo con el Mineco, los 5.6 millones de empleos corresponden a 9 localidades y la metodología de cálculo se encuentra en el anexo 5 (página 143 del documento disponible en línea: <https://bit.ly/2YAxQ5G>). Nótese que el total de empleos formales en todo el país corresponde a 9.7 millones, correspondiente a un incremento de 8.5 millones.



## 2. Presupuesto y metas vinculadas

Traducir los planes, metas, estrategias y objetivos de las políticas requiere de un sustento presupuestario que permita su materialización, así como la producción institucional de los distintos bienes y servicios públicos como medios para alcanzarlos. En este sentido, el presente apartado incluye una aproximación del presupuesto y metas físicas de las principales instituciones vinculadas a los sectores agrícola, energético y construcción. Para ello, se intentará, en la medida que la información lo permita, construir una serie de 2010 a 2019, a fin de analizar la tendencia que a lo largo del tiempo presentan los principales programas presupuestarios asociados a la generación de empleo de los sectores descritos. Debe advertirse que esto es así pues rastrear las políticas públicas anteriormente señaladas, dentro del presupuesto público, resulta casi imposible ya que no existe vinculación explícitamente directa entre esas políticas y los programas operativos anuales institucionales y, por tanto, en la red programática presupuestaria.

Como punto inicial, conviene entonces analizar el presupuesto de la institución responsable de la política nacional de empleo: el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab). De acuerdo con la siguiente tabla el presupuesto, expresado en millones de quetzales corrientes, de este ministerio se ha visto incrementado a lo largo del período analizado, pues luego de haber devengado cerca de Q554.0 millones en 2010 cuenta en 2019 con un presupuesto vigente de Q752.2 millones, es decir 35.8% de incremento. Sin embargo, en términos del PIB el presupuesto más bien parece disminuir, pues en el período su presupuesto paso de 0.17% a 0.12% del PIB, es decir una disminución real de 0.5% puntos del PIB.

A nivel programático, la mayor parte del presupuesto se concentra en el programa de atención al adulto mayor el cual absorbe 73.1% del total en 2019. Bajo este programa se realizan entregas en efectivo a adultos mayores en condición de pobreza como ayuda para cubrir las necesidades<sup>6</sup> básicas. Le siguen en orden de importancia los programas de recreación de trabajadores del Estado y de actividades centrales, que absorben cerca de 20.1% en dicho año. Por su parte, el programa de promoción de la formalidad del empleo cuenta con un presupuesto equivalente al 4.9% del total en 2019. Podría decirse que este es el programa insigne del Mintrab en materia de generación de empleo, pues incluye servicios de capacitación, colocación e intermediación, investigación e inspección del mercado laboral. A pesar de ser uno de los programas de interés<sup>7</sup> en el presente estudio, su asignación es realmente baja.

Tabla 4. Mintrab: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de quetzales corrientes y porcentajes del PIB)

Programas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Atención al adulto mayor	458.9	480.2	450.9	457.2	488.0	491.7	496.5	498.6	490.6	550.0
Recreación de los trabajadores del Estado	23.7	25.6	36.3	34.6	32.6	30.6	28.6	24.2	28.0	95.5
Actividades centrales	15.4	17.1	40.9	43.7	45.2	45.0	43.1	48.1	51.6	55.8
Promoción de la formalidad del empleo	-	-	-	35.0	36.0	29.3	32.2	28.1	31.6	36.7
Gestión de asuntos laborales	2.3	25.6	27.3	3.7	4.0	9.0	9.6	8.9	9.8	13.3
Partidas no asignables a programas	30.0	25.8	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9

<sup>6</sup> Aportes mensuales por aproximadamente Q443.6.

<sup>7</sup> En los restantes programas se concentra 1.9% del presupuesto total vigente para 2019.

Otros programas*	23.7	2.5	2.4	3.3	3.2	-	-	-	-	-
<b>Total, millones de quetzales</b>	<b>554.0</b>	<b>576.9</b>	<b>558.7</b>	<b>578.3</b>	<b>609.9</b>	<b>606.4</b>	<b>610.8</b>	<b>608.7</b>	<b>612.6</b>	<b>752.2</b>
<b>Total, porcentajes del PIB</b>	<b>0.17%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.14%</b>	<b>0.13%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.11%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.12%</b>

\*Presupuesto vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores presupuesto devengado Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoi).

En cuanto a la producción física institucional, vinculada principalmente a la generación de empleo, el Sistema Informático de Gestión (Siges) muestra que el programa de promoción de la formalidad del empleo se encuentra ligado a un resultado estratégico que persigue incrementar hacia 2019 la formalidad del empleo en 5.8 puntos porcentuales (de 34.2% en 2014 a 40% en 2019). Para ello, el Mintrab realiza acciones de capacitación, orientación e inserción en el mercado laboral, lo cual se acompaña de inspecciones laborales para verificar el cumplimiento de la legislación laboral, así como de estudios de mercado laboral.

La tabla siguiente muestra la producción física anual de cada una de estas intervenciones. En casi algunos casos se ha mejorado la producción institucional si se comparan los años extremos 2015 – 2019. Por ejemplo, la cantidad de personas capacitadas para trabajar en actividades económicas diversas creció casi seis veces en el referido período. Pero esta bonanza no se observa en la orientación e inserción laboral, pues en 2018 se registró la menor cantidad de personas beneficiadas. Dentro de esto, el mayor deterioro se presentó en la cantidad de personas insertadas en el mercado laboral, lo cual se redujo de 10,739 en 2015 a apenas 3,944 en 2018.

**Tabla 5. Mintrab: producción institucional en promoción de la formalidad del empleo, 2015-2019**  
(cantidad de personas beneficiadas y atenciones prestadas)

<b>Producto</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019*</b>
Personas capacitadas para trabajar en actividades económicas diversas	Personas	338	810	3,000	2,000	2,425
Personas orientadas e insertadas en el mercado laboral	Personas	31,474	24,879	30,304	21,944	33,000
<i>Insertadas</i>	<i>Personas</i>	<i>10,739</i>	<i>12,027</i>	<i>12,304</i>	<i>3,944</i>	<i>13,000</i>
<i>Orientadas</i>	<i>Personas</i>	<i>20,735</i>	<i>12,852</i>	<i>18,000</i>	<i>18,000</i>	<i>20,000</i>
Estudios del mercado laboral para facilitar la inserción y movilidad laboral	Documentos	0	4	4	3	6
Inspecciones para la verificación del cumplimiento de la legislación laboral	Eventos	27,286	39,000	16,241	16,621	30,000

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Informático de Gestión (Siges).

\*Meta vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores meta ejecutada.

En parte, esto puede deberse a la poca importancia presupuestaria que se presta al programa de promoción en la formalidad del empleo, pues entre 2015 y 2018 el presupuesto devengado solo se incrementó Q2.3 millones. Afortunadamente, en 2019 se cuenta con una meta vigente que pretende incrementar la producción institucional en todos los productos asociados al programa de promoción de la formalidad del empleo.

Si bien esto es algo positivo para la formalidad de empleo, los esfuerzos aún son insuficientes, y comprometen el resultado estratégico que pretende incrementar 5.8 puntos la formalidad del empleo. La última encuesta de empleo e ingresos, correspondiente a junio 2018 revela un 29.4% de formalidad en el empleo, 4.8% por debajo de la meta esperada hacia 2019. Por ello, el Mintrab deberá realizar esfuerzos importantes para lograr, al menos, ejecutar en su totalidad las metas vigentes de 2019.

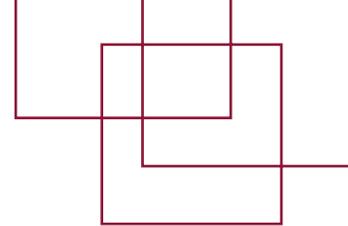
## 2.1. Sector agrícola

En materia de agricultura, la principal institución es el Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación (Maga). A lo largo del tiempo, esta institución ha mostrado algunas reestructuraciones programáticas, pues se han eliminado y creado nuevos programas, lo cual dificulta su trazabilidad. La tabla siguiente, muestra que la última reestructuración programática ocurrió en 2016, pues solo se conservan dos de los programas anteriores a dicho año.

En general, el Maga no muestra un presupuesto constante al alza y tiende a mostrar incrementos alzas sustanciosas en años electorales. Si se comparan los extremos de la serie, el presupuesto total muestra un alza de 73.7% entre 2011 y 2019, lo cual significan Q579.2 millones adicionales. A pesar de ello, el presupuesto vigente 2019 es inferior al devengado récord registrado en 2014. En términos del PIB, el comportamiento presupuestario es aún menos positivo, pues entre 2011 y 2019 se aprecia inclusive una caída de 0.01 puntos del PIB.

Tabla 6. Maga: presupuesto por programas 2011-2019  
(Millones de quetzales corrientes y porcentajes del PIB)

Programa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Apoyo a la agricultura familiar	-	-	-	-	-	464.9	805.1	527.9	552.7
Apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrobiológica	-	-	-	-	-	122.6	204.7	274.7	326.1
Partidas no asignables a programas	184.3	445.9	282.3	226.9	210.8	252.4	269.1	241.1	244.1
Actividades centrales	36.2	51.7	62.4	78.5	110.0	165.5	159.9	245.5	140.9
Desarrollo sostenible de los recursos naturales	-	-	-	-	-	30.6	39.7	41.4	98.5
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos <sup>a</sup>	133.2	89.2	247.5	686.0	186.9	-	-	-	-
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	-	-	385.1	464.4	184.6	-	-	-	-
Desarrollo económico rural agropecuario	180.5	557.2	-	-	-	-	-	-	-
Asistencia financiera rural	78.4	100.9	126.1	132.0	60.1	-	-	-	-



Sanidad agropecuaria y regulaciones	63.6	49.1	46.0	46.4	61.2	-	-	-	-
Servicios de coordinación regional y extensión rural	-	103.2	58.0	67.7	-	-	-	-	-
Otros programas <sup>b/</sup>	110.0	18.9	20.4	24.2	56.4	-	-	74.2	3.1
<b>Total, millones de quetzales</b>	<b>786.2</b>	<b>1,415.9</b>	<b>1,227.8</b>	<b>1,726.1</b>	<b>870.0</b>	<b>1,036.1</b>	<b>1,478.5</b>	<b>1,404.7</b>	<b>1,365.4</b>
<b>Total, millones de quetzales</b>	<b>0.24%</b>	<b>0.38%</b>	<b>0.31%</b>	<b>0.41%</b>	<b>0.19%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.28%</b>	<b>0.25%</b>	<b>0.23%</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

\*Presupuesto vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores presupuesto devengado

a/ en 2011 y 2012 denominado seguridad alimentaria y nutricional

b/ Incluye programa de reconstrucción Agatha y volcán Pacaya (2011), información geográfica y estratégica (2011, 2012), actividades comunes (2013-2015), apoyo a la protección y bienestar ambiental (2019), formación para el desarrollo agropecuario (2015) y atención por desastres naturales y calamidades públicas (2018)

En los últimos cuatro años, el presupuesto se concentra principalmente en el programa de apoyo a la agricultura familiar que en 2019 absorbió 40.5% del presupuesto total del Maga. Este programa incluye actividades como la dotación de alimentos a familias; producción comunitaria de alimentos; almacenamiento de granos básicos; promoción de agricultura familiar; encadenamientos productivos; y apoyo para incrementar la disponibilidad de alimentos e ingresos para la prevención de desnutrición crónica. Otro de los programas de mayor peso en 2019 (23.9% del presupuesto total) es el apoyo a la productividad y competitividad agropecuaria e hidrobiológica, que incluye reactivación y modernización de la actividad agropecuaria; formación y capacitación agrícola y forestal; fomento de pesca y acuicultura; entre otros. A ello le siguen las partidas no asignables a programas (17.9%) que incluye transferencias a instituciones descentralizadas vinculadas al sector agrícola; el programa de actividades centrales (10.3%) como coordinación institucional; y el programa de desarrollo sostenible de los recursos naturales (7.2%) que incluye reforestación y conservación de zonas de recarga hídrica; control de áreas de reserva territorial; y conservación de recursos naturales para mejorar la producción agropecuaria.

En cuanto a la producción física, la tabla siguiente muestra que el apoyo a productores prestado por el Maga se da mediante diversas acciones o productos. En casi todos los casos, el apoyo prestado fue menor en 2018 si se compara con lo observado en 2017, a excepción de la dotación y capacitación sobre silos para almacenaje de cosechas que benefició a 310 productores en 2018. Hacia 2019, se presenta una mejora en la mayoría de las metas vigentes ya que se encuentran por arriba de lo ejecutado el año anterior; entre estas: la capacitación y asistencia técnica a mujeres; la mejora en sistemas productivos y apoyo a la economía familiar y servicios para el desarrollo rural integral y agricultura alternativa. Por el contrario, se presenta una disminución en el apoyo a familias con niños menores de dos años para incrementar la disponibilidad de alimentos e ingresos familiares, como parte del combate a la desnutrición crónica.

Tabla 7. Maga: producción institucional del programa de apoyo a la agricultura familiar, 2015-2019  
(cantidad de personas beneficiadas y atenciones prestadas)

Producto	Unidad de medida	2016	2017	2018	2019*
Personas asistidas para producción de alimentos para autoconsumo	Persona	28,100	15,634	11,335	1000
Productores (as) de granos básicos reciben silos y capacitación sobre manejo postcosecha	Persona	0	0	310	1000
Mujeres en el área rural con capacitación y asesoría técnica para la implementación de buenas prácticas del hogar y el aprovechamiento de productos agropecuarios.	Persona	85,106	137,814	131,842	154,001
Caficultores apoyados con financiamiento para incrementar su producción	Persona	0	64	0	25
Licencias de pesca y certificación de concesionarios para captura y/o transformación de producto para exportación	Documentos		33	42	
Promotores (as) y agricultores (as) de infra y subsistencia con mejoras en sus sistemas productivos en apoyo a la economía familiar	Persona	657,649	1,352,216 <sup>a</sup>	255,260	314,079
Productores (as) agropecuarios organizados apoyados en encadenamientos e implementación de proyectos productivos y de servicios para el desarrollo rural integral	Persona	13,649	7,762	4,386	51,568
Agricultores (as) de infra, subsistencia y excedentarios apoyados para el desarrollo de agricultura alternativa	Persona	0	2,820	0	5,080
Familias de agricultura familiar con niños menores de dos años de edad incrementan su disponibilidad y consumo de alimentos para la prevención de la desnutrición crónica	Familia		28,047	23,894	12,501
Familias de agricultura familiar con niños menores de dos años de edad incrementan sus ingresos familiares para la prevención de la desnutrición crónica	Familia		29,352	23,950	11,157

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Informático de Gestión (Siges). Incluye solo algunos de los productos más representativos. \*Meta vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores meta ejecutada. a/ posible error de digitadores del sistema.

En general, la entrega de productos no muestra una tendencia clara hacia una mayor entrega. Los altibajos presentados pueden, de alguna manera, perjudicar el poco ambicioso resultado estratégico que en 2019 pretende haber reducido en 1 punto porcentual la población subalimentada a nivel nacional (de 15.6% en 2015 a 14.6% en 2019). En cuanto al apoyo financiero otorgado a caficultores se observa una discontinuidad en la entrega del apoyo reportado; de los 150 caficultores que se esperó beneficiar en 2016 no se reportó beneficiario alguno, situación similar a lo acontecido en 2018 cuando se esperó beneficiar a 490 y al final del ejercicio fiscal no se reportaron beneficiarios. En cuanto a licencias y certificaciones de pesca vinculadas a la exportación de productos, solo se emitieron este tipo de documentos en 2017 y 2018, por 33 y 42 documentos respectivamente; para el año 2019 no se detalla meta vigente. ¿Otras políticas sobre cultivos? Café, incrementar las exportaciones etc?

## 2.2. SECTOR ENERGÉTICO

Si bien la rectoría del sector energético corresponde al Ministerio de Energía y Minas, es el Instituto Nacional de Electrificación (Inde) quien realiza la mayor parte del gasto asociado a energía<sup>8</sup>. Esta última institución, ha presentado a lo largo del tiempo un presupuesto que creció hasta 2014, año donde alcanzó su punto máximo (Q2,948.7 millones), para luego iniciar un descenso sostenido hasta 2018 (Q2,134.9 millones). El presupuesto vigente a 2019 muestra una leve mejora pues se prevé gastar Q182.2 millones más. Sin embargo, los datos revelan una tendencia distinta si se observan como porcentaje del PIB. Esta tendencia, hacia la baja, implica una diferencia de 0.41 puntos porcentuales del PIB entre el presupuesto devengado en 2010 y el vigente 2019.

Tabla 8. Inde: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de quetzales corrientes y porcentajes del PIB)

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Actividades centrales	1,023.8	1,238.2	336.0	436.8	482.9	341.1	361.36	337.6	366.6	562.9
Generación de energía eléctrica	224.5	215.5	234.2	293.4	290.5	248.4	237.23	238.8	232.0	346.6
Transporte y control de energía eléctrica	229.0	149.4	230.8	194.1	202.7	191.7	235.13	180.3	208.6	304.6
Comercialización de energía eléctrica	1,047.6	869.9	1,978.2	1,888.2	1,936.9	1,707.3	1,364.40	1,344.8	1,276.2	1,003.0
Electrificación rural	13.6	24.5	13.1	14.1	16.9	127.2	9.21	10.3	20.4	68.6
Partidas no asignables a programas	59.5	72.9	66.7	51.1	48.7	46.09	38.82	31.1	31.0	31.6
Otros programas <sup>a/</sup>	-	2.1	11.9	6.5	6.0	2.8	-	-	-	-
<b>Total, millones de quetzales</b>	<b>2,598.2</b>	<b>2,572.5</b>	<b>2,870.8</b>	<b>2,884.3</b>	<b>2,984.7</b>	<b>2,664.5</b>	<b>2,246.1</b>	<b>2,142.9</b>	<b>2,134.9</b>	<b>2,317.1</b>
<b>Total, porcentajes del PIB</b>	<b>0.78%</b>	<b>0.69%</b>	<b>0.73%</b>	<b>0.68%</b>	<b>0.66%</b>	<b>0.55%</b>	<b>0.43%</b>	<b>0.39%</b>	<b>0.36%</b>	<b>0.37%</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

\*Presupuesto vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores presupuesto devengado

a/ Incluye los programas: proyectos centrales (2011 y 2012) y desarrollo de proyectos (2012-2015)

En cuanto a producción institucional, el Siges muestra que entre 2015 y 2018 la cantidad GWh generados vía energía hidroeléctrica no se incrementó, pues pasó de 1,879 a 1,849, con una meta vigente 2019 por 2,023 GWh. En materia de transporte y control de energía eléctrica, la cantidad de eventos de coordinación y mantenimiento de la red disminuyó de 72.3 mil a 42.1 mil entre 2015 y 2018, con una meta prevista de 104.4 mil eventos y la transmisión<sup>9</sup> de 1,773 MWh para 2019. Para este último año, se prevé realizar 217 eventos de implementación de infraestructura para la electrificación rural, 187 más que lo ejecutado en 2018. Cabe señalar que, además de los objetivos planteados en las políticas energéticas descritas anteriormente, los programas del Inde están asociados a resultados estratégicos, entre estos se espera hacia 2023 la generación de 2,282.1 GWh, la transmisión de 1,865.4 MWh y el incremento de la cobertura eléctrica del área rural<sup>10</sup> del país con 9,300 nuevos usuarios. Del 64% de energía renovable en la matriz energética que plantea el Plan nacional de energía 2017-2032, el país se encuentra en 40.2%, según datos de la Comisión nacional de energía eléctrica.

<sup>8</sup> El Mem cuenta para 2019 con un presupuesto vigente de Q10.9 millones para el incremento de energía renovable en la matriz energética y Q8.1 millones en desarrollo sostenible del sector energético, minero y de hidrocarburos; sumados, estos programas representan el 0.82% del presupuesto vigente para el Inde.

<sup>9</sup> Para años anteriores solo se dispone de la meta ejecutada en 2016 por un total de 1,818 MWh.

<sup>10</sup> La Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés) señala una cobertura de electrificación rural de 84.2% para 2019.

## 2.3. SECTOR CONSTRUCCIÓN

El Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda (CIV) es la principal entidad encargada de llevar a cabo proyectos de infraestructura física. Desde 2011, el CIV mostró un presupuesto hacia la baja cuya tendencia presentó un punto de inflexión hasta 2016. En dicho período, el CIV redujo su presupuesto en cerca de 68.3% (Q4,730.1 millones menos) y, si bien de 2016 en adelante ha presentado una mejora, aún se encuentra por debajo de lo observado años atrás. En términos del PIB, el CIV muestra también una caída drástica, pues luego de alcanzar su nivel máximo de 1.87% del PIB en 2011, éste se redujo gradualmente hasta alcanzar niveles mínimos de 0.42% en 2016. El presupuesto vigente 2019 prevé un gasto total de 0.95% del PIB.

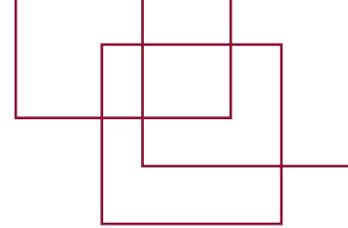
A nivel programático, la mayor parte de recursos corresponde al desarrollo de la infraestructura vial que, de acuerdo al presupuesto vigente 2019, absorbe el 75.7%; seguido del programa de desarrollo de la vivienda con 7.0%, la atención por desastres naturales y calamidades públicas (tormentas, terremotos y erupciones volcánicas) con 4.7% y un 12.6% distribuido en los programas restantes presentados en la tabla siguiente. Si bien es cierto, el presupuesto del CIV en el período 2010-2019 ha estado marcado por la inestabilidad y, por tanto limitando las posibilidades contar con mayor y mejor infraestructura productiva y social en el país, lo que por su parte deriva en menores posibilidades de generación de empleo (debe recordarse que el sector con el que vincula el CIV – sector construcción- puede considerarse como mano de obra intensivo). En efecto, como consecuencia de los incrementos en los presupuestos del CIV en el período aludido, utilizando un modelo de equilibrio general se ha estimado que la contribución en la generación de empleo, por ejemplo, en 2011 se obtendría un aumento de 5,637 empleos, mientras que esa cifra caería hasta 903 en 2018.

Tabla 9. CIV: presupuesto por programas 2010-2019  
(Millones de quetzales corrientes y porcentajes del PIB)

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Desarrollo de infraestructura vial	3,092.4	3,551.3	3,750.3	3,561.5	3,833.5	2,735.9	1,685.7	2,193.5	3,905.5	4,584.5
Desarrollo de la vivienda	428.4	227.8	229.5	328.6	276.9	233.7	114.7	170.5	162.0	423.5
Atención por desastres naturales y calamidades públicas	728.6	2,353.1	509.7	583.0	423.1	197.8	68.4	83.7	207.8	282.1
Servicios aeronáuticos y aeroportuarios	188.6	143.2	154.0	147.5	205.0	159.1	161.3	226.3	172.2	269.3
Construcción de obra pública	34.2	28.2	8.4	26.9	23.4	9.2	10.9	35.1	123.0	102.5
Urbanización, legalización, construcción y mejoramiento de bienes inmuebles	165.4	159.3	139.2	106.4	53.9	55.9	35.1	38.7	38.8	80.6
Actividades centrales	28.8	23.9	36.9	58.2	37.7	28.0	24.0	31.8	39.0	59.2
Otros programas <sup>a/</sup>	315.3	442.8	413.8	545.1	381.4	160.7	99.4	105.9	134.2	251.8
<b>Total, millones de quetzales</b>	<b>4,981.6</b>	<b>6,929.6</b>	<b>5,241.9</b>	<b>5,357.2</b>	<b>5,234.9</b>	<b>3,580.2</b>	<b>2,199.5</b>	<b>2,885.5</b>	<b>4,782.5</b>	<b>6,053.4</b>
<b>Total, porcentajes del PIB</b>	<b>1.50%</b>	<b>1.87%</b>	<b>1.33%</b>	<b>1.27%</b>	<b>1.15%</b>	<b>0.73%</b>	<b>0.42%</b>	<b>0.52%</b>	<b>0.81%</b>	<b>0.95%</b>

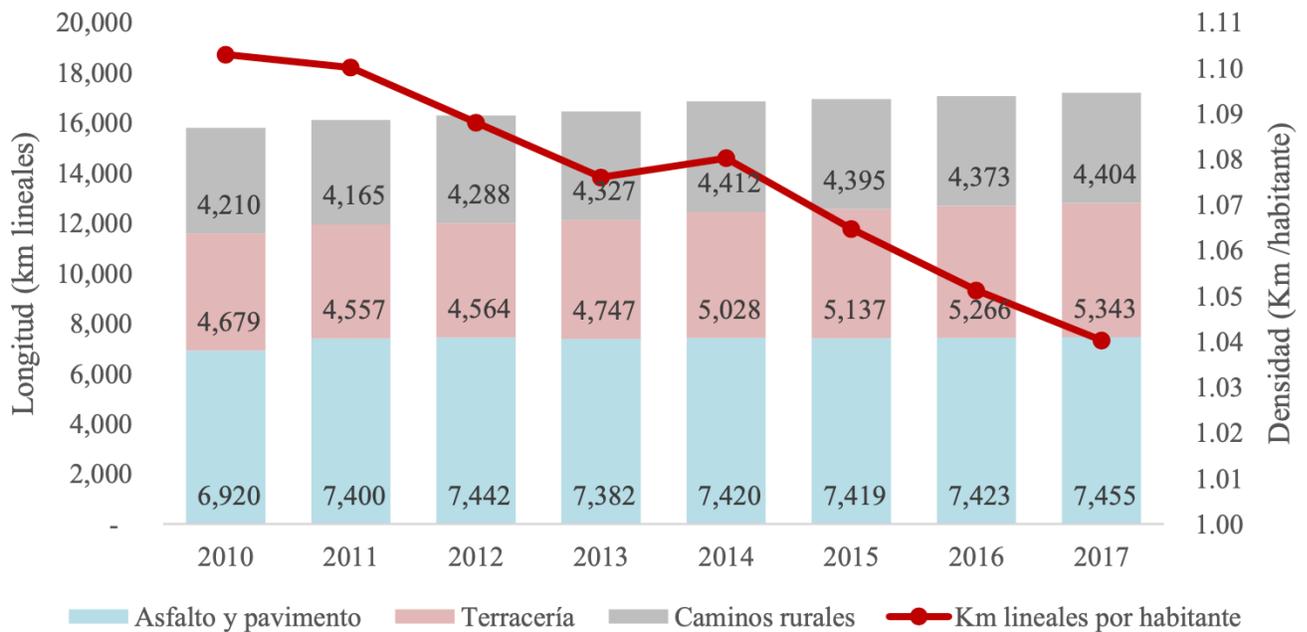
Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

a/ Incluye seguridad vial, supervisión y servicios de correos, telégrafos, telecomunicaciones, televisión, Insivumeh, y partidas no asignables. \*Presupuesto vigente al mes de junio de 2019; para años anteriores presupuesto devengado



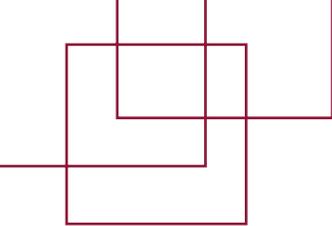
En cuanto a infraestructura vial, las estadísticas del INE revelan que, entre 2010 y 2017, el stock de carreteras del país pasó de 15,809 kilómetros a 17,203 kilómetros, equivalente a una expansión de 8.8%. En este último año, el stock de asfalto y pavimento representó 43.3% del total, mientras que la terracería y caminos rurales 31.1% y 25.6%, respectivamente. El poco dinamismo en la construcción de más kilómetros de carretera puede verse reflejado en indicadores más precisos como la cantidad de kilómetros de carretera por habitante. De 2010 a 2017, este indicador muestra una reducción de 1.10 a 1.04, muy por debajo de lo observado en otros países con mejores niveles de desarrollo como Costa Rica con 8.64 km/habitante y Estados Unidos de Norte América con 20.9 km/habitante (CIA, 2017).

Gráfica 1. Longitud de la red vial según tipo, 2013-2017  
(Cantidad de kilómetros lineales según tipo)



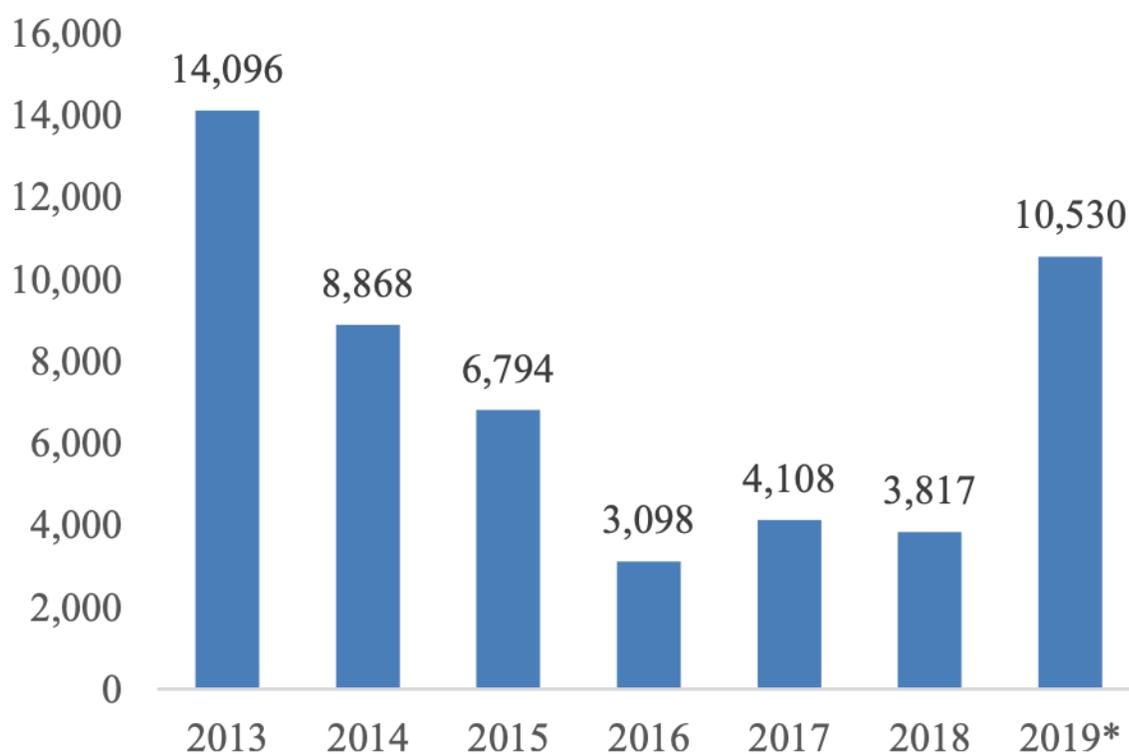
Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de transporte y servicios, INE (2017).

Por su parte, en el programa desarrollo de la vivienda se encuentra contenido el subsidio otorgado a familias para la construcción de vivienda. Luego de que en 2013 este programa haya beneficiado a cerca de 14,096 familias, su producción continuó cayendo hasta 2013, beneficiando apenas a 3,098 familias. A partir de ahí se han presentado algunas mejoras, para 2019 contar con una meta vigente de 10,530 familias. Pero aun con una meta más ambiciosa para este último año, no se han recuperado el nivel observado siete años atrás. Además, a esto se le adiciona la baja ejecución que han mostrado los años anteriores. Por ejemplo, en 2018 con una meta aprobada de 12,315 familias, que a lo largo del año presupuestario se redujo a 4,913 y de lo cual solamente se benefició efectivamente a 3,817 familias; es decir, al final del ejercicio fiscal, el CIV pudo materializar apenas una tercera parte de la meta que se propuso a inicios de dicho año.

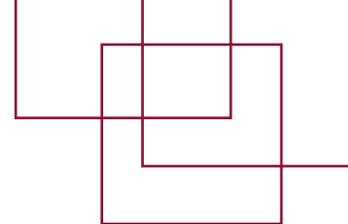


El desempeño del programa de desarrollo de vivienda es parte del objetivo de gobierno que, hacia el final de 2019, pretende reducir el déficit habitacional en 4.0%; ello implica haber reducido la cantidad de viviendas deficitarias de 1.6 millones en 2015 a cerca de 1.5 millones en 2019; una diferencia de al menos cien mil viviendas. Dada la tendencia de la ejecución de programa, es previsible que dichos objetivos no logren cumplirse al finalizar 2019. Finalmente se reitera que, si bien no se puede trazar dentro del presupuesto público guatemalteco las políticas públicas que tienen una incidencia directa o indirecta en el empleo, el ejercicio anterior pone de manifiesto que las entidades rectoras de los sectores en análisis y los principales elementos de sus redes programáticas, en el tiempo, han estado sujetas a reducciones, las cuales no abonan a cumplir con los resultados de las políticas señaladas anteriormente, desestimulando la actividad y el empleo en aquellos sectores.

**Gráfica 2. CIV: producción institucional subsidio vivienda, 2013-2019**  
(cantidad de familias beneficiadas con subsidio para vivienda)



Fuente: Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).



## 3. FORTALECIMIENTO DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN

### 3.1. PRINCIPALES ENFOQUES

El monitoreo y evaluación es un proceso reiterativo de aprendizaje para mejorar la gestión, eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Tal como lo sostiene el Banco Mundial (BM), el monitoreo y evaluación «ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas» (BM, 2004; pág. 5). Gran parte de la importancia del monitoreo y la evaluación se centra en el análisis de los resultados obtenidos a través de la política pública. De acuerdo al BM, existen distintos enfoques, entre estos:

- **Indicadores de desempeño:** permiten dimensionar las distintas fases de la cadena de valor, entre las que se cuentan los insumos, procesos, productos, resultados y efectos de la política pública. Esto permite demostrar adecuadamente los resultados y fortalecer las fases necesarias para mejorar los resultados obtenidos.
- **Enfoque de marco lógico:** bajo un esquema de presupuesto por programas orientado a resultados, este enfoque contribuye a definir con mayor claridad los objetivos perseguidos por cada programa o política, identificando la causalidad prevista entre los insumos, procesos productos, resultados y efectos, mediante indicadores de desempeño definidos para cada fase.
- **Estudios de seguimiento del gasto público:** facilita la trazabilidad del flujo de presupuesto público con la finalidad de determinar cuánto estos llegan realmente a los grupos meta. Permite además un análisis de distribución del presupuesto a lo interno de los programas, proyectos, e instituciones.
- **Evaluación de efectos:** este enfoque permite identificar la repercusión de las políticas públicas o programas en el nivel de bienestar de los objetivos o sectores meta: personas, hogares, instituciones, etc. En esencia, facilita la comprensión del efecto de las políticas en sus beneficiarios, a través de medidas de bienestar.

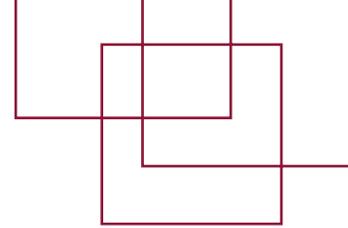
Independientemente del enfoque que se utilice, es imprescindible que las políticas públicas sean concebidas a partir de un diseño que permita la aplicabilidad de cualquier enfoque de monitoreo y evaluación. De acuerdo con el BM, «una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público» (BM, 2010; pág. 8), por lo tanto, el ciclo de las políticas públicas es crucial la génesis de este es la creación y concepción misma de la política. En forma sintética, el ciclo de la política pública se define así:

Tabla 10. Ciclo de la política pública

Fase	Etapa
Formulación de la política	<b>Identificación de políticas</b>
	Identificación de problemas
	Análisis de políticas
	Instrumentos de políticas
	<b>Decisiones sobre políticas</b>
	Consulta y coordinación
	Evaluación y diseño
	Decisión
	Formulación de programas
Administración de programas	<b>Implementación de programas</b>
	Ejecución
	Monitoreo
	<b>Evaluación de programas</b>
	Evaluación
	Corrección de programas o políticas

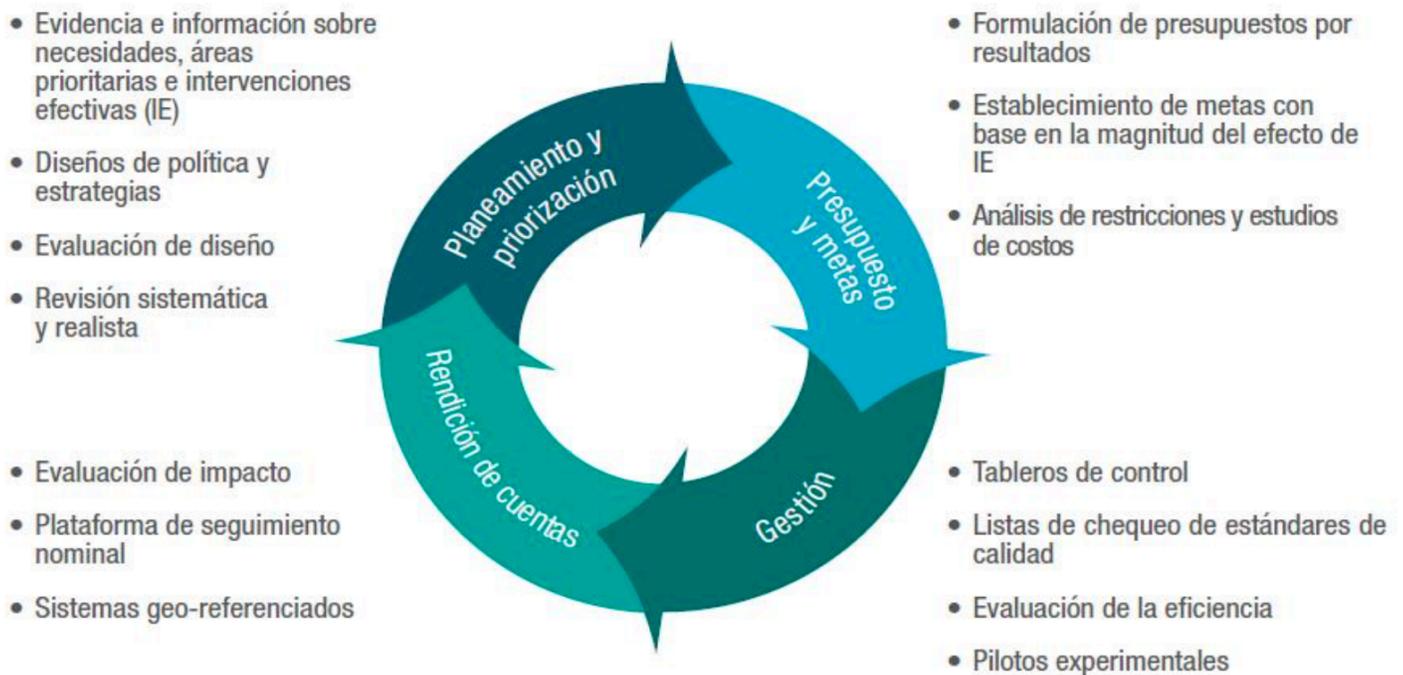
Fuente: BM (2010) «La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina».

La fase de formulación parte de la identificación de la problemática a resolver. Para ello, el hacedor de política pública debe conocer a profundidad la situación en la que se encuentra el problema que interesa resolver mediante la política pública que espera implementarse. La identificación del problema implica entonces el establecimiento de una línea basal que, complementado con el análisis opcional de políticas y sus instrumentos, contribuyen a establecer un objetivo de medio o largo plazo sobre al cual se quiere llegar a partir de la situación base. La fase de formulación incluye también la articulación interinstitucional que habrá de lograrse para poder ejecutar la política, los mecanismos que habrá de utilizar para evaluarse y la formulación de los programas necesarios para la puesta en marcha de la política. En esta etapa, deben realizarse también una estimación del presupuesto necesario y sus respectivas fuentes de financiamiento (BID, 2016; pág. 80).



Luego, en la fase de administración de programa se presenta la puesta en marcha del mismo para lo cual, las instituciones encargadas de los programas y políticas ejecutan el presupuesto definido. Paralelo a la implementación del programa, es posible realizar monitoreos periódicos, cuya frecuencia puede ser variable (mensual, trimestral, semestral, anual) a fin de evaluar el desempeño y realizar las correcciones necesarias en el rumbo de ejecución de las políticas y programas como un modo de alerta temprana (BM, 2010; pág. 16). Finalmente, la fase de administración incluye la evaluación el programa en la cual se realizan auditorías y evaluaciones de desempeño. La fase de administración de programas requiere de sistemas de información de gestión, que cuenten con indicadores para la medición de aspectos no solo presupuestarios, sino, además, la producción física institucional (productos) lograda con cada uno de los programas, subprogramas, proyectos y actividades que son parte de la política pública. Las lecciones aprendidas a lo largo de estas fases es un elemento valioso en la reformulación de la política, pues permite identificar los obstáculos y reajustes necesarios para alcanzar el objetivo deseado. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) amplía aún más el ciclo de las políticas públicas. Para poder utilizar la evidencia a favor de la mejora en los programas y políticas públicas, el BID señala que se necesitan cuatro fases principales: (a) la definición del presupuesto y metas, basada en la presupuestación por resultados, establecimiento de metas y el análisis de limitaciones y costos implícitos; (b) la gestión pública, que incluye el control, revisión de estándares de calidad y evaluación de eficiencia; (c) rendición de cuentas, donde se realizan evaluaciones de impacto, seguimiento y georreferenciación (para el análisis de focalización de política) y (d) el planeamiento y la priorización, que mediante la evidencia e información permite la revisión y el rediseño de estrategias que servirán de base en la formulación del siguiente ejercicio fiscal.

Gráfica 3. Sistema de seguimiento y evaluación en el ciclo de políticas y programas



Fuente: BID (2016; pág. 85) «Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia una mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública».

### 3.2. EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN GUATEMALA

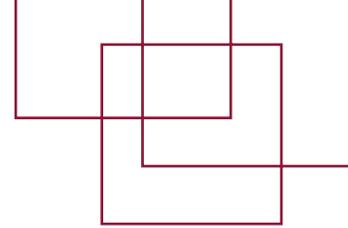
En relación a los distintos enfoques y propuestas de monitoreo de políticas y programas descritos anteriormente se ha construido una tabla que sintetiza los aspectos más importantes de cada una de estas, con la finalidad de realizar un contraste de las políticas de empleo, agricultura, electricidad y construcción. La tabla siguiente muestra los principales ítems considerados en cada fase y su cumplimiento.

Tabla 11. El ciclo de la política pública en las principales políticas de empleo, agricultura, energía y construcción

Fase	Componente	K'atun nuestra Guatemala 2032	Política nacional de empleo digno 2017-2032	Política agropecuaria 2016-2020	Plan nacional de energía 2017-2032	Política nacional de competitividad 2018-2032
Formulación	Identificación del problema (línea base)	✓	✓	✓	✓	✓
	Articulación institucional	✓	✓	✓	✓	✓
	Objetivos y resultados	✓	✓	✓	✓	✓
	Estimación de costos	✗	✗	✗	✗	✓
	Indicadores de seguimiento y evaluación	✗	✗	✓	✓	✓
	Identificación de programas	✗	✓	✓	✓	✓
	Formulación en términos de empleo (objetivos o metas)	✗	✗	✗	✗	✓
Ejecución	Ejecución y monitoreo	✗	✗	✗	✓	✓
	Tableros de control	✗	✗	✗	✓	✓
	Monitoreo de empleo generado	✗	✗	✗	✗	✗
Evaluación	Evaluación de impacto	✗	✗	✗	✓	✓
	Revisión sistemática	✗	✗	✗	✓	✓
	Análisis y evaluación de empleo generado	✗	✗	✗	✗	✗

Fuente: elaboración propia con base en BID (2016), BM (2010)

Nota: no se cuenta con una política específica de construcción.



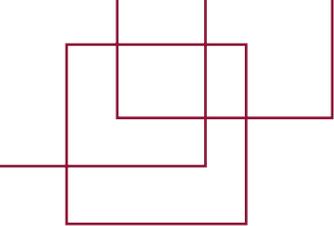
Específicamente en términos de empleo las políticas analizadas, a excepción de la política nacional de competitividad, no contienen objetivos y metas claros sobre cuánto empleo espera generarse. El K'atun contiene, en parte algunas metas en subempleo, informalidad y desempleo, sin embargo no define claramente el número de empleos que espera generarse con las intervenciones planteadas. En la fase de ejecución, ninguna política define claramente los mecanismos de monitoreo que se darán al empleo generado y, por ende, tampoco figura en la fase de evaluación los mecanismos de análisis y evaluación que se realizarán con los empleos generados. De hecho, la única forma en que indirectamente podría realizarse una estimación de los empleos generados, dada la falta de formalización en las políticas, resultaría ser la Encuesta nacional de empleo e ingreso, realizada dos veces al año.

En cuanto al marco planificación y lineamiento político general, el K'atun es, por naturaleza, el marco de referencia. Como uno de los más importantes instrumentos de planificación, el K'atun muestra una visión amplia de largo plazo que parte del análisis de la problemática actual, que incluye educación, salud, pobreza, desnutrición, entre otros. En cuanto a la articulación institucional se hace referencia a las principales entidades que habrán de impulsar y perseguir las metas y objetivos definidos. En cuanto a objetivos y resultados, el K'atun define una serie de objetivos y metas que habrán de lograrse en el largo plazo, pero muchos de estos no proponen el nivel ideal que habrá de lograrse. Además, no se incluye una estimación de costos y el seguimiento y evaluación se limita en su mayoría a señalar que hacia 2032 el país contará con un sistema de seguimiento y evaluación consolidado bajo un esquema de cadena de resultados (insumos, actividades, productos y resultados), pero no define específicamente los indicadores y la metodología a emplearse. En relación a la fase de ejecución no se definen los lineamientos específicos de monitoreo y evaluación, haciéndose la salvedad que éstos deberán ser responsabilidad del ministerio a cargo de la ejecución de programas y Segeplán (Segeplan, 2014; pág. 46).

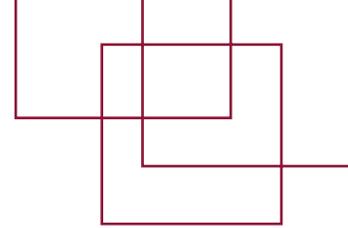
La Política nacional de empleo digno 2017-2032 (PNED) parte de un análisis y reflexión sobre las principales barreras para lograr el empleo digno, así como de marco legal y jurídico asociado al empleo. En cuanto a articulación institucional se define la participación de distintos ministerios, entre los que se cuenta educación, economía, desarrollo social y trabajo. Los objetivos y resultados, a pesar que existen, son sumamente débiles y solo se limitan a señalar la mejora esperada en determinado ámbito sin establecer metas puntuales, lo cual perjudica la definición de indicadores de seguimiento y evaluación, los cuales son prácticamente inexistentes en la PNED. Tampoco se identifican los costos de la implementación de la política ni la cantidad de empleos que se espera crear. Los programas sí están descritos de forma clara y se presentan en cada uno de los ejes que componen dicha política; algunos de estos necesitan aún ser creados, o bien, reforzados. En cuanto a la ejecución y evaluación no se definen los indicadores de monitoreo y evaluación.

Similar a lo anterior, la política agropecuaria 2016-2020 parte de un análisis situacional muy superficial. Además, define los objetivos, los programas y la articulación institucional necesaria para llevarlos a cabo, mas no los costos que ello implica, lo cual debilita su formulación. En las fases de ejecución y evaluación, la política agropecuaria señala, para cada uno de sus objetivos, los indicadores necesarios para dar el monitoreo y la evaluación, pero sin establecer un nivel puntual, lo cual dificulta un adecuado seguimiento.

En materia energética, la política nacional de energía es una de las que más cumple los ítems considerados en el ciclo de política, cuya única limitante es la ausencia del costo fiscal que implica la consecución de sus objetivos y metas. A diferencia de ésta, y las políticas descritas en párrafos anteriores, la política nacional de competitividad 2018-2032 es la única que realiza una aproximación del costo que implica su puesta en marcha y la cantidad de empleos que se espera poder generar. En general, las



políticas consideradas parten de una fase de planificación que cumple muchos de los componentes evaluados, salvo la estimación de costos y la definición puntual de indicadores para el seguimiento y evaluación, lo cual dificulta un seguimiento adecuado en las fases de ejecución y monitoreo.

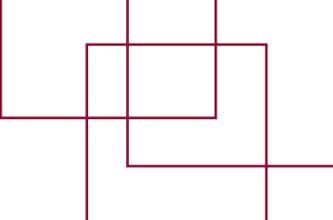


# Conclusiones y Recomendaciones

Guatemala adolece de no contar con políticas de empleo específicas para los sectores económicos analizados, lo cual constituye una debilidad, pues no existe referencia alguna que guarde las particularidades de éstos, potencie sus fortalezas y oportunidades, minimice sus debilidades y riesgos, lo cual permita una mayor racionalidad en la generación de empleo en los sectores analizados. Pese a que no existen esas particulares políticas públicas de empleo se procedió a analizar aquellas que tuvieran alguna vinculación, lográndose determinar que casi todas las políticas analizadas cuentan con una ventaja en la fase de formulación, pues parten de un análisis situacional bastante completo que contribuye a dimensionar y diseñar las acciones estratégicas para dar solución a la problemática identificada. Sin embargo, en la gran mayoría no se dimensiona el costo fiscal y el financiamiento de su implementación. Aun cuando se definen ciertos indicadores para el seguimiento y evaluación, no se establece claramente la metodología y los mecanismos que permitirán un adecuado tablero de control, evaluación y revisión del avance de implementación de políticas. Una de las grandes ausentes resulta ser la evaluación de impacto.

En cuanto al aspecto presupuestario, la evolución tanto en términos financieros como en metas físicas no es congruente con muchos de los objetivos y metas definidos en las distintas políticas. Además, es difusa la conexión entre estos objetivos y metas y la estructura programática necesaria para la puesta en marcha de las políticas. En el ámbito puramente laboral, el Mintrab muestra un presupuesto que se asocia mayoritariamente a la atención del adulto mayor y de manera muy reducida hacia la promoción misma del trabajo. De alguna forma, esto podría deberse a una asignación presupuestaria no prioritaria, lo cual repercute además en la meta relativa a la cantidad de personas orientadas e insertadas en el mercado laboral, que no muestra una clara y sostenida tendencia al alza. Esta situación es similar a la reflejada en el presupuesto y producción física del subsector agrícola y construcción y, en menor medida, en lo concerniente al energético. Entre 2010 y 2019, el presupuesto del Mintrab expresado en términos del PIB se redujo de 0.17% a 0.12%, respectivamente, y solo entre 2015 y 2018, la cantidad de personas orientadas e insertadas en el mercado laboral disminuyó de 31,474 a 21,944. Aun cuando dichos subsectores sean de importancia estratégica, rara vez se estima y/o contabiliza el impacto que, en términos de empleo, se está generando con el impulso de las distintas políticas y programas adoptados.

En este sentido, las recomendaciones derivadas del análisis refieren, en principio, la necesidad de contar con instrumentos de política pública de empleo que sean particulares y respondan a las características de los sectores en análisis. Un elemento importante a resultar debe ser el carácter participativo en la construcción de estos instrumentos. En adición, las políticas públicas de empleo específicas, así como para las actualmente vigentes, las cuáles son genéricas, se debe fortalecer la calidad del diseño de las políticas en todas y cada una de las esferas del ciclo de política, con énfasis en dimensionar los costos fiscales implícitos para estimar la viabilidad de su implementación y el cumplimiento de los objetivos y metas. En esta línea, se recomienda además fortalecer el vínculo entre la planificación (políticas) y el presupuesto (financiero y de producción institucional), lo cual acompañado de mejoras en la cultura de monitoreo y evaluación permitirá, entre otras cosas, corregir el rumbo observado financiera y físicamente y además justificar y legitimar la política pública siempre y cuando se demuestren el impacto positivo de éstas en el desarrollo y crecimiento económico y por ende en la creación de más y mejores empleos. En otros términos, es indispensable implementar la Gestión por Resultados para los efectos de las políticas de empleo en Guatemala.



# BIBLIOGRAFÍA

BID (2016). «Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública». Memorias de la IX conferencia internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BM(2004).«Seguimientoyevaluación:instrumentos,métodosyenfoques».BancoInteramericano deReconstrucciónyFomento&BancoMundial(BM).Washington,D.C.,EstadosUnidosdeAmérica.

CIA (2017). «The World Factbook». Central Intelligence Agency (CIA). Sitio web consultado en junio de 2019. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Galindo, et al., (2015). «Empleo». Serie de estudios económicos volumen I, México ¿cómo vamos? México DF. Agosto de 2015.

INE(2017).«EstadísticasdeTransportesyServicios/EstadísticasdeTurismo».Seccióndeestadísticas continuas. Instituto Nacional de Estadística (INE). Información en línea, consultada en junio 2019. Disponible en: <http://ine.gov.gt/index.php/estadisticas-continuas/transportes-y-servicios>

International Energy Agency, IEA (2019). «Electricity Access Database». Información en línea, consultada en junio de 2018. Disponible en: <https://www.iea.org/sdg/electricity/>

Maga (2016). «Política Agropecuaria 2016-2020». Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga). Guatemala, 2013.

Mem (2017). «Plan Nacional de Energía 2017-2032». Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn) y Ministerio de Energía y Minas (Mem). Guatemala, 2017.

Mem (2018). «Política energética 2019-2050». Unidad de planeación energético minero. Ministerio de Energía y Minas (Mem). Guatemala, diciembre de 2018.

Mineco (2018). «Política Nacional de Competitividad 2018-2032», versión digital. Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (Pronacom) y Ministerio de Economía

(Mineco). Guatemala, febrero de 2018.

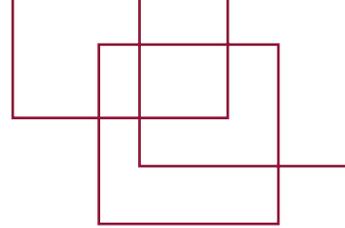
Minfin (2019a). Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin). Ministerio de Finanzas Públicas

(Minfin). Plataforma web, consultada en junio de 2019. Disponible en: <https://sicoin.minfin.gob.gt>

Minfin (2019b). Sistema Informático de Gestión (Siges). Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Plataforma web, consultada en junio de 2019. Disponible en: <https://siges.minfin.gob.gt>

Mintrab (2017). «Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032. Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible». Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab)



con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Guatemala, abril de 2017.

Mintrab (Sf). «Informe sobre trabajo infantil en Guatemala». Encuesta de condiciones de vida Encovi 2014. Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) y Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conapeti).

OIT (2013). «Política integrada de empleo y protección social en Honduras. Lineamientos para un plan de acción nacional». Mejorar la protección social y promover el empleo. Primera edición, 2013. Unión Europea (UE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

Segeplan. (2014). «K'atun Nuestra Guatemala 2032». Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Guatemala, julio de 2014.

