

**Banco Interamericano de Desarrollo**

# Más crecimiento, más equidad

PRIORIDADES DE DESARROLLO  
EN GUATEMALA

**ERNESTO STEIN, OSMEL MANZANO, HÉCTOR MORENA Y FERNANDO STRAFACE, EDITORES**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

# Más crecimiento, más equidad

PRIORIDADES DE DESARROLLO  
EN GUATEMALA

Ernesto Stein  
Osmel Manzano  
Héctor Morena  
Fernando Straface  
*Editores*

# **Más crecimiento, más equidad**

## **Prioridades de desarrollo en Guatemala**

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue NW  
Washington, DC 20577  
Estados Unidos de América

Editores:  
Ernesto Stein, Osmel Manzano, Héctor Morena, Fernando Straface  
Diagramación:  
Ana Cuesta y Alberto Gonzales

Impresión: Washington, D.C.  
Todos los derechos reservados.

## ÍNDICE

Agradecimientos.....	iii
Introducción.....	v
<b>Parte I. Restricciones al crecimiento.....</b>	<b>1</b>
Capítulo 1. Diagnóstico del crecimiento en Guatemala.....	3
Capítulo 2. El reto de consolidar el sistema educativo.....	27
Capítulo 3. Políticas para el desarrollo de una infraestructura básica.....	43
Capítulo 4. Hacia una política de seguridad sostenible.....	67
<b>Parte II. Las restricciones detrás de la restricciones al crecimiento.....</b>	<b>101</b>
Capítulo 5. Alternativas para modernizar el sistema tributario.....	103
Capítulo 6. Cortando el círculo vicioso de la informalidad.....	131
Capítulo 7. Fortalecimiento de los partidos políticos.....	155
<b>Parte III. Generando igualdad de oportunidades.....</b>	<b>185</b>
Capítulo 8. Evitando la transmisión intergeneracional de la pobreza.....	187
Capítulo 9. Atención de los déficits en la niñez temprana.....	201
Capítulo 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja....	241
Capítulo 11. Brechas salariales por género y etnicidad.....	265
<b>Parte IV. Otros retos y desafíos.....</b>	<b>299</b>
Capítulo 12. El riesgo del desastre y su gestión.....	301
Capítulo 13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas.....	323
Capítulo 14. El camino por recorrer en el proceso de inserción en la economía global.....	345

## AGRADECIMIENTOS

*Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala* es una publicación elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo para el *Diálogo de políticas* con las autoridades de Guatemala; se trata de una producción del Departamento de Países para Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana, liderado por Gina Montiel, con la participación del Departamento de Investigación y de todos los departamentos sectoriales del Banco. Dicha publicación fue editada por Ernesto Stein, Osmel Manzano, Héctor Morena y Fernando Straface. Ernesto Stein y Osmel Manzano, además, fueron responsables de la coordinación general del proyecto.

Queremos agradecer muy especialmente a Miriam Pérez-Fuentes, que colaboró con todos los aspectos logísticos y administrativos durante el proceso de producción del libro, y a Ana María Cuesta y Alberto Gonzales Castillo, que trabajaron en forma incansable y efectiva, tanto en tareas de investigación como de producción. Queremos agradecer también a Álvaro Cubillos, Representante del Banco en Guatemala, y a Federico Changanquí, quienes, además de su entusiasmo, desde Guatemala brindaron su apoyo a muchos de los autores que, con el propósito de contribuir con este libro, hicieron trabajos de campo en el país. Finalmente, queremos agradecer a Gina Montiel, Gerente del Departamento, principal impulsora de este proyecto, que nos brindó todo su apoyo y nos permitió llevarlo adelante en un clima de confianza y libertad.

Ximena Rios Hamann estuvo a cargo de la edición, y Gerardo Gianonni colaboró con la producción del libro desde la Oficina de Relaciones Externas. Queremos agradecer también a Rosina Estol por su asistencia de investigación, y a Rita Funaro por su apoyo en aspectos editoriales de la publicación.

Los autores de los diferentes capítulos son:

Capítulo 1: Ernesto Stein, basado en un trabajo de Sebastián Auguste, Daniel Artana y Mario Cuevas.

Capítulo 2: Soledad Bos y Jesús Duarte, basándose, en parte, en un trabajo de Horacio Álvarez y Ernesto Schiefelbein.

Capítulo 3: Mario Cuevas, basado en un trabajo de César Castellón, con la colaboración de Rubén Avendaño y Carlos Trujillo.

Capítulo 4: Nathalie Alvarado y Gustavo Béliz, basándose, en parte, en un trabajo de Patricio Tudela.

Capítulo 5: Alberto Barreix y Jerónimo Roca, resumiendo las principales conclusiones de trabajos realizados por J. Barrientos, M. Cabrera, S. Díaz de Sarralde y C. Garcimartín, M. Jorrat, D. Sureda, y E. Weymann. Ernesto Stein colaboró con el recuadro sobre la economía política de la reforma tributaria.

Capítulo 6: Sebastián Auguste.

Capítulo 7: Mark Jones y Fernando Straface.

Capítulo 8: Mario Sánchez, basándose, en parte, en un trabajo de Evelyn Rodríguez. Fabián Repetto también colaboró con este capítulo.

Capítulo 9: Jere R. Behrman, Suzanne Duryea y John A. Maluccio.

Capítulo 10: Adriana Kugler, con aportes de David Rosas y Ernesto Stein.

Capítulo 11: Alberto Gonzales y Hugo Ñopo.

Capítulo 12: Martha Liliana Carreño.

Capítulo 13: Gonzalo Espitia Avilez y Carlos Pineda Mannheim.

Capítulo 14: Ziga Vodusek, Jaime Granados, Erick Zeballos y Mario Gutiérrez Rocha.

# Introducción



*Más crecimiento, más equidad* constituye un aporte del BID para el análisis de algunos de los temas que conforman la agenda de desarrollo de Guatemala.

La estructura y selección de temas de la presente publicación responde, en su mayor parte, a un diagnóstico de crecimiento para Guatemala realizado en 2007, a partir del cual fueron identificadas un conjunto de restricciones que afectan las posibilidades de desarrollo del país, partiendo de la premisa de que, para superar la pobreza, una condición necesaria, aunque no suficiente, es tener un crecimiento alto y sostenido.

Desde la perspectiva de los hacedores de política en Guatemala, el diagnóstico de crecimiento aporta una hoja de ruta posible para la selección de prioridades de políticas en un programa de desarrollo.

El enfoque de priorización de aquellos factores que afectan las posibilidades de crecimiento del país implica el reconocimiento tácito –apoyado en el diagnóstico específico con evidencia empírica– de que, si bien todos los desafíos de desarrollo de un país (atracción de inversión, educación, seguridad, entre otros) son importantes en sí mismos, los factores clave que realmente limitan el crecimiento –*binding constraints*, según la conceptualización original en inglés– varían de país a país.

Si consideramos que tanto el capital político como los recursos fiscales son limitados, cobra sentido entonces hacer un diagnóstico para identificar cuál es el factor o los factores más limitantes, con el fin de concentrar los esfuerzos de política pública en ellos. La principal consecuencia de este enfoque radica en la priorización de estas restricciones como objeto de acción de políticas públicas.

La primera parte de la presente publicación aborda dichos factores. En sintonía con el enfoque conceptual señalado, el capítulo 1, **Diagnóstico de Crecimiento**, provee el marco de análisis sobre el cual se organizan las secciones siguientes. El diagnóstico de crecimiento identifica tres restricciones principales: deficiencias de capital humano, limitaciones en materia de infraestructura, y un alto índice de violencia y criminalidad.

El capítulo 2 desarrolla, en primer lugar, las restricciones relacionadas con **la educación y el déficit de capital humano**, lo cual restringe las opciones de inversión a actividades de bajo valor agregado y, en muchos casos, alejadas de los mercados internacionales.

En segundo término, se lleva a cabo un diagnóstico sobre los **desafíos en materia de infraestructura** (capítulo 3), que constituyen un importante obstáculo al ensanchamiento de mercados, la interrelación productiva y la vinculación con el mercado externo.

La tercera restricción está vinculada al **problema del crimen y la violencia en el país** (capítulo 4). En este capítulo se documentan extensamente los costos económicos asociados a la inseguridad en el país y se explica cómo estos constituyen una barrera central al crecimiento.

Si bien los capítulos de la Parte I ofrecen opciones de política para abordar los problemas identificados en el diagnóstico, la superación de estas restricciones no depende únicamente de aspectos de política pública exclusivos de dichos sectores. Existen otras “restricciones tras las restricciones” que pueden condicionar, en gran medida, la posibilidad de progreso en la superación de las restricciones identificadas en la Parte I y que, en algunos casos, demandan una prioridad de acción para poder avanzar sobre el resto. En Guatemala, la más importante de estas tal vez sea la insuficiencia de recursos fiscales, fundamentales para poder encarar las deficiencias en educación, infraestructura y/o seguridad.



La Parte II de la publicación comienza con un pormenorizado análisis del **desafío fiscal en el país** (capítulo 5), centrándose, en particular, en la insuficiencia de recursos tributarios, lo que constituye un nodo central de la debilidad del Estado guatemalteco para aumentar y sostener la inversión social y financiar bienes esenciales para el crecimiento. Como los determinantes de las reformas fiscales exceden el campo de lo puramente técnico y dependen, en buena medida, de aspectos políticos, el capítulo contiene un recuadro que procura contribuir al entendimiento de los determinantes de economía política que históricamente han restringido las condiciones de éxito en la implementación de programas de reforma fiscal en Guatemala.

A continuación se presenta un análisis de los condicionantes y los efectos sobre el crecimiento del alto nivel de **informalidad** en Guatemala que, en sí misma, dificulta la tarea de recaudar más (capítulo 6). Dicha visión intenta descifrar las razones por las cuales un importante número de empresas e individuos en el país eligen la informalidad como situación permanente para el desarrollo de negocios, en tanto el paso hacia la formalización de sus actividades parecería implicar más costos que beneficios.

El capítulo 7 introduce el análisis sobre la **debilidad institucional de los partidos políticos** en el país y su impacto sobre la capacidad del sistema político guatemalteco para generar y mantener consensos duraderos en materia de orientaciones de política. Por su parte, los rasgos principales del sistema de partidos políticos explican los intercambios y las relaciones entre el gobierno y los diferentes grupos que constituyen el sector privado en el país.

La Metodología del Diagnósticos de Crecimiento, que contribuye a orientar los contenidos de esta publicación, hace énfasis en aquellos aspectos de política pública que limitan el crecimiento y la productividad. Por lo mismo, sin embargo, deja de lado otros aspectos igualmente importantes y que están relacionados más directamente con el alivio de la pobreza y la igualdad de oportunidades.

La Parte III del documento se concentra en una serie de aspectos de política que buscan abordar estos problemas de pobreza y exclusión. Guatemala enfrenta el difícil reto de reducir la transmisión de su elevado nivel de pobreza a la próxima generación. Por lo tanto, esta tercera parte comienza con un diagnóstico sobre los problemas de pobreza en el país y elabora una serie de propuestas de política en materia de protección social para **evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza** (capítulo 8).

Uno de los temas críticos que debe tenerse en cuenta en la política social es la **situación nutricional y de acceso a la educación y a la salud de los niños** (capítulo 9). Los niños guatemaltecos menores de cinco años sufren los más altos niveles de desnutrición crónica de la Región, con índices que superan los de cualquier otro país de América Latina y el Caribe. Este capítulo plantea la necesidad de considerar programas de desarrollo en la niñez temprana y presenta evidencias que sugieren que los beneficios de este tipo de programas serían sustanciales.

La falta de mano de obra calificada, además de limitar el crecimiento, reduce las posibilidades de acceso al sector formal. Desafortunadamente, la dificultad de obtener un trabajo bien remunerado y con cobertura de beneficios no salariales puede generar incentivos para emprender actividades ilícitas, ligadas, a veces, a conductas criminales o violentas. Por ello, en el capítulo 10 se plantea la conveniencia de considerar la implementación de programas de capacitación que ofrezcan un camino para la **incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes en situación de desventaja** (capítulo 10).

Finalmente, el capítulo 11 presenta un estudio sobre las **brechas salariales por género y etnia**, una de las formas en que se manifiesta la exclusión en el país. Dichas brechas exceden lo que podría explicarse por las diferencias existentes en el nivel de capital humano o de experiencia, lo cual sugiere que es importante generar conciencia sobre los problemas de exclusión y abogar por oportunidades laborales equitativas para todos los guatemaltecos.

En la Parte IV de la publicación se discuten otros retos y oportunidades que enfrenta Guatemala, más allá de los identificados en el ejercicio del diagnóstico de crecimiento. El capítulo 12 aborda el desafío de los **desastres naturales** como eventos potencialmente disruptores de cualquier proceso de crecimiento. El tema es de particular relevancia en Guatemala, dado que su ubicación geográfica y su geomorfología la hacen altamente vulnerable a sequías, inundaciones, erupciones volcánicas y terremotos. Por todo ello, es importante mejorar la capacidad del Estado de gestionar y reducir el riesgo que enfrenta el país.

Otro tema relevante es la articulación de una política de **descentralización del Estado** (capítulo 13). Si bien en los últimos años Guatemala ha impulsado una estrategia de descentralización y fortalecimiento local, aún existen importantes desafíos por enfrentar para permitir un proceso de descentralización sostenible que asegure condiciones de desarrollo equitativas para las poblaciones rurales en el país.

Finalmente, se plantea la estrategia y opciones de política para una **integración comercial** exitosa (capítulo 14). Si bien su economía es una de las más cerradas de Centroamérica, Guatemala ha estado desarrollando una muy fuerte agenda de integración comercial, que ha dado lugar a un incremento importante del comercio. Por lo tanto, se puede decir que el país se encuentra a medio camino en su proceso de inserción en la economía global y, en ese contexto, enfrenta importantes retos y oportunidades.

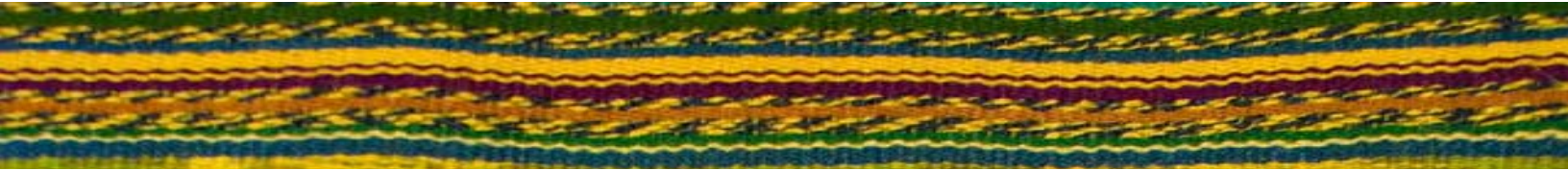
Estos temas representan desafíos sectoriales cuyo abordaje exitoso podría potenciar el impacto positivo de las reformas en los temas prioritarios planteados en las secciones precedentes. A modo de ejemplo, el retorno en materia de la ampliación de la infraestructura en el país se vería inmensamente potenciado bajo la existencia de condiciones estratégicas de integración comercial. De la misma forma, la institucionalidad fiscal del país no puede dejar de lado el factor de disrupción potencial de las finanzas públicas asociado a la ocurrencia de eventos naturales.

La agenda de temas descrita a lo largo de las distintas secciones de la presente publicación no agota la discusión sobre los desafíos de desarrollo de Guatemala. De la misma forma, los enfoques y propuestas presentados solo pretenden ser bases para invitar al diálogo que conduzca al país por una senda de “más crecimiento y más equidad”.

**Gina Montiel**

Gerente de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

# Parte I



Restricciones al  
crecimiento

# 1. Diagnóstico del crecimiento en Guatemala

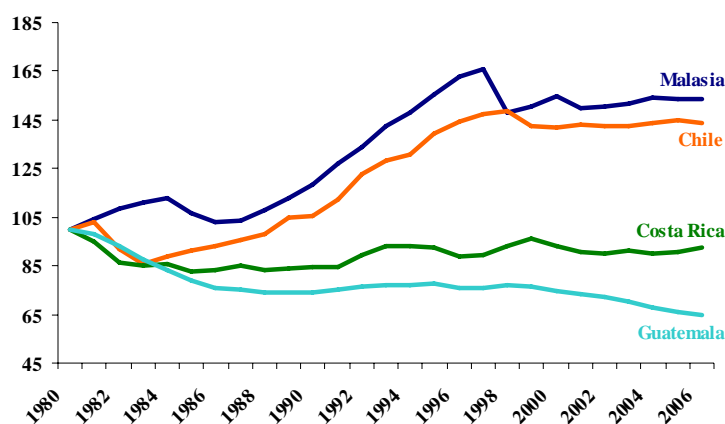


## 1.1 Introducción

En los últimos años, la economía de Guatemala ha hecho avances importantes en una variedad de frentes. En materia de competitividad, por ejemplo, Guatemala ha saltado de la posición 97 (de 117 países) en 2005 a la posición 87 (de 131) en 2007, de acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Reporte del Foro Económico Mundial. En materia de infraestructura, se han verificado importantes avances en la red eléctrica y en la cobertura telefónica. En materia de educación, ha habido grandes progresos en cuanto a la cobertura, particularmente en lo que respecta al nivel primario. Todo esto dentro de un marco macroeconómico estable, que ha contribuido a que Guatemala no haya experimentado crisis macroeconómicas serias, que sí han aquejado a otros países de América Latina y el Caribe.

A pesar de todos estos avances, el desempeño de Guatemala, en materia de crecimiento, ha sido relativamente pobre. Si bien el crecimiento en los últimos dos años fue razonable, rondando el 5% anual en 2006 y 2007, ha sido inferior al de América Latina en su conjunto. Más importante aún, desde una perspectiva de más largo plazo, el desempeño de Guatemala en materia de crecimiento en las últimas décadas ha sido decididamente pobre, incluso después de los procesos de paz que pusieron fin al conflicto armado. Por ejemplo, entre 1980 y 2007, el crecimiento del PIB per cápita apenas superó medio punto por año, contra casi 1,4% anual para América Latina en su conjunto. A partir de 1996, el ingreso per cápita creció al 1,15% anual, mientras que América Latina creció al 1,75%.

**Gráfico 1.1**  
**Comportamiento relativo de Guatemala**  
(Participación del PIB en PPC en el total del mundo, índice 1980=100)

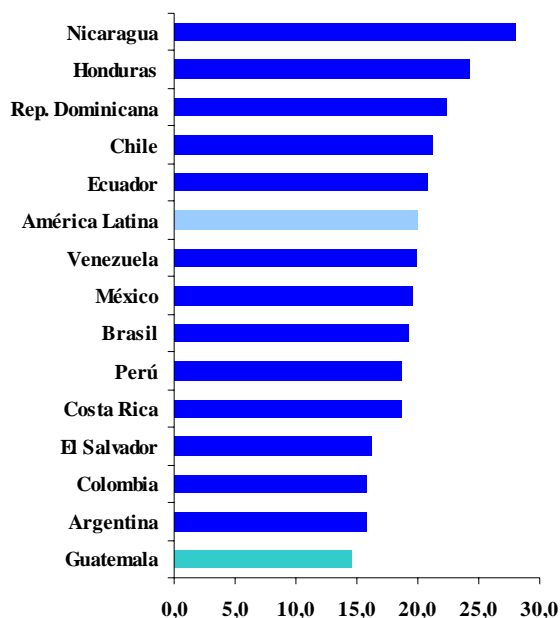


Fuente: Banco Mundial (WDI).

El Gráfico 1.1, que compara la evolución de la participación de Guatemala en el PIB mundial con un conjunto de países de rápido crecimiento, ilustra de manera muy clara cómo Guatemala ha ido perdiendo terreno en esta dimensión. El gráfico muestra que, desde comienzos de los años ochenta, la participación de Guatemala en el PIB mundial se ha reducido en un 35%. El deterioro relativo no se ha revertido, aun después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. En resumen, Guatemala ha perdido terreno no solo con relación a las economías con mejor desempeño a nivel mundial –tales como Malasia, Chile o, en América Central, Costa Rica– sino también con respecto al mundo en su conjunto.

El pobre desempeño en materia de crecimiento no es sorprendente cuando uno mira el bajo nivel de inversión en Guatemala. Tal como lo muestra el Gráfico 1.2, en el período 2000-2005, la formación bruta de capital fijo ha sido la más baja de América Latina. ¿Cómo se explica este pobre desempeño? ¿Qué factores se encuentran detrás de este bajo nivel de inversión y este crecimiento decepcionante? Con el propósito de responder estas preguntas, vamos a utilizar la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC) desarrollada por Hausmann *et al.* (2005).

**Gráfico 1.2**  
**Formación bruta de capital fijo 2000-2005**  
(como % del PIB, precios corrientes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (IFS).

## 1.2 La Metodología de Diagnósticos de Crecimiento

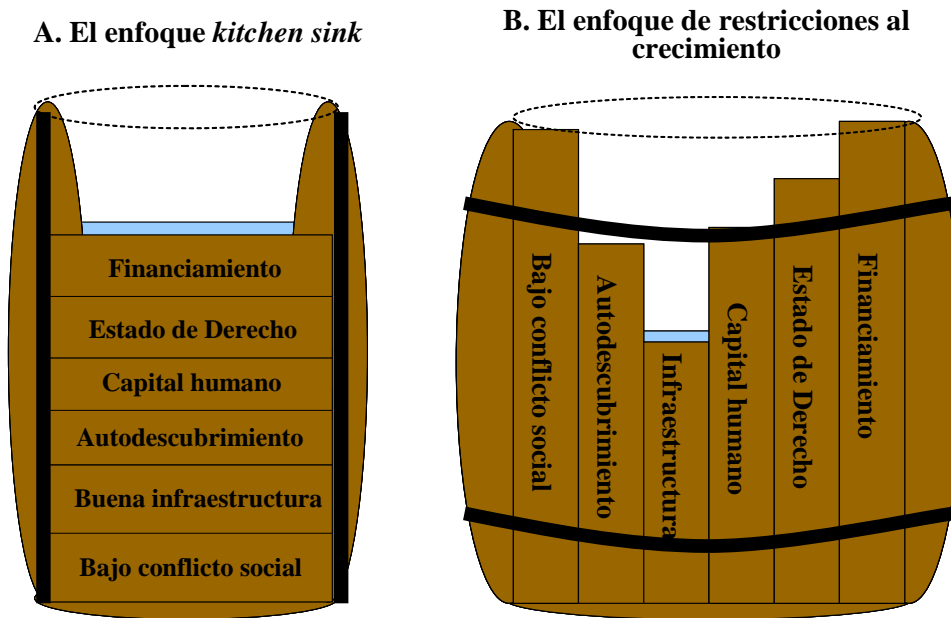
Una idea central de la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC) es que hay una diversidad de factores que estarían potencialmente detrás de un pobre desempeño de crecimiento –tales como capital humano insuficiente, infraestructura inadecuada, falta de acceso a financiamiento, un débil entorno institucional, un entorno macroeconómico volátil– pero que los factores clave que realmente están limitando el crecimiento no tienen por qué ser los mismos de un país a otro. Dado que tanto el capital político como los recursos fiscales son escasos, cobra sentido hacer un diagnóstico para identificar el factor o los factores que están limitando, en mayor grado, el crecimiento para luego poder concentrar los esfuerzos de política pública en dichos factores.

El Gráfico 1.3 ilustra de manera muy intuitiva una de las ideas fundamentales que está detrás de la MDC: los factores que podrían contribuir al crecimiento de una economía no necesariamente son sustitutos perfectos entre sí.<sup>1</sup> ¿A qué nos referimos con esto? El panel A del gráfico presenta un mundo en el que los factores que están detrás del crecimiento (representado por la capacidad del barril) sí son perfectos sustitutos. ¿Cuál de todos los factores que contribuyen al crecimiento debería ser prioritario desde el punto

<sup>1</sup> La figura, que fue elaborada por Rodrigo Wagner, ha sido tomada de Hausmann (2007).

de vista de la política pública? La respuesta que nos da el panel A es que la pregunta no es relevante. La capacidad del barril (o el crecimiento de la economía) aumentará cualquiera sea la dimensión de política pública que experimente mejoras. Como hacedor de política, uno podría concentrarse en cualquiera de estas dimensiones o en todas ellas al mismo tiempo y los resultados en materia de crecimiento serían parecidos. En el mundo real, sin embargo, los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, por lo que es importante pensar en mecanismos que permitan identificar cuáles son aquellos factores que generan restricciones más severas al crecimiento.

Gráfico 1.3



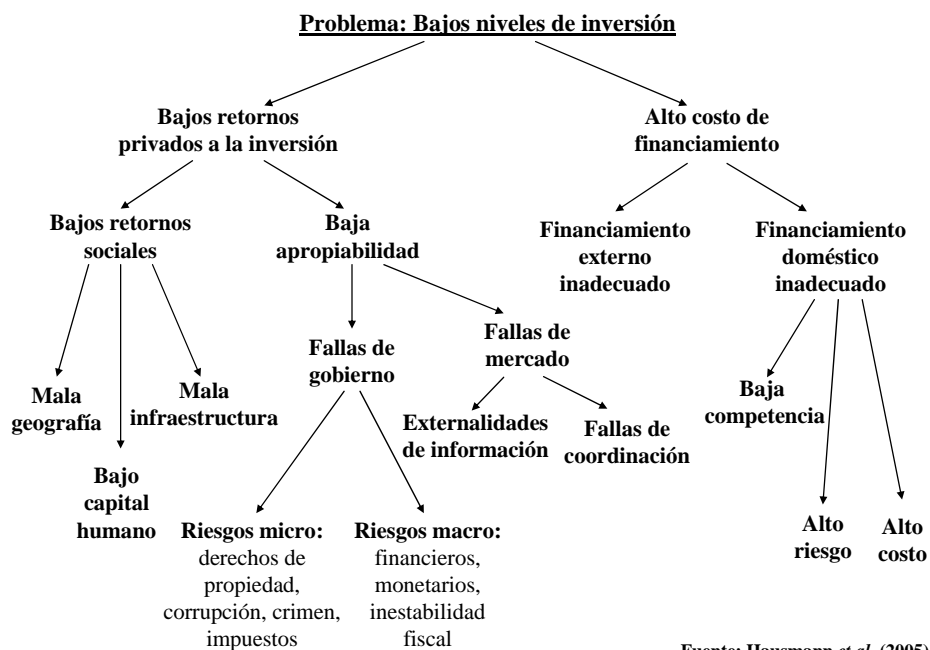
© Rodrigo Wagner, 2006

Fuente: Hausmann (2007).

Consideremos ahora un mundo distinto, representado en el panel B del Gráfico 1.3, que ofrece una buena representación de la idea detrás de la MDC. En este caso, la capacidad del barril está determinada por el madero más corto (en el ejemplo de la figura, infraestructura). Si bien el capital humano es claramente mejorable, de poco sirve en el ejemplo de esta figura mejorar el nivel de capital humano en esta economía, si no se mejora antes la infraestructura. La verdadera restricción que está frenando el crecimiento de la economía (o la capacidad del barril) es la infraestructura y es allí donde se deberían enfocar los esfuerzos de política pública en lo inmediato.

La realidad de cómo funciona el mundo no corresponde exactamente ni al panel A ni al panel B del Gráfico 1.3. Así como los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, tampoco se puede afirmar con seguridad que hay un único factor que restringe el crecimiento, en el que todos los esfuerzos de política pública se deben concentrar (como sugeriría el panel B). Lo más probable es que los factores relevantes sean unos pocos y la clave, entonces, consiste en encontrar cuáles son. Para imponer cierta disciplina en la búsqueda de los factores más restrictivos, Hausmann *et al.* (2005) utilizan el árbol de decisión, representado en el Gráfico 1.4.

**Gráfico 1.4**  
**Diagnóstico de crecimiento**



El árbol trata de explorar todos los elementos que estarían potencialmente detrás de un pobre desempeño de la inversión y, por lo tanto, del crecimiento. Para entender la lógica del árbol de decisión utilizado por Hausmann *et al.* (2005), vale la pena recordar que una condición necesaria para realizar una inversión es que la tasa interna de retorno sea mayor a la tasa de interés. Si la inversión es baja, será entonces porque la tasa de retorno privado asociada a las oportunidades de inversión existentes en el país también lo es o porque la tasa de interés es demasiado alta (o los potenciales inversores no tienen acceso a financiamiento). El primer nodo en el árbol de decisión está relacionado precisamente con esto: ¿será que en Guatemala no hay suficientes proyectos de inversión con alta rentabilidad? o ¿será que el financiamiento es caro o de difícil acceso?

Si la respuesta fuera que se trata de un problema de financiamiento, la rama de la derecha del árbol explora diferentes posibilidades que pueden explicar este factor. Si la respuesta fuera que es un problema de bajos retornos privados a la inversión, en la rama izquierda del árbol se abre otro nodo importante: ¿será que las oportunidades de inversión tienen bajos retornos sociales? o ¿será que los inversores privados, por diferentes motivos, no se pueden apropiar de dichos retornos? Si es un problema de bajos retornos sociales, hay que explorar qué factores están detrás de este fenómeno: ¿será que la fuerza de trabajo no cuenta con el capital humano necesario?, ¿será un problema de infraestructura de mala calidad? o ¿será que la inserción internacional del país no genera buenas oportunidades al sector privado? Si es un problema de apropiabilidad, ¿será un problema de corrupción en el Estado, de falta de protección a los derechos de propiedad, de expropiación implícita en la forma de impuestos excesivos, o de inestabilidad macro que pone en peligro la rentabilidad de la inversión? o ¿será un problema de fallas de mercado asociado con diferentes tipos de externalidades o con fallas de coordinación?

Ahora que hemos recorrido las diferentes ramas del árbol, debemos detenernos a pensar lo siguiente: ¿Cómo identificar las ramas relevantes?, ¿cuáles son los factores que están detrás del pobre



comportamiento del crecimiento y la inversión?, ¿cómo identificar si un factor determinado está entre los “factores más limitantes” del crecimiento?

La respuesta es que se debe examinar toda la información disponible para responder estas preguntas. Un buen punto de partida para ver si un factor determinado –como la educación o el acceso a financiamiento– está limitando el crecimiento es prestar atención a información sobre “cantidades”, tales como la cobertura de la educación o el crédito al sector privado sobre el PIB. Si el país compara favorablemente con otros países en estas dimensiones, probablemente hay que buscar los factores limitantes por otro lado. Si, por el contrario, compara desfavorablemente, esto sugiere que hay razones para mirar estos factores con mayor detenimiento.

Sin embargo, el hecho de que haya baja cobertura de la educación o un bajo nivel de crédito al sector privado no significa automáticamente que el capital humano o el acceso a financiamiento son las principales limitantes de la inversión y el crecimiento. Si el financiamiento fuera la limitante, cabría esperar que esto se refleje no solo en “cantidades” sino también en “precios”. En este sentido, vale la pena prestar atención al precio del financiamiento, es decir, a la tasa de interés. Si el crédito al sector privado fuera bajo pero la tasa de interés también, podría ser que el problema no sea la falta de oferta de financiamiento, sino más bien la falta de demanda, tal vez debido a la falta de buenas oportunidades de inversión. De igual manera, si la cobertura de la educación es baja, antes de concluir que la educación es la limitante al crecimiento, habrá que comprobar si los retornos a la inversión (es decir, el precio que se paga en el mercado de trabajo por un año adicional de escolaridad) son elevados, lo cual sugeriría que el mercado está demandando un factor que es escaso.

Más allá de información sobre cantidades y precios, hay otros aspectos que uno puede mirar para tratar de identificar los factores más limitantes. Si un factor está frenando el crecimiento, cabría esperar que cambios en la disponibilidad de dicho factor se reflejen en cambios en la tasa de crecimiento. Asimismo, se esperaría que los sectores que utilizan este factor de manera intensiva tengan más problemas para desarrollarse que los sectores que no lo requieren.<sup>2</sup> Hausmann (2007) utiliza la fábula de los camellos y los hipopótamos para ilustrar este último punto: si uno observa que en un lugar hay muchos camellos pero ningún hipopótamo, es muy probable que en este lugar la restricción esté dada por la escasez de agua.

Antes de pasar al análisis de Guatemala basado en esta metodología, merece la pena hacer una aclaración. Si bien este enfoque centra nuestra atención en aquellos factores en los que el país no muestra un buen desempeño, no debemos pensar en este como un ejercicio con un mensaje negativo, sino todo lo contrario. La idea es precisamente ver dónde se deben enfocar los esfuerzos de política pública para desencadenar el enorme potencial de crecimiento que tiene Guatemala.

Para un análisis completo de las restricciones al crecimiento en Guatemala, ver Auguste, Artana y Cuevas (2007), trabajo en el que se basa este capítulo. Aquí vamos a enfocarnos en detalle solo en algunas ramas del árbol, tanto para centrarnos en lo que consideramos son los retos más importantes, como para asegurar que quede clara la manera en que descartamos otros potenciales factores.

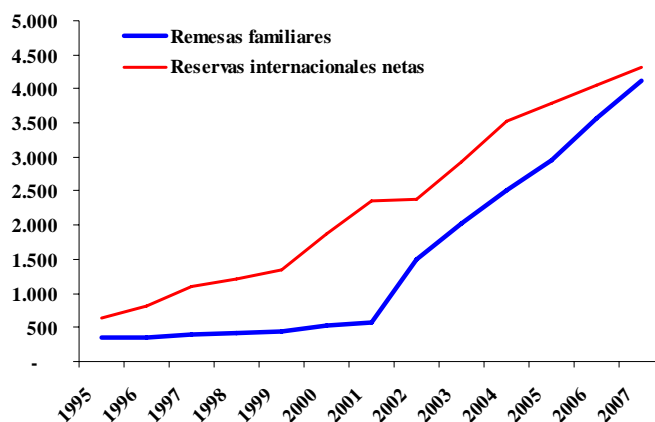
---

<sup>2</sup> Esta manera de identificar restricciones ha sido propuesta por Rajan y Zingales (1998) en sus trabajos sobre restricciones financieras.

### 1.3 ¿Es un problema de financiamiento?

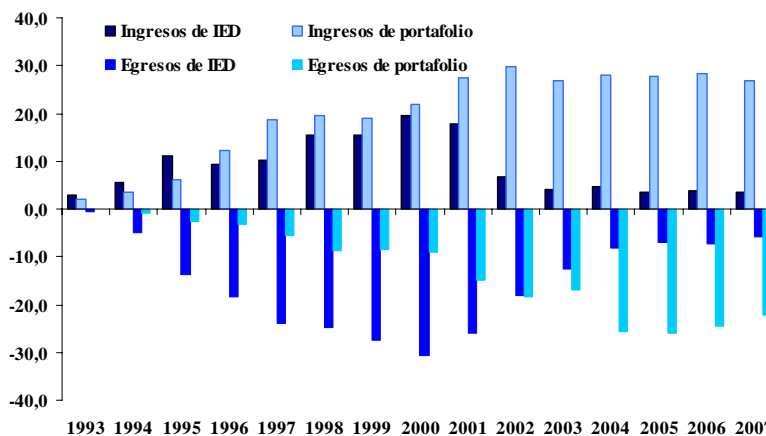
Exploremos primero la rama de la derecha en el árbol de decisión. ¿Tiene Guatemala restricciones por el lado del financiamiento que están limitando el crecimiento? Debemos recordar que la pregunta no es si existen ciertas falencias en el sistema financiero. Ciertamente las hay. La pregunta es si, en el espíritu del barril del Gráfico 1.3B, este es uno de los factores que están limitando el crecimiento. Veamos primero el tema del financiamiento externo. Un elemento muy importante en este marco es que Guatemala tiene muy altos ingresos de remesas, que representan 9,8% del PIB. Estos ingresos, que se han multiplicado por un factor de 7 desde 2001 a la fecha, se han traducido en aumentos muy importantes en las Reservas Internacionales Netas (RIN), que hoy en día alcanzan 10,3% del PIB (ver Gráfico 1.5). Estos flujos, sin embargo, no parecen estar financiando una mayor inversión sino un mayor consumo. El hecho de que los abundantes recursos disponibles no se canalicen hacia una mayor inversión, podría estar reflejando problemas de intermediación en el sistema financiero doméstico o, simplemente, falta de buenas oportunidades de inversión (vale decir, problemas asociados a la otra rama del árbol).

**Gráfico 1.5**  
**Flujos internacionales en Guatemala**  
(en millones de US\$)



Fuente: Banco Central de Guatemala.

**Gráfico 1.6**  
**Balanza cambiaria de la cuenta de capital privado**  
(como % del PIB)

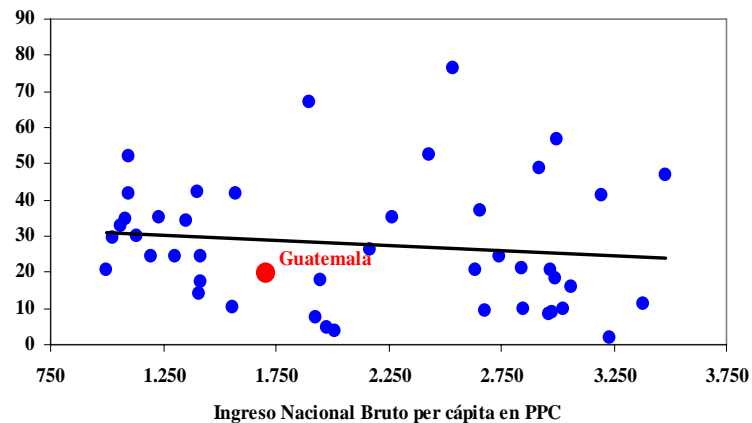


Fuente: Banco Central de Guatemala.

Por el lado de la cuenta de capital, Guatemala ha experimentado importantes flujos de capital, que han aumentado en forma marcada durante los años noventa (ver Gráfico 1.6). Sin embargo, al mismo tiempo que han aumentado los flujos hacia adentro, también lo han hecho los egresos. El comportamiento de los flujos de inversión extranjera directa, donde en años recientes los egresos han superado en forma consistente a los ingresos, sugiere que puede haber una falta de buenas oportunidades de inversión en el país, por lo cual los capitales van en busca de oportunidades más rentables en otros países. En conclusión, el financiamiento externo no parece ser una limitante importante al crecimiento en Guatemala.

Por el lado de los mercados financieros domésticos, el crédito al sector privado como proporción del PIB se ubica en 20%, lo cual es relativamente bajo, aunque no está muy por debajo de lo esperado dado el nivel de desarrollo de Guatemala, medido por su PIB per cápita (ver Gráfico 1.7). No obstante, este bajo nivel de crédito en la economía, como vimos en la discusión metodológica de la sección anterior, no necesariamente refleja problemas con la oferta de crédito. Podría también estar reflejando una escasa demanda de crédito, asociada a una falta de buenas oportunidades de inversión. Para distinguir entre estos dos fenómenos, es conveniente examinar información del “precio” del financiamiento, a saber, la tasa de interés.

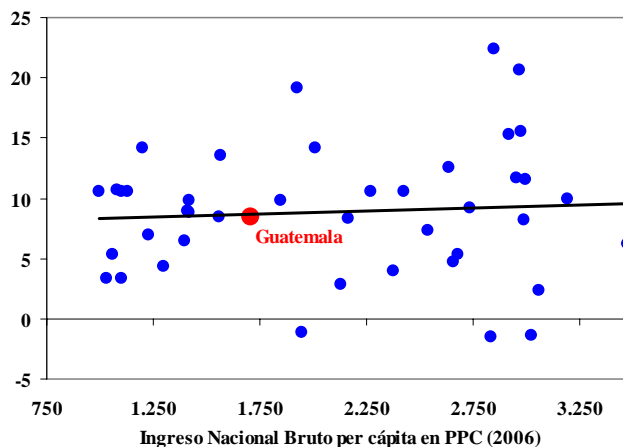
**Gráfico 1.7**  
**Crédito al sector privado en países de ingreso medio bajo**  
(como % del PIB)



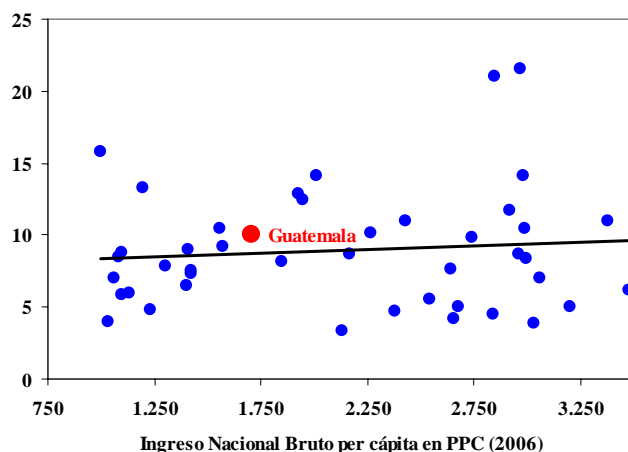
Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO) y Banco Mundial (WDI).

El Gráfico 1.8A muestra que, en comparación con el resto de los países de ingreso medio bajo, la tasa de interés de Guatemala no es particularmente elevada, por lo que no parece probable que la falta de crédito se deba a problemas en la oferta. Por otro lado, el *spread* entre tasas activas y pasivas (ver Gráfico 1.8B) tampoco es excesivo, dado el grado de desarrollo de Guatemala, por lo que no parece que el problema clave esté asociado a problemas de intermediación ineficiente en el mercado financiero doméstico, por ejemplo, por falta de competencia.

**Gráfico 1.8**  
**A. Tasa real de interés en países de ingreso medio bajo**  
 (en %)



**B. Diferencial de tasas de interés en países de ingreso medio bajo**  
 (en %)



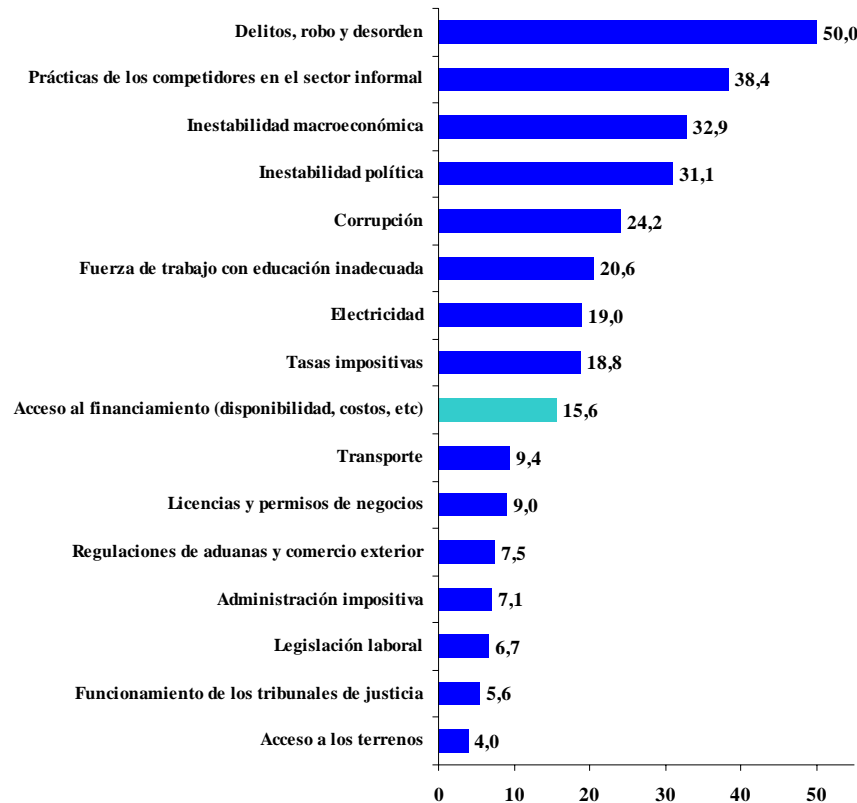
Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO) y Banco Mundial (WDI).

Para completar el análisis del mercado financiero doméstico, cabe preguntarse si las firmas perciben que la falta de acceso al financiamiento es un obstáculo importante para su desarrollo. Esto es precisamente lo que hace la Encuesta a Compañías sobre Clima de Inversión del Banco Mundial. Entre varias opciones que se les presentan a los empresarios respecto de los principales obstáculos al desarrollo de sus empresas, solo el 15% de los encuestados identificaron el acceso a financiamiento como uno de los tres obstáculos más importantes que enfrentan sus empresas. El Gráfico 1.9 compara estas respuestas con las obtenidas para otros obstáculos. El acceso al financiamiento ocupa el noveno lugar entre las preocupaciones del sector empresarial, sugiriendo que el financiamiento no es una de las restricciones principales al crecimiento en Guatemala. Por el contrario, el sector empresarial está mucho más preocupado por otros problemas, en particular, la delincuencia, la competencia del sector informal, la inestabilidad política, la corrupción o la inadecuada capacitación de la fuerza de trabajo.<sup>3</sup> Vale la pena recordar estas preocupaciones del sector

<sup>3</sup> Es un poco sorprendente que la inestabilidad macro, que no parece ser un problema en Guatemala, también sea percibida como un importante obstáculo.

empresarial, ya que algunos de los capítulos incluidos en esta publicación se van a basar precisamente en varios de los temas que más preocupan a los empresarios guatemaltecos.

**Gráfico 1.9**  
**Principales obstáculos para el funcionamiento de una empresa en Guatemala**  
 (% de veces mencionadas por las empresas encuestadas)



Fuente: Banco Mundial (Encuesta a Compañías sobre Clima de Inversión, 2006).

Profundizando en este tema, la encuesta pregunta a los empresarios guatemaltecos si durante el último año fiscal solicitaron un crédito a una entidad financiera. La mayoría (74,6%) respondió que no. Al indagar sobre los motivos detrás de tal decisión, nuevamente la mayoría (76,4%) respondió que no tuvo necesidad de solicitar un crédito: otra muestra más de que, en buena parte, el bajo crédito al sector privado está asociado a una falta de demanda más que a una falta de oferta. En resumen, el conjunto de la evidencia discutida con relación al financiamiento permite concluir que, si bien muchas cosas se pueden mejorar en este sentido, actualmente esta no es una restricción fundamental que está frenando el crecimiento de la economía.

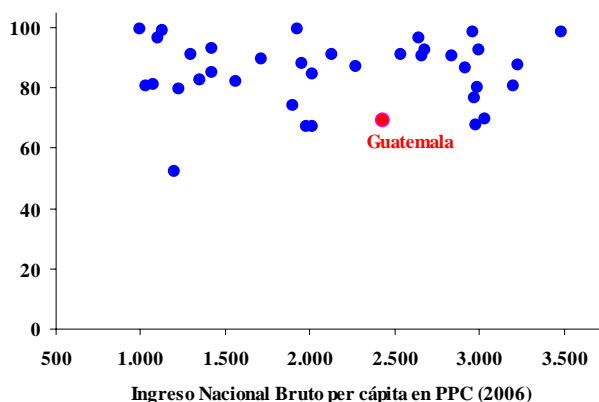
#### 1.4 ¿Es un problema de capital humano?

El análisis de la sección anterior nos permite concentrarnos ahora en la rama izquierda del árbol. Si el problema de la baja inversión no es la falta de financiamiento, entonces cabe esperar que sea un problema de bajos retornos a la inversión. Uno de los factores que podrían explicar estos bajos retornos es un nivel insuficiente de capital humano, tema que exploramos a continuación.

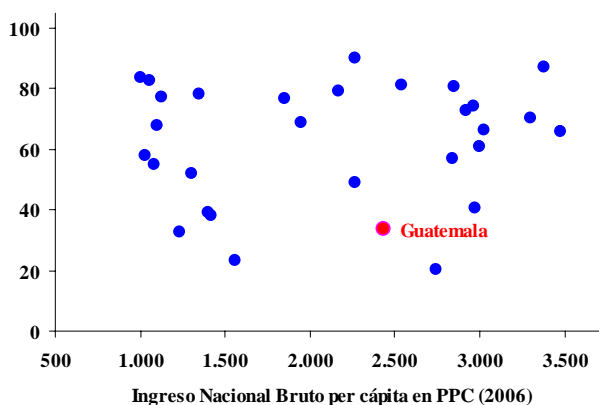
Guatemala ha logrado avances importantes en materia de educación en los últimos 15 años. En 1990, la tasa neta de cobertura de la escuela primaria era del 64%. En el 2004, había aumentado al 93%. La cobertura neta de la educación secundaria, que en 1990 era menor al 20%, aumentó a casi 50% para 2004. Asimismo, la tasa de analfabetismo en adultos, en el mismo período, se redujo de 39% a 31%. Sin embargo, la educación en Guatemala continúa estando relegada en comparación con otros países de América Latina y del mundo.

Los Gráficos 1.10A, 1.10B y 1.10C muestran dónde está Guatemala con relación a los países de ingreso medio bajo en cuanto a la tasa de alfabetización en adultos y la cobertura de la educación a nivel secundario y a nivel superior, respectivamente (Banco Mundial, 2004). En todos los casos, Guatemala se encuentra entre los países de ingreso medio bajo con menor cobertura, mucho menor de lo esperado dado su ingreso. Existen, además, importantes diferencias por género y etnicidad, de manera que el problema se agudiza aun más en el caso de las mujeres y de la población indígena.<sup>4</sup>

**Gráfico 1.10**  
**A. Tasa de alfabetización**  
(% de la población adulta)



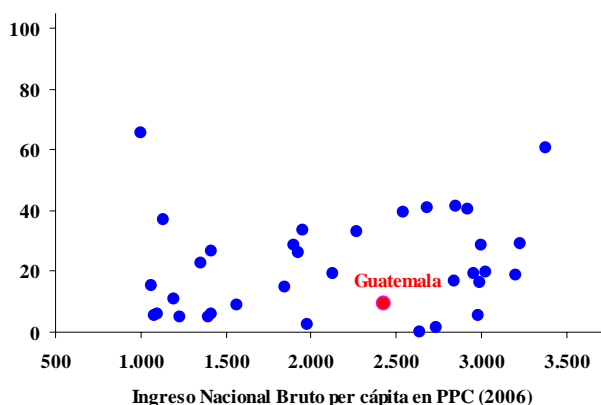
**B. Tasa neta de cobertura en la educación secundaria**  
(% de la población en edad escolar)



<sup>4</sup> Estos temas sobre la cobertura desigual por género y etnicidad serán cubiertos en más detalle en el capítulo 11.

### C. Tasa bruta de cobertura en la educación superior

(% de la población adulta)



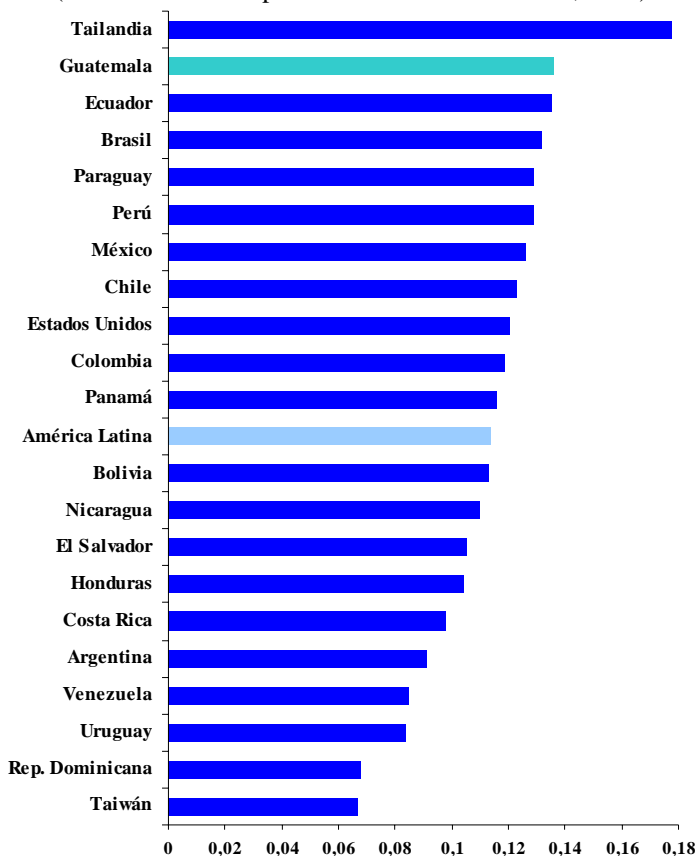
Fuente: Banco Mundial (Ed-Stat).

Como se argumentó antes, sin embargo, no basta con mostrar evidencia de “cantidades” (como tasas de cobertura). Si un factor está limitando el crecimiento, cabría esperar que el retorno a ese factor (su “precio”) sea elevado. En este caso, si la educación o el capital humano son la limitante del crecimiento, se esperaría que los retornos a la educación (es decir, el diferencial de salario que las empresas en el mercado laboral guatemalteco están dispuestas a pagar por un año adicional de educación) sean altos. La literatura comparada muestra que esto es efectivamente así. En un estudio de Bils y Klenow (2000), en esta dimensión, entre los 50 países incluidos en la muestra, Guatemala ocupa la sexta posición. Hausmann y Rodrik (2005) ubican a Guatemala segunda entre 22 países incluidos en su muestra, y primera entre los de América Latina (ver Gráfico 1.11).

Como hemos venido discutiendo, estas altas tasas de retorno a la educación son consistentes con una situación de escasez de capital humano calificado. Sin embargo, hay otras posibles explicaciones para retornos elevados a la educación. Potencialmente, podría ser que la calidad de la educación fuera muy buena, con lo cual un año adicional de escolaridad realmente haría una diferencia importante en las capacidades del trabajador o la trabajadora guatemalteca, y las empresas estuvieran dispuestas a pagar bien por esas capacidades adicionales. ¿Qué indica la evidencia sobre calidad de la educación? Si bien Guatemala no participa de programas de exámenes estandarizados que permitan realizar comparaciones internacionales de calidad de la educación en forma directa, hay evidencia que sugiere que la calidad de la educación es pobre.

En particular, Bratsberg y Terrel (2002) estudian los retornos a la educación de migrantes provenientes de 67 países a los Estados Unidos, comparando cuánto se paga en el mercado laboral norteamericano por un año adicional de escolaridad en cada uno de los países incluidos en la muestra. Encuentran que Guatemala se ubica en el puesto 64 entre estos 67 países; sugiriendo que, al menos en el mercado laboral norteamericano, un año adicional de escolaridad en Guatemala vale menos que un año adicional en casi todos los países incluidos en la muestra.

**Gráfico 1.11**  
**Retornos a la educación en América Latina**  
(Índice de retornos por un año más de educación, 1998)



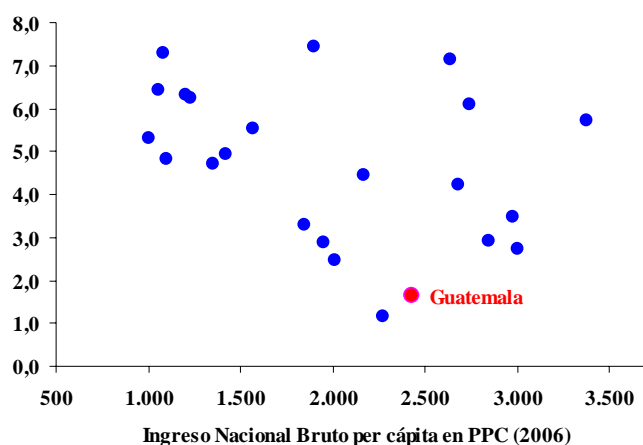
Fuente: Hausmann y Rodrik (2005).

Por otro lado, Loening (2002), en su estudio sobre la relación entre educación y crecimiento económico en Guatemala, presenta evidencia adicional que apunta en la dirección de que el capital humano insuficiente es una restricción al crecimiento en Guatemala. En particular, encuentra que un incremento de un punto porcentual en los años de escolaridad promedio está asociado con incrementos en el producto por trabajador de 0,16 puntos porcentuales.

Baja cobertura de la educación, baja calidad, altos retornos en el mercado laboral guatemalteco y respuesta del crecimiento a cambios en educación son todos elementos que, en conjunto, nos permiten concluir que la educación es una de las limitantes principales al crecimiento en Guatemala. Los problemas específicos de la educación en Guatemala y las opciones de política en relación con ellos se tratarán más adelante en el capítulo 2 de la presente publicación. Aquí solo queremos enfatizar un aspecto que consideramos crucial y que guarda mucha relación con el pobre desempeño del sector. El gasto público en educación en Guatemala es muy bajo, menor al 2% del PIB en 2004 y, como muestra el Gráfico 1.12, está muy por debajo de la norma para países de ingreso medio bajo. Si bien hay otros factores que contribuyen al pobre desempeño, la incapacidad del Estado guatemalteco de recaudar suficientes recursos fiscales es una restricción que hace más compleja la tarea de dismantelar las restricciones más inmediatas al crecimiento, tales como el escaso capital humano.



**Gráfico 1.12**  
**Gasto público en educación**  
 (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (Ed-Stat).

La salud es otro elemento que contribuye en forma importante a la formación del capital humano. Sin entrar en mucho detalle, basta decir que en esta dimensión, Guatemala también compara desfavorablemente con el resto de los países de América Latina en la mayoría de los indicadores más utilizados en la literatura. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer, si bien ha mejorado, es de 68 años, mientras que para América Latina, esta es de 72 años, en promedio. La mortalidad infantil es de 39 por 1.000, frente a menos de 30 por 1.000 para América Latina. Por último, la tasa de desnutrición infantil, tema que se discutirá en mucho más detalle en el capítulo 9, es de las más altas de la Región. El Cuadro 1.1 muestra que en estas mediciones de salud, Guatemala está rezagada no solo respecto del promedio de América Latina, sino también respecto del resto de América Central, aun de aquellos países que tienen un menor nivel de ingreso per cápita.

**Cuadro 1.1**  
**Indicadores de salud en América Central (2005)**

Indicador	Guatemala	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica
Ingreso Nacional Bruto per cápita (US\$ corrientes)	2,400	950	1,120	2,450	4,660
Esperanza de vida al nacer (en años)	67.9	70.4	68.6	71.3	79.0
Tasa de mortalidad, menos de 5 años (por 1.000)	43.0	37.0	40.0	27.0	12.0
Tasa de mortalidad, infantes (por 1.000 nacidos vivos)	32.0	30.0	31.0	23.0	11.0
Tasa de vacunación infantil (% de niños entre 12-23 meses)	77.0	96.0	92.0	99.0	89.0

Fuente: Banco Mundial (WDI).

## 1.5 ¿Es un problema de infraestructura?

Otro de los factores que podrían estar detrás de estos bajos retornos a la inversión es la ausencia de una infraestructura adecuada, tema que exploramos a continuación. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se han realizado importantes esfuerzos para incrementar la disponibilidad de infraestructura básica en el país. A manera de ejemplo, el consumo de electricidad por habitante creció un 70% entre 1996 y 2004, debido a la electrificación de áreas rurales que antes no tenían acceso a este servicio. De igual manera, entre 1995 y 1999 (último año con información disponible) se añadieron 1.620 km. de carretera (un incremento de 12%), y la proporción de carreteras pavimentadas aumentó de 26% a cerca de 35%.

Sin embargo, los indicadores de infraestructura básica de Guatemala son aún adversos en relación con los promedios de países en categorías de desarrollo económico comparable (ver Gráfico 1.13).<sup>5</sup> Tanto en la cobertura de la red vial, como de electricidad, Guatemala presenta bajos niveles de cobertura de acuerdo a su nivel de ingreso. Solo en telecomunicaciones parecería que Guatemala está en niveles de infraestructura adecuados.

Adicionalmente, no solo la infraestructura tiene poca cobertura, sino que existen importantes asimetrías al interior del país. Por ejemplo, aunque el número de carreteras por habitante es bajo, el porcentaje de carreteras pavimentadas de Guatemala no difiere mucho del resto de los países de América Latina o de los de ingreso medio bajo. Sin embargo, al ver el detalle, el porcentaje de carreteras primarias y secundarias no pavimentadas es menor al 5%, mientras que en el caso de las carreteras terciarias, más del 60% no están pavimentadas y los caminos rurales, que comprenden más del 25% de la red vial, son en su mayoría de terracería.

Similares discrepancias regionales se encuentran en los temas de energía eléctrica y agua. Aparte de los temas de desigualdad de oportunidades que generan estas disparidades regionales, esto puede tener un impacto en el crecimiento; en particular, la infraestructura puede ser un obstáculo para el crecimiento de la oferta exportable.

Por otro lado, las exportaciones de Guatemala han sido unos de los motores principales del reciente repunte de la actividad económica. Como se discute en el capítulo 14 de la presente publicación, las exportaciones no tradicionales han venido ganando importancia en la canasta exportadora. Destacan en estos rubros las frutas, legumbres y hortalizas.<sup>6</sup> Estos productos son particularmente sensibles a pérdidas por tiempo de traslado. Como se explicó anteriormente, la red troncal de carreteras primarias y asfaltadas se encuentra concentrada en las áreas de mayor producción de los cultivos tradicionales de exportación (azúcar, banano, café y cardamomo), mientras que las áreas asociadas a nuevos cultivos están relativamente desatendidas. El acceso a servicios de electricidad es muy reducido en el área rural, en general; más aún, el porcentaje de indígenas con servicio de electricidad (52%) es proporcionalmente menor al de los no indígenas (66%).<sup>7</sup> La concentración de áreas de poca irrigación es más significativa en las regiones cuyos productos tienen como destino la exportación tradicional, y entre fincas comerciales medianas y grandes.

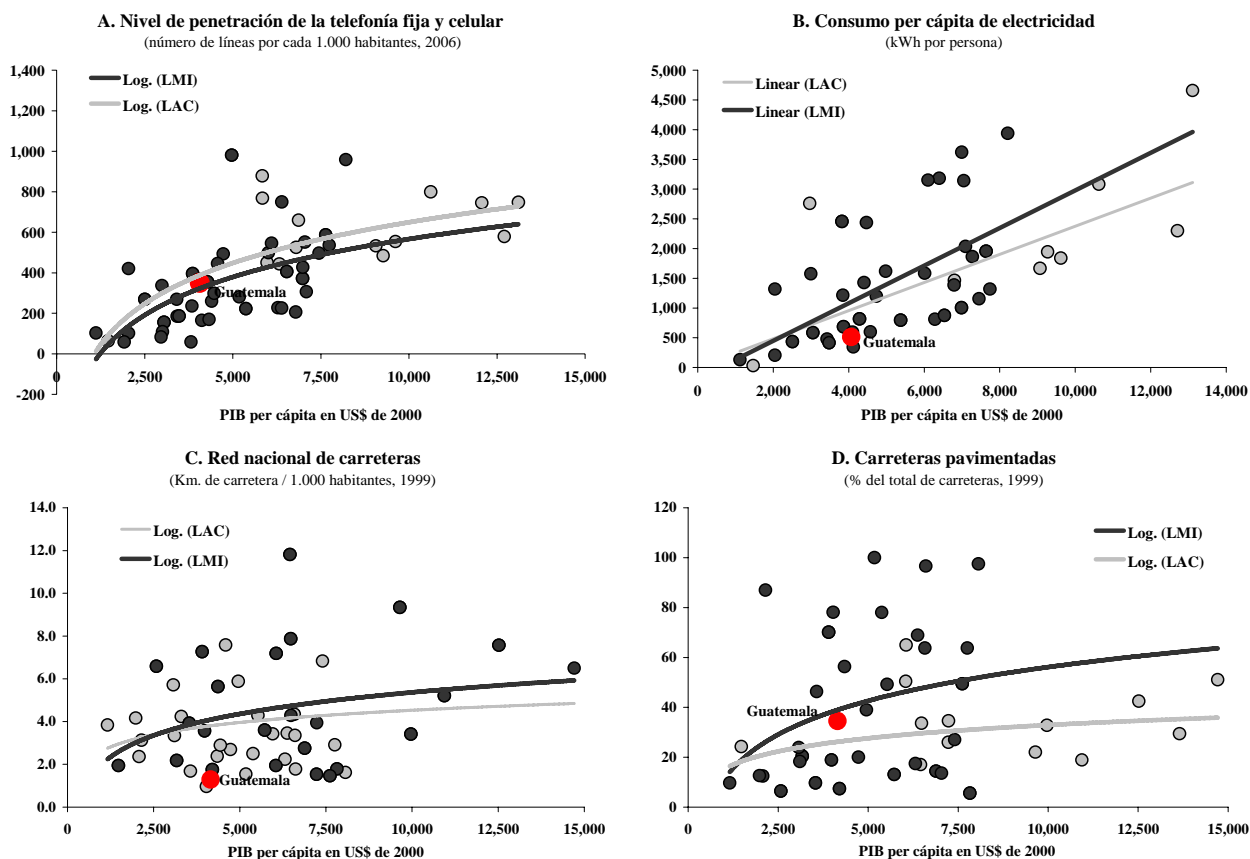
---

<sup>5</sup> De acuerdo al *ranking* del Foro Económico Mundial (WEF), Guatemala se encuentra en la posición 74 entre 124 países según el desarrollo de infraestructura de transporte y de comunicaciones.

<sup>6</sup> Como se discute en el capítulo 13 sobre integración comercial, ello acarrea, además, importantes efectos sociales porque estos productos están asociados a las comunidades indígenas.

<sup>7</sup> Banco Mundial (2007).

Gráfico 1.13



Fuente: Banco Mundial (WDI).

De igual manera, otro producto de importancia en la canasta exportadora de Guatemala es la maquila (donde destaca el sector de productos textiles y el sector de prendas de vestir). Este sector, después de 2002, ha estado estancado. La causa principal para este estancamiento radica en la creciente competencia en terceros mercados de las exportaciones de prendas de vestir de China y otros países de Asia. De nuevo, las deficiencias de infraestructura pueden afectar negativamente el sector si piensa competir con estos países utilizando su posición geográfica.

En resumen, Guatemala presenta importantes deficiencias en temas de infraestructura, lo cual genera una restricción al crecimiento que, aunque tal vez no de la misma significancia que la asociada al capital humano, puede tener un impacto particularmente importante sobre el crecimiento de la oferta exportable.

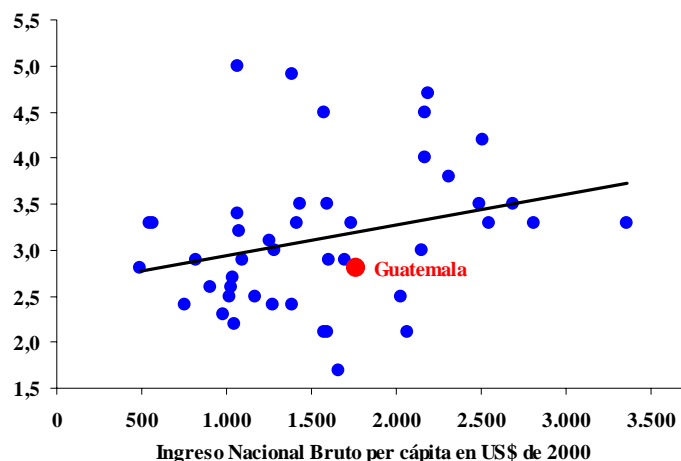
## 1.6 ¿Es un problema de baja apropiabilidad?

En las secciones anteriores se discutieron una serie de problemas –capital humano insuficiente, infraestructura inadecuada– que pueden estar asociados a bajos retornos a la inversión privada en Guatemala. Sin embargo, también es posible que, en parte, la inversión sea baja, no por un problema de bajos retornos sociales sino porque, por diferentes motivos, los inversores no pueden apropiarse de los beneficios asociados a su inversión. Los motivos detrás de la baja apropiabilidad pueden ser múltiples, y van desde la corrupción y el robo, la inseguridad sobre los derechos de propiedad o los impuestos

excesivos, hasta la existencia de externalidades que impiden que el empresario se apropie de los frutos de su inversión. En esta sección nos enfocaremos sobre todo en algunos de estos elementos en los que Guatemala muestra debilidades, que pueden generar restricciones importantes a la inversión y al crecimiento. En particular, nos referiremos a los temas de corrupción, debilidad institucional, criminalidad y violencia así como a los temas impositivos.

*Guatemala enfrenta problemas severos de corrupción.* Independientemente del indicador de corrupción que uno utilice para ubicar a Guatemala en perspectiva comparada, el país muestra un pobre desempeño en esta dimensión. El índice de control de la corrupción de Kaufmann *et al.* (2005) ubica a Guatemala en la posición 168 entre un total de 216 países. El Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency International*, correspondiente a 2007, es de 2,8 sobre 10, donde valores más altos están asociados a menor corrupción. Esto ubica a Guatemala en posición 111 en el *ranking* de corrupción sobre un total de 178 países. Si bien el índice ha mejorado en los últimos años (era de 2,2 en el 2004), está por debajo de los niveles que Guatemala tenía a finales de los noventa. En cuanto a su posición respecto de otros países similares, el índice en Guatemala está por debajo de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo (ver Gráfico 1.14).

**Gráfico 1.14**  
**Índice de percepción de corrupción en países de ingreso medio bajo**  
(mayor valor del índice está asociado a menor corrupción)



Fuente: *Transparency International* y Banco Mundial (WDI).

La corrupción genera costos importantes. De acuerdo con la Encuesta de Clima de Negocios del Banco Mundial, los empresarios en Guatemala identifican la corrupción como uno de los principales obstáculos al desarrollo de sus empresas. De hecho, la cuarta parte de los encuestados identificó este problema como uno de los tres más importantes que enfrentan en el desarrollo de sus negocios.

*Existen problemas serios de debilidad institucional.* Los problemas asociados con la debilidad institucional en Guatemala van más allá de los problemas de corrupción. El Cuadro 1.2 presenta los seis indicadores de gobernabilidad desarrollados por Kaufmann *et al.* (2005) para el caso de Guatemala y para el resto de los países de América Central. Guatemala muestra un pobre desempeño en cada uno de los índices de gobernabilidad, ubicándose en el último lugar dentro de este grupo de países en cuatro de los seis índices, incluyendo el de corrupción, discutido más arriba. Este desempeño está asociado con el índice de Estado de Derecho, en el que ocupa el puesto 178 entre los 216 países incluidos en el *ranking*. Este *ranking* refleja,

entre otros factores, el escepticismo que existe en relación con la capacidad del sistema judicial de resolver conflictos y hacer cumplir contratos.

**Cuadro 1.2**  
**Indicadores de gobernalidad en América Central**

		Guatemala	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica
<b>Voz y rendición de cuentas</b>	Índice	-0,37	-0,01	-0,14	0,26	0,99
	Posición	134	111	120	99	50
<b>Estabilidad política</b>	Índice	-0,89	-0,16	-0,78	-0,14	0,76
	Posición	167	129	160	128	64
<b>Efectividad gubernamental</b>	Índice	-0,70	-0,78	-0,64	-0,30	0,30
	Posición	148	158	144	114	76
<b>Calidad regulatoria</b>	Índice	-0,26	-0,31	-0,44	0,12	0,61
	Posición	109	117	128	87	64
<b>Estado de Derecho</b>	Índice	-1,04	-0,70	-0,78	-0,37	0,54
	Posición	178	140	151	117	72
<b>Control de la corrupción</b>	Índice	-0,98	-0,62	-0,67	-0,39	0,38
	Posición	168	133	140	114	69

Fuente: Kaufmann *et al.* (2005).

Uno de los ámbitos donde se aprecia la debilidad institucional de Guatemala está relacionado con los partidos políticos, que son de los menos institucionalizados de América Latina. Los partidos tienden a aparecer y desaparecer, y no están fuertemente arraigados en la sociedad, con lo cual hay una gran volatilidad en cuanto a la representación partidaria en el Legislativo. Este aspecto de la debilidad institucional, que conspira contra la adopción de “políticas de estado” que permanezcan independientemente del gobierno de turno y genera incertidumbre sobre las reglas de juego a las que se enfrentan las empresas, será tratado en detalle en el capítulo 7.

*El crimen y la violencia constituyen una restricción muy importante al crecimiento.* Entre todos los obstáculos al desarrollo de sus empresas, identificados por los empresarios consultados en la encuesta de Clima de Inversión, el de delito, robo y desorden está ubicado en primer lugar (ver Gráfico 1.9 más arriba). En la última encuesta realizada en Guatemala, correspondiente a 2006, el 30,7% de los empresarios consultados reportó que su empresa había sufrido pérdidas por robos, asaltos o vandalismo durante el último año. Si bien esta cifra no está fuera de lo normal en América Latina (ver Cuadro 1.3), el monto de las pérdidas asociadas a estos incidentes en relación con las ventas superó el 10% en Guatemala, monto muy superior al de cualquier país de América Latina, con excepción de Venezuela.

Desafortunadamente, los problemas de seguridad y violencia en Guatemala no están restringidos a robos, asaltos y vandalismo. Guatemala es también uno de los países con mayor incidencia de homicidios en América Latina (ver Gráfico 1.15). Además está decir que este tipo de violencia también desalienta fuertemente la inversión (en particular, la inversión en turismo y la inversión extranjera, entre otras). Los temas de seguridad y violencia son claramente una restricción muy importante al crecimiento. En razón de ello, el capítulo 4 describe en detalle el diagnóstico asociado a los problemas de violencia y seguridad, así como posibles opciones de política para abordar estos problemas.

**Cuadro 1.3**  
**Delincuencia y robo**

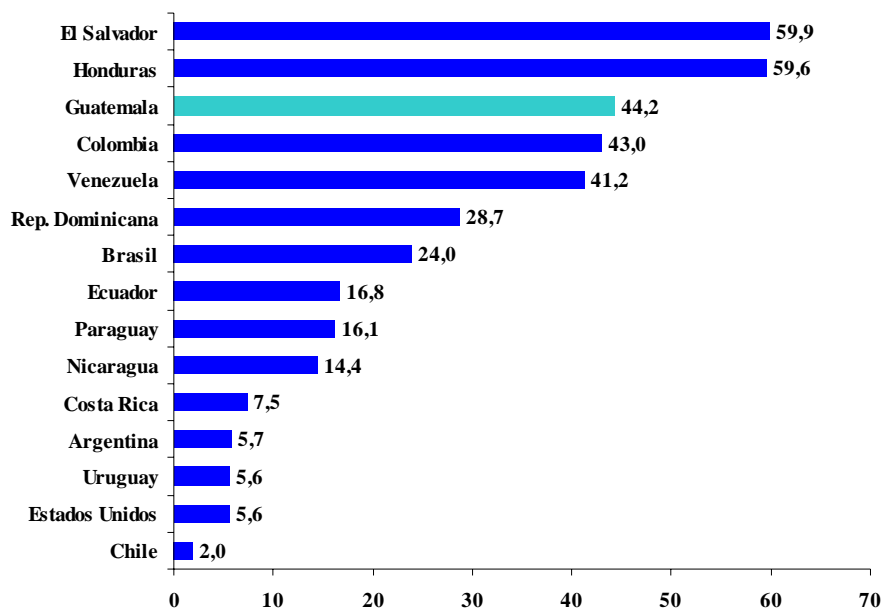
(% sobre el total de empresas de cada país)

	En el último año ha sufrido pérdidas debido a robo, asalto, vandalismo.			% de las ventas perdidas por robo
	No sabe	Sí	No	
Argentina	0.6	38.7	60.7	4.0
Bolivia	0.0	30.0	70.0	3.8
Chile	0.0	45.4	54.6	2.9
Colombia	0.6	23.9	75.5	3.1
Ecuador	0.1	32.5	67.4	5.2
El Salvador	0.8	47.5	51.8	6.4
<b>Guatemala</b>	<b>0.2</b>	<b>30.7</b>	<b>69.1</b>	<b>10.3</b>
Honduras	0.1	39.6	60.3	3.5
México	0.2	23.0	76.8	8.5
Nicaragua	0.0	24.3	75.7	7.0
Panamá	0.5	23.4	76.1	4.4
Paraguay	0.0	31.1	68.9	3.0
Perú	0.0	26.5	73.4	
Uruguay	0.1	38.6	61.4	3.6
Venezuela	0.0	21.5	78.5	13.5
América Central	0.4	35.8	63.9	7.1
América Latina	0.3	29.3	70.4	7.0

Fuente: Banco Mundial (Encuesta a Compañías sobre Clima de Inversión, 2006).

**Gráfico 1.15**  
**Homicidios en América Latina**

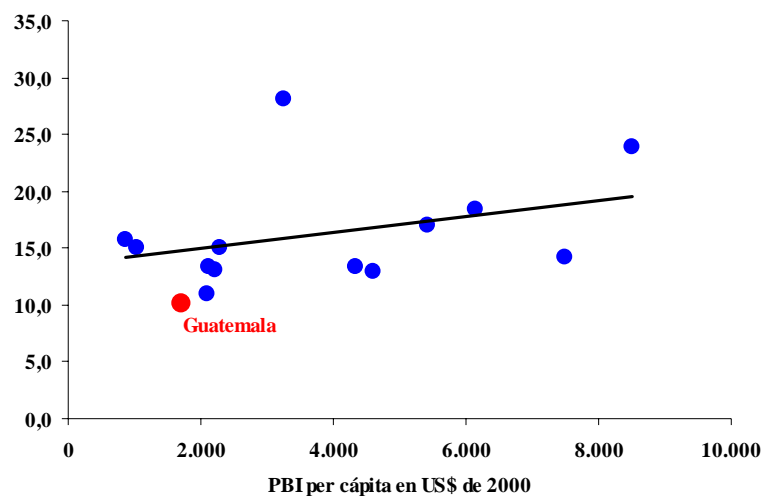
(tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2005)



Fuente: PNUD (Informe estadístico de la violencia en Guatemala 2007).

¿Impuestos excesivos? Los impuestos excesivos son otra forma en la que se pondría potencialmente en riesgo la apropiabilidad de los beneficios de la inversión por parte de los empresarios, desalentando, de esta manera, la inversión. En Guatemala, sin embargo, los impuestos no son excesivos. Por el contrario, son insuficientes. El Gráfico 1.16 muestra los recursos fiscales en los países de América Latina y su relación con el grado de desarrollo. Como se ve claramente en el gráfico, que utiliza datos correspondientes a 2005, los recursos tributarios en Guatemala son los más bajos de toda la Región. Como veremos más adelante, la insuficiencia de recursos es, en parte, responsable de la incapacidad del Estado de proveer buena educación, buena infraestructura y buena seguridad. Por lo tanto, el problema tributario, que trataremos en detalle en el capítulo 5, representa una importante restricción tras las restricciones más inmediatas que frenan el crecimiento en el país.

**Gráfico 1.16**  
**Recaudación tributaria en América Latina (2005)**  
(como % del PIB)



Fuente: Banco Mundial (WDI).

## 1.7 Otros factores no limitantes

Al principio de este capítulo, en parte con el objetivo de mostrar la lógica de la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento, identificamos un factor que no está entre las restricciones más limitantes al crecimiento en Guatemala: el tema de financiamiento. De forma similar, hay otra serie de factores que se pueden descartar fácilmente como restricciones importantes:

### *Inestabilidad macro*

Guatemala ha manejado, en forma prudente, su macroeconomía. En tiempos recientes, no ha tenido grandes déficits fiscales, su endeudamiento es moderado, ha mantenido estable su tipo de cambio y no ha tenido alta inflación. Como resultado de ello, no ha sufrido las crisis recurrentes que han aquejado a otros países de América Latina, las cuales representan un riesgo importante que afectaría las decisiones de inversión.

### *Emergencia de nuevos productos de exportación*

Uno de los factores que pueden afectar la apropiabilidad de los beneficios de la inversión por parte de los empresarios está relacionado con la presencia de externalidades. Hausmann y Rodrik (2003) han puesto en el tapete una variedad específica de externalidad asociada a lo que han denominado ‘el problema de autodescubrimiento’.<sup>8</sup>

Supongamos que un empresario quiere invertir para producir y exportar un producto que antes el país no exportaba. Supongamos, también, que existe cierta incertidumbre asociada a la inversión (por ejemplo, si es un producto agrícola, qué variedad plantar, en qué tipo de suelo, qué tipo de condiciones de mercado se enfrentará, etc.), que requiere de cierta experimentación costosa. Si el empresario fracasa, corre con todos los costos asociados a la inversión. Si, por el contrario, le va bien, posiblemente sea imitado por otros que se benefician de observar su experiencia. De esta manera, el pionero no se apropia de todos los beneficios de la inversión, sino que genera una externalidad positiva sobre sus seguidores. Como sucede en el caso de cualquier externalidad positiva, los retornos sociales son mayores a los retornos privados, con lo cual la inversión en descubrir nuevos productos en los que el país es competitivo será menor de lo socialmente deseable.

Si este problema de autodescubrimiento fuera una de las limitantes más restrictivas al crecimiento, uno observaría que hay pocos productos nuevos que se incorporan cada año a la canasta de exportaciones en el país. Sin embargo, Klinger y Lederman (2005) señalan que Guatemala es uno de los países más activos con respecto a la emergencia de nuevos sectores exportadores.

### *Fallas de coordinación*

Otras posibles fallas de mercado, asociadas a problemas de coordinación, tampoco parecen ser un problema particularmente serio, al menos en comparación con otros países de similar grado de desarrollo. En particular, Guatemala cuenta con el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), un programa prestigioso con participación del sector público, del sector privado y de la sociedad civil, cuyas funciones incluyen el impulso de acciones y políticas que tiendan a mejorar las condiciones para la inversión productiva en el país, y el apoyo a la formación y el desarrollo de *clusters* productivos y de servicios identificados como potencialmente competitivos. Esta última función involucra, entre otras cosas, el fomento de la cooperación al interior de estos sectores para que resuelvan potenciales problemas de coordinación que, de otra manera, frenarían su desarrollo.

### *Geografía*

En algunos países, la localización geográfica representa una importante restricción que reduce los retornos a la inversión. Es el caso, por ejemplo, de ciertos países que están muy alejados de los principales mercados para sus productos o de ciertos países que no tienen salida al mar. Lejos de ser una debilidad, la geografía en el caso de Guatemala es una fortaleza.<sup>9</sup> En combinación con el RD-ALCAC, que da acceso al mercado de los Estados Unidos, la localización geográfica de Guatemala ofrece excelentes oportunidades para atraer inversión extranjera directa.

---

<sup>8</sup> El nombre está asociado al hecho de que el empresario está “descubriendo” algo sobre las ventajas comparativas de su propio país.

<sup>9</sup> Una excepción a esto es que Guatemala está en una zona sujeta a terremotos, huracanes e inundaciones. El problema de los desastres naturales y cómo abordarlo se discute en detalle en el capítulo 12.



En un estudio reciente, Levy-Yeyati, Stein y Daude (2004) encuentran que los acuerdos de integración regional tienen un impacto fuerte sobre la localización de la inversión extranjera. Los resultados del estudio sugieren que los países del RD-ALCAC podrían recibir nuevas inversiones no solo de los Estados Unidos, sino también de empresas de otros países que buscan entrar al mercado americano. Sin embargo, estos beneficios, en términos de mayor inversión, serían mayores para aquellos países que ofrecen una fuerza de trabajo más capacitada, mejor infraestructura y mejores instituciones. Esta discusión nos lleva, nuevamente, a las principales restricciones al crecimiento en Guatemala.

## **1.8 Las restricciones tras las restricciones**

En este trabajo hemos utilizado la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento de Hausmann *et al.* (2005) para identificar las restricciones más importantes al crecimiento en Guatemala: capital humano inadecuado, algunos aspectos de infraestructura –en particular, electricidad y caminos– y temas relacionados con la debilidad institucional y la seguridad. En los capítulos que siguen, se abordarán varios de estos temas en mucho más detalle, presentando tanto diagnósticos detallados como opciones de política a considerar.

Sin embargo, en cierta medida, la resolución de los problemas de estos diferentes sectores no radica enteramente al interior de los propios sectores. Resolver estos problemas, en la mayoría de los casos, requiere de recursos fiscales adicionales. En este sentido, la incapacidad de generar suficientes recursos fiscales se convierte en una restricción más profunda del crecimiento, una verdadera restricción que está detrás de aquellas identificadas anteriormente. Esto, por supuesto, no debería sorprender, dado que la necesidad de aumentar los recursos fiscales fue uno de los temas fundamentales que se acordó en el marco de los Acuerdos de Paz.

Por este motivo, la segunda parte de este libro comienza con una discusión de las opciones de política en materia tributaria (ver capítulo 5). Los desafíos asociados con el diseño, la aprobación y la implementación de una reforma tributaria van más allá de lo puramente técnico. Por lo tanto, en el capítulo 5 incluimos un recuadro en el que se discuten aspectos relacionados con la economía política de la reforma tributaria, tema que consideramos de particular importancia en Guatemala.

Detrás de esta restricción más profunda, asociada a la incapacidad de generar recursos suficientes, existen, a su vez, otras restricciones. Una de ellas está relacionada con el alto grado de informalidad de la economía guatemalteca, que hace más difícil la tarea de recaudar impuestos. El capítulo 6 discutirá el problema de la informalidad así como una serie de opciones de política que se podrían emplear para enfrentar dicho problema. Otra dificultad que tradicionalmente ha tenido Guatemala, cuando se ha intentado introducir reformas impositivas, es la oposición del sector empresarial a pagar más impuestos. En un contexto de débil institucionalidad y de partidos políticos también débiles (ver capítulo 7), el Estado guatemalteco no ha sido capaz de enfrentarse con éxito a los intereses empresariales con respecto a la necesidad de recaudar más.

Los diferentes niveles de restricciones al crecimiento, discutidos hasta ahora, conforman una especie de círculo vicioso del que es necesario salir. La elevada informalidad y la resistencia del sector empresarial a pagar más impuestos hacen que sea difícil generar suficientes recursos. Sin recursos suficientes, el Estado no puede gastar lo necesario en bienes públicos que aumentan la productividad del sector privado, tales como educación, infraestructura o seguridad. Sin estos bienes públicos, en cantidad y calidad suficiente, se reducen los incentivos de las empresas a invertir, a formalizarse y a pagar impuestos. Romper este círculo vicioso, creemos, es un reto fundamental para el Gobierno de Guatemala.

## Referencias bibliográficas

- Auguste, S., Artana, D. y Cuevas, M. 2007. "Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala". IDB Research Project CID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2007. *Doing Business 2007. How to reform*. Washington, DC.
- Bils, M. y Klenow, P. 2000. "Does Schooling Cause Growth?" *American Economic Review*, 90 (5), pp. 1160-1183.
- Bratesberg, B. y Terrel, D. 2002. "School Quality and Returns to Education of US Immigrants". *Economic Inquiry*, 20 (2), pp. 177-198.
- Foro Económico Mundial. 2005. "Global Competitiveness Report 2005-2006". [http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR\\_05\\_06\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_05_06_Executive_Summary.pdf)
- Foro Económico Mundial. 2007. "Global Competitiveness Report 2007-2008". [http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gcr\\_2007/gcr2007\\_rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2007/gcr2007_rankings.pdf)
- Hausmann, R. 2007. Presentación efectuada en la sesión: "Growth and Competitiveness in Latin America and Caribbean: Identifying the Most Restrictive Obstacles" en el Foro Anual de Lacea 2007.
- Hausmann R., Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. "Growth Diagnostics". John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento no publicado.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. 2005. "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador". *Economia: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 6(1), Fall 2005, 43-102.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Economic Development as Self-Discovery". *Journal of Development Economics*, Diciembre 2003, Vol. 72, No. 2, pp. 603-633.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2006. "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005". Washington, DC: Banco Mundial.
- Klinger, B. y Lederman, D. 2004. "Discovery and development: an empirical exploration of "new" products". Policy Research Working Paper Series 3450, Banco Mundial.
- Levy-Yeyati, E., Stein, E. y Daude, C. 2004. "The FTAA and the Location of Foreign Direct Investment". In *Integrating the Americas*. A. Estavadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco, editores. Harvard University / DRCLAC, Cambridge, Massachusetts.
- Loening, J. 2002. "The Impact of Education on Economic Growth in Guatemala: A Time-Series Analysis Applying an Error-Correction Methodology". University of Goettingen, Ibero-American Institute for Economic Research. Discussion Paper No. 87.
- Rajan, R. y Zingales, L. 1998. "Financial dependence and growth". *American Economic Review* 88, pp. 559-586.

## 2. El reto de consolidar el sistema educativo



## 2.1 Introducción

Como se destaca en el capítulo 1, la falta de capital humano puede ser el principal obstáculo para que Guatemala logre un crecimiento alto y sostenido. El capital humano es un concepto integrado que incluye, a parte de la educación, temas como salud y saneamiento, entre otros. Guatemala presenta fallas en todos estos indicadores, incluyendo educación, y la evidencia presentada en el capítulo aludido sugiere que estas deficiencias están teniendo un impacto en el bajo crecimiento del país. Reflejo de ello es que en el mercado de trabajo en Guatemala se paga muy bien el año adicional de escolaridad, a pesar de que la calidad de la misma es deficiente, según comparaciones internacionales presentadas.

De igual manera, el capítulo 11 se referirá a la existencia en Guatemala de importantes brechas salariales –tanto entre mujeres y hombres, como entre indígenas y no indígenas–, que se ubican entre las más altas de la Región. Como se discutirá en ese capítulo, aproximadamente la mitad de las brechas salariales se explican por las diferencias en la distribución de características de capital humano. Por lo tanto, es necesario aumentar el nivel educativo de la población, igualando las oportunidades de acceso a la educación para todos.

En este sentido, es importante destacar que en las dos últimas décadas, Guatemala ha realizado un importante esfuerzo para mejorar la educación de la población. Este esfuerzo ha resultado en coberturas más altas en todos los niveles educativos, especialmente en primaria, y en la consolidación de un modelo de educación primaria de autogestión para zonas rurales y de población dispersa. El esfuerzo sostenido en educación ha sido financiado con incrementos importantes del gasto público.

No obstante estos avances, Guatemala aún tiene que enfrentar y resolver una serie de desafíos para consolidar su sistema educativo. Estos retos están relacionados con aumentos en la cobertura de la educación preprimaria, el mejoramiento de la eficiencia interna de la educación primaria y el mejoramiento de su calidad, la expansión de la educación secundaria, el mejoramiento de la infraestructura escolar, y de la formación docente. Estos desafíos requerirán un esfuerzo fiscal adicional.

En este capítulo se estudiará en detalle la situación del sector educación. La primera sección del presente capítulo presenta una descripción organizacional del sistema educativo. En la segunda sección se analiza la situación actual, haciendo énfasis en los logros recientes del sector. Finalmente, la tercera sección expone los principales desafíos y hace algunas propuestas de política.

## 2.2 El sistema educativo en Guatemala

El sistema escolar de Guatemala, regulado por el Ministerio de Educación (Mineduc), abarca cuatro niveles educativos: inicial, preprimaria, primaria y media. Este último se divide en ciclo básico y ciclo diversificado, tal como lo describe el Cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1**  
**Estructura del sistema educativo formal**

Nivel	Ciclos	Grado	Edad
<b>Inicial</b>			0 a 4 años
<b>Preprimaria</b>		Párvulos 1, 2 y 3	5 a 6 años
<b>Primaria</b>		1° a 6° grado	7 a 12 años
<b>Media</b>	Ciclo básico	7° a 9° grado	13 a 15 años
	Ciclo diversificado	10° a 11°/13° grado	16 a 17/18 años

Fuente: Mineduc, 2006.

La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) es la única universidad pública y está a cargo de toda la educación superior impartida por el Estado. Se financia con una provisión constitucional del 5% de los ingresos ordinarios de la Nación y es completamente autónoma. Adicionalmente, existen 10 universidades privadas regidas por el Consejo de la Enseñanza Privada Superior.

La formación técnica está a cargo del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), siendo este una entidad autónoma y descentralizada que opera con fondos privativos equivalentes al 1% de la planilla total de todos los trabajadores del sector privado.

El sistema educativo a cargo del Mineduc cuenta con cerca de 40.000 establecimientos y 150.000 docentes que sirven a aproximadamente 3.7 millones de estudiantes (ver Cuadro 2.2). La matrícula es mayoritariamente rural, principalmente para el nivel de preprimaria y primaria. En el nivel de media, la oferta educativa se encuentra principalmente en los centros urbanos.

**Cuadro 2.2**  
**Dimensión el sistema educativo, 2006**

	Matrícula			Establecimientos			Docentes
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
<b>Preprimaria</b>	531,380	39%	61%	14,460	26%	74%	21,137
<b>Primaria</b>	2,405,041	29%	71%	17,461	19%	81%	77,842
<b>Media</b>							
Ciclo básico	542,995	72%	28%	4,767	60%	40%	31,374
Ciclo diversificado	266,136	93%	7%	2,302	90%	10%	18,363
<b>TOTAL</b>	<b>3,745,552</b>	<b>42%</b>	<b>58%</b>	<b>38,918</b>	<b>31%</b>	<b>69%</b>	<b>148,716</b>

Fuente: Estadísticas Educativas, Mineduc, 2006.

La complejidad del marco normativo, sumada a la multiplicidad de entes rectores del sector, presenta un gran desafío para el diseño y ejecución de programas educativos. El marco legal del sector educativo cuenta con un gran número de normas que fueron establecidas durante el proceso de transición democrática de mediados de los ochenta, quedando plasmadas en la Constitución Política de la República promulgada en 1985. En los años sucesivos, el Congreso promulgó una serie de leyes que constituyen el andamiaje jurídico del sistema educativo nacional. Entre ellas, la Ley de Educación Nacional de 1991, ley principal que regula el sector educativo guatemalteco. A su vez, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, promulgada en 2005, reconoce los Acuerdos de Paz como compromisos de estado. Para el tema educativo destacan el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria que impulsan un sistema educativo descentralizado, promueven el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo como también la educación bilingüe, y comprometen al gobierno a ampliar la cobertura y

la educación bilingüe en las áreas rurales. Otra legislación relevante incluye la Ley General de Descentralización (2002) que establece la descentralización del sistema educativo hacia los municipios; el Código Municipal (2002) que establece como responsabilidad de los municipios la administración de la educación preprimaria y primaria; y la Ley de Idiomas Nacionales (2003) que establece que para facilitar el acceso a la educación, las poblaciones deberán ser atendidas en su propio idioma.

El sector educación no cuenta con un único ente rector. Esto se debe a que tanto la Constitución como las leyes antes descritas han concedido distintas atribuciones en materia educativa a una serie de entidades públicas. Los actores más relevantes son: (i) Ministerio de Educación (Mineduc), a cargo de la educación inicial, preprimaria, primaria y media, y la extraescolar; (ii) Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y el Consejo Superior Universitario (CUS), ente autónomo a cargo de la educación superior estatal; (iii) diez universidades privadas independientes con un Consejo de Enseñanza Privada Superior (CEPS), a cargo de la educación superior privada; (iv) Comité Nacional de Alfabetización (Conalfa), ente autónomo a cargo de los procesos de alfabetización de adultos; (v) Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), ente autónomo a cargo de la formación técnica de jóvenes y adultos; (vi) Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), ente autónomo a cargo de la enseñanza media agrícola y forestal; (vii) municipalidades y el sistema de Consejos de Desarrollo; (viii) otras instituciones de gobierno, tales como los fondos sociales (a cargo de la infraestructura escolar).

### 2.3 Situación actual

En las dos últimas décadas, Guatemala ha realizado un importante esfuerzo para mejorar la educación de la población. Este esfuerzo ha resultado en coberturas más altas en todos los niveles educativos, especialmente en primaria, y en la consolidación de un modelo de educación primaria de autogestión para zonas rurales y de población dispersa. El esfuerzo sostenido en educación ha sido financiado con incrementos importantes del gasto público.

En la actualidad, prácticamente la totalidad (94,5%) de los niños entre 7 y 12 años asiste a la escuela. Este es un gran logro si se lo compara con la situación de hace diez años cuando solo 3 de 4 niños de este grupo etario asistía a la primaria, tal como lo mide la Tasa Neta de Escolaridad (ver Cuadro 2.3). Esto representa un aumento de 30% comparado con el año 1995. En valores absolutos, la matrícula en este nivel pasó de 1.5 millones en 1995 a 2.4 millones en el 2006, un aumento del 60%. Durante este período, el sector oficial duplicó sus establecimientos.

**Cuadro 2.3**  
**Tasa neta y bruta de escolaridad por nivel educativo, 1995-2006**

Año	Preprimaria		Primaria		Secundaria básica		Secundaria media	
	TNE	TBE	TNE	TBE	TNE	TBE	TNE	TBE
1995	21	34	72,1	87,5	20,9	33	13,7	18,7
2006	48,1	58,8	<b>94,5</b>	113,6	34,7	57,8	20	31,3
Cambio	130%	73%	31%	30%	66%	75%	46%	68%

Fuente: Estadísticas Educativas, Mineduc, 2006.

Por otro lado, ha habido importantes logros de consolidación del sistema descentralizado de gestión de escuelas. Desde 1996, el Gobierno se ha embarcado en un proceso de descentralización educativa a nivel preprimaria y primaria. Este esfuerzo de descentralización se ha concentrado principalmente en dos

iniciativas: los Comités Educativos de Autogestión (Coeduca)<sup>1</sup> en el marco del Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade) y las juntas escolares.

El Pronade trabaja mediante la participación de padres y madres de familia organizados en distintos Coeduca y las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) que brindan apoyo técnico y capacitación a los Coeduca para el cumplimiento de sus funciones. Las escuelas del Pronade se ubican principalmente en zonas indígenas y rurales, en donde las comunidades reciben financiamiento en forma directa del Mineduc para financiar los sueldos de los maestros, el material didáctico y la merienda escolar. A través de los Coeduca, las comunidades son las que escogen y contratan a los docentes, dirigen las escuelas y consiguen los materiales didácticos. En el año 2006 el Pronade operó a través de 4.636 Coeduca, y atendió a 440.000 alumnos de primaria y preprimaria, es decir, 18% de la población atendida por el sector público en estos niveles (ver Cuadro 2.4).

**Cuadro 2.4**  
**Evolución de cobertura de las escuelas de autogestión**

<b>Año</b>	<b>Escuelas</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Maestros</b>	<b>Directores</b>	<b>ISE</b>
1996	477	27.730	564		
2000	3.437	294.041	9.300	3.437	16
2006	4.636	438.284	14.826	4.636	17

Fuente: Estadísticas Educativas, Mineduc, 2006.

La descentralización hacia la escuela ha tenido su mayor logro en el aumento de la cobertura, sobre todo en áreas rurales y comunidades anteriormente excluidas. Adicionalmente, se observa que en las escuelas del Pronade los docentes reportan menos ausentismo y un número significativamente mayor de días trabajados. Evaluaciones del Pronade (di Groppello, 2006) señalan que los indicadores de eficiencia interna en estas escuelas han mejorado en los últimos años y son similares a los de las escuelas tradicionales, a pesar de que las escuelas del Pronade tienen condiciones edilicias más precarias (a diferencia de las escuelas tradicionales, suelen carecer de conexión de agua y servicios sanitarios).

Finalmente, otro logro del sector educativo ha sido el aumento en el gasto público asignado al sector. El gasto público en el sector aumentó de 1,6% del PIB en 1996 a 2,8% del PIB en 2006 y representa el 28,5% del gasto público total. Sin embargo, estos valores están por debajo del promedio de los países de la Región que se ubica en 5% del PIB, y debajo de otros países en la Región como México (5,8%) y Costa Rica (4,9%).

## **2.4 Desafíos del sector**

A pesar de los avances del último período, Guatemala aún tiene que enfrentar y resolver una serie de desafíos a fin de fortalecer su sistema educativo. Estos retos están relacionados con aumentos en la cobertura de la educación preprimaria, el mejoramiento de la eficiencia interna de la educación primaria y el mejoramiento de su calidad, la expansión de la educación secundaria, el mejoramiento de la

---

<sup>1</sup> El Coeduca, centro de la estructura de ejecución del programa, se crea como una entidad legal y se encarga de administrar el programa a nombre de la comunidad. Está conformado por padres y miembros de la comunidad, y entre sus funciones se cuenta: (i) contratar docentes y pagar sus sueldos, (ii) mantener registros de contabilidad, (iii) monitorear la asistencia de maestros y alumnos, (iv) definir el programa y el calendario escolar (dentro de la estructura legal nacional), (v) adquirir y distribuir materiales didácticos, (vi) monitorear las bibliotecas escolares y (vii) organizar programas de alimentación escolar. Los Coeduca reciben fondos directamente desde el Mineduc y la capacitación administrativa está a cargo de las ISE.

infraestructura escolar y de la formación docente. Estos desafíos requerirán un esfuerzo fiscal adicional. En las próximas secciones se detalla cada uno de estos retos y se cierra el capítulo con algunas opciones de política.

### *Aumentar la cobertura en el nivel de preprimaria*

La cobertura del nivel de educación preprimaria ha crecido sustancialmente en años recientes. En 1995 solo una quinta parte de los niños entre 5 y 6 años de edad se inscribía en este nivel, para el 2006 esta cifra se duplicó y actualmente, la mitad de los niños de esta edad asiste a la preprimaria (ver Cuadro 2.3). Sin embargo, sigue habiendo un gran número de niños de este grupo etario que no asiste a la escuela. Así, el 67% de los niños de 5 años (260.000 niños) y el 21% de los de 6 años (79.000 niños) no asisten a ningún nivel educativo. Adicionalmente, en este nivel, la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) debería expandirse, ya que atiende a 80.000 alumnos que representan solo el 37% de los alumnos indígenas inscritos en este nivel.

En este sentido, para apoyar el crecimiento de la preprimaria se requieren acciones orientadas, en primer lugar, a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura escolar; y, en segundo lugar, a la formación y capacitación de docentes para ese nivel, haciendo especial énfasis en bilingüismo y educación intercultural a fin de atender las necesidades de los niños indígenas. Adicionalmente, las acciones de mejora de la oferta educativa en preprimaria (y las de primaria que se discuten luego) podrían complementarse con una estrategia de transferencias monetarias condicionadas del Gobierno, como la que se discute en otro capítulo de este trabajo, que buscaría, por un lado, resolver problemas de ingresos de las familias más pobres y por otro, incentivar la asistencia de los niños en situación de riesgo a las escuelas.

### *Disminuir las altas tasas de repitencia, sobre-edad y abandono en educación primaria*

El principal desafío que enfrenta la educación primaria es la ineficiencia interna de este nivel, el cual se refleja, principalmente, en una alta repitencia (en particular, en primer grado), sobre-edad a lo largo de todo el nivel y abandono sin completar el ciclo. Como resultado, menos de la mitad de los alumnos que ingresa a primer grado completa la educación primaria.

Respecto a la sobre-edad, de 100 niños que asisten a primer grado, 43 lo hacen con sobre-edad ya sea porque repiten este grado (25% de alumnos de primer grado repiten este grado) o entran tarde al sistema. Para los grados restantes de este nivel, la tasa de sobre-edad promedio es de 55%. El resultado es que la tasa neta de finalización de primaria (graduados de grado 6 con 12 años) es de 32%, mientras que la tasa bruta de finalización (teniendo en cuenta los que se gradúan con sobre-edad) es de 72,3% (2005).

Respecto al ingreso tardío al primer grado de primaria, se observa que este es más pronunciado entre la población pobre y la indígena. Así, si bien el 92% de los niños no pobres se incorpora a este nivel entre los 6 y 7 años; entre los pobres y pobres extremos solo el 77% y 66%, respectivamente, lo hace en esta edad. Lo mismo ocurre entre etnias, si bien el 87% de los niños no indígenas entra a la primaria entre los 6 y 7 años, solo el 73% de los niños indígenas lo hace a esta edad (Gráficos 2.1 y 2.2).

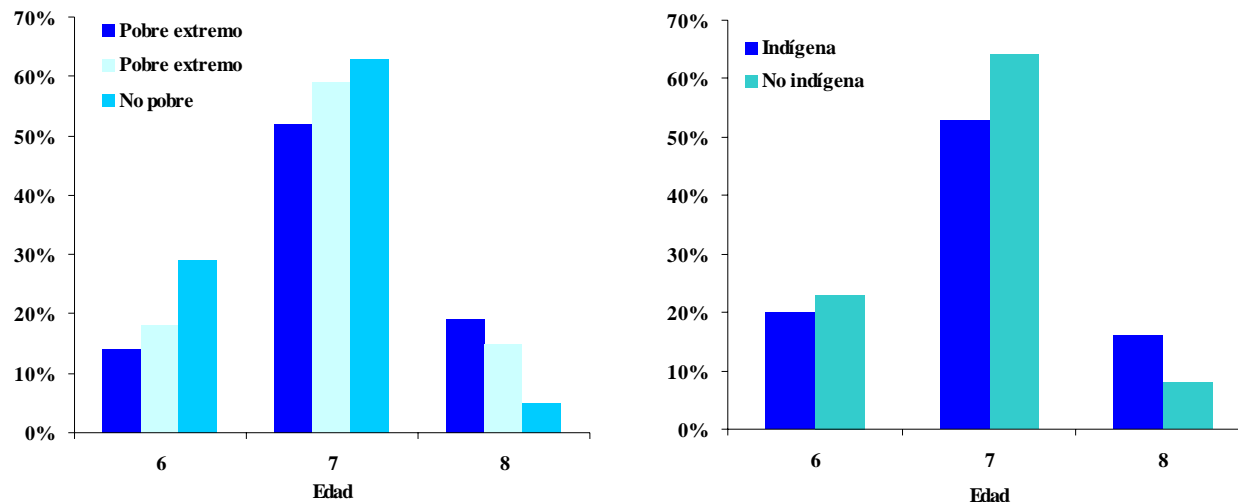
La gran deserción en este nivel se produce en quinto grado, grado en el que el 45% de los niños abandona el sistema (ver Gráfico 2.3). En particular, la tasa de deserción afecta más a los niños pertenecientes a familias más pobres. Un niño que pertenece al quintil más pobre tiene un 30% de probabilidad de terminar la



primaria, mientras que aquel que pertenece al quintil más rico tiene un 80% de probabilidad de graduarse en este nivel.<sup>2</sup>

Gráficos 2.1 y 2.2

Edad de inscripción en primer grado de primaria de los niños que asisten a este nivel por condición de pobreza y etnia, 2006

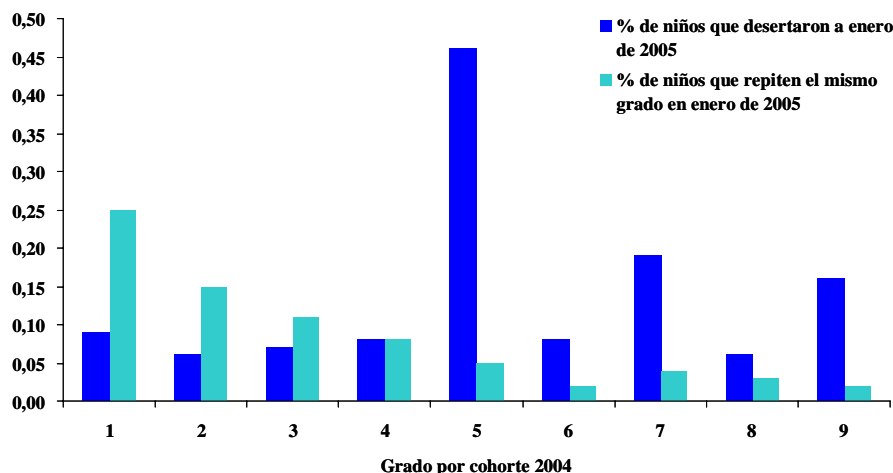


Fuente: Elaboración propia con base en Encovi 2006.

Si se lo compara con otros niveles, es de notar, tal como lo muestra el Gráfico 2.3, que la gran deserción del sistema educativo se produce en la primaria y no en la secundaria, con lo cual se puede inferir que si bien Guatemala ha sido exitosa en proveer acceso universal a la escuela primaria, el esfuerzo ahora debe centrarse en garantizar la finalización universal de la primaria y la transición a secundaria básica.

Gráfico 2.3

Tasas de deserción y repitencia grados 1 a 9



Nota: La tasa de deserción incluye la deserción intra e interanual, a diferencia de lo que reporta el Mineduc, que solo incluye la deserción intraanual.

Fuente: Banco Mundial, PAD Education Quality and Secondary Education Project, 2007.

<sup>2</sup> Survivor Function Plot por quintil basado en Encovi 2000 y citado de Banco Mundial, PAD Education Quality and Secondary Education Project, 2007.

Las acciones para disminuir el abandono en este nivel deben dirigirse tanto a estimular la demanda como a mejorar la oferta educativa. El Cuadro 2.5 muestra que las razones por las que los niños abandonan la escuela primaria obedecen a razones de demanda así como de oferta. Por el lado de la demanda (trabajo, oficios en la casa, enfermedad, violencia), un programa de transferencias condicionadas, tal como el Gobierno lo está considerando, solucionaría parcialmente estos problemas. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los grados y grupos de población, los factores de oferta (no le interesa, falta de maestro) explican una parte importante de las razones de abandono. Es interesante notar cómo en tercer grado se repite la falta de maestro como principal razón de abandono. De estos resultados se impone un área de asistencia técnica para el país, con un estudio que analice en detalle las razones por las que los alumnos expresan que no les interesa continuar estudiando como razón para abandonar la escuela.

**Cuadro 2.5**  
**Principales causas de abandono de educación primaria por condición de pobreza y etnia**

	Grado de primaria					
	1	2	3	4	5	6
<b>Toda la población</b>	<b>No le interesa (40%)</b>	Enfermedad (47%)	Falta de maestro (34%)	<b>No le interesa (31%)</b>	Trabajo (66%)	<b>No le interesa (71%)</b>
	Enfermedad (23%)	<b>No le interesa (20%)</b>	<b>No le interesa (28%)</b>	Violencia (27%)	Enfermedad (12%)	Falta de dinero (13%)
<b>Pobre extremo y pobre</b>	<b>No le interesa (42%)</b>	Enfermedad (42%)	<b>No le interesa (35%)</b>	<b>No le interesa (29%)</b>	Trabajo (68%)	Falta de dinero (52%)
	Enfermedad (26%)	<b>No le interesa (26%)</b>	<b>Falta de maestro (30%)</b>	Violencia (29%)	Enfermedad (7%)	Oficios en la casa (26%)
<b>No pobre</b>	Oficios en la casa (53%)	Enfermedad (63%)	<b>Falta de maestro (44%)</b>	<b>No le interesa (70%)</b>	Trabajo (57%)	<b>No le interesa (94%)</b>
	<b>No le interesa (30%)</b>	La madre trabaja (32%)	Mal tiempo (40%)	Enfermedad (31%)	Enfermedad (37%)	Migración temporal (6%)
<b>Indígena</b>	<b>No le interesa (42%)</b>	Enfermedad (69%)	<b>No le interesa (42%)</b>	<b>No le interesa (84%)</b>	Trabajo (76%)	Falta de dinero (67%)
	Enfermedad (31%)	<b>No le interesa (10%)</b>	Enfermedad / <b>Falta de maestro (28%)</b>	Violencia (9%)	Enfermedad (13%)	<b>No le interesa (33%)</b>
<b>No indígena</b>	<b>No le interesa (38%)</b>	<b>No le interesa (29%)</b>	Falta de maestro (34%)	Violencia (32%)	Trabajo (57%)	<b>No le interesa (76%)</b>
	Oficios de la casa (16%)	Enfermedad (27%)	<b>No le interesa (25%)</b>	Enfermedad (16%)	Enfermedad (12%)	Oficios de la casa (8%)

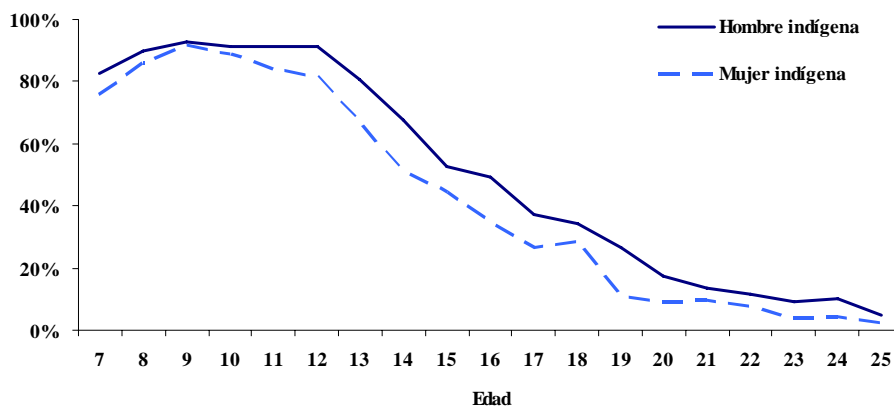
Fuente: Elaboración propia con base en Encovi 2006.

En cuanto a las diferencias de género, se observa que los niveles de asistencia y escolaridad entre hombres y mujeres a nivel nacional son similares. Sin embargo, dentro de la población indígena siguen existiendo diferencias importantes. En promedio, las niñas indígenas entran más tarde y abandonan más temprano el sistema que los niños indígenas (ver Gráfico 2.4).

En este sentido, para apoyar el mejoramiento de la eficiencia interna y la calidad de la educación primaria es necesario priorizar el diseño de estrategias a fin de atender los problemas de entrada tardía a la escuela y las altas tasas de repitencia y deserción, así como resolver los problemas de bajo nivel de logros de lectura y matemáticas en los primeros grados. De otra parte, debe darse prioridad a las intervenciones en las zonas mayoritariamente indígenas en las cuales se concentran los peores índices de fracaso escolar. Entre las acciones que deben desarrollarse se pueden enumerar las siguientes: (i) dar continuidad a programas de promoción flexible, tal como el programa Salvemos Primer Grado; (ii) flexibilizar el calendario escolar para ajustarlo a las circunstancias de cada localidad, tal como lo hacen las escuelas de autogestión; (iii) continuar respaldando modalidades descentralizadas de cobertura, tal como Pronade; (iv) dar incentivos para atraer a mejores docentes a los primeros grados; (v) proporcionar capacitación y acompañamiento a los docentes de los primeros grados, como se discute luego; (vi) evaluar, revisar y dotar a las escuelas con materiales educativos (guías y textos) apropiados; (vii) aumentar la cobertura de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI), que se discutirá luego en detalle, ampliando la formación de maestros bilingües y desarrollando la capacitación en servicio de los maestros indígenas bilingües certificados; (viii)

perfeccionar el modelo de formación inicial docente y la capacitación en servicio para los docentes de primaria; (ix) mejorar la infraestructura educativa en las poblaciones con población pobre o indígena; (x) fortalecer la rectoría del Mineduc en el campo de la infraestructura escolar.

**Gráfico 2.4**  
**Asistencia escolar por edad simple y por género en la población indígena, 2006**

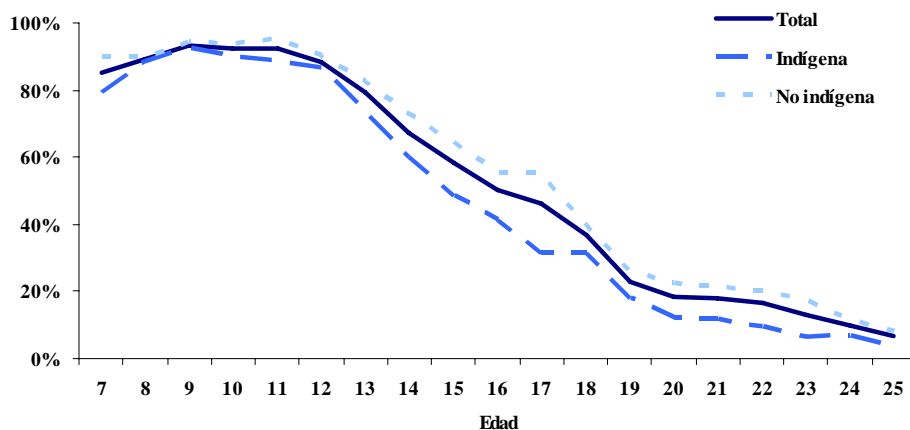


Fuente: Elaboración propia con base en Encovi 2006.

### Incrementar la cobertura en el nivel de educación media

A partir de los 13 años, se comienza a observar una marcada caída en el número de jóvenes que asisten a la escuela (ver Gráficos 2.4 y 2.5). De este modo, entre los jóvenes de 13 a 15 años que están en edad de asistir a la educación media, hay 250.000 que no asisten a la escuela. A su vez, los jóvenes que llegan a este nivel lo hacen con alta sobre-edad y a esto se le suman altas tasas de repitencia (ver Gráfico 2.4), con lo cual la tasa neta de escolarización para la educación media básica (niños de 13 a 15 años que asisten a grados 7 a 9) es de 34,7%. Como consecuencia, un joven guatemalteco de 25 años tiene en promedio 6,1 años de escolaridad.

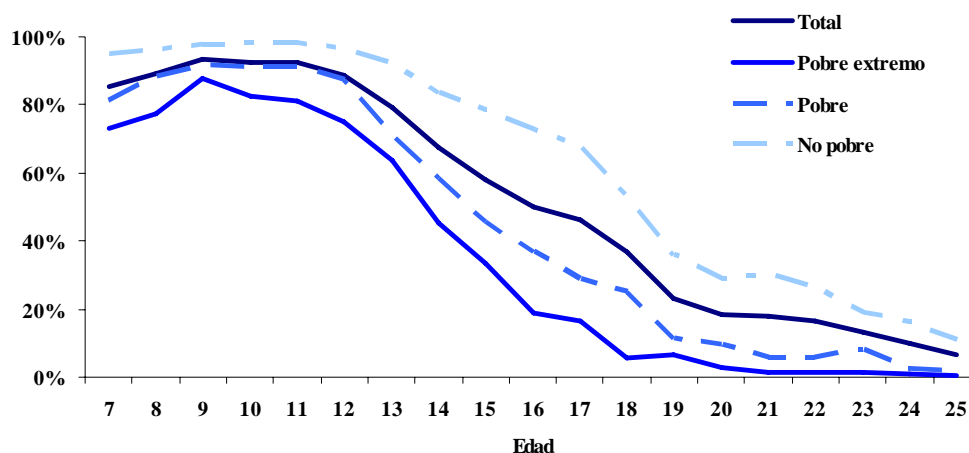
**Gráfico 2.5**  
**Asistencia escolar por edad simple y etnia, 2006**



Fuente: Elaboración propia con base en Encovi 2006.

Analizando las encuestas de hogares, se observa que si bien el 80% de los jóvenes de 13 años reporta que asiste a la escuela, solo el 60% asiste cuando llega a los 15 años. Estos valores promedio esconden marcadas diferencias observadas entre poblaciones indígenas y no indígenas, y entre jóvenes pertenecientes a distintos niveles de ingreso. Entre los jóvenes indígenas de 15 años, solo el 49% asiste a la escuela, mientras que para los no indígenas esta cifra sube a 64% (ver Gráfico 2.5). Entre los pobres, se observa que, en general, asisten menos a la escuela en todos los niveles que los no pobres. A los 15 años, solo el 32% de los pobres extremos y el 45% de los pobres continúan asistiendo a la escuela, mientras que entre los no pobres, este valor llega al 80% (ver Gráfico 2.6).

**Gráfico 2.6**  
**Asistencia escolar por edad simple y condición de pobreza, 2006**



Fuente: Elaboración propia con base en Encovi 2006.

Es de notar que Guatemala se ha beneficiado de la existencia de diferentes modalidades de educación media básica, entre las que se incluyen modalidades tanto flexibles como tradicionales. Entre las modalidades flexibles, se destacan los “Institutos por Cooperativa”, que llegan al mayor número de estudiantes (125.000 estudiantes), Telesecundaria (30.000 estudiantes), y NUFED (Núcleo Familiar Educativo para el Desarrollo), que llega a las áreas más remotas (17.000 estudiantes). En total, las modalidades flexibles llegan a 200.000 alumnos mientras que las modalidades tradicionales llegan a 300.000 alumnos.

De esta manera, los dos principales desafíos que se presentan en este ciclo escolar incluyen mejorar la tasa de graduación y eficiencia interna de la educación primaria para lograr que los alumnos lleguen a la educación media, y mejorar y expandir la oferta en el nivel medio.

### ***Expansión de la cobertura de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI)***

La EBI en Guatemala se inició en 1980 con 10 escuelas piloto en los cuatro idiomas principales en los primeros grados de primaria. En la actualidad, la EBI se ofrece en preprimaria y primaria, de forma decreciente, de primero a tercer grado. En preprimaria, la EBI atiende a 80.000 alumnos (que representan el 15% del total de niños de este nivel y 37% de los alumnos indígenas inscritos en este nivel) en 2.600 establecimientos y cuenta con 3.000 docentes; en el caso de la primaria, atiende a alrededor de 200.000 niños (23% de los alumnos indígenas inscritos en este nivel) con alrededor de 5.000 docentes.

La importancia de la EBI es evidente ya que el 41% de la población guatemalteca es indígena (Censo 2002) y como grupo, tienen los peores indicadores educativos del país: los niños indígenas ingresan más tarde al sistema escolar (solo 53% entra a primer grado a los siete años), se matriculan en menor proporción (13% de los niños indígenas entre 7 y 12 años no asisten a la escuela) y abandonan la escuela a una edad más temprana (a los 15 años solo el 49% permanece en la escuela). Es de notar que existe una considerable variación interétnica: aun dentro de los mayas existen marcadas diferencias en los indicadores descritos. Como resultado, la población indígena de 15 años o más tiene en promedio la mitad de años de educación formal que la población no indígena, a saber, 2,6 años *versus* 5,8 años (Rubio, 2004 basado en Encovi 2000). Es de notar que el número de años de educación formal para la población adulta (15 años o más) difiere entre hombres y mujeres con una marcada diferencia en contra de las últimas. Las mujeres indígenas tienen 1,3 años menos de educación que los hombres de igual etnia (ver Cuadro 2.6).

**Cuadro 2.6**  
**Promedio de años aprobados por etnicidad y género (población adulta)**

	<b>Indígena</b>	<b>No indígena</b>	<b>Total</b>
Hombre	3,3	6,2	5
Mujer	2	5,5	4,2
Total	2,6	5,8	4,6

Nota: población de 15 años o más.

Fuente: Rubio 2004 con base en Censo 2002.

Si bien en Guatemala hay pocos maestros bilingües –formados como tal–, mediante la capacitación en servicio se han formado miles de maestros bilingües. Hay que destacar, sin embargo, que no ha existido un estándar para desarrollar estas capacitaciones y los maestros capacitados en servicio difieren mucho en el nivel de conocimiento y dominio de los elementos básicos de la metodología EBI. Asimismo, la EBI se ha caracterizado por un esfuerzo agresivo de capacitar a docentes en su metodología, esfuerzo que ha sido financiado y asistido técnicamente por organizaciones internacionales.

Los principales desafíos que presenta la EBI son la insuficiente cobertura en los niveles de preprimaria y primaria así como la falta de docentes capacitados en esta modalidad para poder hacer frente a la expansión que se requiere de la oferta. Se espera que la expansión de la EBI contribuya a disminuir la repitencia y abandono del sistema escolar y, de esta manera, aumentar la tasa de culminación tanto de primaria como de educación media.

### *Mejorar la calidad de la educación, especialmente en lectura y matemáticas*

Inicialmente creado en 1992 y luego reactivado en el 2004, el país cuenta con un sistema de evaluación de los aprendizajes que realiza evaluaciones censales y muestrales en 1ro, 3ro, 6to, 11avo y 12avo grados en lectura y matemáticas, tanto en español como en los idiomas mayas mayoritarios. Hasta el 2006, los instrumentos de evaluación variaron de año a año, lo que no permite la comparación de los resultados. En el 2006, mediante la puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación e Investigación Educativa (Sineie), se estableció un instrumento base permanente por nivel que permitirá la comparación. Adicionalmente, en el 2006, Guatemala participó por primera vez en una prueba internacional (segunda evaluación del LLECE, SERCE<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de tercero y sexto nivel en Lenguaje y Matemática (SERCE).

Guatemala presenta bajos niveles de comprensión de lectura y en matemáticas que impiden a los niños completar la educación primaria. El rendimiento en el primer grado presenta uno de los mayores retos que enfrenta el sistema: menos de la mitad de los alumnos examinados alcanza el criterio global de lectura y solo el 28% el de matemáticas. En tercer grado, los resultados mejoran levemente, pero los reprobados representan alrededor de la mitad de los alumnos. Finalmente, al salir de la primaria en 6to grado, se observa que aquí también solo la mitad de los niños presenta resultados satisfactorios en lenguaje y matemáticas (Cuadro 2.7). A su vez, para todos los grados se observa que las diferencias en rendimiento varían desfavorablemente para los niños en áreas rurales e indígenas.

**Cuadro 2.7**  
**Resultados de evaluaciones Sineie, 2004-2005**

	Lenguaje		Matemáticas	
	Reprobados/ insatisfactorios	Aprobados/ satisfactorios	Reprobados/ insatisfactorios	Aprobados/ satisfactorios
1er grado primaria (2004)	52%	48%	72%	28%
3er grado primaria (2004)	43%	57%	58%	42%
6to grado primaria (2005)	52%	48%	45%	55%

Nota: Basados en muestras de alumnos de cada grado.

Fuente: Álvarez y Schiefelbein, 2007 con base en Sineie, Mineduc.

El alto nivel de fracaso escolar (no promoción), deserción y sobre-edad está relacionado con el alto porcentaje de alumnos que no comprende lo que lee, en parte porque el nivel de lectura es el principal indicador que utilizan los maestros para promover a un estudiante en los primeros grados de primaria.

En el 2005, se aprobó un nuevo Currículo Nacional Base (CNB) que cuenta con una estructura curricular basada en competencias y no en conocimientos como el currículo anterior. En el 2006, se aprobó el currículo para preprimaria y una propuesta curricular para el ciclo medio básico. Todos estos currículos para los distintos niveles tienen una misma estructura transversal por área de competencia.

La combinación de la concentración de los esfuerzos de calidad en los temas de lectura y matemáticas en los primeros grados, con las acciones en preprimaria y en primaria, así como la atención prioritaria a la población indígena producirá, en el mediano plazo, mejores índices de culminación de la educación primaria y mejor equidad en los logros educativos del país en educación básica. Esto creará una base más firme para una mejor y más incluyente expansión de la educación media en el futuro. Sin embargo, esto no resuelve los problemas actuales en ese nivel de educación y, por lo tanto, no deben descuidarse los esfuerzos en el mismo.

### **Mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar**

Solo el 53% de los establecimientos escolares del sector oficial cumplen con las condiciones mínimas para una adecuada enseñanza. Estas deficiencias se hacen más agudas en las áreas rurales y con alta concentración de población indígena. A su vez, la gestión de la infraestructura escolar presenta serias carencias. Existe un proceso inadecuado para aprobar la creación de nuevas escuelas y una marcada ausencia de recursos y mecanismos para brindar mantenimiento a las mismas. Además, los recursos disponibles se distribuyen de manera desigual y las asignaciones presupuestales para este fin no siempre coinciden con las necesidades edilicias en los departamentos.

De otra parte, la atención a las necesidades de infraestructura se realiza a través de instituciones ejecutoras que trabajan de forma autónoma y con poca coordinación entre ellas. Las comunidades presentan sus solicitudes ante las mismas, esperando ser atendidas sin mediar un criterio de priorización, ni criterios normativos en cuanto a áreas, materiales o tipologías edilicias que se deban utilizar para la construcción de las escuelas.

El Mineduc no cuenta con la rectoría sobre infraestructura, ya que la construcción de obras nuevas, reparaciones mayores y ampliaciones no están a su cargo. En este sentido, los ejecutores más importantes son Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional por la Paz (Fonapaz) y los Consejos Departamentales de Desarrollo.

Desde el 2004 y en el marco del Sistema Nacional de Infraestructura Escolar, el Mineduc ha realizado esfuerzos significativos con el objetivo de ordenar la construcción de edificios escolares, sistematizar la información y desarrollar mecanismos de mantenimiento de los edificios. Entre estas iniciativas se destaca el Censo de Infraestructura Escolar 2004-2005 que cuenta con información geo-referenciada sobre el estado de los edificios escolares, su equipamiento e inclusive el personal asignado a los mismos. Este sistema de información geo-referenciada ha probado ser una útil herramienta de planificación para la construcción de nuevos edificios, así como para su ampliación y refacción. Paralelamente, se está fortaleciendo la Dirección de Infraestructura Escolar dentro del Mineduc y se ha iniciado la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura Escolar.

### *Mejorar la formación y administración del recurso docente y la gestión escolar*

En general, en el país persiste un bajo nivel académico de los docentes ya que los docentes de primaria solo necesitan graduarse de la escuela secundaria (grado 10 a 12) para poder ejercer. Existe, además, un excesivo número de pequeñas instituciones formadoras de docentes, lo que impide invertir en recursos educativos y docentes formadores calificados de tiempo completo. A ello se le agrega que el currículo de formación inicial fue recientemente actualizado (en 2007), pero los docentes formados antes de esa fecha se encuentran ejerciendo con los contenidos y deficiencias del anterior currículo.

En cuanto a la gestión del recurso docente, se observa una mala asignación y administración (muy centralizada y burocrática) que se traduce en grandes demoras en la asignación de docentes; en una planta docente con poca experiencia debido a la temprana jubilación de sus integrantes; y, en lo que se refiere a la experiencia docente, en una distribución no equitativa entre áreas rurales y urbanas, y entre grados.

Respecto a la gestión escolar, cabe señalar que la dirección escolar es débil: hay muchos directores a medio tiempo (combinan docencia y dirección), con frecuencia no existe una persona que ejerza las funciones de dirección en los establecimientos multigrados, el bajo salario de los directores no permite reclutar personas con experiencia para esta posición y, finalmente, los directores de escuela poseen una deficiente formación para las funciones que ejercen.

### *Aumentar el gasto en educación*

Si bien el país ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años en aumentar el gasto en educación, todavía no se ha llegado a un nivel suficiente como para lograr superar los desafíos planteados. El gasto en educación,

como un porcentaje de PIB que alcanza el 2,8% en 2006, se encuentra por debajo del promedio regional que llega a 5% del PIB. Más aun, a nivel mundial, Guatemala se encuentra entre los 24 países que menos invierten en educación, medido por el gasto en educación como porcentaje del PIB (Unesco, 2008).

En términos de gasto público en educación, el esfuerzo que realiza Guatemala es insuficiente y mucho menor que otros países de la Región. El gasto público en educación por estudiante de primaria como porcentaje del PIB per cápita llega a 5% en Guatemala, valor muy inferior al promedio regional de 12%, y muy inferior al de otros países de la Región como Argentina, México, Costa Rica y Colombia cuya inversión por estudiante oscila entre 12% y 20% del PIB per cápita. Para el caso de secundaria, la diferencia es aun más grande, Guatemala invierte un 4% del PIB per cápita por alumno de secundaria por año, mientras que la Región invierte en promedio 13% y países como México, Costa Rica y Chile invierten entre el 14% y 19% para este nivel (Unesco, 2008). En términos absolutos, Guatemala invierte US\$ 214<sup>4</sup> por cada alumno de primaria y US\$ 161 por cada alumno de secundaria. Estos valores representan un tercio de lo que invierte en promedio América Latina (US\$ 598 por alumno de primaria y US\$ 642 por alumno de secundaria), y solo un 15% de lo que invierten países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México (Unesco, 2008).

Se ha calculado que para alcanzar las metas de cobertura y calidad de la educación que diversas organizaciones públicas, privadas y sociales han convenido para el país, se requiere duplicar el reducido presupuesto actual. Se debería llegar a valores cercanos al 4% del PIB para el 2012 y al 4,6% para el 2021 (Icefi y AED/USAID Guatemala 2007).

### *Mejorar la inequidad en el acceso a educación superior*

En el país existe una universidad nacional pública y diez universidades privadas que ofrecen educación a alrededor de 200.000 estudiantes. La oferta educativa de este nivel incluye carreras técnicas de 3 años, y licenciaturas de 4 y 5 años de duración. Si bien se ha expandido la cantidad de cupos disponibles en este nivel, persiste un problema de acceso de la población pobre y los indígenas. Solo el 3% de los alumnos que realiza estudios superiores son pobres y el 17% son indígenas (Encovi, 2006), lo que demuestra que queda trabajo por hacer para incluir y dar oportunidades de acceso a estos grupos.

Existen, además, grandes ineficiencias internas: solo el 60% de los alumnos que asiste a este nivel lo hace entre los 18 y 25 años mientras que un 35% de los que asiste tiene entre 26 y 40 años de edad (Encovi, 2006). Adicionalmente, la tasa de abandono es alta, en particular, en los primeros años de estudio. A esto se le suma una serie de deficiencias que incluyen: falta de pertinencia dada la poca vinculación entre la educación superior y el entorno económico, social y cultural del país; falta de actualización científico-tecnológica de los currículos; deficiencias en la formación académica, desarrollo profesional y actualización de los docentes universitarios; defectuoso proceso de selección de catedráticos y bajos salarios; y bajo nivel académico de los estudiantes de primer ingreso (Funes, 2001).

---

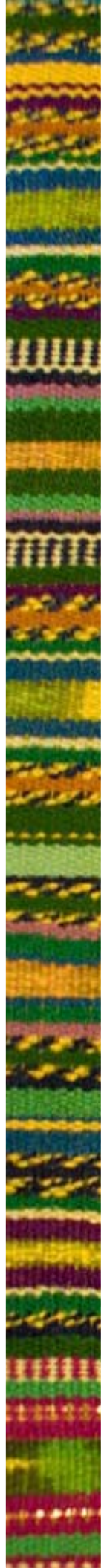
<sup>4</sup> PPP en valores constantes de US\$ de 2004.



## Referencias bibliográficas

- Álvarez, H. y Schiefelbein, E. 2007. *Informe Integrado del Sector Educación: Informe Final*. Informe de consultoría financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Sueca para el Desarrollo.
- Banco Mundial. 2007. *Project Appraisal Document on a loan to Guatemala for an Education Quality and Secondary Education Project*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Di Gropello, E. 2006. *A comparative analysis of school based Management in Central America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Edwards, J. y Winkler, D. 2004. “Capital humano, globalización y asimilación cultural: un estudio aplicado a los Mayas de Guatemala”. En Winkler, D. y Cueto, S., eds. *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. PREAL.
- Funes, M. 2001. “Educación Superior en Guatemala”. Revista Teorethikos, año V, volumen 2. San Salvador: Universidad Francisco Gavidia.
- Icefi y AED/USAID Guatemala. 2007. *Más y mejor educación en Guatemala (2008-2021) ¿Cuánto nos cuesta?* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Academy for Educational Development/United States Agency for International Development Guatemala.
- Ministerio de Educación de Guatemala. 2008. *Políticas Educativas 2008-2012*.
- Rubio, F. 2004. “Educación bilingüe en Guatemala: situación y desafíos”. Documento preparado para el seminario “Balance y perspectivas de la educación intercultural bilingüe” del Banco Mundial-PROEIB Andes, 14 y 15 de junio de 2004.
- Unesco. 2008. *Education for All. Global Monitoring Report 2008*.

### 3. Políticas para el desarrollo de una infraestructura básica



#### 3.1 La infraestructura como un pilar del desarrollo de Guatemala

Según la Metodología de Diagnósticos del Crecimiento (MDC)<sup>1</sup> Guatemala podría describirse como un caso de crecimiento lento debido a una mezcla de factores adversos. Entre estos factores, cabe destacar que los retornos sociales a la inversión en capital físico son bajos debido a la escasez de bienes complementarios a la inversión física, como determinados tipos de capital humano e infraestructura.<sup>2</sup> En particular, como se discutió en el Capítulo 1 en los temas de electricidad y carreteras, Guatemala parecería por debajo de los que sería el nivel normal de provisión de estos bienes dado su nivel de ingreso.

En este sentido, después de sucesivas olas de reforma, en la década de los noventa, el Estado comenzó a promover la participación del sector privado en infraestructura e inició la modernización del marco regulatorio para dicho sector. Las reformas implementadas durante los noventa incluyeron la privatización del sector eléctrico y las telecomunicaciones, la concesión de la operación de los ferrocarriles y un contrato de gestión de los servicios de correos, además de medidas adicionales para la liberalización de la inversión extranjera, entre otras medidas de reforma estructural. Inicialmente, las reformas antes mencionadas tuvieron un fuerte impacto sobre la economía de Guatemala. Sin embargo, aún quedan importantes reformas por realizar que vendrían a complementar los procesos previamente iniciados y que evidentemente, como se discutirá luego, son necesarias dado los, todavía relativamente bajos, indicadores de desarrollo de infraestructura básica en Guatemala.

En vista de lo anterior, la política pública hacia el desarrollo de la infraestructura básica debe orientarse a proveer bienes complementarios para la acumulación del capital físico y de esta forma elevar la rentabilidad del capital dentro del país. Con este contexto, el presente capítulo se enfoca en algunas áreas de infraestructura consideradas prioritarias dado su impacto sobre el desarrollo económico y social del país, incluyendo el sector energético, transporte, puertos y aeropuertos, al igual que agua y saneamiento.

El capítulo comienza con un diagnóstico del sector. Posteriormente, la sección 3.3 presenta un panorama de las políticas públicas relacionadas con el sector. Finalmente, la sección 3.4 hace algunas recomendaciones de política.

#### 3.2 Diagnóstico de sectores selectos de la infraestructura en Guatemala

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se han realizado importantes esfuerzos para incrementar la disponibilidad de infraestructura básica en el país. Sin embargo, los indicadores de infraestructura básica de Guatemala son aún adversos en relación con los promedios de países en categorías de desarrollo económico comparable (ver Cuadro 3.1).<sup>3</sup>

---

Este capítulo fue realizado por Mario Cuevas basado en un trabajo de César Castellón, con la colaboración de Rubén Avendaño y Carlos Trujillo.

<sup>1</sup> Inicialmente propuesta por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

<sup>2</sup> Para más información, referirse a Artana, Auguste y Cuevas (2007).

<sup>3</sup> De acuerdo al *ranking* del Foro Económico Mundial (2007), Guatemala se encuentra en la posición 74 por el desarrollo de infraestructura tanto de transportes como de comunicaciones.

**Cuadro 3.1**  
**Disponibilidad y calidad de la infraestructura básica**

		Guatemala		Promedio mundial de países de ingreso medio bajo	Promedio países de ALC
		Reciente**	WDI*		
<b>Infraestructura vial</b>					
Carreteras pavimentadas	km/1000h	0.47	0.47	1.4	1.6
Carreteras totales	km/1000h	1.12	1.14	2.6	5.8
<b>Puertos y transporte marítimo</b>					
Tráfico de contenedores	TEUs/1000h	60.9		27.4	26.4
<b>Transporte aéreo y aeropuertos</b>					
Pasajeros transportados	por 1000h	134.6		130.7	183.7
Carga aérea	millón tn/km			4203	11601
<b>Sector eléctrico</b>					
Consumo per cápita	kWh	361		575	1330
Acceso a la electricidad	% población	85.1		77.46	90***
<b>Sector agua y saneamiento****</b>					
Agua potable segura	%		95	80	91
Saneamiento adecuado	%		86	50	77

Fuentes: \*Banco Mundial (2007), \*\*Datos de instituciones nacionales para 2006, \*\*\*Agencia Internacional de La Energía (2006). Cifra correspondiente a 2005 y \*\*\*\* OMS y Unicef (2006). Los datos corresponden al año 2004.

## Transporte

Durante los años noventa, se lograron avances importantes en el desarrollo del transporte en Guatemala aunque aún queda un largo camino por recorrer. Persisten en el país restricciones considerables en cuanto a la calidad de los servicios de transporte y sus costos son elevados en comparación con otros países de similar nivel de desarrollo. Además, Guatemala enfrenta serios problemas y cuellos de botella, entre ellos, la necesidad de una reforma profunda del sistema regulatorio y de una ley para las asociaciones público-privadas (APP). Esto no solo afecta la competitividad del país a la luz de la firma del CAFTA, sino que también tiene implicaciones sociales ya que la baja densidad de caminos mantiene muchas áreas del país completamente aisladas, especialmente, las de mayor índice de pobreza.<sup>4</sup>

Guatemala cuenta con un Plan Maestro Nacional de Transporte 1996-2015 en el cual se recomiendan tareas clave como: (i) la elaboración del Plan de Desarrollo Vial;<sup>5</sup> (ii) la conformación de una autoridad marítimo-portuaria, la privatización de servicios y reformas tarifarias y financieras; y (iii) la construcción del nuevo aeropuerto internacional, el mejoramiento del aeropuerto La Aurora,<sup>6</sup> y la reorganización de la administración aeronáutica. Sin embargo, las recomendaciones de este Plan se han implementado parcialmente y con atrasos considerables. Además, debe señalarse que el Plan Maestro antes mencionado se encuentra hoy desactualizado.<sup>7</sup>

A pesar de lo anterior, se han logrado algunos avances recientemente. En diciembre de 2007, se completó la reformulación y actualización del Plan de Desarrollo Vial (PDV) que es un estudio técnico que orientará, en

<sup>4</sup> Según Banco Mundial (2002), el 56% de los hogares no tiene acceso a una ruta pavimentada y el 13% no tiene acceso a ningún tipo de camino para vehículos de motor.

<sup>5</sup> El Plan de Desarrollo Vial 2008-2017 (PDV) fue aprobado y entró en vigencia a partir de diciembre de 2007. Ver Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (1999 y 2005).

<sup>6</sup> El mejoramiento del aeropuerto internacional La Aurora se inició en 2007 y se encuentra en proceso a inicios de 2008.

<sup>7</sup> Ver Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas (1996).

### 3. Políticas para el desarrollo de una infraestructura básica

el período 2008-2017, las actividades del subsector de transporte por carretera en materia de gestión e inversiones (construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento) en la infraestructura vial, así como la modernización de la infraestructura vial existente y en la implementación de programas de seguridad vial. El PDV 2008-2017 constituye el monitoreo y actualización del PDV 2000-2010 y del Plan Maestro de Carreteras 1996-2015, ambos formulados en el marco del Plan Nacional de Transportes.

Asimismo, el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom) ha realizado un importante esfuerzo complementario al impulsar un Plan Multimodal de Obras de Infraestructura (PMOI) que establece los lineamientos para un sistema de transporte multimodal integrado, que mejore el acceso al mercado y facilite el acceso de las personas a los servicios públicos.<sup>8</sup> Los objetivos específicos del PMOI son: (i) identificar proyectos prioritarios de infraestructura; (ii) construir la visión estratégica a largo plazo del Sistema Nacional de Transporte; y (iii) definir los objetivos estratégicos, planes de acción y de seguimiento necesarios tanto a nivel general (Sistema Nacional de Transporte) como a nivel de los diferentes subsistemas (portuario, logístico, aeroportuario, ferroviario y vial).

Abordando de manera más concreta el tema del transporte, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) es el ente rector del sector transporte en el país. Del Ministerio dependen: (i) la Dirección General de Caminos (DGC), responsable de la planificación estratégica, así como del control y supervisión de la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de carreteras y caminos; (ii) la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), encargada de administrar los recursos del fondo para el mantenimiento vial al igual que de la programación y supervisión del mantenimiento por contrato; y (iii) la Unidad de Concesiones y Desincorporaciones (UCD), encargada de llevar a cabo los programas en el área de infraestructura.

La Red Vial de la República de Guatemala está conformada por más de 15.000 kilómetros de carreteras, incluidos 3.600 kilómetros de caminos rurales.<sup>9</sup> Esta red está clasificada según tres tipos de rutas: centroamericanas, nacional y departamentales, a las que habría que añadir los caminos rurales de conexión entre aldeas.<sup>10</sup> Por otra parte, la DGC agrupa la red vial de acuerdo a tres categorías: primaria,<sup>11</sup> secundaria<sup>12</sup> y terciaria<sup>13</sup> en función de aspectos estratégicos de comunicación, estructuración y otros criterios técnicos.

De acuerdo a los datos del 2006 de la Dirección General de Caminos, del total de 15.000 kilómetros que componen la red vial de Guatemala, más de 6.400 kilómetros están asfaltados (42% del total). Por tipos de redes, existen claras diferencias entre la red primaria (de la que solo queda por asfaltar menos del 4%) y la red secundaria (con un 3% sin asfaltar), respecto de la red terciaria (por asfaltar casi 27%). A esta red sin

---

<sup>8</sup> Ver Pronacom (2007b)

<sup>9</sup> Datos actualizados al 2006.

<sup>10</sup> Esta primera clasificación data de los años treinta y se consolidó con la Ley de Derecho de Vía de 1942 en la que se establecen los anchos de reserva a mantener en la red de carreteras y en la que ya se utiliza esta denominación.

<sup>11</sup> La red primaria tiene como propósito la comunicación directa a nivel regional e internacional (comunicar de y hacia los principales puertos marítimos y fronteras). Actualmente, la red vial primaria está conformada por casi todo el conjunto de Carreteras Centroamericanas (CA), por un porcentaje significativo de Rutas Nacionales (RN) y Departamentales (RD), y por las rutas de nomenclatura especial como la Franja Transversal del Norte (FTN) y Carretera Inter-Troncal de Occidente – 180 (CITO-180).

<sup>12</sup> La red secundaria facilita la comunicación regional y entre las cabeceras de departamentos contiguos, al igual que hacia y desde los mayores centros de población y/o producción, conformando una red complementaria y/o alterna a la red vial primaria. La constituyen la Ruta CA-9 Sur “A” en sus tramos “Palín - Escuintla” y “Escuintla - Puerto San José”, la mayoría de las Rutas Nacionales (RN) y parte del total de las Rutas Departamentales (RD).

<sup>13</sup> La red terciaria complementa las redes primaria y secundaria, comunicando las cabeceras departamentales con municipios y aldeas. Está constituida, en su mayoría, por Rutas Departamentales (RD), con rodadura de terracería y/o balasto, y por el resto de vías registradas por la DGC bajo la denominación ‘Caminos Rurales’ (CR).

asfaltar habría que añadir los más de 3.600 kilómetros de caminos rurales (en su mayoría de terracería) al igual que caminos no registrados (más de 9.000 kilómetros que dependen de las municipalidades).

Los datos anteriores apuntan a una limitada cobertura de la red vial, lo que tiene importante incidencia sobre determinadas variables socioeconómicas. En primer lugar, cuando los caminos son malos, especialmente en zonas rurales, el abastecimiento de insumos para la producción y comercialización de productos suele ser prestado por uno o unos pocos intermediarios. Es decir, cuando la red vial es incompleta disminuye la competencia en y por los mercados. Como resultado de lo anterior, los márgenes de ganancia de los intermediarios se vuelven más altos y disminuye la competitividad de los productos agrícolas.<sup>14</sup>

En segundo lugar, para lograr un desarrollo agrícola acelerado se necesita una serie de servicios de apoyo como el crédito, canales de comercialización y disponibilidad de insumos. Todos ellos requieren los servicios de personas calificadas profesionalmente que desean tener acceso a los servicios que proporcionan las áreas urbanas y, por lo tanto, precisan caminos pavimentados que sean transitables durante todo el año. Este punto es análogo al énfasis contemporáneo que se centra en conglomerados (o *clusters*) de desarrollo. De acuerdo a este último enfoque, el desarrollo se da cuando actividades económicas similares se localizan geográficamente en puntos cercanos entre sí de manera que el volumen de producción alcance cierta escala y que los productores se beneficien uno a otro por su cercanía. Ciertamente, los caminos pavimentados son esenciales para hacer efectiva dicha conglomeración.

Siempre dentro del contexto de la infraestructura de transporte, debe señalarse que Guatemala tiene un gran potencial marítimo-portuario dado que cuenta con acceso a los dos océanos. Los cinco puertos en Guatemala mueven el 19% de la carga a nivel centroamericano (después de Panamá) lo que equivale a más de 11 millones de toneladas por año. Los tres principales puertos, a saber, Puerto Quetzal (5 millones de toneladas), Puerto Barrios (1,7 millones de toneladas) y Puerto Santo Tomás de Castilla (4,5 millones de toneladas) presentan niveles de desempeño muy variados. Puerto Barrios lleva 12 años operando bajo una concesión privada a 25 años y su productividad supera en cuatro veces la de Puerto Quetzal (de propiedad pública con alguna participación privada) y en ocho veces la de Puerto Santo Tomás de Castilla (de propiedad estatal y pocas actividades encomendadas al sector privado).

Desafortunadamente, el potencial marítimo-portuario del país está desaprovechado debido a deficiencias en el marco de políticas. La principal barrera del subsector puertos es la obsolescencia del marco legal e institucional acompañado por un ordenamiento jurídico que se muestra fragmentado. No hay leyes y políticas específicas que contemplen temas marítimos, portuarios o cabotaje, entre otros aspectos. Otras debilidades a destacar son: (i) la excesiva extracción de beneficios; (ii) el alto gasto operativo y administrativo; (iii) las restricciones de entrada a la inversión; (iv) la falta de incentivos; (v) la ineficiencia en la gestión y excesiva burocracia; y, (vi) elevados costos de operación.

El transporte aéreo es de suma importancia dentro del marco de la infraestructura de transporte. La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) mantiene una estructura orgánica de tipo funcional donde se destacan tres áreas importantes: (i) área técnico-operativa; (ii) área administrativa; y, (iii) área relacionada a la administración de los aeropuertos internacionales. La infraestructura se reduce a dos aeropuertos internacionales, La Aurora y Flores, y alrededor de 400 aeródromos, la mayoría de ellos en pobres condiciones. En la actual situación, puede afirmarse que persisten rezagos importantes en la oferta de servicios aeroportuarios. Como resultado, el aeropuerto internacional La Aurora se encuentra

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, los precios de los fertilizantes suben, presionando al alza los precios de los productos agrícolas.

congestionado.<sup>15</sup> Más del 36% de los visitantes llegan a Guatemala por vía aérea, ya que existen vuelos directos desde varias ciudades de los Estados Unidos, Centroamérica, México, Europa y Sudamérica. Además, cerca de doce líneas aéreas brindan servicio a Guatemala, ofreciendo 177 vuelos semanales de itinerario internacional.

La situación del transporte urbano merece una discusión aparte. El Área Metropolitana de Guatemala (AMG) concentra una parte importante de la población, el consumo y la producción del país. Por ejemplo, de todos los vehículos registrados a nivel nacional, el 62% está registrado en el departamento de Guatemala. Además, puede subrayarse que durante los últimos años el parque automotor ha sufrido aumentos anuales de 5,6%, en promedio, mientras que la red vial en la ciudad de Guatemala ha aumentado solo 1,2% anualmente en los últimos 25 años. Este desequilibrio ha dado lugar a crecientes niveles de congestión en el transporte urbano y, particularmente, del transporte colectivo.<sup>16</sup> Aparte de estar saturado, el sistema de transporte en el AMG sufre de inequidad modal, pues la mayor cantidad del recurso espacio público es utilizado para transportar a una minoría de la población.<sup>17</sup>

En esencia, puede decirse que el servicio prestado por el sistema de transporte colectivo en el AMG es deficiente. Además, hay un círculo vicioso: por un lado, la población y las autoridades solo están dispuestas a un aumento de tarifa si se mejora el sistema, y por otro, los operadores están dispuestos a una mejora del sistema únicamente si se aumenta la tarifa. El círculo vicioso alimentado por intereses particulares ha impedido, hasta la fecha, una reforma profunda del sistema de transporte en el AMG.

#### *Energía*

En la actualidad, Guatemala sufre de una exagerada dependencia en los hidrocarburos para satisfacer sus requerimientos energéticos. El acelerado incremento en los precios de petróleo en años recientes y la dependencia importante en la generación térmica (mayor al 57%) han tenido un impacto considerable en la economía.<sup>18</sup> Ahora bien, el país cuenta con importantes recursos no desarrollados, tanto geotérmicos como hídricos, que le permitirían disminuir esta dependencia. Asimismo, debe señalarse que el país está en una posición privilegiada para desarrollar biocombustibles y disminuir el impacto que la factura petrolera tiene sobre la economía.

Sin embargo, uno de los problemas que dio lugar a la dependencia antes mencionada fue la prolongada ausencia de una política energética integral. Hasta fines del año 2007, cuando se aprobó la Política Energética y Minera 2008-2015, el sector energético carecía de una política integral que comprendiera hidrocarburos y electricidad, e integrara otros temas como biocombustibles, minas y aspectos ambientales. Aun cuando, a mediados de los años noventa, se realizaron importantes reformas con el fin de incentivar la inversión privada, incrementar la cobertura de la red eléctrica y mejorar la eficiencia en el uso general de

<sup>15</sup> Cabe señalar que existen 39 aeropuertos y helipuertos en Guatemala; de los cuales cuatro aeropuertos están nominados como Aeropuertos Internacionales, aunque solamente La Aurora (en la ciudad de Guatemala) y Mundo Maya (en Santa Elena Petén) tienen vuelos domésticos e internacionales programados.

<sup>16</sup> El sistema de transporte urbano de la ciudad de Guatemala consta de aproximadamente 3.000 autobuses que transportan alrededor de 2 millones de pasajeros diariamente. Dicho servicio es prestado por la Empresa Municipal de Transporte (EMT) y por operadores privados (propietarios de la mayoría de autobuses). Buena parte de los recorridos de buses ya tenían en 1992 secciones con velocidades de operación menores a 4 km/h. Se calcula que actualmente la velocidad de operación promedio de los autobuses es entre 6 y 10 km/h.

<sup>17</sup> Por ejemplo, aunque solo el 23% de los viajes realizados en el AMG se realizan en automóvil particular, este modo de transporte ocupa el 76% del espacio disponible de circulación sobre las vías públicas. Por su parte, el transporte colectivo, que es utilizado para realizar el 68% de los viajes dentro del AMG, utiliza únicamente el 22% del espacio de las calles.

<sup>18</sup> Ministerio de Energía y Minas. (2007).

energía, todavía subsisten en él graves problemas de acceso a servicios, ineficiencia y estructuras de mercado poco conducentes para el fortalecimiento de la competencia.

A pesar de los progresos alcanzados, el acceso a la electricidad es aún limitado, en especial en las áreas rurales. Aunque la cobertura nacional era de 85% para el 2006, sucede que, actualmente, 6 departamentos cuentan con un 90% de cobertura eléctrica, 11 departamentos han superado el 75%, y 5 departamentos mayoritariamente rurales solo poseen cobertura eléctrica entre el 43% y el 70%, presentando el departamento de Alta Verapaz una cobertura eléctrica menor al 50%.<sup>19</sup>

Es pertinente recordar que el sector de electricidad de Guatemala contó con la participación activa de inversionistas privados desde sus inicios hasta el año 1959, cuando expiró la concesión de 50 años de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). En ese entonces se creó el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), empresa estatal encargada de la generación y la transmisión a escala nacional y la distribución en las áreas no atendidas por EEGSA.<sup>20</sup> El modelo en que el Estado mantenía el monopolio se mantuvo hasta los comienzos de los noventa cuando se presentó una crisis aguda por rezagos en la tarifa de electricidad y el racionamiento de energía ocasionado por el desfase en el crecimiento de la oferta y la demanda al igual que la vulnerabilidad ante sequías de un sistema de generación predominantemente hidroeléctrico. A partir de 1992, EEGSA e INDE comenzaron la contratación del suministro de energía a largo plazo con generadores privados a través de contratos del tipo PPA, negociados directamente entre las partes (sin licitación pública).<sup>21</sup>

Un hito importante en la historia del sector fue la reforma del marco legal. En 1996 se aprobó la Ley General de Electricidad (LGE).<sup>22</sup> El INDE fue reestructurado en una empresa de generación, otra de transmisión y dos empresas de distribución. Además, EEGSA fue privatizada en 1998 con la venta del 80% de las acciones en poder del Estado a un consorcio liderado por Iberdrola Energía S.A., y el 80% de las acciones de las empresas de distribución fueron vendidas a finales de 1998 a un consorcio liderado por Unión Fenosa (UF).<sup>23</sup>

Luego de las reformas, se registraron algunos logros en el sector eléctrico. Después de diez años de modernización del mercado eléctrico de Guatemala, se incrementó la cobertura eléctrica de un 55% a un 85%; se realizaron inversiones en el sistema eléctrico superiores a los 2 mil millones de dólares; mejoraron los estándares de calidad y confiabilidad y los racionamientos se eliminaron prácticamente. En el presente, la generación del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) se encuentra en alrededor de 8.000 GWh, de lo cual casi 94% corresponde a la generación para el SNI. En cuanto a la generación por tipo de recurso utilizado, el 53% corresponde a la utilización de fuentes de energía renovable (hidroenergía, geoenergía y bagazo de

---

<sup>19</sup> Estas cifras pueden compararse con una cobertura total de 90% en Latinoamérica (98% en zonas urbanas y 65,6% en zonas rurales). Para países en desarrollo, las cifras equivalentes son 68,3% (cobertura total), 85,2% (urbana) y 56,4% (rural). A nivel mundial la cobertura alcanza 75,6%, 90,4% y 61,7% en total, zonas urbanas y zonas rurales, respectivamente. Las cifras corresponden al año 2005, según el *World Energy Outlook 2006*.

<sup>20</sup> Actualmente, el INDE está regido por su Ley Orgánica (Decreto 64-94) y su actual organización responde a la Ley General de Electricidad (Decreto 93-96 del Congreso de la República).

<sup>21</sup> Para mayor detalle sobre la política de tarifas en Guatemala ver Benavides y Dussan (2005).

<sup>22</sup> La LGE de 1996 estableció: (i) la libertad de entrada a las actividades de generación, transmisión y distribución bajo un esquema de autorizaciones con áreas no exclusivas; (ii) la separación de actividades de generación, transmisión y distribución; (iii) la libertad de precios para grandes usuarios (demanda superior a 100 kW); (iv) un mercado mayorista de energía conformado por un mercado de contratos bilaterales a término y transacciones a corto plazo de potencia y energía; y, (v) la separación de las funciones de formulación de política, regulación y administración del mercado mayorista.

<sup>23</sup> En el momento que la LGE fue aprobada, tanto EEGSA como el INDE habían suscrito con generadores privados contratos PPA basados principalmente en plantas de generación térmica (en el caso de EEGSA) y pequeñas hidroeléctricas y plantas geotérmicas (INDE). Los contratos de EEGSA continuaron en la empresa privatizada y los del INDE fueron transferidos a Deocsa Y Deorsa en 2004.



caña) mientras que el resto es generado a base de carbón mineral y de derivados de petróleo. Además, Guatemala resulta ser un exportador neto de energía eléctrica (alrededor de 80 GWh en 2006).

La situación actual en la producción de etanol muestra una industria con capacidad establecida y en expansión. Guatemala está entre los veinte países con mayor producción de azúcar a nivel mundial y es el quinto mayor exportador de dicho producto (Guatemala exporta más del 70% de su producción).<sup>24</sup> Por otro lado, la industria local se ha diversificado con la producción de electricidad y alcohol etílico. La mitad de los catorce ingenios existentes cogeneran energía eléctrica con el bagazo y entregan a la red eléctrica nacional cerca del 10% de la energía requerida por el país.<sup>25</sup> Los beneficios de utilizar etanol mezclado con las gasolinas se pueden resumir en una leve reducción de la dependencia de importación de derivados de petróleo, la eliminación del uso de MTBE y reducción de emisiones contaminantes y la diversificación de la matriz energética. No hay indicaciones de que el uso de E-10 en Guatemala pueda amenazar la seguridad alimentaria, pues el alcohol requerido a nivel nacional se puede lograr únicamente procesando melaza sin reducir la producción local de azúcar. La falta de legislación moderna ha impedido que el mercado local de etanol se desarrolle. Si bien el Decreto Ley No. 17-85: Ley del Alcohol Carburante está vigente, este es completamente inoperante. Dicha Ley manda el uso mínimo de 5% de alcohol carburante en las gasolinas, crea un esquema de cuotas de mercado para los productores y utiliza precios controlados.<sup>26</sup>

Por otra parte, en Guatemala la producción de en grandes cantidades solo puede hacerse en la actualidad con el aceite de palma; sin embargo, debido a los precios de los aceites comestibles en este momento no es rentable producir en lugar de aceite comestible.<sup>27</sup> No obstante ello, debe señalarse que las plantas instaladas en Guatemala son todavía plantas piloto.<sup>28</sup> Cabe añadir que tanto los productores de como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) han señalado que el piñón es la materia prima adecuada para la producción de en el país, por sus posibilidades de mejorar su productividad, capacidad de utilizar suelos menos nobles y porque no hace competencia con la producción de alimentos (nótese que el aceite que se extrae del piñón no es comestible).

Se ha mencionado ya la excesiva dependencia del país en los hidrocarburos. El sector transporte en Guatemala utiliza únicamente combustibles derivados del petróleo, los cuales son importados en su totalidad. El país importa anualmente alrededor de 13 millones de barriles con un valor que supera US\$ 1,000 millones. Los combustibles para transporte han duplicado su participación en el PIB durante los últimos cinco años debido al aumento de los precios del petróleo. A pesar de ser Guatemala el único país productor de petróleo en Centroamérica, no posee la capacidad para refinar el crudo por lo que se convierte en un importador neto de productos refinados.

---

<sup>24</sup> Hay más de 210.000 hectáreas sembradas con caña de azúcar en la costa sur del país, donde el potencial de nuevas tierras para el cultivo es limitado; sin embargo, existe la posibilidad de desarrollo en la región norte del país.

<sup>25</sup> Además, en la zafra 2006/2007, la producción de alcohol etílico superó los 110 millones de litros y, con la capacidad recientemente instalada, se estima que para la zafra 2007/2008 se producirán más de 170 millones de litros de alcohol (alrededor de 150 millones serán exportados).

<sup>26</sup> Dado que la demanda de gasolinas en Guatemala es de alrededor de 7.3 millones de barriles, se estima que para la mezcla de etanol al 10% con las gasolinas (E-10) se requieren 120 millones de litros de alcohol anualmente, lo que podría ser abastecido con la capacidad ya instalada. Cabe resaltar que la mayor parte del alcohol etílico producido es hidratado, por lo que cuatro de las cinco destilerías existentes tendrían que instalar el equipo para hacer el proceso que permita obtener el alcohol anhidro (sin agua) para mezclar con la gasolina.

<sup>27</sup> Los beneficios de utilizar biodiésel puro (B-100) o mezclado con el diésel (B-5, B-10, B-20, etc.) son similares a los que se obtienen con el etanol.

<sup>28</sup> En la actualidad, hay tres productores de biodiésel con una capacidad instalada de 10.600 litros por día. Si las tres plantas produjeran biodiésel a plena capacidad por un período de 300 días al año, se podrían producir 20.000 barriles de diésel, equivalentes a aproximadamente 0.0028% del consumo de Guatemala en el año 2006.

A pesar de la importante dependencia en los hidrocarburos registrada en el país, la producción interna de petróleo ha declinado. En 1997 se alcanzó una producción superior a 7 millones de barriles, que contrasta con 6 millones en la actualidad. Sin embargo, los ingresos al Estado se han incrementado de US\$ 11 millones, hace una década, a cerca de US\$ 90 millones en años recientes. De los contratos petroleros vigentes, tres son de explotación y cuatro, de exploración. Es importante resaltar que para revertir los descensos en la producción petrolera nacional, durante la anterior Administración se otorgó un Contrato de Servicios Petroleros de Emergencia A1-2007 a la Empresa Perenco Guatemala Limited y dos de exploración (Petrolatina Corporation en 2005 y US Oil Guatemala en 2006).

### *Agua y saneamiento*

Las estadísticas de salubridad de Guatemala muestran un perfil crítico en comparación con otros países de Centroamérica causado, en parte, por la pobre prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, y la precaria gestión de residuos sólidos en el contexto de una deficiente gestión de los recursos hídricos. El sector de agua y saneamiento en la República de Guatemala presenta una situación crítica en términos de cobertura, calidad de los servicios y sostenibilidad de los sistemas. Pese a la multiplicidad de entidades involucradas, es precaria la gobernabilidad del agua. Las funciones de planificación, coordinación, formulación de políticas, gestión de financiación y fijación de normas se encuentran dispersas en distintas entidades. La regulación es inexistente y la operación de los servicios se realiza en cuatro niveles territoriales: metropolitano (ciudad de Guatemala y alrededores, a través de Empagua y privados), urbano, urbano marginal (las municipalidades a veces con participación de privados) y rural (con los Comités Administradores de Agua Potable, CAAP, y organizaciones comunitarias). El mayor vacío legal identificado es la falta de normas que regulen los servicios públicos de agua potable y de aguas residuales de manera general y particular para todo el territorio nacional. No se cuenta con una política sectorial, una ley del agua y de servicios públicos, reglamentos económicos y tarifarios o normas técnicas que aseguren la integralidad del sector. Asimismo, en cuanto a la regulación y control, estas funciones están ausentes en el horizonte sectorial.

Debe subrayarse que hay muy poca integración del agua a los temas ambientales y que las intervenciones no se hacen con una perspectiva de gestión integral de los recursos hídricos. Además, existen zonas en las cuales ya se manifiesta estrés hídrico, a saber, en los sitios tradicionalmente llamados zonas secas del país como son Zacapa, Chiquimula y Jutiapa, y en las partes altas del altiplano. De otra parte, Segeplan resalta eventos de sequías recurrentes en diversas zonas del país y señala la presencia de eventos hidrológicos extremos que han generado pérdidas de recursos económicos para la población y, en algunos casos, hasta pérdida de vidas humanas.

Como resultado de las circunstancias antes descritas, los niveles de cobertura y calidad de servicios son bajos y las tendencias históricas adversas. Por ejemplo, la Secretaría General de Planificación y Programación (Segeplan) reporta para el 2002 una cobertura de saneamiento de aproximadamente el 47% a nivel nacional (77% zonas urbanas, 17% zonas rurales) y una cobertura de agua potable del 75% a nivel nacional (90% en zonas urbanas y 60% en zonas rurales). Además, se aprecia a nivel urbano un deterioro generalizado en acceso a agua en casi todos los departamentos del país. En cuanto a saneamiento, la situación urbana muestra una mejoría en algunos departamentos pequeños, mientras que en otros se reporta deterioro o estancamiento. En las zonas rurales se han registrado leves mejoras de manera generalizada en acceso a fuentes de agua mejoradas, no así para el caso del saneamiento que presenta un deterioro en las mismas áreas.

Ahora bien, si, se tomaran en consideración los bajos niveles de inversión en el sector, esta situación de deterioro, explicada anteriormente, se acentuaría aun más. Considerando tasas de crecimiento del orden del 3,0% para la población urbana y del 2,5% para la población rural a partir del censo del año 2002, las necesidades de inversión –solo para mantener las condiciones de cobertura en los mismos niveles de 2002– tendrían que haber sido anualmente entre US\$ 55 y US\$ 60 millones de dólares. Estos niveles de inversión anual evidentemente no se han presentado de manera sostenida, lo que se agrava con el pobre impacto de estas inversiones originado en una desordenada intervención en el sector. En relación con los aspectos de calidad de los servicios, la información es muy deficiente ya que no se hace seguimiento ni control. Se reportan, sin embargo, los siguientes datos: en Guatemala a nivel urbano solo el 25% de los sistemas de los 332 municipios usan sistemas de desinfección, el 80% de los sistemas prestan un servicio intermitente entre 6 y 12 horas diarias y solo el 1% de los vertimientos tienen algún tipo de tratamiento.

### 3.3 Situación de las políticas públicas para el desarrollo de la infraestructura

Para incrementar la competitividad, acelerar el crecimiento económico y satisfacer las necesidades de la población en los próximos años, el Gobierno de Guatemala busca hacer frente al reto de incrementar la disponibilidad y mejorar la calidad de la infraestructura básica. Especial atención se ofrece para las áreas rurales y zonas apartadas del país. Para enfrentar estos retos, el Gobierno intenta incrementar y focalizar la inversión pública a fin de satisfacer aquellas necesidades que no pueden ser atendidas con inversión privada, al igual que realizar las reformas fundamentales para incrementar la inversión privada en infraestructura básica.

El Gobierno ha emprendido un esfuerzo que tiene como objetivos fomentar el crecimiento de la economía y ayudar en la reducción de la pobreza. Como uno de los pasos para alcanzar dichos objetivos se ha establecido la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015 que busca posicionar a Guatemala en cuatro perspectivas principales: (i) destino turístico, ecológico y cultural; (ii) plataforma exportadora agrícola, industrial y forestal; (iii) centro logístico; y, (iv) centro energético. En este contexto, debe subrayarse que uno de los ejes estratégicos de la Agenda Nacional de Competitividad es precisamente el desarrollo de la infraestructura productiva y tecnológica a través de la reducción de los costos de energía; la ampliación y mejora de la infraestructura vial; la modernización del sistema portuario nacional; la ampliación y mejora del sistema aeroportuario; y la reducción de la brecha digital, especialmente en las áreas rurales.<sup>29</sup>

#### Transporte

La estrategia del país con relación al desarrollo vial tiene como meta garantizar la accesibilidad de todos los núcleos de población a las cabeceras departamentales y sus municipios, incrementando la cobertura de la red vial pavimentada, incluyendo la parte norte del país que, en parte, no se ha podido desarrollar por la falta de infraestructura vial adecuada. Sin embargo, entre las principales debilidades del actual marco de políticas se puede mencionar que no existe coordinación entre los gobiernos municipales y el central; no se

<sup>29</sup> Un primer ejercicio realizado con Pronacom (2007a) dio como resultado la siguiente lista de proyectos o programas prioritarios en el área de infraestructura: Construcción del Anillo Metropolitano; fortalecimiento de los principales tramos carreteros y los principales puntos fronterizos; desarrollo de los Ejes Troncales CA-2 (Occidente-Oriente) y CA-9 (Pacífico-Atlántico) a 4 carriles; construcción de las terminales de contenedores, cruceros, graneles y mejoramiento de la infraestructura portuaria común en Santo Tomás de Castilla y en Puerto Quetzal; desarrollo de dos centros logísticos en Puerto Santo Tomás de Castilla, Puerto Quetzal y de otro centro logístico en el Occidente del país; consolidación de un sistema aeroportuario integrado por 5 aeropuertos internacionales y 17 aeródromos nacionales; lanzamiento de forma centralizada de iniciativas para establecer sistemas integrales de transporte intermunicipales; construcción de la Franja Transversal del Norte; ampliación de la red vial existente; y, consolidación de las mejoras en el aeropuerto internacional La Aurora. Una aproximación sugiere los siguientes montos de inversión: (i) para la infraestructura vial US\$2,500 millones; (ii) para la infraestructura aeroportuaria US\$140 millones; y, (iii) para la infraestructura portuaria y logística US\$470 millones.

tiene un inventario de la extensión de la red vial; no existe una actualización de proyectos prioritarios e inversiones; no hay legislación que regule la participación privada en las carreteras; la inversión pública es muy baja; la responsabilidad en la construcción de caminos está fragmentada en diversas instituciones; no existe una adecuada coordinación ni rectoría; y, finalmente, se carece de un sistema de planeación estratégica.

Un tema transversal de toda la gestión pública guatemalteca, pero que tiene especial incidencia en la posibilidad de recibir inversiones en el sector transporte, es la falta de un marco que facilite o promueva la participación privada. A partir de marzo de 2005 se introdujo una propuesta de estrategia y marco legal para el desarrollo de la infraestructura a través de la participación privada para todos los modos de transporte pero, lamentablemente, dicha propuesta no ha tenido continuidad. Por otro lado, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se ha dado prioridad a la creación de una estrategia nacional de desarrollo rural y reducción de la pobreza. Con la participación de la sociedad civil, el Gobierno creó una Agenda Estratégica para el Desarrollo Rural Integral que fue aprobada por el Gabinete en marzo de 2005. La estrategia busca ir más allá de la visión del desarrollo rural como desarrollo agropecuario, por lo que la Agenda Estratégica combina el desarrollo de las instituciones y la infraestructura con el fomento de las oportunidades de crecimiento en las zonas rurales.<sup>30</sup>

Además, debe subrayarse que en diciembre de 2007 se aprobó el Plan de Desarrollo Vial 2008-2017 (PDV) en el cual se realiza una evaluación detallada de las necesidades de infraestructura vial, lo que permite establecer prioridades de las inversiones a realizar.<sup>31</sup> Entre las prioridades identificadas y discutidas por el Gabinete de Desarrollo Rural se encuentra la necesidad de adelantar un programa de pavimentación de caminos rurales en la zona del altiplano; la ampliación de la capacidad vial en los corredores principales; la rehabilitación y mantenimiento de vastas porciones de la red; y la construcción de obras como la Franja Transversal del Norte y del Anillo Metropolitano. Contando con una Política de Desarrollo Vial también es posible definir de qué manera se deben enfocar las Políticas de Intervención en Políticas Básicas para el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y, particularmente, de la Dirección General de Caminos (DGC). Ambas políticas se interrelacionan puesto que cualquier decisión que afecte a la economía en su totalidad tiene efectos sobre sus distintos sectores económicos, y aquella política que afecte solo a un sector, repercute también sobre el conjunto. Asimismo, se puede reducir la desigualdad impulsando el desarrollo rural con énfasis en la infraestructura básica al pavimentar los accesos a las 63 cabeceras municipales que en la actualidad no disponen de una carretera; construir caminos de penetración a las aldeas y caseríos; brindar una atención a los caminos no registrados construidos por las municipalidades, consejos de desarrollo urbano y rural u otro ente; desarrollar la red vial en las regiones más desfavorecidas del país; realizar inversiones viales donde se marque el índice de mayor pobreza, entre otras acciones progresivas.<sup>32</sup>

En lo que respecta al tema portuario, la Comisión Portuaria Nacional (CPN) recientemente ha logrado algunos avances y se ha posicionado como la institución que representa, asesora, capacita y certifica en seguridad a los puertos del país. Hoy en día, la CPN es una institución sólida pero con alcances limitados

---

<sup>30</sup> Además, debe señalarse que recientemente se ha logrado avanzar en la armonización de los marcos jurídicos, regulatorio e institucional en los países del Plan Puebla - Panamá, donde se han propuesto estrategias financieras y fiscales similares en todos los países beneficiarios para facilitar la participación privada.

<sup>31</sup> El PDV 2008-2017 ha identificado en 14 programas inversiones valoradas en alrededor de US\$3,000 millones para el correspondiente decenio. Esta inversión requiere, además, de alguna inversión pública y la realización de Asociaciones Público-Privadas (APP). Para los dos primeros años de implementación una inversión de US\$530 millones especialmente en la ampliación de la red de gran capacidad, accesos a cabeceras municipales, rehabilitación y pavimentación de la red primaria y secundaria, y mejora de la conectividad de la red vial.

<sup>32</sup> Ver Gabinete de Desarrollo Rural de Guatemala (2006).

### 3. Políticas para el desarrollo de una infraestructura básica

por su Acuerdo de Creación y el estatus legal del Sistema Portuario Nacional actual. Por ello, se requiere de una nueva institución que sustituya a la CPN, para que pueda convertirse en una verdadera entidad rectora del sector. Este objetivo está claramente identificado en la Política Portuaria Nacional 2006-2016. Una propuesta de Ley ha sido revisada por instituciones de gobierno y por la Cocatram. Actualmente, se cuenta con una propuesta técnica dentro de la que resalta la definición de la política portuaria y marítima del país, así como la política de tarifas, régimen de sanciones y un mecanismo de solución de controversias. Sin duda, el punto más importante para lograr que todo el contenido se ejecute es la creación de la Autoridad Portuaria Marítima, cuya integración y funcionamiento se incluye en la propuesta de ley. Finalmente, es pertinente señalar que para el subsector marítimo y portuario existe una propuesta de Política Portuaria Marítima Nacional (PPMN) que ha sido discutida por los diferentes actores del sector. Dicha propuesta plantea la creación de una autoridad marítimo-portuaria nacional y el establecimiento de un marco regulador de las operaciones y actividades en el sector. La propuesta de PPMN busca, con sus tres ejes estratégicos, el desarrollo de los sectores portuarios y marítimos atendiendo los estándares internacionales.

A pesar de que Guatemala ha legislado e implementado una política unilateral de cielos abiertos, las altas tarifas aéreas siguen representando una de las mayores amenazas para el turismo. También se han firmado acuerdos de apertura de aeropuertos entre los países del Mundo Maya y se suscribió el Convenio Bilateral de cielos abiertos con Estados Unidos. Entre las principales fortalezas del subsector se puede mencionar la reciente ampliación y mejora del aeropuerto La Aurora. Asimismo, es un factor favorable el que la ley permita la privatización de operaciones (al menos no la bloquea explícitamente) y que Guatemala ha obtenido la Categoría 1 por parte de la FAA (*Federal Administration Aviation*) de los Estados Unidos.

La limitada capacidad de recibir aviones con un mayor número de pasajeros o de vuelos hace que el precio del pasaje hacia Guatemala se mantenga alto con relación a países como El Salvador y Costa Rica, reduciendo así la competitividad del sector. Entre las debilidades más importantes se pueden mencionar: ausencia de un sistema *Hub & Spoke*, es decir, ausencia, en la actualidad, de conexiones domésticas o regionales; el hecho de que la red de aeropuertos no se comporta como un sistema centralizando todo el tráfico en La Aurora; limitada red de destinos; confusión permanente entre regulador y operador público; elevada concentración del mercado; politización del tema aeroportuario; existencia de operaciones del ejército en aeropuertos comerciales; falta de definición sobre los aspectos de manejo de carga de forma integral (aunque esto sí se contempla en algunos aeropuertos); falta de planes urbanos municipales para posibilitar la construcción de proyectos; pobre mantenimiento de la infraestructura existente; insuficientes terminales desarrolladas en el interior del país; e ineficiencias en los procesos de Aduanas para carga aérea realizados por SAT.

Para atender las crisis del transporte urbano en 2000, se creó una Comisión Multisectorial que investigó la problemática y desarrolló numerosas propuestas, de las cuales se seleccionaron las siguientes recomendaciones para el sistema de transporte colectivo futuro: (i) sustitución del sistema actual por un sistema de transporte masivo; (ii) construcción de vías exclusivas para buses; y (iii) traslado de la venta de boletos afuera de las unidades de transporte. Para iniciar con un sistema de transportes masivo, la Municipalidad de Guatemala seleccionó el sistema de bus rápido (BRT) que ha sido exitosamente implementado en varias ciudades latinoamericanas y del resto del mundo, teniendo, al mismo tiempo, una capacidad de transporte equiparable a la de un metro o un tren ligero. La red de Transmetro se diseñó para cubrir las necesidades de viajes en el centro del Área Metropolitana y es un proyecto a largo plazo, esperándose la conclusión de dicha red en el año 2015 y su consolidación para el año 2020. La primera ruta, financiada en su totalidad por la Municipalidad de Guatemala, está en operación a partir del primer

semestre de 2007. Luego de haber puesto en marcha la primera troncal del Transmetro, la Municipalidad de Guatemala enfrenta ahora el reto de continuar el desarrollo exitoso del sistema. Para ello tiene prevista la construcción de tres nuevas troncales, siendo los ejes Norte-Norte y Norte-Oriente los primeros en desarrollarse.<sup>33</sup>

### *Energía*

El sector se ve afectado por el legado de una excesiva preeminencia del sector público. La Constitución Política de la República preceptúa que es obligación fundamental del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales, adoptando las medidas que sean necesarias para su aprovechamiento en forma eficiente, y que el desarrollo de los recursos energéticos renovables es de interés público. En términos muy generales, puede afirmarse que la política del Gobierno, a través del MEM, consiste en fomentar el desarrollo de los recursos renovables en Guatemala mediante la inversión en recursos de energía renovable que a la fecha no han sido aprovechados.

La anterior Administración de Gobierno avanzó en la formulación de los Lineamientos de la Política Energética 2008-2017 (aprobada a finales de 2007). Dicha política tiene como objetivos: (i) aumentar la cobertura; (ii) lograr precios competitivos; (iii) diversificar la matriz energética; y (iv) promover la competencia y las inversiones. Los primeros tres objetivos se alcanzarían mejorando la planificación energética, completando los planes de interconexión regional, despolitizando las tarifas de energía eléctrica (tarifa social), promoviendo Guatemala como un Centro Energético Regional, diversificando el potencial energético del país, definiendo la política para el desarrollo de la geotermia, y formulando una estrategia interinstitucional para el manejo de la resistencia comunitaria a proyectos de generación hidroeléctrica. El cuarto objetivo se lograría a través de la revisión de la legislación y normativas sobre redundancias en el sistema, la incorporación de sistemas aislados al SIN, pequeñas centrales en el ingreso al mercado, precios, y finalmente, la capacitación de mercados energéticos.

El sector eléctrico enfrenta múltiples retos. A pesar de la emisión de la Ley de la tarifa social, con subsidios para los consumidores menores de 300 kW/hora-mes y la renegociación de los contratos, con descuentos de tipo coyuntural a cambio de una prórroga de cinco años, quedan pendientes los siguientes temas: (i) costos de transición que afectaron principalmente a residencias y a la pequeña y mediana empresa, subsidiando a grandes usuarios y afectando la competitividad del país; (ii) la tasa de alumbrado público; (iii) Reducción de costos excesivos de intermediación; (v) Despolitización de la tarifa (tarifa social) en gran parte financiada por el INDE, afectando su capacidad de inversión; e (v) incentivo a la inversión en líneas de transmisión. La falta de solución de estos retos acarreó distintos problemas: se prolongaron los costos de transición, se desincentivó la inversión en generación, se retardó el acceso a nueva tecnología, se creó una distorsión de precios beneficiando a las exportaciones y cargando principalmente a los usuarios regulados de EEGSA no incluidos en tarifa social, y se sobrecargaron las líneas existentes con incremento de pérdidas y reducción de la calidad del producto.<sup>34</sup>

En este contexto es importante mencionar la iniciativa de interconexión eléctrica del Plan Puebla-Panamá, que impulsa el proyecto SIEPAC, el cual busca mejorar la infraestructura eléctrica de la Región y crear un mercado eléctrico regional con el propósito de reducir el costo de energía y promover un rápido crecimiento de la capacidad a través de la atracción de inversiones del sector privado. Guatemala está avanzando en la

---

<sup>33</sup> Ver Municipalidad de Guatemala (2002).

<sup>34</sup> Ver Benavides y Dussan (2005).

construcción de la interconexión eléctrica con México, que estará operando en el primer semestre de 2009, y que le permitirá tener un sistema robusto de transmisión en su territorio.

Además, el Gobierno está promoviendo el desarrollo de fuentes renovables de generación eléctrica con participación de capital privado. Recientemente se promulgó la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable (Decreto No. 52-2003) la cual establece estímulos fiscales. Adicionalmente, el INDE, a través de su Gerencia de Generación, ha lanzado en septiembre de 2007, una solicitud de ofertas técnicas y económicas para la selección de una sociedad ejecutora que realizará los estudios que permitan determinar la factibilidad de la Central Hidroeléctrica Xalalá y, de ser factible, que ejecute la construcción, operación y mantenimiento del proyecto. La Central Hidroeléctrica Xalalá tendría una capacidad de aproximadamente 200 mW. Este sería el primer esfuerzo del INDE (desde la construcción de la Central Hidroeléctrica Chixoy) en la promoción de una hidroeléctrica de esa magnitud. Finalmente, debe señalarse que el Gobierno de Guatemala, a través del INDE, impulsa planes de electrificación rural, otorgando el Estado el subsidio de la conexión de los hogares. El Plan de Electrificación Rural (PER), iniciado en 1999 y administrado a través del Fideicomiso de Administración INDE Obras Rurales de Occidente y Oriente, contempla una inversión total de US\$ 333,6 millones.

Por otro lado, desde el 2003 se han discutido propuestas de ley para el programa de mezcla de alcohol carburante con las gasolinas. Las propuestas de ley contienen cada vez menos intervención del Estado y más mecanismos de libre mercado. Durante el último año y medio se ha estado discutiendo en la Comisión de Energía del Congreso una propuesta de reforma del Decreto 17-85, que crea la “Ley de Oxigenación de las Gasolinas”. Dicha Comisión dio su dictamen positivo a finales de 2007 pero la propuesta aún está pendiente de aprobación por el Congreso. Por otro lado, el inversionista que quiera invertir en una destilería puede acogerse a los beneficios del Decreto Ley No. 52-2003: Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable de 2003. Con estos incentivos, el inversionista podrá contar con exoneraciones sobre la importación de equipo y sobre las utilidades de varios años.

En el caso del biodiésel, la opción de producción a pequeña escala aún no es económica.<sup>35</sup> Para apoyar a los pequeños productores agrícolas es importante que tengan financiamiento y que se organicen en asociaciones o cooperativas con una única planta de producción, de forma que tengan una escala que permita una gestión tecnológica y de negocio profesional. Es evidente que el biodiésel necesita de algún tipo de beneficio fiscal o de subsidio económico, por lo menos en su etapa inicial de implementación, como ocurrió en todos los países que ya empezaron a producir este producto en gran escala. La conveniencia, monto y duración de tales beneficios deben ser discutidos y definidos, así como quiénes serán los beneficiarios y en qué medida se distribuirían los incentivos entre los productores de biodiésel, productores de aceites, o productores de materias primas oleaginosas.<sup>36</sup>

Debe señalarse que el fomento a la producción y consumo de biocombustibles es una oportunidad para diversificar la matriz energética y disminuir la dependencia de hidrocarburos. Sin embargo, hay preguntas importantes que no han sido adecuadamente respondidas en cuanto al impacto en las finanzas públicas, en la economía del país, el ambiente y la sociedad. En 2007 se formó la Comisión Nacional de Biocombustibles integrada por cuatro ministerios, a saber, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Ambiente y Recursos

---

<sup>35</sup> En 2007 se aprobó el Reglamento Técnico Centroamericano de Biodiésel (RTCA 75.02.43:06) que constituye la legislación aplicable a nivel centroamericano y es una adaptación de las especificaciones que aparecen en las normas norteamericanas (ASTM D 6751-06) y en la norma europea (EN 14214:2003).

<sup>36</sup> *Perspectivas para el biodiésel en Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras*. Waldyr Luiz Ribeiro Gallo, 7 agosto 2007.

Naturales (MARN) y el Ministerio de Economía (Mineco). La creación de dicha Comisión fue una iniciativa buena aunque tardía (especialmente para el etanol) que el MEM ha analizado por más de cuatro años. Finalmente, el MEM está intentando definir si el objetivo de desarrollar los biocombustibles es para suplir las demandas de energético o si tiene, más bien, una visión de desarrollo rural y oxigenación del medio ambiente. Asimismo, está interesado en estudiar el tratamiento fiscal y, en ese sentido, evaluar el impacto sobre tributación; considerar los ajustes técnicos, y evaluar costos y beneficios; y considerar los precios del combustible, tema importante para el consumidor.

Siempre dentro del contexto de la política energética, el fomento y desarrollo de la actividad petrolera del país se inició con la promulgación de la Ley General de Hidrocarburos, Decreto Ley Número 109-83 que tiene como objetivo el aprovechamiento de las riquezas del país, especialmente, los yacimientos de hidrocarburos. Dicha normativa crea los mecanismos para estimular la inversión en operaciones petroleras en el país; asimismo, establece que las operaciones pueden ser ejecutadas por el Estado o por medio de contratistas basados en contratos de operaciones petroleras. De igual manera, en dicha Ley se establece que son bienes de la Nación todos los yacimientos de hidrocarburos que se encuentran en el territorio de la República de Guatemala, su plataforma continental y su zona económica exclusiva. Con respecto a la comercialización, con la promulgación del Decreto Número 109-97, Ley de Comercialización de Combustibles se regula la actividad de comercialización de los productos petroleros importados o producidos en el país y se propicia el establecimiento de un mercado de libre competencia en materia de petróleo y productos petroleros, evitando los monopolios, oligopolios y prácticas privilegiadas.

Para revertir la tendencia en la disminución de la producción petrolera nacional el MEM emprendió un plan en 2005 para cuantificar las reservas de hidrocarburos de las cuencas Petén, Amatique y Pacífico. Adicionalmente, debido a los resultados obtenidos de la convocatoria correspondiente al área A6-2005, actualmente con un amparo de una de las Empresas participantes sobre la Resolución del MEM, se firmó un contrato de emergencia para los campos de Rubelsanto, Chinajá, Caribe y Tierra Blanca que ha permitido mantener la producción de dichos campos.

### *Agua y saneamiento*

La estructura institucional se caracteriza por una alta fragmentación ya que, dada la autonomía de la gestión municipal, cada uno de los 332 municipios que existen en el país define su propia institucionalidad para la prestación del servicio dentro de su jurisdicción. A esto se agrega la falta de visión concertada y de claridad en cuanto a la intervención del gobierno central. Se trata, en resumen, de un sector que carece de una visión compartida de su desarrollo a nivel institucional, en el que las responsabilidades se han venido diluyendo en un número de actores que cuentan con poca capacidad. Esta es una realidad preocupante, que se ilustra en la práctica por la ausencia de políticas explícitas de financiamiento y de inversión. Además, no existe una instancia a nivel del Ejecutivo central que se encargue de la planificación sectorial, del diseño de políticas públicas para el sector, y que recabe y consolide las cifras y datos necesarios para realizar una caracterización cuantificada del sector. Esta función estaría asignada, en principio, a Segeplan, pero en la práctica su trabajo no ha tenido el alcance necesario para introducir los ajustes requeridos y lograr la integración con otros sectores y políticas públicas. Es preciso desarrollar un plan estratégico, con políticas explícitas y objetivos claros para las distintas instancias involucradas con el sector, que provea señales adecuadas a los distintos actores del sector.

Dentro de dicho sector se destaca el papel de Empagua, entidad que carece, sin embargo, de una visión de largo plazo y enfrenta importantes retos de corto plazo. Empagua es la empresa que atiende la ciudad de



Guatemala y su zona metropolitana.<sup>37</sup> En la actualidad, la empresa tiene una capacidad de producción de 120 millones de m<sup>3</sup>/año, esto es un promedio de 3,85 a 4 m<sup>3</sup>/s, que realiza a través de la combinación de sistemas de pozos y captaciones superficiales por fuera del perímetro urbano, correspondiendo los primeros a cerca del 56% de los recursos disponibles. La empresa cuenta con aproximadamente 1.400 empleados, lo que resulta en un promedio de 7 empleados por cada 1.000 usuarios, que en principio y en términos comparativos, es un número alto para una empresa eficiente de tamaño similar en la Región.

Con la finalidad de mejorar su capacidad de producción en los últimos años, los programas de inversión de la empresa se han apoyado en cooperaciones no reembolsables, como la del Gobierno japonés a fines de los noventa, a través de JICA, para recuperar algunas plantas de tratamiento y ampliar la capacidad de la producción de agua subterránea con un programa de 34 pozos y una capacidad acumulada adicional de producción de 1m<sup>3</sup>/s. Estas acciones generalmente se han realizado sin tener una visión de largo plazo. Hoy, la ciudad de Guatemala carece de un plan que oriente su gestión y sus inversiones en el largo plazo. La empresa contrata con terceros los servicios de lectura, elaboración y repartición de las facturas pero carece de una organización y estructura acordes con una ciudad de su envergadura. Por otro lado, no cuenta con una planeación estratégica ni con un sistema de seguimiento estructurado con base en indicadores de gestión y su desempeño no es controlado por su Junta Directiva en estos términos.

La estructura tarifaria actual fue aprobada en 2003 y cuenta con un sistema de ajustes basado en índices de devaluación y costos de energía, de gran incidencia en la operación de la empresa. Dichas tarifas deben ser aprobadas por la Corporación Municipal. Cabe señalar que el sistema tarifario no está fundamentado en “costos reales” del servicio y, para el rango de consumo más bajo e incluso para el rango superior siguiente, está definitivamente por debajo del costo. La facturación del alcantarillado de acuerdo a la Ley no deber ser mayor al 20% de la factura de agua<sup>38</sup>, sin embargo, dicha facturación se estaría realizando aun para los usuarios que no reciben agua del sistema. Como conclusión de la situación descrita, se puede inferir que el panorama de Empagua es delicado y que, por consiguiente, corre peligro la confiabilidad del servicio de agua de una importante proporción de la población metropolitana y de cerca del 70% de los 1.200.000 habitantes que actualmente conforman la población de ciudad de Guatemala; la sostenibilidad financiera de la empresa es aparentemente precaria y sus condiciones de operación hacen prever que una situación de crisis se podría presentar en un plazo relativamente corto.

Lamentablemente, no existen bases de datos que indiquen las distintas formas en que se adelanta la gestión de los servicios públicos en los otros municipios de Guatemala.<sup>39</sup> Sin embargo, cabe notar que, de acuerdo con el INFOM, los sistemas son operados por unidades adscritas a las alcaldías y que la existencia de empresas como tales se daría en muy pocos casos. No se dispone de información sobre los sistemas y niveles tarifarios y, como ya se indicó, no existe una entidad que recoja este tipo de datos.<sup>40</sup>

A nivel rural, la gestión de los servicios es realizada a través de organizaciones basadas en la comunidad, las cuales son apoyadas por la Unidad Ejecutora de Acueductos y Alcantarillados Rurales (Unepar) adscrita

<sup>37</sup> El área metropolitana está conformada por los municipios vecinos de Mixco, Villa Nueva, Villa Canales, San Miguel Petapa, Chinautla, San José Pinula y Santa Catarina Pinula, así como sobre otros municipios del departamento de Sacatepéquez (totalizando una población del orden de 2.150.000 habitantes).

<sup>38</sup> Información de la subgerencia técnica de Empagua.

<sup>39</sup> Además de Empagua, existe Xelagua, la empresa que atiende la ciudad de Quetzaltenango, con una población proyectada para el 2007 del orden de 140.000 habitantes.

<sup>40</sup> Estudios sobre el sector realizados por el Banco Mundial indican que las tarifas son sensiblemente más bajas que las que se reportan para ciudad de Guatemala y que la facturación se haría, en general, con base en tarifas planas del orden de US\$ 0,50 por 30 ó 40 m<sup>3</sup> de agua al mes y que, a partir de estos consumos, serían del orden de US\$ 0,10 por cada m<sup>3</sup> adicional. Los estudios realizados advierten sobre la precaria situación financiera de los sistemas así como la falta de voluntad política para llevarlas a cubrir los costos reales.

al INFOM en 1997, cuya gestión se ha basado en la aplicación del denominado Modelo Básico, que cuenta con las siguientes características generales: (i) integridad de los proyectos (agua, saneamiento, desechos sólidos); (ii) desarrollo bajo esquema tripartito: coordinación gubernamental o privada, municipio y comunidad; (iii) maximización de la utilización de los recursos operativos del Estado; (iv) participación comunitaria en todas las instancias del proyecto, incluyendo su operación y sostenibilidad. Por otro lado, se estima que las comunidades rurales ascienden a cerca de 24.000; y las acciones en el ámbito rural no han cubierto las necesidades reportadas, pues los datos indican que las mayores carencias de estos servicios están justamente en las zonas rurales indígenas.

En el pasado reciente, se pueden identificar algunos esfuerzos y acciones orientadas hacia una necesaria reforma del sector, sin embargo, su alcance ha sido limitado, esporádico y, a la fecha, han perdido dinamismo. Además, se ha querido dar un importante alcance a la Ley General de Aguas que, de acuerdo con la Constitución Nacional, debe promulgar el Estado. No obstante ello, las versiones para discusión de dicha Ley no han hecho mención específica al sector de agua y saneamiento. Lamentablemente, la Comisión Interinstitucional responsable del Proceso de Reforma y Modernización del Sector Nacional de Agua Potable y Saneamiento, creada en el 2000, fue desmontada en el 2005 y sustituida por la Comisión Nacional de Agua (Conagua). El papel de Conagua es menos específico con relación al agua potable y el saneamiento, pues su propósito es promover una política hídrica nacional. El mencionado cambio de enfoque también se refleja en las últimas versiones de la Ley de Aguas.

En resumen, en este momento no existe en Guatemala un movimiento activo que continúe estudiando la reforma del sector, haciendo planteamientos concretos para su implementación.

### **3.4 Recomendaciones**

#### *Transporte*

En lo referente al transporte terrestre, los principales retos del sector están relacionados con intervenciones en las áreas de inversiones, mantenimiento y marco institucional. En términos de inversiones, hay que reconocer que, en Guatemala, para superar las deficiencias en calidad y cobertura de su infraestructura de transporte, la inversión pública debe ser complementada con una mayor participación de la inversión privada. Una de las alternativas a considerar son las experiencias innovadoras en el campo de las asociaciones público-privadas (APP) que han tenido éxito previo. Por ejemplo, las APP en el sector transporte abren posibilidades para realizar inversiones y mejorar la infraestructura de apoyo a la producción y a la competitividad. Una opción de política, en este sentido, sería desarrollar e implementar un mecanismo de APP para proyectos en infraestructura de transporte, empezando con proyectos piloto en carreteras y puertos.

En el establecimiento de prioridades para inversiones en infraestructura vial, especialmente para apoyar el desarrollo del área rural, deberían considerarse diversas variables, una de las cuales es el potencial para la producción hortícola.<sup>41</sup> Asimismo, no debe subestimarse la importancia de las carreteras pavimentadas desde distintas perspectivas, incluyendo el mejoramiento de las carreteras no pavimentadas existentes –

---

<sup>41</sup> Se necesita un análisis del potencial que existe para expandir la horticultura en las áreas situadas a 2.5 kilómetros de caminos con revestimiento, con el fin de diseñar la expansión de este sistema de caminos. Puede tomarse como base el trabajo realizado por el Gabinete de Desarrollo Rural a finales del 2006 en el establecimiento de prioridades de inversión en infraestructura vial para la promoción del crecimiento agrícola en el altiplano de Guatemala. En ese momento, se identificaron rutas en ocho departamentos cuya mejora beneficiaría a una población de más de 500.000 personas. El total de la población beneficiaria se distribuiría en un 84% en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quiché y Chimaltenango.

reconociendo la importancia de los conglomerados (o *clusters*) de producción— quizás haciendo énfasis en áreas relativamente extensas como para formar o fortalecer conglomerados productivos.

Sin embargo, las prioridades del sector no solo tienen que ver con el hecho de que la infraestructura de transporte es un bien público complementario al sector privado. También se ha mencionado que hay problemas de inequidad en el acceso a la misma. En este sentido, con el fin de conectar las aldeas que carezcan de una infraestructura mínima de conexión con la red vial, es importante la realización de un estudio específico previo para determinar la correcta aplicación de los recursos. Aparte de los proyectos ya identificados en el Plan de Desarrollo Vial 2008-2017, como caminos en el área rural, el CIV recibe anualmente solicitudes por parte de vecinos, Comités de Desarrollo, autoridades locales, gobierno central, Congreso de la República que, en promedio, representan un total de 200 kilómetros.<sup>42</sup> Por tanto, las autoridades podrían considerar distintas opciones para responder a las demandas de la población, procurando incorporar las rutas seleccionadas en el Plan de Desarrollo Vial.

En términos de mantenimiento, con el propósito de mejorar la conservación de la red vial, se deberían consolidar las políticas en la actualidad encomendadas mayoritariamente a COVIAL y establecer estaciones de control de pesos y dimensiones, para reducir la desproporción que existe actualmente entre porcentaje de sobrecarga y daño estructural que esta ocasiona en los pavimentos. En este orden de ideas, es recomendable que se haga una revisión de la normativa jurídica para el derecho de vía en la red vial y con ella, de los estándares de pesos y dimensiones que facilite el transporte de cargas más competitivas sin dañar la estructura de las carreteras.

Con respecto al arreglo del marco de políticas e institucional, sobretodo del transporte terrestre, un paso previo importante es la revisión de la definición y clasificación de la red de carreteras de Guatemala, básicamente en lo que a su nomenclatura se refiere, con el fin de adecuar la denominación a su clasificación. Para ello, el PDV recomienda que la red primaria esté compuesta por rutas centroamericanas y nacionales, que la red secundaria esté compuesta por rutas nacionales y departamentales, que la red terciaria esté compuesta únicamente por rutas departamentales y que los caminos rurales queden como una cuarta categoría de la red vial con su propia denominación y características, todo lo cual se considera pertinente como una forma de ordenar la priorización de las inversiones.

Otro aspecto a tener en cuenta en el diseño del marco de políticas para el desarrollo vial es la suscripción en 2007 en la Ciudad de Guatemala de la Declaración Conjunta de los Ministros de Obras Públicas, Transporte, Autoridades Portuarias y Administraciones Portuarias de la República de Guatemala y de la República de El Salvador, con el objetivo de iniciar los trabajos que conlleven la implementación del Corredor Logístico Interoceánico Guatemala-El Salvador.<sup>43</sup> En consecuencia, puede valorarse el esfuerzo realizado por el correspondiente Grupo de Trabajo.<sup>44</sup>

Siempre en el contexto del desarrollo de la infraestructura de transporte, las autoridades gubernamentales podrían considerar opciones para la creación de una autoridad marítimo-portuaria y para la aceleración de la elaboración de una estrategia de largo plazo para el desarrollo portuario. Asimismo, sería recomendable que se analizaran las necesidades de infraestructura y se discutieran los planes de negocio para desarrollar las

---

<sup>42</sup> Se estima que para poder atenderlos, requeriría de un presupuesto aproximado de US\$ 60 millones anuales.

<sup>43</sup> El Corredor Logístico Interoceánico está aprobado en el marco de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) de la Iniciativa Mesoamericana de Transporte del Plan Puebla-Panamá.

<sup>44</sup> El Corredor Logístico Interoceánico uniría los Puertos de Acajutla en El Salvador y los puertos Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios en Guatemala. En el futuro podría sumarse al Corredor, el Nuevo Puerto de La Unión en El Salvador, que entraría en funcionamiento en 2009.

terminales de contenedores en los puertos Quetzal y Santo Tomás de Castilla. Debe recordarse que el desarrollo portuario cobra aun mayor importancia en el contexto del Corredor Logístico Interoceánico Guatemala - El Salvador.

Por otro lado, el principal reto del transporte aéreo es el institucional. Los desafíos primordiales del sector pueden dividirse en aquellos relacionados con la mejoras de toda la infraestructura del sector y aquellos relacionados con el aeropuerto de La Aurora, dado su rol central en el tráfico de pasajeros. Entre los principales desafíos del sector en general, se pueden mencionar: fomentar el desarrollo de tráficos al interior del país y la entrada de nuevos operadores para aumentar la competencia; implementar un esquema de APP para realizar mejoras en la infraestructura y el mantenimiento de los aeropuertos al interior como Mundo Maya, Puerto Barrios, Quetzaltenango, Retalhuleu; realizar obras de infraestructura enfocadas a la carga aérea; y fomentar la coordinación entre SAT y distintos actores relacionados con la carga aérea y el comercio internacional. Con respecto al transporte de pasajeros y el rol de La Aurora: el PMOI<sup>45</sup> identifica en primer lugar, la consolidación de un sistema aeroportuario integrado por cinco aeropuertos internacionales (con tráficos de interconexión a La Aurora) con infraestructura para la carga aérea y los pasajeros y de 17 aeródromos nacionales que cuenten con la infraestructura mínima adecuada; y, en segundo lugar, la continuación de las mejoras en La Aurora para garantizar su capacidad a largo plazo, tanto para la carga aérea como para los pasajeros.

Ante estos retos, parecería que la DGAC puede enfrentar dificultades debido a los múltiples roles que tiene que desempeñar. Por lo tanto, las autoridades podrían considerar distintas opciones para impulsar la separación de las funciones de operación de la DGAC, ya sea mediante la realización de asociaciones público-privadas (APP) o bien, mediante la creación de una empresa de operación pública. Además, podría reenfocarse el rol de la DGAC en un ente público que se encargue de fijar políticas y estrategias a largo plazo, así como de la regulación aeronáutica.

También deben recordarse los retos específicos planteados por el transporte urbano. Por una parte, pareciera deseable que la Municipalidad de Guatemala continúe la orientación de su política de promover el transporte masivo en el Área Metropolitana de Guatemala y que, luego de haber puesto en marcha el primer eje del Transmetro (Sur) en 2007, empiece con la implementación de otros ejes ya planteados.<sup>46</sup> Paralelamente a ello, la Municipalidad de Guatemala ha planteado un Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Se espera que este programa, además de normar el uso del suelo, posibilitará revitalizar zonas urbanas de la ciudad que se han abandonado o que, para las actividades que actualmente se realizan, no tienen atractivo para los inversionistas. Por lo tanto, los nuevos corredores que se implementarían podrían abrir un mercado inmobiliario cautivo en varias zonas y sectores de la ciudad, como también incentivar al sector privado a participar activamente del proyecto Transmetro.<sup>47</sup> Por consiguiente, parece recomendable continuar con su implementación.

---

<sup>45</sup> Pronacom (2007b).

<sup>46</sup> El Eje Norte-Oriente que comprende un aproximado de 24 kilómetros que se estima tendrá una demanda superior a 145.000 usuarios diarios de las Zonas 6, 18 y periferia de la ciudad; el Eje Central con un servicio mixto que conectará el Centro Histórico de la ciudad de Guatemala (Zona 1) con las zonas adyacentes hasta la Zona 9, a través de importantes avenidas que la Municipalidad está modernizando y revitalizando; y, el eje de la Calzada Roosevelt (Occidente), el cual conectará el Municipio de Mixco con las Zonas 7, 9 y 11 de la ciudad y tendrá un recorrido aproximado de 28 kilómetros con las mismas condiciones de infraestructura del Eje Sur.

<sup>47</sup> De igual manera, se recomienda que continúen las políticas dirigidas a la participación del sector privado en algunos proyectos realizados por la Municipalidad de Guatemala, incluyendo: (i) Construcción de las terminales de transferencia para el desarrollo de centros comerciales; (ii) participación en la compra y operación de las nuevas unidades para el transporte; (iii) la reubicación de las actuales rutas de Emetra hacia rutas alimentadoras; y, (iv) el aprovechamiento de oportunidades de urbanización asociadas con las nuevas líneas del Transmetro.

#### Energía

Con el fin de garantizar un suministro adecuado y confiable de electricidad a costos económicos, las autoridades gubernamentales deben considerar un amplio rango de intervenciones. Por ejemplo, las recientes reformas a los reglamentos y normativas del mercado de energía, del transporte de electricidad y de la dirección del órgano Operador del Mercado fueron pensadas para lograr una mejora de la eficiencia en el servicio eléctrico, por lo tanto, es recomendable su implementación. Cabe recordar que con las reformas se busca fortalecer el marco legal en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en la Ley General de Electricidad (LGE), creando las condiciones propicias para el fomento de las inversiones en generación para el desarrollo del sistema de transporte de energía eléctrica que permita el aprovechamiento de los recursos hídricos existentes y el establecimiento de las condiciones para que haya transparencia en el funcionamiento del mercado, aportando información actualizada a todos los interesados en participar en él.

Asimismo, es de suma importancia desarrollar proyectos de generación hidroeléctrica, grandes, medianos y pequeños, así como las posibilidades en el campo de la geotermia a fin de hacer frente a un incremento anual de 125 mW que requiere Guatemala para satisfacer la demanda de energía proyectada para los próximos 15 años, según la planificación indicativa regional de expansión de la Generación para el período de 2006-2020<sup>48</sup>. La sostenibilidad de los proyectos requiere prestar la debida atención a los problemas que se han presentado con la gestión ambiental y social de los mismos, por lo que las autoridades también deben estudiar opciones para reforzar el recientemente creado Viceministerio de Desarrollo Sostenible (que tendrá la función de definir planes y estrategias para apoyar la realización de los diferentes proyectos del sector).

De manera similar, con el apoyo al programa de Cohesión Social, es importante alcanzar las metas de cobertura de electricidad previstas y avanzar en definir una estrategia para ampliar la cobertura rural, una vez culmine la ejecución del actual Programa de Electrificación Rural (PER). Por lo tanto, no debe subestimarse la importancia de impulsar el aumento de la cobertura, para lo cual el país deberá completar los aportes pendientes al PER.

A nivel nacional, puede estimarse la conveniencia de impulsar un programa de ahorro de energía y eficiencia energética que permita reducir la dependencia de los hidrocarburos. Para tal fin, se debería implementar un plan integral de eficiencia energética, incluyendo la definición de normas y regulaciones correspondientes.

Siempre dentro del ámbito energético, se recomienda que las autoridades valoren las alternativas planteadas para fomentar la utilización de la mezcla E-10 en el parque vehicular existente y promover los vehículos de combustible flexible (*Flexi-Fuel Vehicles*) con mayores porcentajes de etanol o tal vez, con etanol puro (E-100). Asimismo, si en el mediano plazo no se da un aumento de la demanda local de etanol por encima de E-10, las autoridades podrían contemplar mecanismos para apoyar la consolidación de Guatemala como exportador de etanol, tanto para Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, como para el resto de Centroamérica y México.<sup>49</sup> En relación con la producción, cabe estudiar la posibilidad de producir

<sup>48</sup> Grupo de Trabajo de Planificación Indicativa Regional (2007).

<sup>49</sup> Es importante resaltar que dentro del tratado de libre comercio RD-ALCAC, Guatemala puede exportar alcohol originario (elaborado con materia prima local) a Estados Unidos de América, libre de aranceles y cuotas. La Unión Europea permite el ingreso de alcohol etílico libre de impuestos bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) y se espera que esa condición permanezca en un futuro acuerdo comercial con la Unión Europea. Asimismo, el alcohol etílico puede comercializarse libre de aranceles al resto de países centroamericanos y a México. Esta es una ventaja que pueden aprovechar los productores locales, ya que los productores de otros países, como Brasil, están sujetos a aranceles de importación y tarifas, en todos los países mencionados.

etanol con otros cultivos, como la remolacha tropical, que podrían involucrar a otros agricultores y, posiblemente, utilizando la infraestructura ya existente en las destilerías fuera de la zafra cañera.

### *Agua y Saneamiento*

El sector de agua y saneamiento enfrenta importantes desafíos en el corto y mediano plazo cuya solución depende del reconocimiento a nivel del Gobierno Nacional de la existencia de más de un problema: baja cobertura de los servicios, baja calidad de su prestación y dudas sobre su sostenibilidad. Guatemala debe adoptar una visión del valor del agua, reconociéndola no solo como un derecho (por razones sociales y de dignidad humana), sino como un bien promotor del desarrollo de cualquier comunidad. En particular, se recomiendan acciones en los siguientes frentes:

**La planificación sectorial.** Diversas estimaciones sugieren que Guatemala deberá dedicar cerca de US\$ 80 millones anuales en promedio (2004-2015) en inversiones en agua y saneamiento para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ello, el Gobierno debe partir de un Plan de Desarrollo Sectorial que, congruente con otros esfuerzos como el plan de gestión integrada de recursos hídricos, defina actores, políticas públicas e intervenciones que orienten el desarrollo sectorial con una visión sostenible del sector en el largo plazo.

**La institucionalidad y gobernabilidad del sector.** Guatemala debe garantizar al sector una identidad que hoy en día no tiene. Esto exige una reestructuración de su institucionalidad con las reformas jurídicas pertinentes y su implementación, para lo cual debe promoverse la puesta en discusión de los aportes y conclusiones de múltiples estudios y aportes, como el estudio realizado por el INFOM en el 2003 para tal propósito. La gobernabilidad del sector debe lograrse a partir de una visión unificada del desarrollo sectorial, a través de instituciones, políticas públicas y mecanismos de asignación de recursos públicos diseñados con incentivos adecuados a este propósito único nacional.

**Los servicios en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala y la situación de Empagua.** Por tratarse de la empresa que presta sus servicios a un gran conglomerado de guatemaltecos no solo de Ciudad de Guatemala sino de varios municipios de su entorno, Empagua debe ser objeto de atención prioritaria ya que su aparente estabilidad oculta, en la práctica, una situación de crisis inminente, que debe ser llevada al nivel de discusión requerido. En efecto, su capacidad de producción de agua está en el límite de las fuentes actualmente en explotación, su sistema de alcantarillado presenta problemas graves de estabilidad y su situación financiera no le permite adelantar inversiones en obras de ampliación y recuperación. En los últimos años, las obras de ampliación de suministro de agua se han adelantado con base en recursos de cooperaciones no reembolsables. En el marco de su naturaleza jurídica y autonomía actual y contando con la experiencia de su gerencia actual en procesos de reforma, se podría plantear la exploración de programas y estrategias orientados a la transformación y fortalecimiento empresarial con una activa vinculación del sector privado.

**El acceso sistemático y continuado de las comunidades rurales a los servicios de agua potable y saneamiento.** No obstante las mayores inversiones en el área rural y el mejoramiento generalizado del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para saneamiento en el campo durante los últimos años, la acción actual en el sector necesita ser planteada de manera más proactiva y a partir de un conocimiento de la situación de todo el universo. El número de comunidades aisladas, cuyas necesidades de saneamiento se desconocen, sigue siendo muy alto (más del 60% de las 24.000 conocidas). El sistema SAS no parece ser la herramienta más adecuada para el efecto, mientras que el seguimiento a las comunidades que han sido

### 3. Políticas para el desarrollo de una infraestructura básica

apoyadas por distintos programas es casi inexistente. Esto impide el análisis de experiencias, la divulgación de lecciones aprendidas y el mayor involucramiento de las comunidades que han avanzado en la consolidación de sus servicios en el apoyo a otras comunidades. Los datos existentes de salubridad de las zonas rurales en Guatemala muestran que la atención a este segmento de la población es prioritaria.

#### Referencias Bibliograficas

Agencia Internacional de la Energia. 2006. World Energy Outlook 2006, OECD e International Energy Agency. Paris.

Auguste, S., Artana, D. y Cuevas, M. 2007. "Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala". IDB Research Project CID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 2006. World Development Indicators. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. 2002. Transport and Poverty in Guatemala: A Profile using Data from Encovi 2000.

Benavides, J. y Dussan, M. 2005. Economía política de las finanzas y subsidios del sector eléctrico de Guatemala. *Manuscrito*. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo de 2005.

Comisión Portuaria Nacional. 2006. *Política Nacional Portuario y Marítima - Estudio Preliminar*. Comisión Portuaria Nacional. Guatemala.

Foro Económico Mundial. 2007. "Global Competitiveness Report 2007-2008". [http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gcr\\_2007/gcr2007\\_rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2007/gcr2007_rankings.pdf)

Hausmann R., Rodrik, D. y Velasco, A. 2005. "Growth Diagnostics". John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento no publicado.

Gabinete de Desarrollo Rural Guatemala. 2006. *Establecimiento de prioridades de inversión en infraestructura vial para la promoción del crecimiento agrícola en el altiplano de Guatemala*. Gabinete de Desarrollo Rural Guatemala. Guatemala.

Grupo de Trabajo de Planificación Indicativa. 2007. *Plan Indicativo Regional de la expansión de la generación período 2007-2020*. Grupo de Trabajo de Planificación Indicativa Regional. Honduras

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. 1999. *Plan de Desarrollo Vial, Período 2000 – 2010*. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Guatemala  
\_\_\_\_\_. 2005. *Reformulación y Actualización del Plan de Desarrollo Vial, Período 2006 – 2015*. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Guatemala

Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. 1996. *Plan Maestro Nacional de Transporte*. Guatemala. Febrero de 1996.

Ministerio de Energía y Minas. 2007. Estadísticas Energéticas Subsector Eléctrico 2001 - 2006. Guatemala.

Municipalidad de Guatemala. 2002. *Plan Guatemala 2020 Sistema Integrado de Transporte Colectivo*. Municipalidad de Guatemala. Guatemala.

OMS y Unicef (2006): "Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade". WHO. Ginebra.

Pronacom. 2007a. Agenda Nacional de Competitividad 2005–2015. Hacia una Guatemala próspera solidaria y equitativa.

\_\_\_\_\_. 2007b. Plan Multimodal de Obras de Infraestructura. Programa Nacional de Competitividad. Guatemala.



## 4. Hacia una política de seguridad sostenible



## 4.1. Justificación

La seguridad en Guatemala es un problema central que acarrea graves consecuencias sociales, económicas y políticas. Los altos niveles de inseguridad objetiva y subjetiva en el país –y en la capital, en particular– constituyen obstáculos para el crecimiento y el desarrollo humanos. A fin de analizar el fenómeno, se deben tener en cuenta factores estructurales que en él inciden, tales como: i) la ausencia histórica de un Estado de Derecho; ii) la precariedad de las condiciones socioeconómicas de los guatemaltecos (persistencia de la pobreza y de la extrema pobreza, falta de educación, desintegración familiar y desigualdad); iii) la impunidad y falta de acceso a la justicia; iv) la existencia del crimen organizado, a través de bandas, maras y grupos de narcotraficantes; y v) una cierta actitud cultural de aceptación generalizada de la violencia. Asimismo, con frecuencia, se citan como causas fundamentales la rápida urbanización y la migración rural-urbana.

A fines de la década pasada, los costos de la violencia eran equivalentes al 6,74% del PIB. En el año 2005, el gasto en seguridad –que podría haberse utilizado en inversión productiva– significó el 7,3% del PIB, ascendiendo a más de 2.386 millones de dólares (PNUDC, 2006). Como contrapartida, el esfuerzo público dirigido a la prevención del delito y la violencia –medido en el presupuesto como gasto e inversión en seguridad y justicia– no superó los US\$ 44 per cápita.

Según el diagnóstico<sup>1</sup> realizado recientemente por el BID para la elaboración de este documento, las tendencias de la inseguridad objetiva y subjetiva así como las características de funcionamiento del aparato público del sector son justificadamente preocupantes. La criminalidad y la violencia ocupan un espacio importante en la vida cotidiana de los guatemaltecos, en los medios de comunicación y en la agenda pública. La mayoría de las variables analizadas muestran desarrollos negativos. De igual forma, los indicadores examinados revelan una significativa brecha entre las tasas de denuncia (estadística oficial), la victimización (medida a través de las encuestas) y la cobertura de servicios. A esto se suma una percepción negativa generalizada sobre la suficiencia de las estrategias de policiamiento, la actuación de la justicia, y sobre la cobertura y priorización de la prevención.

En efecto, la mayoría de los indicadores señalan la necesidad de construir una política clara y específica de seguridad pública y ciudadana; de elaborar un plan operativo realista y con secuencias temporales; de focalizarse en los problemas más prioritarios; y de crear una complementación con otras políticas de protección social dirigidas a grupos vulnerables. Los retos son de diversa naturaleza y abarcan desde la concertación de una agenda pública legitimada hasta la identificación y ejecución de medidas de corto y mediano plazo, pasando por la generación de competencias y capacidades para dar sostenibilidad al esfuerzo público necesario en el sector.

## 4.2 Diagnóstico

### 4.2.1 Inseguridad objetiva

Son tres las fuentes de información estadística que ayudan a construir el panorama de la criminalidad en Guatemala: la Policía Nacional Civil (PNC), el Ministerio Público (MP) y el Organismo Judicial. Se ha señalado que estas muestran importantes discrepancias por cuanto el país no posee un sistema integrado y

---

Este capítulo fue realizado por Nathalie Alvarado y Gustavo Bélicz, basándose, en parte, en un trabajo de Patricio Tudela

<sup>1</sup> Las apreciaciones señaladas en esta sección toman como referencia principal el “Informe Diagnóstico de seguridad pública y ciudadana en Guatemala 2004-2007”, realizado en diciembre de 2007 por el BID.

nacional de información en el sector. Esto es una importante debilidad no solo para los diagnósticos sino también para el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas. A ello se agrega que, siendo la Policía la principal entidad receptora de denuncias de delitos, las encuestas revelan que solo uno de cada cuatro casos llega a ser reportado,<sup>2</sup> lo cual supone una señal de desconfianza hacia el sistema policial-judicial.

- **Tasas de denuncia**

Desde el punto de vista de la evolución en el tiempo, las denuncias recibidas en el Ministerio Público muestran un crecimiento cercano al 16,2% entre los años 2000 y 2006 (de 205.170 a 238.342 registros). La tasa en el año 2006 es cercana a 1.830,8 delitos cada cien mil habitantes. En cuanto a la distribución geográfica, las áreas de mayor concentración de denuncias son la Región Metropolitana (departamento de Guatemala), con el 22,1% de la población del país; la Región Central (Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez), con el 11,1 % de la población nacional; y la Región Nororiental (Zacapa, El Progreso, Izabal y Chiquimula), con el 8,1% de la población del país.

En relación con los delitos más frecuentes, la estadística de la Policía Nacional Civil muestra que entre los años 2000 y 2006 la criminalidad ha variado de manera importante. Por su parte, los registros del Ministerio Público revelan que entre los años 2004 y 2006 los delitos de mayor ocurrencia fueron el robo (20%), las amenazas (15,6%), las lesiones (11,8%), el hurto (9,8%) y las agresiones (4,9%). Los delitos contra la propiedad (robo y hurto) representan el 29,8% y alcanzan una tasa media cercana a 593,9 delitos cada cien mil habitantes, entre los años 2004 y 2006.

Ambas fuentes reflejan un importante aumento en el número de homicidios, de delitos violentos contra personas (heridos y lesionados) y una reducción de la incidencia de delitos contra la propiedad. Por su parte, las encuestas de victimización de cobertura nacional confirman con mayor fidelidad el panorama de la criminalidad y de la inseguridad.<sup>3</sup> Los estudios de ASIES (2000) de los años 1997 y 1999 coinciden en mostrar que una tasa de 22% y 22,5% de hogares en el país fueron víctimas de diversos actos ilícitos. De igual modo, en el año 2007, la mayor encuesta nacional de este tipo (encuesta VAC-MINGOB, 2007)<sup>4</sup> – realizada con el apoyo del BID– revela una tasa cercana al 26,4%. De esta forma, hay un mayor número de hogares que sufre a causa de la actividad criminal y la violencia en el país.

- **La violencia criminal se manifiesta de diversas maneras**

La estadística del INE registra 21.368 casos de muertes violentas entre los años 2002 y 2004. De esos casos, el 44,8% se califican como homicidios, 3,6% son suicidios y 3% son muertes por accidentes. Sin embargo, se desconocen las causas en el 48,6% de los casos de muertes violentas, lo que confirma la necesidad de competencias técnico-profesionales en el área de la investigación criminalística y forense.

Los registros de la PNC muestran un importante aumento de homicidios, con una tasa que se eleva desde 25,9 a 45,2 cada cien mil habitantes entre los años 2000 y 2006. La tasa de homicidios en la ciudad capital

---

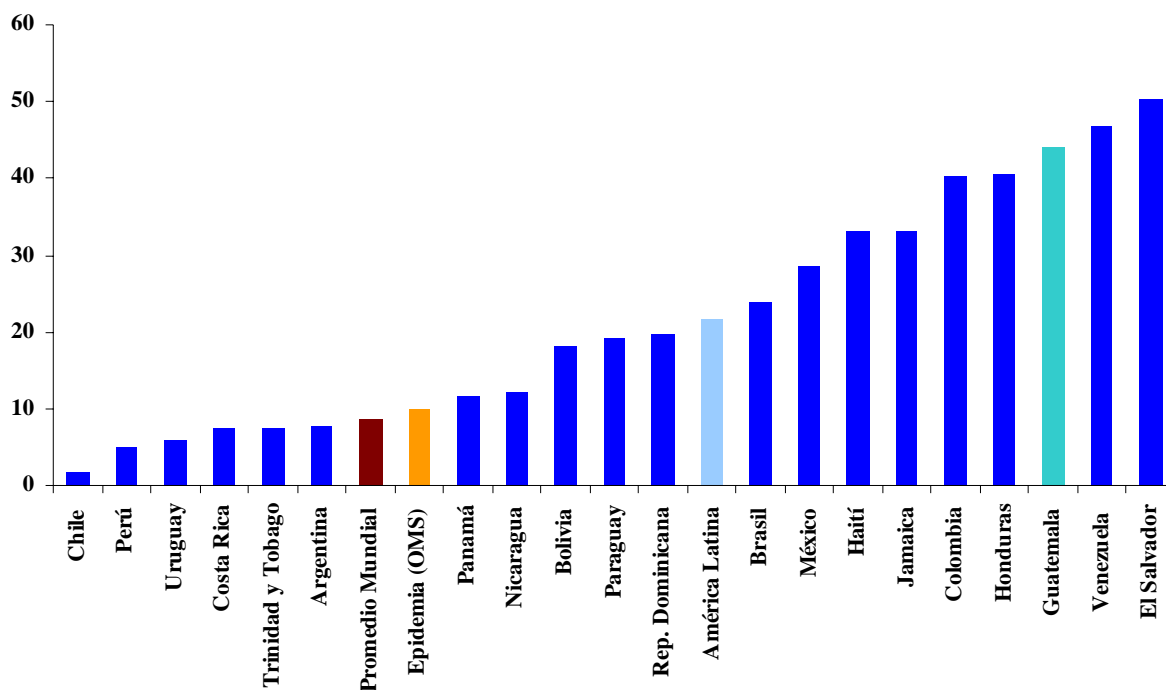
<sup>2</sup> El aumento de los índices de criminalidad no se refleja proporcionalmente en el número de denuncias presentadas a la PNC y al MP. La encuesta del PNUD-Guatemala ha constatado que la cifra oculta en el Municipio de Guatemala alcanzó a 74,9% el año 2007. Por su parte, la encuesta nacional VAC-MINGOB 2007 muestra que un 68,8% de las víctimas en el país no denunció el hecho. Asimismo, entre quienes formulan la denuncia, un 75,8% concurre a la PNC y un 26,9% al MP.

<sup>3</sup> En Guatemala, la aplicación de encuestas de victimización es poco frecuente. La mayoría se concentra en áreas urbanas y han empleado metodologías disímiles que dificultan la comparación, excepto en el caso del Municipio de Guatemala, donde el PNUD ha apoyado la realización de seis encuestas desde el año 2004.

<sup>4</sup> Esta encuesta considera 5.446 personas y se aplicó en los departamentos de Guatemala, El Progreso, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla, Suchitepéquez, Izabal, AltaVerapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa, cubriendo el 57,2% de la población nacional.

llega, en el año 2006, a 108 cada cien mil habitantes. Sin embargo, la violencia homicida no se distribuye homogéneamente en el territorio y en la sociedad guatemalteca. Las tasas son mucho más elevadas en la Costa Atlántica, el Oriente, la capital y la Costa Sur. Los cuatro departamentos más violentos son Petén, Jutiapa, Guatemala y Sacatepéquez. A la luz de ello, se requiere que los gobiernos locales y las comunidades cuenten con competencias y apoyo para una coproducción de la seguridad pública y ciudadana.

**Gráfico 1**  
**La violencia en Guatemala en comparación con la Región**  
**(Número de homicidios por cada 100.000 habitantes)**



Fuente: PNUD (2006).

Sin embargo, las muertes violentas no son la única forma de violencia, ni tampoco la más frecuente. También se registra una elevada tasa de heridos o lesionados. Según antecedentes del MP, los delitos violentos (amenaza, lesión, agresión, homicidio simple y violación) representan el 37,8% de los delitos registrados, con una tasa promedio de 754,1 casos cada cien mil habitantes entre los años 2004 y 2006. Asimismo, las amenazas alcanzan el 41,2% de los casos; las denuncias de lesiones, el 31,3%; las agresiones, el 12,9%; el homicidio simple, el 10%; y la violación, el 4,5% del total de delitos violentos.

Entre las otras formas de violencia criminal recurrentes destacan los secuestros. La estadística policial muestra un aumento progresivo desde el año 1999, contabilizándose 57 secuestros en el año 2006 (frente a 28 secuestros en el año 2000). Si bien puede tratarse de una cifra comparativamente menor, antes de concluir el año 2007, la Fiscalía contra el Crimen Organizado reportaba 65 casos. Se estima que existe una cifra similar en subregistro, pues en muchas ocasiones no se formula una denuncia por temor a represalias. Por ello, el país precisa competencias desarrolladas en materia de análisis policial e inteligencia.

- **Armas y violencia social**

La inseguridad se relaciona estrechamente con el acceso y el uso de armas de fuego. Se estima en 800.000 el número de armas ilícitas; es decir, en Guatemala habría un arma de fuego no registrada cada 15 personas. Ambas estimaciones ubican al país en el primer lugar del *ranking* de la Región. En efecto, las armas de fuego son las causantes de cerca del 80% de las muertes violentas. De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Erradicación de Armas Ilegales en Guatemala, se empleó un arma de fuego en el 79,4% de los homicidios registrados (5.338) en el país durante el año 2005; frente a un 70,4% en el caso de heridos (6.095). En el Municipio de Guatemala, donde reside el 7,3% de los guatemaltecos, se concentró el 20,6% del total de homicidios ese año. A su vez, en el 85,5% de los casos se empleó un arma de fuego. El panorama de la violencia letal se debe a la falta de una regulación y control adecuado sobre el uso de las armas de fuego (De León-Escribano, 2006). El país requiere, por consiguiente, consolidar una estrategia sólida y efectiva en esta materia.

- **La violencia juvenil**

La delincuencia juvenil organizada constituye un referente importante de la inseguridad en el país. Se estima que aproximadamente 35.000 adolescentes y jóvenes participan en las maras. Una estadística parcial del año 2005 muestra que la mayor parte de los delitos vinculados a estas son agresiones (24,4%), drogas (23,1%), robos (19,7%), porte de armas de fuego (7,8%) y de armas blancas (6,6%), entre otros.

En el año 2007, un sondeo realizado por la firma costarricense Demoscopía S.A. destaca que un 89,3% de los ciudadanos opina que en los últimos cinco años las maras se han tornado más violentas; un 82,1% juzga como “inefectivas” las medidas “represivas, encarcelamientos y otros que han impulsado los gobiernos” para someter a los mareros; un 23,8% reconoce que una persona cercana, familiar, un amigo o conocido ha sido víctima de un asalto por parte de pandilleros; y un 8,8% reconoce haber pagado un “impuesto” (extorsión). Sin embargo, los adolescentes y jóvenes no son solo infractores o potenciales delincuentes, también son víctimas, prueba de ello son los 3.233 asesinatos cometidos contra adolescentes o jóvenes y las 24.844 detenciones en el mismo segmento durante el año 2006. Por ende, el desarrollo de una política de prevención de la violencia juvenil no admite postergaciones.

- **Violencia contra grupos vulnerables**

La violencia letal se concentra en la población joven y masculina. Así se constata en la estadística del INE para los años 1995 al 2004 en los casos de muertes causadas por terceras personas. En Guatemala, por cada mujer víctima de muerte violenta, hay 5,6 casos que afectan a varones.

De acuerdo con la estadística del INE sobre muertes violentas, entre los años 2002 y 2004, el 54,9% de las muertes violentas afecta a personas entre 18 y 39 años (4.158). El 14,8% afecta a menores de 18 años (1.129). Específicamente, los homicidios de jóvenes entre 18 y 39 años representan el 29,1% de todas las muertes violentas. Los jóvenes son el blanco privilegiado de la violencia, que tiene fuertes lazos con la condición de vulnerabilidad social en que se encuentran.

No obstante, también aumentan los casos de homicidio de mujeres. Un total de 591 mujeres fueron asesinadas en Guatemala durante el año 2007, 13 casos menos que el año anterior. Según las cifras oficiales, más del 80% fueron asesinadas con armas de fuego y el resto, con armas blancas y objetos contundentes. El 35% de los casos fue calificado de violencia extrema por estar precedidos de torturas y estrangulamiento; y más del 43% de ellos, de violación sexual. Esto eleva a 2.909 las féminas muertas

violentamente en los últimos seis años. La tasa de homicidios cada cien mil mujeres se eleva de 5,2 en el año 2001 a 9,1 en el año 2006, y a 8,7 en el año 2007 (Diez y Herrera, 2004).

En cuanto a la violencia doméstica, la cantidad de casos informados por el INE en el año 2004 alcanza a 8.231 en todo el país, lo que equivale a una tasa de 66,4 cada cien mil habitantes. Además, se demuestra que afecta más a mujeres (85,8%), en áreas urbanas (67,5%) y, sobre todo, a jóvenes entre 20 y 29 años (39,4%), adultas entre 30 y 39 años (25,5%) y menores de 20 años (11,6%). Según la Red de No Violencia contra la Mujer, un estudio reciente destaca que el 90% de los incidentes de violencia doméstica no se denuncian (Beltrán y Freeman, 2007).

Por lo que respecta a la violencia sexual, la estadística del MP (2006, 2005 y 2004) contabiliza 12.943 casos de violación y una tasa fluctuante entre 35,2 y 29,4 denuncias cada cien mil habitantes entre los años 2004 y 2006. Los fiscales de la Unidad Especial de Crímenes contra la Mujer señalan, por otro lado, que las denuncias han aumentado un 30% en los últimos cuatro años.

El maltrato infantil también concita preocupación; sin embargo, la información al respecto es escasa. La Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil sostiene un aumento anual de hasta 10% de casos de este tipo. Instituciones como la Secretaría de Bienestar Social, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio Público coinciden en que los casos que han tenido un alarmante aumento en los últimos dos años se refieren al abuso sexual. Según pesquisas, el 85% de estos casos se produce en el hogar y los principales agresores son los padres biológicos, seguidos del conviviente de la madre, los vecinos, abuelos, tíos y maestros. En este contexto, los índices de abuso sexual son más elevados en las áreas rurales que en las urbanas: un 39% contra un 13%, respectivamente.<sup>5</sup>

- **El narcotráfico y el consumo de drogas ilegales**

Existe preocupación por el impacto del crimen organizado y los delitos transfronterizos, como el tráfico de drogas, y el daño en la juventud y población consumidora. Se afirma que la alta circulación de droga en todo el país ha causado un aumento del consumo así como mayores niveles de violencia y criminalidad. Para muchos hay una estrecha asociación entre maras, violencia y drogas. El Informe Mundial sobre las Drogas, publicado por la ONUDD en el año 2007, reporta que entre los años 2000 y 2005 se han incautado más de 27,7 toneladas de cocaína en Guatemala. El país –junto a México, Colombia y el Perú– es observado como una importante vía de tránsito a otras regiones del mundo, especialmente a América del Norte y, en particular, los Estados Unidos.

El Ministerio Público de Guatemala informa que en el año 2006 recibió 1.865 denuncias, es decir, un 88% más que en el año 2005. Cabe resaltar que un 85,9% de los casos de narcoactividad se registran en el departamento de Guatemala y un 7%, en Quetzaltenango. Igualmente, la estadística de la PNC sobre detenidos por tenencia de drogas refleja un importante aumento, 5.634 casos en el año 2005, mientras que el MP destaca la “posesión para el consumo” como uno de los delitos más frecuentes, con un aumento de casi 12,5% entre los años 2004 y 2005 (4.820 y 5.425 casos, respectivamente). Sin duda, se requieren mayores capacidades y coordinaciones en materia de investigación policial y judicial a fin de abordar el narcotráfico y el crimen organizado (MP, 2006, 2005, 2004).

---

<sup>5</sup> Estudio realizado por ActionAid Internacional en Guatemala “Violencia contra las Niñas en la escuela y sus alrededores: visión de las Niñas, 2006”.

Recientemente, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (Seccatid) informó que en una encuesta a 2.000 estudiantes en el año 2007, el 18% reconoció consumir tranquilizantes; un 8%, estimulantes; un 4%, marihuana, un 2%, inhalables o cocaína; y 1%, éxtasis o *crack*. Según el Informe Mundial de Drogas 2007 (PNUD, 2007), la prevalencia anual del consumo en la población general (población de 15 a 65 años de edad) se estima en 1,2% en cocaína; 9,1% en marihuana, 0,7% en anfetamina y 0,2% en éxtasis. El problema radica en la insuficiencia y falta de cobertura de los programas preventivos y en la capacidad de rehabilitación del sistema de salud pública.

#### **4.2.2 Inseguridad subjetiva**

Guatemala muestra un importante incremento de la inseguridad. Así lo confirman las encuestas de opinión y victimización.

- **Mayor preocupación por la violencia y la delincuencia**

Coincidiendo con los resultados del Latinobarómetro 2007, que informa que el 38% de la población opina que la delincuencia es el principal problema del país, la encuesta VAC-MINGOB (2007) muestra que un 36,7% sostiene que se ve afectado por la criminalidad (39,9% en el departamento de Guatemala y 47,9% en el resto del país).

- **Aumento en la creencia de que es probable ser víctima de algún delito**

El Latinobarómetro 2007 indica que un 64% del país manifiesta preocupación por llegar a ser víctima de un delito con violencia. Por su parte, la última encuesta en el Municipio de Guatemala revela un porcentaje elevado de personas que piensan que serán víctimas de un acto ilícito en los próximos seis meses (43,3% en el 2007).

- **Crece el temor**

La encuesta VAC-MINGOB (2007) arroja que un 27,6% de la población sostiene que le afecta la inseguridad (26,3% en el departamento de Guatemala y 54,5% en el resto del país). El estudio también destaca que un 79,1% de guatemaltecos afirman sentirse “inseguros” y un 16%, “muy inseguros”. Un 29,7% de guatemaltecos señalan que se sienten inseguros en su casa por las noches. Estas cifras confirman que la realidad nacional no es uniforme y que hay segmentos más perjudicados.

- **Aumenta la percepción de que la criminalidad y la violencia están desbordadas**

Según la encuesta VAC-MINGOB (2007), un 94,4% afirma que la violencia ha aumentado en el país (92,4% en el departamento de Guatemala y 96,3% en el resto del país). No obstante, al preguntársele a las personas sobre la situación en la zona o barrio de residencia, la percepción es menor, llegando a 48% (49% en el departamento de Guatemala y 47,1% en el resto del país).

- **Mayores niveles de disconformidad con la respuesta del Gobierno y las instituciones públicas**

El Latinobarómetro 2007 revela que solo un 33% de guatemaltecos opina que en el país la protección de la propiedad privada está garantizada –porcentaje más bajo que la media en América Latina (43%)–

y, a su vez, únicamente un 25% señala que se garantiza la protección contra el crimen, frente a un 23% en América Latina.

- **Proliferación de reacciones negativas**

Las percepciones y evaluaciones sobre los niveles de criminalidad y violencia se correlacionan con conductas que reflejan importantes alteraciones en la calidad de vida, y el deterioro de la imagen y la confianza en las instituciones (Azpuru, 2006; Mendoza, 2003). Hay dos hechos significativos, Por un lado, el espacio público es percibido como más peligroso que antes; y, por el otro, las percepciones y opiniones discurren independientemente de la victimización directa, y posiblemente están más influenciadas por sucesos conocidos (victimización vicaria). Los antecedentes descritos ratifican la importancia y urgencia de estrategias efectivas de comunicación y de sensibilización.

- **Procesos crecientes de discriminación social y estigmatización**

La segregación del espacio público es una de las principales manifestaciones palpables de la inseguridad derivada del crimen y la violencia. A ello se agrega que un número importante de personas evita a otras debido a la inseguridad y el temor. La encuesta del VAC-MINGOB (2007) muestra, por ejemplo, que un 77,8% califica como insegura la vía pública; un 72,4% opina que el transporte urbano es inseguro; un 66,5%, los mercados; un 43,4%, los centros comerciales. Un 43,7% ha tomado medidas para protegerse; un 87,3% ha dejado de salir de noche; un 74,2% ha dejado de visitar parientes y amigos; y un 40,6% ha dejado de tomar el transporte público.

- **Más opiniones y demandas que enfatizan el castigo y la “mano dura” (actitudes más autoritarias y represivas)**

La encuesta USAID (2006) demostró que el porcentaje de guatemaltecos que están de acuerdo con que las autoridades puedan actuar, a veces, al margen de la ley para poder controlar la delincuencia se elevó de 24,1% en el año 2004 a 43,1% en el año 2006. Por su parte, en abril del año 2007, la encuesta de Borge y Asociados muestra que un 34% cree que las autoridades aplican medidas de limpieza social y el 35% justifica que las autoridades, en ocasiones, deben actuar al margen de la ley para luchar contra la delincuencia. En mayo del año 2007, el sondeo realizado por Vox Latina arroja que un 62,5% aprueba la pena de muerte como método para la lucha contra la criminalidad.

#### 4.2.3 Marco institucional y características del sector

En el Diagnóstico realizado en diciembre de 2007, se identificaron tres niveles de gestión y/o ejecución: i) el nivel central-gubernativo; ii) el nivel departamental; y iii) el nivel municipal-local. La institucionalidad para la seguridad pública y ciudadana se debilita y diluye en la medida en que se desciende en estos niveles (Vásquez, 2007). En el primero se ubican las instituciones que conforman el núcleo del sector de seguridad pública y justicia. En el segundo nivel, de gestión/ejecución departamental, se ubican las reparticiones de los referentes centrales del nivel superior. En el tercer nivel, municipal-local, solo existen algunos municipios y comunidades con estructuras locales relevantes, tales como: a) el Comité Único de Barrio; b) las Juntas Locales de Seguridad; y c) las comisiones comunitarias, municipales y regionales. Estas, sin embargo, no se encuentran en todo el país y sus niveles de consolidación y ejecución tienen, generalmente, bases legales y técnicas febles.



En el primer nivel, son tres las instituciones que conforman el sector: a) El Ministerio de Gobernación y sus distintas reparticiones; b) la Policía Nacional Civil; y c) el Ejército. A lo anterior se agrega una instancia de asesoría, a saber, el Consejo Asesor de Seguridad.<sup>6</sup> La principal autoridad/institución en el Poder Ejecutivo responsable de conducir la política y los planes en el área es el Ministerio de Gobernación. No obstante, con un enfoque más amplio y reconociendo su estrecha relación con la prestación de servicios de justicia y con programas dirigidos a grupos vulnerables y en riesgo, el espectro de instituciones que colaboran directa e indirectamente en la coproducción de seguridad pública y ciudadana ha ido aumentando. Así, se pueden agregar las instituciones que conforman el sector justicia y aquellas de protección social –que colaboran en la reducción de factores sociales de riesgo– más cercanas al diseño y ejecución de políticas sociales y de asistencia.

En el sector justicia, siete instituciones conforman el sistema de gestión y producción de justicia penal: i) el Organismo Judicial; ii) el Ministerio Público; iii) el Instituto de Defensa Pública Penal; iv) la Dirección General del Sistema Penitenciario (Ministerio de Gobernación); v) la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH); vi) el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif); y, finalmente, vii) la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). En el sector de protección social se encuentran otras siete instituciones e instancias *ad hoc* permanentes: i) la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República; ii) la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; iii) la Secretaría Presidencial de la Mujer; iv) el Ministerio de Cultura y Deportes; v) la Comisión Contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas; vi) la Comisión Nacional para la Erradicación de Armas Ilegales en Guatemala (CNEAI); y vii) la Comisión para el Abordaje del Femicidio.

A las anteriores se agregan, al menos, 14 instituciones de la Sociedad Civil vinculadas al sector de seguridad pública y ciudadana. En la mayoría de los casos se trata de asociaciones no gubernamentales que se dedican a la ejecución de proyectos de reducida cobertura y duración, frecuentemente respaldadas por organismos internacionales no gubernamentales en el marco de la ayuda humanitaria. En muy pocos casos, estas organizaciones privadas o no gubernamentales se ocupan del desarrollo de estudios sobre violencia y el monitoreo de la actividad policial desde la perspectiva de los derechos humanos, la prevención en grupos vulnerables, el sistema de justicia criminal y la promoción de los derechos ciudadanos.

Un denominador común y característico entre los tres primeros sectores es que las instituciones tienden a actuar en base a su propia agenda político-institucional, aun cuando se reconoce que comparten o podrían compartir objetivos, campos y prioridades comunes. Esto, indudablemente, justifica la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado.

El Diagnóstico, previo a la asunción de las nuevas autoridades, reveló importantes dificultades de funcionamiento y de gestión orientada a resultados, y la ausencia de directrices comunes o compartidas en el sector. Se destacan las siguientes dificultades:

- A pesar de la existencia de los 17 diversos organismos en el nivel central y territorial (el nivel departamental y municipal) que, directa o subsidiariamente estaban relacionados con el sector seguridad pública y justicia, no se verificaba la existencia de un sistema integrado, lo cual revelaba la necesidad de

---

<sup>6</sup> El Consejo Nacional de Seguridad está integrado por la Presidencia, Vicepresidencia, los Ministerios de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores, así como por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). En su origen, este Consejo es una respuesta a la carencia de una institucionalidad de máximo nivel que pueda determinar los procesos de planificación en materia de seguridad y justicia, y que tenga como objetivo promover la toma de decisiones sobre la base de exhaustivos análisis de la realidad. El Consejo Asesor debe funcionar como un órgano de interlocución entre la sociedad guatemalteca y las instituciones del Estado vinculadas al sector (Acuerdo Gubernativo 115-2004 y Acuerdo Gubernativo 627-2006).

establecer un claro liderazgo de gestión y coordinación en la materia, al máximo nivel político e institucional.

- En los últimos tres años se han creado nuevas instancias, a saber, el Consejo Asesor de Seguridad, la Comisión para el Abordaje del Femicidio, la Comisión Nacional para la Erradicación de Armas Ilegales en Guatemala y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Sin embargo, en la práctica, se carecía de mecanismos interinstitucionales eficientes y eficaces de coordinación entre los diversos sectores de la administración pública encargados de forma directa de la función de seguridad y prevención.
- La gestión de las instituciones expresaba una marcada conducta independiente y autorreferente. Se observaban seis esferas de actuación desagregadas, con débiles lazos para una gestión coordinada e integral: i) la gestión de policiamiento preventivo-punitivo; ii) la gestión para la prevención de drogas; iii) la gestión en resguardo y protección de grupos vulnerables (menores, mujeres, entre otros); iv) la gestión en el ámbito judicial-penitenciario; v) la gestión municipal; y vi) la gestión en el ámbito comunitario-local.
- Existía un panorama fragmentado sobre las intervenciones, carente de un diagnóstico y de un enfoque compartido sobre la violencia criminal y la violencia social. Estas eran abordadas institucionalmente, con un enfoque criminal, de la salud pública o desde la perspectiva de los derechos humanos. Si bien existían actuaciones relevantes, que iban desde las intervenciones dirigidas a grupos vulnerables (niños, escolares, entre otros), estrategias de vigilancia comunitaria y policiamiento ostensivo y acercamiento de los servicios estatales a la ciudadanía, las acciones no se orientaban en función de una política explícita y tampoco obedecían a una programación integral.
- La información disponible limitaba la posibilidad de identificar impactos relevantes en el nivel local, y el desempeño de las autoridades en los departamentos. Las acciones se evaluaban con una perspectiva cuantitativa, en términos de cumplimiento de logros y no en términos de resultados e impacto. Teniendo en cuenta que la institucionalidad en el nivel local es débil, esta se acentuaba con la ausencia de una política pública conducida desde el gobierno nacional con una amplia cobertura e incidencia en los municipios. Los Consejos de Desarrollo aparecían como instancias no suficientemente involucradas.
- No existía una política “ordenadora” ni directrices que guiaran las intervenciones. En los últimos años hay definiciones en áreas aledañas o vinculadas a la gestión en el sector (políticas dirigidas a mujeres, menores, adolescentes) que promueven una institucionalidad *ad hoc* y, a su vez, desafían su capacidad de ejecución, de tal forma que los organismos del sector seguridad, justicia y protección social se ven obligados a responder a las distintas políticas.
- La principal respuesta a la inseguridad consistía en el control punitivo a través de la policía y de los órganos del sistema de administración de justicia. Se trataba de una política de “ciclo incompleto”, con énfasis en sus fases delictual y post-delictual. Las pocas acciones vinculadas a la prevención social del delito se realizaban desde distintos órganos, con poca cobertura y escaso impacto. Esta situación reflejaba una separación de enfoques y estrategias que obedecía a la ausencia de una gestión interinstitucional integral. En consecuencia, aun cuando desde hace un tiempo se discutió la necesidad de un Sistema Nacional de Seguridad, y de que este fuera anunciado en marzo del año 2007, en la práctica no existía sino en términos nominales.

No obstante lo afirmado, las dificultades no solo radican en la institucionalidad y en la rectoría de una política, también se asocian a otras situaciones estructurales específicas que contribuyen a la inseguridad en sus distintas manifestaciones y que se presentan a continuación.

**a. El funcionamiento de la policía**

En abril del año 2007, un estudio de opinión mostró que el 64% de la población afirma que la policía está involucrada con la delincuencia y que el 56% opina que la policía no tiene capacidad. La encuesta VAC-MINGOB (2007) revela que menos de un tercio (32,1%) de los guatemaltecos se siente más seguro con la presencia de la policía en su barrio y que solo un 31,6% se siente seguro ante una patrulla de la policía. En general, las encuestas destacan la ineficacia en materia de captura de imputados o inculpados. Por otra parte, son frecuentes los casos de corrupción policial y de conductas indebidas, frente a los cuales se iniciaron procesos de depuración que requieren ser complementados con medidas estructurales de prevención de los delitos al interior de la fuerza policial, en el marco de una completa profesionalización.

**b. El funcionamiento del sistema de administración de justicia**

Este es uno de los principales problemas del sistema estructural de la seguridad en Guatemala. En el año 2006, de las 222.181 causas ingresadas, solo un 6,3% concluyeron con una sentencia. Por otra parte, según el jefe de la CICIG, la impunidad alcanza el 98% en el país. Asimismo, el Procurador de Derechos Humanos (PDH) destaca que el porcentaje de los casos de homicidios resueltos no supera el 3% (CEJA, 2007; Stark, 2007).

**c. Escasa capacidad de rehabilitación y reinserción social**

En materia de infractores detenidos, la estadística de la PNC indica una tasa cercana a 286,8 cada cien mil habitantes en el año 2006, con más de un 60% de jóvenes y menores. En el ámbito judicial, de los 20.765 condenados por faltas menores que informa el INE y el Organismo Judicial para el año 2004, un 16,9% tenía entre 15 y 20 años; un 44% tenía entre 21 y 30 años; y un 22,9% tenía entre 31 y 40 años. A pesar de la creación de la Cárcel de Delitos Menores, que alberga una población de 250 menores privados de libertad por delitos leves y faltas, la situación de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley es uno de los aspectos más controvertidos en Guatemala, por cuanto la cobertura de servicios y programas es reducida e insuficiente (Conacmi, 2006).

A lo anterior se agrega que la situación en el ámbito penitenciario no es positiva. A febrero de 2007, la población reclusa en el sistema penitenciario ascendía a 7.536, es decir, una tasa cercana a 56,47 personas reclusas cada cien mil habitantes. La información disponible revela una crisis estructural de envergadura. En las cárceles de Guatemala se reportan problemas de sobrepoblación penal, bajo presupuesto, personal penitenciario sin capacitación adecuada, infraestructura obsoleta y corrupción. Luego de 10 años de discusión, en septiembre de 2006 fue aprobada la Ley del Régimen Penitenciario (Decreto N° 33-2006), que entró en vigencia el 6 de abril de 2007. Esta área presenta, así, desafíos ineludibles (CEGa y b, 2007).

**d. La insuficiente gestión en materia de prevención social y situacional**

Por su parte, los 11 programas vinculados a la violencia y la criminalidad, citados en el presupuesto 2007, muestran que la política de financiamiento y el énfasis de actuación conceden poco espacio a la

prevención. Los recursos para el control de la criminalidad alcanzan el 88,5% en el año 2007; los medios dirigidos a la reclusión y prevención terciaria alcanzan un 8,5%; mientras que los destinados a la prevención social, comunitaria y en grupos vulnerables no superan el 3% del presupuesto del sector. El presupuesto de seguridad interior representa el 6,1% del presupuesto de la nación correspondiente al año 2008.

Por otra parte, de acuerdo a los programas que conforman el presupuesto del año 2008, la Policía Nacional (programa 11: Servicios de seguridad) representa el 70,4% del presupuesto del Ministerio de Gobernación. La Dirección General del Sistema Penitenciario (programa 12: Administración del Régimen Penitenciario) representa un 6,3% del presupuesto, y el programa 15 de Prevención Comunitaria del Delito representa solo el 0,5% del presupuesto del año 2008 (Icefi, 2007).

**e. El presupuesto y la inversión en seguridad y justicia es significativamente bajo**

Los recursos para la seguridad son escasos (0,9% del PIB el año 2007). El gasto per cápita anual en seguridad interior asciende a US\$ 24,8 en el año 2007. En justicia, los recursos son aun bajos (0,6% del PIB anual) y el gasto per cápita anual asciende a US\$ 19,6 en el año 2007. Si bien hay un mayor presupuesto para el sector, parece menos que suficiente y adecuado frente al aumento de la criminalidad, de la violencia y del temor.

A la luz de la información reunida así como de la opinión de especialistas, se podía sostener en el Diagnóstico de diciembre de 2007 que la actividad pública no era suficiente ni proporcional al objetivo de reducir la brecha entre las demandas derivadas de la inseguridad y la oferta pública. La gestión pública en el sector no alcanzaba a ser equitativa y resultaba incapaz de satisfacer las necesidades en sus diversas formas (FLACSO, 2002, 2006).

Lo anterior ratifica la convicción de que esta es una de las principales áreas que requiere apoyo y consolidación, en lo que respecta a los recursos, la institucionalidad y la sinergia de los esfuerzos así como el mejoramiento de las capacidades, y las competencias técnicas y profesionales en el sector. Si no se dan pasos en esa dirección, entonces esfuerzos complementarios de otra índole serán insuficientes y tendrán poco impacto.

**4.3 Políticas existentes. Planes de Gobierno**

Con el fin de identificar los campos prioritarios, relevantes y de interés común para la cooperación del BID con el Gobierno guatemalteco en un futuro próximo, fue necesario el análisis de los dos marcos de referencia existentes: el Plan de Gobierno (2008-2011) y las acciones del Plan de los primeros 100 días (2008). Ello permitió concluir que hay visiones compartidas y consensos fundamentales.

Se reconoce la necesidad de un marco legal estable, de largo plazo y coherente con la realidad del país, en una institucionalidad fuerte, transparente, moderna, entrelazada y coordinada. Se señala que la política debe ser participativa e integral; que debe generarse el cambio de un enfoque preventivo hacia uno más amplio que considere la seguridad de la comunidad como un bien público; que deben enfrentarse las causas y las condiciones socioeconómicas que fomentan la delincuencia y la victimización; asimismo, se reconoce la responsabilidad básica del gobierno así como el necesario protagonismo de la sociedad, la participación activa de las comunidades, asociaciones y líderes locales. Igualmente, se estima que es fundamental la

prevención dirigida a reducir factores de riesgo, lo cual es siempre más eficaz y rentable en términos económicos, sociales y políticos que una mera intervención a través de la policía y la justicia penal.

La implementación del Plan de la Esperanza y de la Agenda de los primeros 100 días, en el marco de una estrategia de gobierno, es el reto más inmediato y urgente, en el que se pone a prueba la capacidad de conducción y de creación de condiciones que harán posibles los avances sustantivos en el corto plazo y una salida en el tiempo a la crisis de la inseguridad. El reto parece consistir en determinar cuáles son las acciones prioritarias, urgentes y decisivas para modificar positivamente el escenario de la inseguridad.

#### **4.3.1 Plan de Gobierno del presidente Álvaro Colom**

El Plan de la Esperanza<sup>7</sup> se basa en cuatro programas: i) solidaridad (lealtad humana), gobernabilidad (lealtad cívica), productividad (lealtad económica) y regionalidad (lealtad de vecino). A su vez, estos dan origen a ocho políticas estratégicas.

El plan parte de la convicción de que la experiencia guatemalteca en políticas públicas, en general, refleja un bajo grado de focalización, carente de un adecuado diseño y evaluación de resultados. No ha sido capaz de generar desarrollo ni de disminuir los altos índices de pobreza. Se agrega al problema la falta de continuidad de los programas en los distintos períodos de gobierno. En Guatemala no se han logrado reducir las grandes desigualdades ni los grandes índices de pobreza existentes, los cuales se agudizan a nivel de los municipios, fundamentalmente, por la inequidad en la distribución del presupuesto nacional en el área de inversión social y productiva, y por factores como el bajo crecimiento económico, poca efectividad en la gestión pública, inestabilidad política recurrente, inseguridad jurídica y ciudadana, incentivos fiscales inadecuados, debilidad institucional y fragmentación de esfuerzos en la modernización y subdesarrollo.

#### **4.3.2 Política de seguridad y Estado de Derecho**

Esta política, como parte del Plan de Gobierno, es sin duda un paso importante ya que desde el inicio las nuevas autoridades marcan la diferencia y generan condiciones favorables, con un claro sentido de urgencia y prioridad, reconociendo la necesidad de responder a la crisis de inseguridad que reina en el país.

La “Política de seguridad y Estado de Derecho” tiene como objeto primordial fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana, que contemple acciones en distintos niveles (familiar, educacional, institucional y en los medios de comunicación), buscando el cambio de actitudes y eliminando la valoración de los roles de violencia e inseguridad. Sus objetivos reflejan diversos ejes de gestión. A continuación, se presentan algunos de ellos.

1. Institucionalidad
2. Gestión de información
3. Promoción de los derechos humanos
4. Estado de Derecho y no discriminación
5. Combate a la corrupción
6. Reforma al sistema penitenciario
7. Coordinación interinstitucional
8. Prevención de la violencia en grupos vulnerables
9. Rol del Ejército en la sociedad democrática
10. Reconversión/reestructuración ministerial
11. Promoción de la participación ciudadana
12. Prevención en comunidades
13. Desarrollo de oportunidades para jóvenes en riesgo
14. Creación de un sistema nacional

---

<sup>7</sup> Presentado durante la campaña electoral de 2007.

### **4.3.3 Acciones de los primeros 100 días de Gobierno**

Las actuaciones contempladas para los primeros cien días consideran la ejecución inmediata de 12 acciones que se organizan en torno a seis campos: i) seguridad pública, ii) fortalecimiento de la justicia, iii) fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, iv) organización comunitaria, v) pacto social y, finalmente, vi) combate a la corrupción.

Desde otro punto de vista, cabe destacar que se identifican cuatro acciones que contribuirían a la generación de capacidades institucionales permanentes y cuya materialización puede representar inversión en capital humano y en infraestructura para la calidad de los servicios: i) fortalecimiento de la Dirección de Inteligencia Civil; ii) reforma de la Ley Orgánica de la PNC, incluyendo cambios, entre otros, de elección popular de los jefes municipales y departamentales, oficialidad, perfiles y reclutamiento, iii) organización de las comunidades (colonias, municipios, aldeas y caseríos) para la autodefensa civil y la generación de información, con el apoyo del Ministerio de Gobernación; y iv) preparación del plan de reconstrucción de centros policíacos en todos los municipios del país, bajo un estándar predeterminado.

### **4.3.4 Hacia una agenda de cooperación BID en Guatemala.**

La experiencia comparada demuestra que a fin de que las acciones de control de la violencia – indispensables y urgentes, sobre todo, en momentos de desborde– sean sostenibles en el tiempo, requieren estar complementadas por acciones de prevención a través de diversas formas.<sup>8</sup> Guatemala no es la excepción. De tal modo, la construcción de un paradigma integral de seguridad pública requiere contemplar el capítulo de seguridad y convivencia ciudadana, el cual abarca un conjunto de acciones (adoptadas por el sector público, sector privado y sociedad civil) para garantizar los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social, individual y colectiva. El cambio de paradigma ha significado superar la visión única y centralista de Policía-Justicia-Prisión (con énfasis en el control de la criminalidad) por un eje simultáneo y complementario de estrategias de prevención –con gran relevancia de la participación ciudadana– que reduzca los factores de riesgo de la violencia y sus causas más estructurales. Tener en cuenta lo anterior no significa ver la prevención y el control como elementos excluyentes, sino necesariamente complementarios y simultáneos en una estrategia de implantación eficaz de la política pública.

En este contexto, existen campos conceptuales comunes entre los ejes temáticos del Programa de Prevención de la Violencia aprobado por el BID en 2006 para Guatemala (GU-0163) y las prioridades establecidas por la actual administración. Estos, sin perjuicio de constituir un adecuado punto de partida, requieren naturalmente ser validados, complementados y adaptados a las prioridades de la nueva administración.

## **4.4 Opciones de política: panorama integral de acciones prioritarias en seguridad pública y ciudadana derivadas del Diagnóstico**

El diagnóstico de la situación de la inseguridad y la mirada sobre la forma cómo estaban trabajando las instituciones del sector, junto a las instituciones de justicia y protección social, permitieron identificar los

---

<sup>8</sup> Los principios rectores recomendados y que guían las acciones son: i) prevención de base social; ii) prevención basada en el delincuente; iii) prevención basada en el delincuente potencial; iv) prevención basada en la víctima real y/o potencial; v) prevención basada en espacios y situaciones; vi) reparación, restauración y mediación.

rasgos principales que se sintetizan en el siguiente cuadro que, a su vez, deberían traducirse en urgencias o áreas prioritarias de atención.

<b>Prioridades de actuación a fin de mejorar la seguridad pública y ciudadana en Guatemala*</b>	
<b>Áreas de promoción</b>	<b>Prioridades de acción</b>
1. Acciones socio-preventivas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar el esfuerzo público desde la perspectiva de la prevención social y situacional.</li> <li>2. Estrategias diversificadas y especializadas según factores de riesgo: i) drogas, ii) armas, iii) marginalidad y iv) pobreza.</li> <li>3. Estrategias diferenciadas según grupos vulnerables: menores, jóvenes y mujeres.</li> <li>4. Mayor asignación presupuestaria para la gestión de seguridad preventiva.</li> </ol>
2. Acciones orientadas a la organización y participación de la comunidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Desarrollo de capacidades y competencias locales en municipios y comunidades.</li> </ol>
3. Acciones para el control de la delincuencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Estrategias diferenciadas según el tipo de delito violento.</li> <li>7. Focalización en delitos violentos.</li> <li>8. Estrategias de recuperación de espacios públicos.</li> </ol>
4. Acciones para el desarrollo de la política pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Construcción de consensos y acuerdo político sobre la agenda.</li> <li>10. Consolidación de un sistema nacional de seguridad pública y ciudadana.</li> </ol>
5. Acciones en el ámbito de las informaciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Promover la denuncia de delitos ante la PNC y el MP.</li> <li>12. Desarrollo de sistemas de información.</li> <li>13. Capacidades de diagnóstico permanente y descentralizado.</li> <li>14. Competencias desarrolladas en materia de análisis e inteligencia.</li> <li>15. Estrategias de reducción del temor.</li> <li>16. Estrategias de sensibilización y disseminación de la información pública.</li> </ol>
6. Reformas al sistema policial	<ol style="list-style-type: none"> <li>17. Mejoramiento del funcionamiento de la PNC (selección, capacitación, normativa, infraestructura).</li> <li>18. Estrategias de reracionamiento y construcción de confianzas entre la policía y la comunidad.</li> </ol>
7. Reformas al sistema judicial	<ol style="list-style-type: none"> <li>19. Mejoramiento de la gestión de la justicia.</li> <li>20. Estrategias de reracionamiento y construcción de confianzas entre el MP y la comunidad.</li> <li>21. Reducción de la corrupción y la impunidad.</li> <li>22. Necesidad de competencias técnico-profesionales en el área de la investigación criminalística y forense.</li> </ol>
8. Reformas al sistema penitenciario	<ol style="list-style-type: none"> <li>23. Mejoramiento de la gestión penitenciaria en reclusión, rehabilitación y reinserción.</li> </ol>
9. Fortalecimiento institucional	<ol style="list-style-type: none"> <li>24. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.</li> <li>25. Desarrollo de capacidades técnicas y competencias profesionales en instituciones civiles.</li> <li>26. Desarrollo de capacidades de ejecución, monitoreo y evaluación de programas.</li> </ol>
* Las áreas de promoción y las áreas de acción no han sido objeto de un ejercicio de priorización en esta presentación.	

## 4.5 Recomendaciones

En las secciones anteriores se ha intentado responder al interrogante acerca de qué objetivos, áreas, esfuerzos e iniciativas son prioritarias y debiesen abordarse en una agenda de cooperación. La propuesta de componentes para una agenda de diálogo político-técnica se basa en el hallazgo de elementos comunes entre, en primer lugar, lo que el país requiere (diagnóstico); en segundo lugar, lo que sus autoridades han comprometido y están dispuestas a ejecutar en el marco de su política y estrategia de gobierno; y, finalmente, lo que el BID puede ofrecer y apoyar. Sin duda, aquí hay espacios relevantes y oportunidades de colaboración.

En dicho marco, se pueden identificar algunos elementos prioritarios para la construcción y ejecución de una política de seguridad pública y ciudadana que sea sostenible en el país. Al hacerlo, se debe considerar especialmente como línea de base el Diagnóstico que el Banco ha preparado para el sector Seguridad de Guatemala en diciembre de 2007 (es decir, antes de la asunción de los actuales mandatarios); las prioridades que han sido identificadas por las nuevas autoridades como ejes de sus planes de gobierno; y la experiencia internacional comparada que el BID ha recogido en este terreno en más de diez años de préstamos y operaciones de cooperación en toda la Región.

Sobre este último punto, cobra sentido enfatizar que las referencias a iniciativas regionales y extra regionales que se mencionan en las siguientes recomendaciones conforman un mero propósito ilustrativo, por cuanto se tiene especialmente en cuenta que su potencial aplicación a la realidad de Guatemala requiere un proceso de adaptación a las condiciones de gobernabilidad nacional del país.

- a. **Un liderazgo institucional de coordinación.** La existencia en el organigrama administrativo del Estado de al menos 17 organismos encargados de incidir directa o indirectamente en la producción de políticas de seguridad pública y ciudadana expresa una doble necesidad. Por un lado, que el propósito de integralidad de las iniciativas de política pública en seguridad no se diluya en acciones descoordinadas y sin impacto. Por el otro, que la falta de responsabilización de cada uno de los actores institucionales involucrados no lleve a hacer descansar todo el peso de la acción pública en un solo ministerio. Lo anterior concluye en enfatizar la necesidad de establecer un liderazgo de coordinación del máximo nivel institucional posible, reglado en base a claras prioridades y premisas (según se indicará en el punto siguiente) y con una dinámica periódica de seguimiento y funcionamiento, que incluya la participación de la sociedad civil en su monitoreo. Se sugiere, asimismo, establecer en un principio metas realistas, focalizadas, mensurables y rigurosas de actuación para cada sector o institución involucrada. El riesgo que se debe mitigar es el siguiente: en varias experiencias fallidas de la Región, ha quedado demostrado que muchas veces la política de seguridad *“es tarea de todos pero responsabilidad de nadie”*<sup>9</sup>. En rigor, se puede afirmar, entonces, que el país requiere dar pasos decididos en torno a dos objetivos: i) otorgar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho; ii) establecer una institucionalidad de máximo nivel

---

<sup>9</sup> En el Plan de Gobierno de UNE se mencionan algunas de las áreas que se requerirá coordinar en función de las prioridades identificadas de acción, a saber, Ministerio de Gobernación, Ministerio Público; Servicio de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil; Instituto de la Defensa Pública Penal; Procuraduría de los Derechos Humanos; Procuraduría General de la Nación; Coordinadora Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (Onaprevi); Ministerio de Defensa; Corte de Constitucionalidad; Instituto Guatemalteco de Turismo; Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap); Consejos de Desarrollo; Municipalidades; Organismo Legislativo; Organismo Judicial; Sociedad Civil.



en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones comprometidas e integrar y dirigir las políticas públicas en este sector.

- b. Un pacto/contrato de seguridad pública y ciudadana, al interior y al exterior del Estado.** Para superar el riesgo de la fragmentación al interior de las agencias públicas y de la falta de rendición de cuentas hacia la comunidad en su conjunto, la experiencia comparada ha venido desarrollando pactos/contratos de seguridad (en Francia, Bélgica, Canadá y Colombia, por ejemplo) que tienen como propósito establecer claras responsabilidades y resultados en cuya ejecución –en la medida de sus respectivas atribuciones y capacidades– se comprometen tanto el sector estatal como el privado. Las políticas de pactos/contratos, mencionadas también por el Plan de Gobierno de las nuevas autoridades, tienen una doble dimensión, según las diversas iniciativas puestas en marcha. En primer lugar, pueden establecerse a nivel nacional (como políticas de Estado que comprometan y empoderen a instituciones precisas para el cumplimiento de metas muy específicas); y en segundo lugar, pueden descentralizarse y sectorializarse a nivel local, con activa participación no solo del sector estatal sino también del sector empresarial y la sociedad civil. Los casos de pactos colombianos con fabricantes de autopartes, taxistas, entidades comerciales y bancarias, cámaras de turismo, agencias aseguradoras, son un ejemplo de ello (Béliz, 2007; Llorente y Rivas, 2004). En ambos niveles se enfatiza la necesidad de coproducir seguridad como un bien público –con base en reglas de juego claras que superen la retórica insuficiente– que no logra convertirse en acción colectiva. En este marco, cabe agregar un requisito importante: antes de convocar a la comunidad, el Estado debe ser capaz de ordenarse hacia adentro, articulando una oferta institucional a partir de programas precisos, que eviten esfuerzos aislados y la superposición de iniciativas entre sus diferentes niveles de gobierno.

#### Recuadro 4.1

##### **Las 10 claves de Bogotá**

La ciudad de Bogotá, Colombia, exhibe uno de los casos más paradigmáticos de políticas de seguridad ciudadana que han ofrecido un éxito acentuado durante la última década. Con una población de 7.300.000 habitantes, la violencia pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993, a una de 17 en el año 2007.

El fenómeno se explica por variadas razones.

1. *Sostenibilidad política.* Más allá de la diversa procedencia partidaria, los alcaldes que se sucedieron entre 1992-2007 coincidieron en otorgarle continuidad y complementariedad a los programas de seguridad.
2. *Capacidad institucional interagencial y jerarquizada.* En el año 1997 se conformó la subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con profesionales altamente calificados y con el mismo responsable durante 7 años. El Consejo de Seguridad creado en 1991 tuvo garantizado su funcionamiento mensual y se puso en marcha un Consejo ampliado integrado por los 20 alcaldes locales, los 19 Comandantes de Estaciones de Policía, los Comandantes de Unidades Especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá y las entidades del Distrito en materia de Salud, Educación, Tránsito así como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
3. *Información de calidad.* También se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica para realizar un análisis semanal sobre la violencia y la delincuencia y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), cuyo fin era reunir información del Instituto de Medicina Legal, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía. Actualmente, esa función la cumple

el Observatorio de la Violencia.

4. *Sostén financiero, cultura ciudadana e infraestructura urbana.* En la gestión 1992-1994 se creó un Fondo de Seguridad para otorgarle autonomía financiera a las políticas públicas en el sector. Durante los períodos 1995-1997 y 2001-2003 se propiciaron fuertes intervenciones en materia de cultura ciudadana y comunicación pública, innovando con contenidos creativos, simbólicos y pedagógicos. Durante 1998-2000 se focalizó una estrategia de importantes intervenciones urbanísticas y grandes obras de infraestructura, combinadas con la recuperación del espacio público a partir del cumplimiento estricto de la normativa existente.
5. *Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.* Se puso en marcha un sostenido plan de equipamiento de la fuerza policial en las áreas de: i) comunicaciones (cada policía en la calle contaba con una radio propia); ii) equipamiento del parque automotor; iii) construcción de estaciones de policía; iv) fortalecimiento y reorientación de Centros de Atención Inmediata (CAI); v) adquisición de equipos de inteligencia; vi) identificación de 100 puntos críticos delictivos para la ciudad. La estrategia inicial no se sustentó en el incremento de personal policial, que pasó de 10.500 policías metropolitanos en 1995 a 10.320 en 2003. Durante la década 1994-2004, se triplicó en términos reales la inversión pública destinada a la Policía Metropolitana.
6. *Participación ciudadana.* Se organizaron dos canales principales de participación comunitaria: los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad Ciudadana. Con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, se identificaron 28 cuadrantes de las áreas más céntricas y concurridas de la ciudad con el propósito de reforzar la vigilancia y atender las denuncias a través de unidades móviles con presencia permanente. El sector privado (Diario “El Tiempo”, Cámara de Comercio y la Fundación Corona) auspició la iniciativa “Bogotá Cómo Vamos”, para monitorear a través de encuestas de victimización y percepción de seguridad la marcha del Programa.
7. *Accesibilidad judicial.* Consistió en una combinación de programas de justicia alternativa y de justicia punitiva. Se elevó de 5 a 20 el número de Comisarías de Familia para tratar temas al interior de los hogares, de vecindad y de violencia menor. Se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación, se arreglaron las instalaciones de las 63 Inspecciones de Policía existentes (que tratan de los asuntos de policía administrativa) y se habilitaron 2 Casas de Justicia, capacitando a 2.700 líderes como mediadores comunitarios, a 450 conciliadores en equidad y a 103 Jueces de Paz. En 1999, se creó la Unidad Permanente de Justicia (integrada por la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito, y la Inspección de Policía). En los dos primeros años se puso a disposición del Poder Judicial a más de 30.000 personas que habían cometido delitos, reteniendo transitoriamente a 150.000 infractores. Las capturas de personas requeridas por la justicia se incrementaron en un 400% entre 1994 y 2002. Los decomisos de armas de fuego se triplicaron entre 1995 y 2003.
8. *Programas sociales.* Se impulsaron múltiples programas de contención y sensibilización social con diversos públicos objetivo, entre los cuales pueden citarse: i) acciones de entrega voluntaria de armas, desarme de los colegios, canje de armas por cupones de mercaderías y canje de armas de juguete de los niños; ii) prohibición de venta de bebidas alcohólicas por la noche; iii) el Programa Misión Bogotá fomentó la figura del Guía Cívico, personas contratadas temporalmente en las poblaciones de riesgo y encargadas de generar labores de regulación ciudadana en temas de tránsito, convivencia ciudadana, transporte público, eventos artísticos, recreativos y deportivos, y organización comunitaria.
9. *Sistema penitenciario y de resocialización.* Con una inversión total de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, la ciudad asumió la responsabilidad de construir una nueva cárcel distrital, pasando de 450 a 1.028 cupos, disminuyendo los hechos de violencia al interior de la misma.
10. *Lo más importante de todo, los alcaldes no delegaron el problema en una instancia superior.* Si bien

existió coordinación con las autoridades centrales a todos los niveles y la experiencia general no puede analizarse sin contemplar las políticas de seguridad nacionales, existió el compromiso territorial, desde la base, de gerenciar y liderar programas locales con un sentido multidisciplinario, integral y sostenible.

- c. **La información, herramienta estratégica.** Se alude aquí a la producción de información para la acción inteligente y la toma de decisiones. En Guatemala, la escasez de información –actualizada, validada y desagregada según departamentos y municipios– sobre las distintas facetas de la inseguridad objetiva y subjetiva constituye una limitación fundamental en el desarrollo de políticas en el sector. Fuentes complementarias, tales como estudios sistemáticos de opinión-percepción y victimización, son escasamente desarrolladas o aprovechadas. Son necesarios sistemas integrados de monitoreo de la criminalidad y la violencia, como también de la actuación de las instituciones del Poder Ejecutivo (gestión de información-observatorios-tableros de control, sobre los cuales la experiencia de los gobiernos locales de Colombia ofrece importantes antecedentes, como también el trabajo conjunto entre el Estado de Minas Gerais y San Paulo, y el sector académico local en Brasil). Otro elemento relevante en este campo es la necesidad de crear capacidades para la ejecución, monitoreo y evaluación de resultados y de impacto de las intervenciones que se realizan desde el aparato público y la sociedad civil. Finalmente, el carácter transnacional de la criminalidad organizada que afecta a Guatemala convierte también en un punto estratégico la necesidad de articular esfuerzos internacionales, a través de un intercambio de información que permita un mejor funcionamiento de las iniciativas de control de la violencia, y desarticulación de bandas y organizaciones criminales.
- d. **Eludir el falso dilema “prevención versus control”.** La construcción de una política de seguridad pública y ciudadana eficaz es más una cuestión de *calidad* que de fuerza: implica el desarrollo coordinado de capacidades tanto del Estado como de la sociedad civil, en una secuencia que lleva a complementar las acciones sobre las causas estructurales así como sobre las consecuencias visibles que produce la violencia. La experiencia comparada (OECD, 2007; Dammert, 2005; Raczynski y Serrano, 2003) de intervenciones intensivas en barrios de alto conflicto, y presencia del crimen organizado y del narcomenudeo (como en la zona metropolitana de Chile o Medellín, por ejemplo) demuestra que una primera etapa de fuerte irrupción policial o militar debe estar acompañada de medidas de prevención social sobre los factores de riesgo y, especialmente, de un paradigma alternativo a la economía paralela generada por el narcotráfico (CD, 2003). La construcción de *capital social virtuoso* (sobre todo, en comunidades donde prevalece el *capital social perverso* de complicidades y tramas delictivas con el crimen organizado) exige sostener esfuerzos de participación de la sociedad civil, generación de confianza con las autoridades públicas y sostenibilidad de recursos múltiples. De lo contrario, el fenómeno de violencia reaparece (o se desplaza) rápidamente ni bien las fuerzas militares y policiales abandonan el lugar. En lo referente al aspecto del paradigma productivo alternativo al crimen organizado –y en el marco de una estrategia integral– también cobra singular importancia atender de un modo inteligente y eficaz (con adecuadas regulaciones y controles de las áreas de Inteligencia Financiera y Migraciones) las manifestaciones relacionadas con el financiamiento de la actividad ilegal y el tráfico de personas, aspecto sobre el cual el fenómeno del lavado de dinero exige una acción sustantiva en términos de información y prevención.

- e. **Evitar el juego de suma cero entre policía, justicia criminal y poder político.** Las rivalidades institucionales constituyen un fenómeno endémico que conspira contra la articulación de políticas en toda la Región. La gran lección aprendida, en este sentido, puede sintetizarse de la siguiente manera: *cuando una institución quiere ganar a expensas de la otra, todas terminan perdiendo*. Las instancias de integración de información, operativos de presencia policial masiva, recolección de inteligencia, y acciones en el terreno más conflictivo del crimen organizado deben poner un especial énfasis en el marco de procedimientos legales y judiciales que se generan, con la finalidad de respetar los derechos humanos y también de garantizar que aquellas expresiones de criminalidad violenta y organizada resulten sancionadas por las autoridades. Nuevamente, la instancia de coordinación entre los diferentes Poderes del Estado resulta esencial. Es necesaria una clara división del trabajo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el entendido de que toda iniciativa, por más aislada que aparente ser, tiene impactos sobre el sistema de seguridad en su conjunto. De tal modo, resulta preciso atender cada uno de los eslabones que comprenden la cadena de la violencia. El crimen organizado no puede vencerse con un Estado desorganizado.
- f. **Oportunidades y riesgos de la participación ciudadana.** La convocatoria a la sociedad civil – otorgándole voz en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas de seguridad ciudadana– es una tendencia sostenida, tanto a nivel regional como extra regional, de la que se extraen importantes lecciones. Existen requisitos básicos que deben considerarse a fin de evitar fenómenos tanto de apatía cívica, como de privatización de facto de la violencia (Mendoza, 2003) y de pérdida del monopolio estatal en el uso de la fuerza pública (Dammert, 2005; Blanco y Vargas, 2005). Estas condiciones pueden sintetizarse del siguiente modo: i) se precisa un claro marco institucional y legal como respaldo a la convocatoria de la ciudadanía (para darle continuidad a las iniciativas cívicas y evitar, además, toda tentación de justicia por mano propia, violatoria de los derechos humanos); ii) se requiere construir un claro marco de seguridad y garantías para la recepción de denuncias (facilitando medios tecnológicos, líneas telefónicas gratuitas, infraestructura física para la presencia segura de denunciantes y protección legal de testigos); iii) se necesita hacer un esfuerzo de democratización y rendición de cuentas con eje en los gobiernos locales (sobre lo cual la elección popular de jefes policiales municipales propuesta en el Plan de Gobierno ofrece una oportunidad interesante); iv) se debe proporcionar información de calidad y fácilmente accesible por la población, sin la cual la posibilidad de control ciudadano es inviable. Sobre este último punto, es importante señalar que la información en materia de seguridad es una avenida de doble vía: desde la sociedad hacia el Estado y desde el Estado hacia la sociedad. Los casos de serenazgos municipales en Lima metropolitana, Perú; de los Foros de Seguridad en la provincia de Buenos Aires, Argentina; y de las Escuelas de Seguridad Ciudadana y Frentes Locales de Seguridad de Bogotá, Colombia –todos con sus debilidades y fortalezas– constituyen ejemplos a tener en cuenta en el análisis comparativo de políticas.

#### Recuadro 4.2

##### **Alianzas público-privadas para las políticas de seguridad ciudadana**

Fomentar el círculo virtuoso de la participación comunitaria en tareas de prevención de la violencia tiene varios puntos de referencia interesantes en la Región y permite el abordaje de las acciones desde múltiples perspectivas.

1. *Democratización de la información.* En materia de calidad estadística, la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana en Chile, es por demás promisorio por su capacidad de incidencia en la

agenda pública. La institución, creada a partir del apoyo del Diario El Mercurio, se ha constituido en un punto de referencia muy importante para la elaboración de material de alto nivel científico destinado a alimentar la producción de políticas públicas. Impulsó desde su ámbito, por ejemplo, el debate que llevó a la sanción de un nuevo código procesal penal. Y fue pionera, a partir de 1994, en la realización de encuestas de victimización y anuarios estadísticos del sistema de seguridad y justicia penal, lo que llevó como reacción a la institucionalización por parte del Estado de estas acciones, desde que el Ministerio del Interior asumió y realizó, a partir del año 2004, el compromiso de publicar índices de delitos y de victimización de modo regular.

2. *Los pactos de seguridad.* A partir del año 2005, se lanzaron en Bogotá diversos pactos entre la Alcaldía y la Cámara de Comercio local, los que tuvieron el propósito general de articular los sistemas legales de seguridad privada a los de seguridad pública, ampliar la cobertura de la video-vigilancia en la ciudad, y apoyar y promover la asociatividad empresarial en las localidades para mejorar el entorno. A su vez, se firmaron pactos sectoriales con el gremio de taxistas; con la Industria de Automóviles y autopartes; con el sector financiero y turístico; y con el sector de propietarios de locales bailables. El pacto con los taxistas, por ejemplo, propició: i) campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas; ii) instalación de medios de comunicación en los taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana; iii) asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo; iv) establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos; v) impulso de un centro de venta de autopartes, gestionada por el gremio de taxistas asociado con las compañías aseguradoras; vi) unificación de la base de datos de los taxistas y sus vehículos que operan en Bogotá y creación del programa de fidelización.
3. *Fiscalías más cercanas a la comunidad.* En Santo Domingo, Paraguay y Buenos Aires, las fiscalías barriales, cerca de la demanda de los vecinos y con presencia física del Poder Judicial en cada comunidad, sirvieron como un canal apropiado para asegurar inmediatez y mayor transparencia en la investigación de casos penales, otorgándole un sentido de institucionalización a la participación ciudadana; enmarcándola, por consiguiente, en un claro punto de referencia legal y evitando el recurso de justicia por mano propia. En los casos mencionados, a partir de la presencia de fiscales barriales, también se reforzaron los lazos con las organizaciones locales de la sociedad civil, interesadas en impulsar políticas de seguridad ciudadana más eficaces.

*Acción social de incidencia para la prevención.* Viva Río (Río de Janeiro, Brasil) es, desde 1993, un referente de la sociedad civil por la seguridad ciudadana, propiciando activas campañas de incidencia y comunicación social alternativa. En 1995, la ONG promovió una manifestación de 400.000 participantes contra la ola de secuestros en la ciudad. En 1998, se puso en marcha el Servicio Civil Voluntario, como alternativa educativa para jóvenes que alcanzan los 18 años sin completar la escuela elemental y no son aceptados en el servicio militar. En el 2003, fue uno de los actores principales en la promoción del Estatuto del Desarme, promoviendo la destrucción pública de 114.000 armas. En el 2003, Viva Río contrató los servicios remunerados de 927 personas (el 65 % mujeres), y contó con la participación de 2.050 voluntarios que trabajaron en las campañas y proyectos. La gran mayoría son habitantes de las favelas.

- g. **La descentralización como democratización.** La promoción de instituciones que aseguren mayor inmediatez, responsabilización y contacto entre las autoridades y la población supone otra oportunidad interesante en el marco de las iniciativas formuladas (como, por ejemplo, las cabeceras municipales del Ministerio Público que están planteadas como prioridad en el Programa de Gobierno de las nuevas autoridades). Nuevamente, conviene tener en cuenta, en el marco de una estrategia de descentralización, que resultan imprescindibles reglas de juego claras, establecidas por

el Estado central, así como también aportes nacionales que signifiquen economías de escala y atención en necesidades presupuestarias imprescindibles, con la finalidad de que los gobiernos locales no terminen librados a su suerte en una tarea que los desborde. En recursos económicos y técnicos, hay una demanda emergente desde los gobiernos municipales que se conjuga con una creciente necesidad de diseñar respuestas, de desarrollar capacidades en ese nivel, y de promover coaliciones para la ejecución de estrategias de prevención del crimen y la violencia en el plano local-comunitario. La experiencia de Fondos Concursables (como en Chile y Uruguay, por ejemplo), a través de los cuales los gobiernos locales compiten para la obtención de recursos nacionales a ser aplicados en políticas de prevención, es un antecedente que podría contribuir a dicho objetivo, analizando detenidamente los factores que constituyeron sus debilidades y fortalezas (Béliz, 2007).

- h. Los jóvenes como gran prioridad de focalización.** La focalización territorial sobre zonas de alta conflictividad social y presencia del crimen organizado requiere un segundo enfoque complementario, que desarrolle políticas inclusivas sobre el universo de jóvenes en riesgo y más vulnerables a los fenómenos de la violencia. Una estrategia semejante demanda establecer un puente permanente de diálogo y articulación entre políticas de seguridad preventivas y políticas sociales intensivas. Guatemala ya cuenta con diversas iniciativas en este campo, que acaso convendría analizar en detalle para concentrar, potenciar y evaluar en sus mejores impactos. Por otro lado, la institución escolar ha sido en el caso de otros países (Brasil, por ejemplo, con su programa “Escuelas de Paz”) un eje articulador interesante a tener en cuenta como estrategia para la disminución de los índices de violencia en las comunidades (Unesco, 2001). La inclusión de la música y el deporte (Bandas Sinfónicas y Escuelas Populares del Deporte de Medellín, por ejemplo) también constituyen puntos de referencia. Nuevamente, no se trata de desarrollar estas posibles intervenciones de manera aislada, sino de concentrar una batería de programas que, teniendo en consideración las restricciones presupuestarias, estén focalizados sobre la población de jóvenes de mayor riesgo en los territorios más peligrosos. Del Diagnóstico realizado surgió asimismo la necesidad de promover y mejorar la cobertura de intervenciones en torno a factores de riesgo específicos, tales como el consumo de drogas ilícitas y la posesión de armas ilegales (campañas de desarme). Finalmente, la puesta en marcha de mecanismos de justicia penal juvenil – para el caso de los jóvenes en conflicto con la ley penal– constituye otro punto de ineludible atención, no solo para optimizar la eficacia de las iniciativas sino también para aplicar convenciones internacionales que tienden a garantizar el debido respeto a los derechos humanos en este colectivo social.
- i. Un nuevo impulso para la reforma policial.** Las depuraciones masivas y la separación del personal policial que cometió acciones irregulares, constituyen solo un primer paso –indispensable, por cierto– de la profesionalización policial más profunda, que requiere diseñar estructuras institucionales permanentes de monitoreo de la transparencia policial (con participación de la sociedad civil) y establecer adecuados incentivos, premios y castigos, así como acciones de significación estructural en el marco de la carrera policial. El desarrollo de habilidades investigativas propias de una policía científica constituye otro pilar insoslayable, al igual que el incremento del número de efectivos en función de las nuevas necesidades de intervención. La modernización de las rutinas administrativas, su mayor eficiencia, el más óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y tecnológicos, la transparencia de las compras policiales, la implementación de medidas que mejoren el bienestar de los cuerpos policiales y su familia, la coordinación de las labores con el Ejército Nacional (en un claro marco de respeto a los derechos

humanos), y el fortalecimiento de experiencias piloto, son todos puntos significativos de una agenda capaz de asumir un ímpetu refundacional para la PNC. El país cuenta con propuestas y consensos en la materia (como, por ejemplo, el Plan de Reestructuración de la Policía Nacional Civil, diseñado con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional). Con respecto a las iniciativas de una policía comunitaria y de proximidad, el mencionado propósito de fortalecer la Policía Turística –como punto neurálgico que contribuya a la competitividad del país en un sector clave generador de divisas–, puede constituir un primer punto de trabajo en esta dirección.

- j. El sistema penitenciario y una política criminal integral.** La profesionalización del servicio civil penitenciario, la consolidación de esfuerzos de formación y jerarquización de sus recursos humanos, la adecuada infraestructura de los establecimientos de detención, y el impulso a mecanismos de control externo sobre su estado y funcionamiento, requieren estar acompañados de un estudio permanente y un consenso nacional, en torno a una política criminal integral que mida las consecuencias generadas por las nuevas leyes aprobadas y establezca, de un modo realista, su posible implementación. Por otro lado, se debe considerar el hecho de que en el país hay un importante número de menores, adolescentes y adultos en conflicto con la justicia, de los cuales muy pocos se encuentran cumpliendo algún tipo de medida socioeducativa (internación, internación provisoria, libertad asistida o prestación de servicios a la comunidad). También se detecta un escaso esfuerzo público en rehabilitación y reinserción social de la población penitenciaria recluida y condenada. Nuevamente, aquí el desafío radica en establecer un puente estratégico entre la política de seguridad pública y una política social intensiva, capaz de generar programas focalizados de prevención terciaria.
- k. La necesidad de “victorias tempranas” que otorguen tiempo político a las reformas de mediano plazo.** Proponer una política integral de seguridad pública y ciudadana exige tener en cuenta, principalmente, las restricciones presupuestarias y la profunda complejidad del problema que hoy enfrenta el país. Resulta imprescindible diseñar una estrategia que focalice programas y áreas prioritarias de intervención, con la finalidad de estar en condiciones de construir “efectos demostración” de éxito, que luego puedan ser replicados en otras zonas del país. La política pública y la política de Estado que se establezca a nivel institucional debería tener un aterrizaje en la comunidad, a través de programas emblemáticos, que otorguen sentido y significado al nuevo enfoque en la materia. Un objetivo semejante resulta, asimismo, compatible con la estrategia de descentralización, empoderamiento de comunidades locales y articulación de las medidas de prevención y control anteriormente señaladas. Se debe responder aquí a las siguientes preguntas: ¿Qué programas (concretos, tangibles, visibles para la comunidad) podrían cambiar potencialmente la tendencia al crecimiento del crimen, la violencia y el temor en el país? ¿Cuáles programas se van a fortalecer para convertirse en un primer paso promisorio, a la espera de que maduren las políticas de mediano y largo plazo, que también resulta necesario implementar? Identificadas esas iniciativas, se debería realizar una cuidadosa elaboración de planes operativos para llevarlas a cabo, en tiempo y forma precisos.
- l. La disminución de los paisajes de temor.** Como ha surgido de los diagnósticos realizados en el país, no solo cuenta la generación objetiva de hechos delictivos, sino también su percepción subjetiva por parte de la comunidad (lo que científicamente se denomina ‘victimización vicaria’). En dicho fenómeno, influyen situaciones de entorno arquitectónico y urbanístico (paisaje físico) como también el rol de los medios masivos de comunicación (paisaje virtual). Hacia ambos

terrenos deberían dirigirse las políticas públicas. En el primer caso, tal como lo menciona Rau (2005), promoviendo una estrecha relación entre las decisiones de inversión en infraestructura física y el diseño urbanístico que las acompañe, a través de estrategias de prevención situacional que tienen antecedentes relevantes a nivel internacional (mediante el *Crime Prevention Through Environmental Design*, que promueve interesantes acciones de planeamiento participativo y ofrece herramientas muy prácticas para favorecer la inclusión social en el entorno urbano). En el segundo caso, el establecimiento de una agenda de diálogo con los medios de comunicación requiere establecer puntos de convergencia (por cierto, no siempre de fácil identificación), así como también una adecuada política de comunicación de las acciones prioritarias del Gobierno. En este último caso, con sus dificultades y con sus logros relativos, también podrían tomarse como antecedentes experiencias similares que se han dado en Chile (Fundación Paz Ciudadana), en Bogotá (Bogotá Cómo Vamos), en Cali (Cali Cómo Vamos) y en Medellín (Medellín Cómo Vamos), que conjugaron la investigación científica y académica en temas de seguridad, a través del compromiso de medios de comunicación, la sensibilización de periodistas y del público en general, la participación comunitaria y el monitoreo de la acción gubernamental.

- m. La pertinencia de “blindar” los presupuestos de seguridad pública y ciudadana.** El gasto público en el área es bajo e insuficiente. Mayor cantidad y mejor calidad en la ejecución de los presupuestos van de la mano. Si bien la trayectoria y el porcentaje de recursos asignados reflejan un nivel de prioridad y preocupación importante, las inversiones se han orientado al equipamiento y el policiamiento. En este contexto, las tareas de prevención social y comunitaria no parecen ser centrales ni estar suficientemente valoradas, lo cual urge superar a fin de constituir una real política de seguridad pública y ciudadana. A lo ya señalado con respecto al rol de los Fondos Concursables como mecanismo de ejecución descentralizada y generación de incentivos para incrementar la productividad de ciertos recursos (ver punto g.), convendría añadir la importancia de transparentar, institucionalizar y volver eficientes los mecanismos de administración de los montos presupuestarios, (las Corporaciones de Seguridad de Quito y Guayaquil constituyen experiencias a tener en cuenta en este sentido, como también los Fondos de Asignación específica que en materia de seguridad existen en Brasil, México y Colombia, y el Programa de Transparencia de Compras Policiales que se puso a prueba en Argentina). Se trata de otorgarles sostenibilidad a las políticas integrales y explicitar ante los contribuyentes mecanismos precisos de afectación de los recursos.

### Recuadro 4.3

#### ***Una experiencia de fondos concursables***

*¿Cómo lograr que los presupuestos de seguridad ciudadana no se decidan solo a nivel burocrático y central y que, por el contrario, signifiquen un incentivo para que las comunidades locales y la sociedad civil participen en su asignación? A través del Programa Comuna Segura del Ministerio del Interior de Chile, se puso en marcha la experiencia en 2001, llegando a abarcar 56 comunas tres años después. El Programa creó tres criterios para asignar presupuesto y responsabilidades: i) el fondo de apoyo a la gestión municipal transfirió el 30% de los recursos directamente a los municipios; ii) el fondo concursable de proyectos comunitarios estuvo abierto para que las organizaciones de la sociedad civil compitieran entre sí y postulasen a los proyectos por ellas mismas elaborados en tres ámbitos: prevención situacional, prevención psicosocial y promoción de seguridad, para fortalecer redes sociales, fomentar el acceso a la información y fortalecer la toma de decisiones comunitarias; finalmente, iii) el fondo de incentivo a la*



*gestión local, equivalente al 10% de los recursos destinados a las comunas, que se orientó a financiar proyectos presentados por municipios o grupos de municipios que demostraran una buena gestión en seguridad ciudadana.*

*El programa promovió la designación, por concurso público, del secretario técnico de seguridad ciudadana a nivel de los gobiernos locales, encargado prioritariamente de orientar la relación Nación-Comunas, creándose además el Consejo de Seguridad Ciudadana a nivel municipal, conformado en un 70% por representantes de los vecinos y un 30% por autoridades (alcalde, concejales, prefecto de Carabineros; prefecto de la Policía de Investigaciones, representante fiscal del Ministerio Público, representante del Programa Previene –responsabilidad del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes–; un representante de organizaciones comunitarias juveniles elegido por sus pares; un representante de directivos de establecimientos de educación secundaria elegido por sus pares; representantes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos; un representante de los Comités Vecinales de SC, elegido por sus pares; un representante de la Cámara de Comercio e Industrias; un representante de la Cámara de Comercio Detallista; un representante de los Centros de Padres y Apoderados de los establecimientos educacionales; un representante de organizaciones comunitarias de mujeres; un director de establecimiento educacional público de la comuna, elegido por sus pares; y un director de establecimiento de salud público de la comuna, elegido por sus pares).*

*Las evaluaciones independientes del Programa Comuna Segura para el período 2001-2004 arrojaron conclusiones positivas, valorándose la utilidad de la iniciativa para la lucha contra la delincuencia y el modelo de trabajo, advirtiéndose asimismo sobre la necesidad de evitar que, a causa de la competencia por los recursos, sean siempre los mismos quienes reciben fondos y que los Consejeros capturen la asistencia, con la presentación de sus propias propuestas de proyectos.*

- n. Principios rectores, a modo de conclusión. Considerando,** todo lo anterior y valorando, especialmente, la oportunidad que la puesta en marcha de nuevas autoridades significa para la construcción y el consenso de políticas públicas de calidad en Guatemala, una síntesis conceptual de las recomendaciones formuladas podría consistir en los siguientes diez puntos: i) liderazgo del máximo nivel para coordinar políticas y medir resultados; ii) reglas de juego claras para cada actor del sistema, a través de una contractualización de las acciones; iii) identificación de programas emblemáticos que luchen, en el corto plazo, contra la creencia de que la violencia es invencible; iv) presupuestos transparentes, administrados con una visión plurianual, participativa e innovadora; v) gobiernos locales empoderados, compitiendo por recursos y fomentando iniciativas comunitarias de prevención; vi) medidas de control y prevención de la violencia lanzadas simultáneamente, en territorios focalizados, con instancias de medición de impacto de las intervenciones; vii) identificación de jóvenes en riesgo como sectores principales de puente entre las políticas sociales y las políticas de seguridad; ix) información e inteligencia –antes que fuerza– compartidas entre instituciones clave, para construir una cadena de valor que supere a la criminalidad organizada; x) participación comunitaria con base en instituciones claras e incentivos, y con pleno respeto a la legalidad y los derechos humanos.

Anexo 1 - Matriz de análisis: comparación de objetivos y acciones contempladas en el Plan de la Esperanza, Acciones de los primeros 100 días de Gobierno, prioridades del diagnóstico actual 2008

Campo	“Política de seguridad y Estado de Derecho”		Acciones en los primeros 100 días	Prioridades Diagnóstico diciembre 2007
	Objetivo	Objetivos específicos		
<b>Institucionalidad</b>	1. Fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana.	1. Fortalecer el poder civil como lineamiento estratégico.		9 y 10
		2. Fortalecer la PNC.	1. Policía: iniciar la depuración de la PNC. 2. Policía: preparar y presentar iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la PNC, con cambios, entre otros, de elección popular de los jefes municipales y departamentales, oficialidad, perfiles y reclutamiento, etc.	
<b>Gestión de información</b>	2. Recabar la información confiable de las acciones delictivas y de sus actores para prevenir y eliminar el delito en las comunidades, así como estabilizar la crisis de accionar de las maras.	3. Profesionalizar la Dirección de Inteligencia Civil.	3. Seguridad pública: fortalecer la Dirección de Inteligencia Civil para proveer información y contrarrestar el crimen en todas sus manifestaciones (robo de vehículos, secuestros, narcotráfico, robo de niños, maras, femicidios, asalto a buses, tráfico de influencias, etc.) y lograr efectividad en las acciones que se adoptan.	12,13 y 14
		4. Procurar la infraestructura necesaria para garantizar la seguridad y protección de las personas que informan.		11
		5. Crear fuerzas especiales de seguridad civil para combatir especialmente a las maras e impedir el aumento de la criminalidad, producto de sus acciones.		

<b>Promoción de los derechos humanos</b>	3. Procurar la observancia y cumplimiento de las convenciones internacionales firmadas y ratificadas por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos.	6. Atender las resoluciones del Procurador de los derechos humanos en cuanto a señalamientos de violación a los mismos.		
		7. Sistematizar y atender las denuncias de la sociedad en materia de violación a los derechos humanos, para corregir las actuaciones individuales e institucionales.		
<b>Estado de Derecho y no discriminación</b>	4. Garantizar el estricto cumplimiento de la ley en cuanto al debido proceso y acceso a la justicia pronta y cumplida, tomando en cuenta las demandas de la sociedad en ese sentido y con apego a la realidad nacional multiétnica, multilingüe y pluricultural.	8. Apoyo al Ministerio Público.	4. Fortalecimiento de la justicia: apoyar económicamente al MP y realizar un análisis conjunto del destino de tales recursos (incremento de investigadores y cobertura nacional como parte del proceso).	19 y 20
		9. Fortalecimiento institucional de la Defensa Pública Penal.		
<b>Combate a la corrupción</b>	5. Promover una política de combate real a la corrupción, proporcionando a la población los mecanismos seguros de confidencialidad para la denuncia de los hechos.	10. Implementar programas permanentes de atención de denuncias de actos de corrupción.	5. Implementar el programa permanente de atención de denuncias y recepción de información de actos de corrupción, para su investigación y presentación de denuncias al MP.	
		11. Crear una oficina permanente de atención de denuncias de organizaciones civiles y habitantes.		
<b>Reforma al sistema penitenciario</b>	6. Implementar acciones para reformar el sistema penitenciario, que permitan impulsar programas para la readaptación y reeducación de los reos en función de una habitabilidad digna en los centros de detención.	12. Reformar la legislación vigente sobre el sistema penitenciario para adecuarla al cumplimiento del objetivo específico señalado.		22
		13. Implementar un programa permanente de evaluación y control de los centros de reclusión.		22 y 25

		14. Establecer procesos de coordinación permanente entre la Dirección del Sistema Penitenciario y el Organismo Judicial.		24
<b>Coordinación interinstitucional</b>	7. Fortalecer, en coordinación con el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), el programa de la Policía de Turismo para una real protección a los turistas.	15. Establecer procesos de coordinación permanente entre la PNC y el Instituto Guatemalteco de Turismo para garantizar la seguridad de los turistas y sus bienes mientras transitan por el territorio nacional.		24 y 26
<b>Prevención de la violencia en grupos vulnerables</b>	8. Garantizar el respeto a la vida a través de programas de prevención de la violencia contra los sectores vulnerables, como las mujeres, los niños y las personas de la tercera edad.	16. Establecer una oficina permanente de atención de denuncias y coordinación de acciones preventivas para evitar la violencia.		1, 2, 3 y 4
<b>Rol del Ejército en la sociedad democrática</b>	9. Velar y garantizar el cumplimiento del papel del Ejército en una sociedad democrática, conforme lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz.	17. Fortalecer las capacidades del Ejército a fin de que le permitan cumplir las funciones de defensa constitucionalmente asignadas.		9 y 10
		18. Subordinar las Fuerzas Armadas al Poder Civil políticamente representado, así como concentrar sus funciones en la defensa exterior y ayuda humanitaria.		
<b>Reestructuración ministerial</b>	10. Proponer la reconversión del MINGOB a Ministerio del Interior.	19. Analizar, justificar y consensuar una propuesta de ley para crear el Ministerio del Interior.		24, 25 y 26
<b>Promoción de la relación policía-comunidad</b>	11. Implementar el proceso de elección popular de los Jefes de la PNC en cada cabecera municipal.	20. Definir los mecanismos de la elección de los jefes de la PNC en las cabeceras municipales.	6. Policía: preparar y presentar una iniciativa para una reforma de la Ley Orgánica de la PNC, con cambios, entre otros, de elección popular de los	5 y 18

(participación social)		21.Fortalecer el poder local a través de la elección y control subsiguiente del desempeño de la autoridad policíaca.	jefes municipales y departamentales, oficialidad, perfiles y reclutamiento, etc.	5 y 18
Desarrollo de oportunidades para adolescentes y jóvenes en riesgo	12.Coordinar con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, para ofrecer oportunidades a los jóvenes de desarrollarse y ser útiles a su comunidad.	22.Diseñar programas de estudio reales que respondan a las necesidades y deficiencias educativas de la sociedad guatemalteca para formar, incentivar y garantizar la inserción de la juventud a la actividad laboral, en forma global.		3, 24, 25 y 26
Prevención en comunidades	13.Implementar programas de organización social que permitan obtener información confiable y permanente de las acciones delictivas, así como de sus actores, a fin de prevenir y eliminar el delito en todas sus manifestaciones.	23.Organizar a las comunidades para que presenten información confiable de los actores del delito y las posibles amenazas.	7. Organización Comunitaria: organizar a las comunidades (colonias, municipios, aldeas y caceríos) para la autodefensa civil y la generación de información, con el apoyo del Ministerio de Gobernación.	5, 24, 25 y 26
		24.Fortalecer unidades de inteligencia civil para captar, analizar, conservar y evitar la fuga de información.	ídem 1	12,13 y 14
Creación de mecanismos, sistema y promoción de la participación ciudadana	14.Conformar un sistema de seguridad comunitaria, a nivel nacional, con participación de todos.	25.Implementar procesos de organización social en todas las comunidades, que respondan a una efectiva protección de los vecinos y sus bienes.	ídem 7	5
Seguridad pública	15.		8. Seguridad pública: tomar el control de las principales zonas rojas identificadas en el país y brindar seguridad permanente a dichas zonas (combate y control de maras).	6, 7 y 8
Seguridad pública	16.		9. Seguridad pública: planificación estratégica de las fuerzas de seguridad y adopción de acciones tendientes a retomar el control territorial de los	8, 13 y 14

			corredores de droga, armas y de los indocumentados.	
<b>Policía</b>			<b>10.</b> Policía: preparar el plan de reconstrucción de centros policíacos en todos los municipios del país, bajo un estándar predeterminado.	17
<b>Promoción de la justicia</b>			<b>11.</b> Apoyar económicamente al Organismo Judicial adicional al aporte constitucional y realizar un análisis conjunto del destino de tales recursos (ampliar cobertura a municipios y capacitación de jueces y oficiales).	19
<b>Combate a la corrupción y la impunidad</b>			<b>12.</b> Combate a la corrupción: revisar e implementar el código de ética de la administración pública para su efectiva aplicación.	21

## Referencias bibliográficas

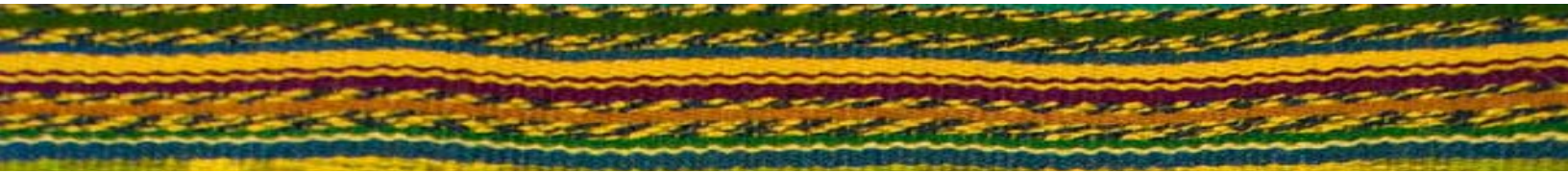
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2000. “La cultura democrática de los guatemaltecos. Cuarto estudio 1999”. Development Associates, Inc. University of Pittsburg. Guatemala.
- Azpuru, D. 2007. “Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006, VII Estudio de Cultura Democrática de los guatemaltecos”. Proyecto de opinión pública de América Latina (LAPOP), Programa de Democracia y Gobierno de USAID. Guatemala.
- Béliz, G. 2007. “Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana”. In *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beltrán, A. y Freeman, L. 2007. “Ocultas a plena vista: violencia contra la mujer en México y Guatemala”. Un informe especial de WOLA.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. “Informe Diagnóstico de seguridad pública y ciudadana en Guatemala 2004-2007”, realizado por el consultor Patricio Tudela. Washington, DC.
- Blanco, J. y Vargas, G. 2005. “Políticas de participación en materia de seguridad ciudadana”. Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Centro de Estudios para la Justicia (CEJA). “Reporte de la Justicia”. Tercera edición (2006-2007).
- Centro de Estudios de Guatemala (CEG). 2006a. “Sistema penitenciario: el reto de la rehabilitación”. Informe especial.
- \_\_\_\_\_ 2006b. “La violencia en Guatemala y la responsabilidad del Estado”. Informe especial. <http://ceg.org.gt>
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).  
\_\_\_\_\_. 2002. “Estudios sobre la magnitud y el costo de la violencia”. Carta Económica N.º 230. Guatemala.
- Coordinadora Juventud por Guatemala. 2007. “Agenda nacional de la juventud. Propuestas de políticas y programas para la adolescencia y juventud guatemalteca”.
- Consortio por los Niños de la Calle, Conacmi, PNC. 2006. “Documento de lecciones aprendidas del proyecto Sensibilización y capacitación en “Derechos del niño y protección del niño en situación de vulnerabilidad”. (Fortalecimiento al accionar policial, en el marco de la protección integral de la niñez y la adolescencia). Financiado con el apoyo del Fondo global de oportunidades del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido. Guatemala.
- Consultores para el Desarrollo (CD). 2003. Evaluación del programa Barrio Seguro. Santiago de Chile. Observatorio BID de Seguridad y Convivencia Ciudadana. [www.iadb.org/seguridad/](http://www.iadb.org/seguridad/)

- Dammert, L. 2005. “El Gobierno de la Seguridad. ¿De qué participación hablamos?” *Gobernabilidad y Seguridad Sostenible*. Barcelona.
- De León-Escribano, C. R. 2006. “Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post conflicto”. Guatemala: Iepadez-Redcepaz.
- Diez, A. y Herrera, K. “Violencia contra las mujeres. Tratamiento por parte de la justicia penal de Guatemala. Informe del proyecto “Género y reformas a la justicia procesal penal”. 2004. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).
- FLACSO Guatemala. “Informe Nacional Guatemala”. Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe 2006. Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2002a. “El sistema de seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma. Proyecto Hacia una política de seguridad para la democracia”. Grupo de Trabajo N° 4. Documento N.º 6, 2002, Guatemala.
- \_\_\_\_\_ 2002b. “Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación”. Proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”. Subgrupo de Trabajo N.º 4, Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. 2007. “Estado de cumplimiento de los Compromisos asumidos en la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe”. Informe para la X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y El Caribe. Quito, Ecuador.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). 2007. “El presupuesto 2008 de Guatemala: Implicaciones de los programas de gobierno de los partidos políticos”. Guatemala.
- Latinobarómetro. 2007. Corporación Latinobarómetro: Santiago de Chile. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Llorente, M. V. y Rivas, A. 2004. “La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana”. Departamento Desarrollo Sostenible. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, C. 2003. “Violencia colectiva en Guatemala: una aproximación teórica al problema de los linchamientos”. Guatemala.
- Ministerio Público de Guatemala. “Memoria de Labores del Ministerio Público 2006, 2005 y 2004”.
- OECD. Development Assistance Committee. 2007. *Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*. Paris: OECD.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2007. Informe Mundial sobre las Drogas. Viena, Austria. Naciones Unidas.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Guatemala. 2007a. “Informe Estadístico de la violencia en Guatemala”.
- \_\_\_\_\_ 2007b. “Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido”.



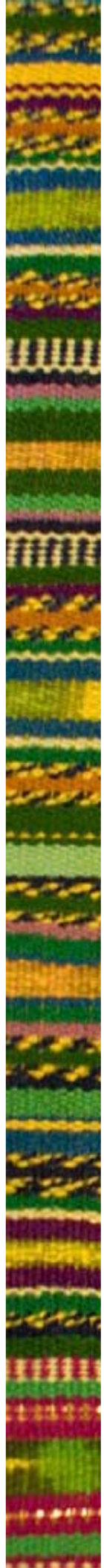
- \_\_\_\_\_ 2006. “El costo económico de la violencia en Guatemala”.
- \_\_\_\_\_ 2005. “Informe Nacional de Desarrollo Humano”. Guatemala.
- \_\_\_\_\_ 2004. “Seguridad y sistema de administración de justicia”. Productos generados por los grupos de trabajo. Hacia una política de seguridad ciudadana (POLSEC). Guatemala.
- Raczynski, D. y Serrano, C. 2003. Programas de Superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile”. Seminario “Capital social y programas de Superación de la pobreza: lineamientos para la acción”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rau, M. 2005. “Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica: un llamado de acción ambiental comunitaria”. In *Ciudad y seguridad en América Latina*. Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, editores. Santiago de Chile: FLACSO.
- Stark, C. 2007. “Bases para el mejoramiento del modelo de gestión y coordinación de la reforma del sector Justicia. Informe Final”. Ministerio de Finanzas. Cooperación Técnica BID/ATN/SF-9028-GU.
- Unesco. 2001. “Schools for Peace”. Publicación conjunta entre el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y la Universidad de Río de Janeiro.
- Vásquez, S. 2007. “Diseño de planes de prevención del delito a nivel local: experiencia de Guatemala”. Tercer seminario internacional de capacitación en prevención comunitaria del delito para profesionales jóvenes de América Latina.
- USAID. 2007. “Planes de prevención del delito”. Guatemala.
- VAC-MINGOB. 2007. Dirección General de Prevención Comunitaria del Delito. “Informe General Consolidado. Encuesta de victimización en 47 puntos muestrales en la República de Guatemala”. Viceministerio de Apoyo Comunitario.

# Parte II



Las restricciones detrás de las  
restricciones al crecimiento

## 5. Alternativas para modernizar el sistema tributario



## 5.1 Introducción

En el capítulo 1, se destacó la importancia de la inversión en capital humano para que Guatemala logre niveles sostenidos de alto ingreso. Sin embargo, también se mencionó que dicha inversión ha sido baja. Una de las principales razones detrás de este bajo gasto en áreas sociales es la falta de recursos.

En este sentido, en el año 1996, en el marco de los Acuerdos de Paz, Guatemala reconoció la necesidad de elevar la presión tributaria y decidió llevarla a un nivel 50% superior al de 1995. Pese a este diagnóstico y al esfuerzo efectivamente realizado en la última década, que llevó la presión tributaria (neta) de 8,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1995 a 11,8% en 2006, Guatemala aún no cumple esta meta que, considerando las nuevas Cuentas Nacionales<sup>1</sup>, se ubica en 13,2% del PIB. Más aún, el país presenta el nivel de ingresos tributarios más bajo de Centroamérica y de los más bajos de América Latina. Por esta razón de suficiencia, pero también por razones de equidad y problemas de diseño, es necesaria una modernización del sistema tributario guatemalteco. El presente capítulo desarrolla estas razones y plantea algunas alternativas de reforma.

Se argumenta a favor de un aumento de la recaudación a través de los pilares del sistema –el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el sistema de imposición a la renta–, en lugar de incorporar impuestos fáciles de recaudar pero distorsivos. En particular, se considera que hay margen para aumentar la recaudación del IVA a través de un incremento de su tasa, una de las más bajas de América Latina.

Respecto al sistema de imposición a la renta, se propone su modernización, concibiéndolo como una estructura única, que debe gravar todas las rentas sin generar oportunidades de arbitraje. En particular, se plantea simplificar la estructura innecesariamente compleja del impuesto a la renta personal y, sobre todo, otorgarle el papel redistributivo que actualmente no cumple por su muy baja recaudación, para lo cual es crucial derogar el crédito de IVA actualmente vigente. Adicionalmente, se propone un régimen único en la tributación de la renta empresarial y, finalmente, la propuesta se completa con el planteo de gravar las rentas del exterior con un criterio pragmático de renta mundial, que exonere la repatriación de las rentas de capital activas y grave las rentas pasivas de capital a la misma tasa que grava el ahorro interno.

## 5.2 Contexto macro-fiscal de la reforma tributaria

Al menos tres razones motivan una reforma del sistema tributario guatemalteco: razones de suficiencia, equidad y corrección de problemas de diseño. A continuación, se desarrollan brevemente estos tres puntos.

### 5.2.1 Suficiencia

La presión tributaria de Guatemala (11,2% y 11,8% del PIB en 2005 y 2006, respectivamente)<sup>2</sup> es la más baja entre los países de Centroamérica (Cuadro 5.1) y una de las más bajas de América Latina. En efecto, en 2005 solo tuvieron ingresos tributarios inferiores Panamá (8,9% del PIB, pero con ingresos no tributarios de 5,6% del PIB); Haití (9,7%, con el PIB per cápita más bajo de América Latina, US\$ 454 en 2005), y Ecuador (10,3%, pero ingresos del petróleo de 8% del PIB en 2006).

---

Este capítulo fue realizado por Alberto Barreix y Jerónimo Roca resumiendo las principales conclusiones de trabajos realizados por J. Barrientos, M. Cabrera, S. Díaz de Saralde y C. Garcimartín, M. Jorrat, D. Sureda y E. Weimann. Ernesto Stein colaboró con el recuadro sobre la economía política de la reforma.

<sup>1</sup> Año base 2001.

<sup>2</sup> Recaudación neta.

En el Cuadro 5.1 asoman dos de las varias razones que explican este resultado: un PIB per cápita muy bajo (el tercero más bajo en la Región, luego de Honduras y Nicaragua) y una muy alta informalidad (la segunda en la Región, luego de Panamá).

**Cuadro 5.1**  
**Ingresos tributarios 2005**

	Ingresos tributarios % PIB (*)	PIB per cápita en PPP 2006 (US\$ corr.)	Economía informal 2003 - % PIB
<b>Guatemala</b>	<b>11,2</b>	<b>4.801,6</b>	<b>52,4</b>
Costa Rica	14,1	11.160,4	27,8
El Salvador	12,6	5.525,0	48,3
Honduras	16,9	3.667,9	51,6
Nicaragua	16,6	4.094,3	48,2
Panamá	8,9	8.369,4	65,3
República Dominicana	16,7	8.813,4	34,1
<b>Centroamérica</b>	<b>13,9</b>	<b>6.633,1</b>	<b>46,8</b>
<b>Mercosur</b>	<b>21,0</b>	<b>10.338,5</b>	<b>38,6</b>
<b>Chile</b>	<b>18,2</b>	<b>12.655,3</b>	<b>20,9</b>
<b>México</b>	<b>9,7</b>	<b>11.531,6</b>	<b>33,2</b>
<b>Comunidad Andina</b>	<b>15,8</b>	<b>5.765,1</b>	<b>46,3</b>

(\*) Netos

Fuente: Elaboración propia con base en ILPES (2007), Banco Mundial (2007) y Schneider (2006).

Varios estudios coinciden en que la recaudación real está por debajo de la recaudación potencial en Guatemala. Por ejemplo, Piancastelli (2001) estimó que esta última es de 14,3% del PIB; el Banco Mundial (2005) estimó una brecha de más de nueve puntos entre la recaudación potencial y la real; Alm y Martínez Vázquez (2007) sitúan la recaudación potencial de Guatemala en 13,4%; y el Icefi estima que es 15% del PIB.<sup>3</sup>

**Cuadro 5.2**  
**Convergencia en tributación**

	Ingresos tributarios (IT) - % del PIB		Ratio IT Guatemala / IT i	
	95/96	05/06	95/96	05/06
<b>Guatemala</b>	<b>9.3</b>	<b>11.5</b>		
Mercosur	17.8	22.5	0.52	0.51
Comunidad Andina	9.9	16.3	0.95	0.70
Centroamérica + Rep. Dominicana	11.7	13.8	0.80	0.84
Chile	17.4	18.3	0.54	0.63
México	9.1	9.7	1.03	1.19

Fuente: Elaboración propia con base en datos ILPES y página web del Ministerio de Finanzas.

No obstante esto, debe advertirse que el país ha realizado un esfuerzo por aumentar su presión tributaria. En efecto, el total de ingresos tributarios netos aumentó aproximadamente tres puntos del producto entre 1995 y 2006, al pasar de 8,9% a 11,8% del PIB entre dichos años. Como muestra el Cuadro 5.2, los ratios

<sup>3</sup> Piancastelli (2001) considera una muestra de 75 países, el período 1985-1995 y los ingresos del Gobierno Central; las estimaciones de Alm y Martínez-Vázquez (2007) consideran los ingresos tributarios del período 2000-2004.

ingresos tributarios de Guatemala sobre ingresos tributarios de Centroamérica, Chile y México son mayores en 2005-2006 respecto a 1995-1996. En cuanto al Mercosur, el ratio se ha mantenido prácticamente igual. Por el contrario, en relación con la Comunidad Andina (CAN), los ratios fueron mayores al inicio del período. Puede afirmarse, entonces, que Guatemala ha “convergiendo en tributación” (o al menos no ha divergido) respecto a la mayoría de los países de la Región, con la excepción de la CAN (cuya recaudación creció 6.5 puntos del PIB entre los bienios 1995-1996 y 2005-2006).

Interesa destacar que, tal cual muestra el Cuadro 5.3, esta “convergencia en tributación” con Centroamérica, Chile y México se ha verificado pese a que en estos casos Guatemala ha divergido en crecimiento. En efecto, la brecha entre los PIB per cápita de Guatemala y el promedio de Centroamérica ha aumentado casi un 85%: de US\$ 700 en 1994-1995, pasó a ser de casi US\$ 1.300 en 2005-2006 (en US\$ constantes de 2000). Por su parte, la brecha con Chile ha aumentado casi un 60% (de US\$ 3.965 a US\$ 6.340) y la brecha con México, un 28% (de US\$ 4.272 a US\$ 5.485).

**Cuadro 5.3**  
**Divergencia en crecimiento**

	PIB pc en PPP - US\$ 2000		Brecha Guatemala vs resto - US\$ 2000		Ratio PIB Guatemala / PIB i	
	94/95	04/05	94/95	04/05	94/95	04/05
<b>Guatemala</b>	<b>3,688</b>	<b>4,049</b>				
Mercosur	7,826	8,267	4,138	4,218	0.47	0.49
CAN	4,427	4,742	739	693	0.83	0.85
Centroamérica + Rep. Dominicana	4,388	5,345	700	1,296	0.84	0.76
Chile	7,653	10,389	3,965	6,340	0.48	0.39
México	7,960	9,534	4,272	5,485	0.46	0.42

Fuente: Elaboración propia con base en WDI Banco Mundial.

En líneas generales, puede afirmarse que este esfuerzo recaudador de Guatemala se ha orientado correctamente a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: IVA e Impuesto a la Renta.<sup>4</sup> En efecto, la recaudación de ambos impuestos prácticamente se duplicó en términos del PIB entre 1995 y 2006. La recaudación (bruta) del IVA ha crecido 2,9 puntos del PIB entre dichos años (ver Cuadro 5.4), pasando de 3,2% a 6%; y la del impuesto a la renta (empresas y personas) se ha incrementado un punto y medio del producto, pasando de 1,8% a 3,3%.

Por su parte, la recaudación de los impuestos selectivos ha permanecido estancada y la de aranceles se ha reducido a la mitad, de 2,1% a 1,1% del PIB, siguiendo el camino habitual en los procesos de apertura e integración. El país aún enfrentará una pérdida adicional de recaudación arancelaria producto de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, estimada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en 0,05% del PIB en 2007 y en 2008.

Más abajo, luego de analizar detenidamente el sistema tributario, se plantearán posibles reformas al mismo. No obstante, se considera oportuno adelantar que el necesario aumento de la recaudación tributaria debería recaer sobre los pilares del sistema, es decir, sobre el IVA y, en particular, sobre el sistema de imposición a la renta. El IVA generalizado de Guatemala admite aumentos de la tasa, que es la más baja de Centroamérica y una de las más bajas de América Latina. Por su parte, en el sistema de imposición a la renta deben corregirse los problemas de diseño, de modo que recaude eficientemente cuando el ingreso per

<sup>4</sup> Barreix y Roca (2007) definen como pilar tributario aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base imponible amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad.

cápita del país responda. Es relevante que los futuros aumentos de recaudación no sean vía impuestos ocultos, por los que se paga un menor costo político pero que introducen distorsiones económicas indeseables.

**Cuadro 5.4**  
**Ingresos tributarios – años seleccionados – % del PIB**

DESCRIPCIÓN	1995	2000	2005	2006
<b>TOTAL ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>	<b>8.75</b>	<b>10.80</b>	<b>11.51</b>	<b>12.06</b>
<b>DIRECTOS</b>	<b>1.81</b>	<b>2.47</b>	<b>2.91</b>	<b>3.32</b>
Sobre la renta	1.77	1.49	2.10	2.36
Sobre el patrimonio	0.05	0.01	0.00	0.00
IEMA	0.00	0.96	0.01	0.01
IETAAP	0.00	0.00	0.79	0.95
<b>INDIRECTOS</b>	<b>6.93</b>	<b>8.33</b>	<b>8.60</b>	<b>8.74</b>
IVA importaciones	1.76	3.12	3.82	3.88
Derechos arancelarios	2.07	1.35	1.78	1.13
IVA sobre ventas	1.40	2.17	2.04	2.17
Sobre bebidas	0.18	0.15	0.18	0.17
Sobre tabacos	0.19	0.15	0.15	0.14
Petróleo y derivados	0.78	1.04	0.23	0.84
Timbres	0.25	0.14	0.15	0.17
Circulación de vehículos	0.17	0.14	0.15	0.14
Sobre cemento	0.00	0.00	0.04	0.05
Otros	0.14	0.07	0.05	0.05
<b>TOTAL OTRAS INSTITUCIONES</b>	<b>0.06</b>	<b>0.50</b>	<b>0.54</b>	<b>0.54</b>
Regalías e hidrocarburos compartibles	0.01	0.29	0.28	0.29
Salida del país	0.01	0.10	0.09	0.09
IUSI	0.04	0.11	0.16	0.16
<b>TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>8.80</b>	<b>11.30</b>	<b>12.05</b>	<b>12.60</b>

Nota: Recaudación bruta.

Fuente: SAT, 2007.

Pese a este aumento de la recaudación, y volviendo al problema de la suficiencia planteado inicialmente, el bajo nivel de la presión tributaria determina también un bajo nivel de “ingreso fiscal disponible”, definido como el porcentaje de la recaudación excedente luego del pago de los gastos comprometidos, es decir, los intereses de la deuda pública y las pensiones y demás prestaciones del sistema público de Seguridad Social. En 2005, después del pago de intereses (1,4% del PIB) y de las prestaciones de la Seguridad Social (0,8% del PIB), al Estado guatemalteco le quedó un 9,8% del PIB para enfrentar el resto de los gastos. Considerando adicionalmente que 3,3% del PIB se destinó al pago de salarios de los funcionarios públicos, que podría considerarse igualmente un gasto comprometido, el margen de maniobra para enfrentar el resto de los gastos –básicamente infraestructura y gasto público social– fue de tan solo 6,5% del PIB, un nivel claramente insuficiente, de los más bajos de Centroamérica que es, a su vez, la Región con menor promedio de “ingreso fiscal disponible” en América Latina.

Este bajo nivel de “ingreso fiscal disponible”, que tiene como principal causa la baja presión tributaria, determina que no haya recursos suficientes para atender, a la vez, las dos grandes necesidades del país: el gasto público social y la inversión pública en infraestructura. Como muestra el Cuadro 5.5, el gasto público social (7,2% del PIB en 2005) sí ha sido contemplado, percibiéndose un incremento de tres puntos del producto entre 1995 y 2006, el cual ha absorbido todo el aumento de la recaudación tributaria. En cambio, la inversión pública en infraestructura<sup>5</sup> ha debido ser postergada, permaneciendo prácticamente congelada desde 1995 a un magro nivel de 1,5% del PIB.

<sup>5</sup> Como proxy de la misma se considera la inversión real directa.

En el mismo sentido, la baja presión tributaria está en el origen de los déficits fiscales recurrentes que presenta el país. En efecto, desde 1990 hasta el presente, todos los años han cerrado con déficit fiscal, a excepción del equilibrio obtenido en 1996.

**Cuadro 5.5**  
**Gasto público social – años seleccionados – % del PIB**

	1995	2000	2005
<b>Gasto público total</b>	<b>10.3</b>	<b>14.3</b>	<b>13.7</b>
<b>Gasto público social</b>	<b>4.3</b>	<b>6.4</b>	<b>7.2</b>
Educación	1.7	2.5	2.7
Salud	0.9	1.2	1.2
Vivienda y servicios comunitarios	0.9	1.4	2.1
Actividades recreativas, culturales y religiosas	0.1	0.2	0.2
Protección social	0.8	1.1	1.1

Fuente: Ministerio de Finanzas.

### 5.2.2 Equidad

De acuerdo con Cabrera (2007), el 10% más rico de la población de Guatemala percibe casi el 50% del ingreso antes de la política fiscal (49,3%), es decir, 5,5 veces lo que percibe el 40% más pobre (9%). Más de la mitad de la población (51%) vive bajo la línea de pobreza y un 15% vive bajo la línea de indigencia. Más aún, el 60% de los niños (menores de 14 años) son pobres y el 40,3% vive bajo la línea de indigencia.<sup>6</sup> Existe consenso respecto a que la mejor herramienta para la redistribución del ingreso es el gasto público social. No obstante, en el caso de Guatemala deben tenerse presentes los siguientes puntos:

- i) Como se vio, el bajo nivel del “ingreso fiscal disponible” deja un margen muy exiguo para atender, a la vez, el gasto público social y la inversión en infraestructura.
- ii) La rigidez en el uso de la recaudación dificulta su asignación flexible (ver Icefi, 2007).
- iii) Los principales rubros del gasto público social en Guatemala –educación, salud y nutrición infantil– se distribuyen, según Weymann (2007), en forma casi neutral. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro 5.6, cada uno de los quintiles recibe aproximadamente el 20% del gasto público social analizado. Por tanto, aunque resulta progresivo, este no tiene un marcado sesgo pro-pobre que implicaría una mayor capacidad redistributiva.

**Cuadro 5.6**  
**Distribución del gasto público social**  
**(Quintiles de individuos ordenados según su ingreso per cápita)**

	Educación	Salud	Nutrición infantil	Total
<b>Quintil 1</b>	20	27	18	20
<b>Quintil 2</b>	19	25	20	19
<b>Quintil 3</b>	18	22	22	20
<b>Quintil 4</b>	19	17	24	20
<b>Quintil 5</b>	24	9	16	21
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Weymann, 2007.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística (2007).



La reforma del sistema tributario debería procurar, en consecuencia, que el sistema de imposición a la renta cumpla el papel redistributivo que no tiene en la actualidad. Según Cabrera (2007), el sistema tributario guatemalteco en su conjunto resulta regresivo, cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar. En efecto, el sistema tributario distribuye las cargas tributarias más uniformemente (cuasi-Gini 0,5002) que como está distribuido el ingreso pre-fiscal (Gini 0.5957), con lo que resulta regresivo (Kakwani -0,0955).<sup>7</sup> En particular, por el impuesto a la renta personal, el 10% más rico de la población –los “perdedores”– solo transfiere un 0,1% del ingreso total (después del impuesto) al resto de la población. Dicho de otro modo, luego del impuesto, la participación en el ingreso del 10% más rico apenas cae de 49,3% a 49,2%. Como se ve en el Cuadro 5.7, esta transferencia es menor a la que, como consecuencia del impuesto a la renta personal, realiza el 10% más rico de los demás países de la Región.

**Cuadro 5.7**  
**Impuesto a la renta personal en Centroamérica: transferencia del 10% más rico**  
(en % del ingreso total después del impuesto)

	<b>Guatemala</b>	<b>Rep. Dominicana</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
Transferencia 10+	0,10	0,62	0,48	0,76	0,85

Fuente: Barreix, Bes y Roca (próxima aparición) con base en Estudios Equidad Fiscal BID.

### **5.2.3 Errores de diseño**

Finalmente, una reforma del sistema tributario guatemalteco debería atender problemas de diseño como los que se plantean a continuación y sobre los que se volverá más adelante:

- i) Al tributar 5% sobre los ingresos brutos, determinados contribuyentes (por ejemplo, los profesionales) son ganadores seguros respecto a tributar 31% sobre su renta neta, lo que implica una violación de la equidad horizontal (y vertical).
- ii) Existen incentivos perversos ya que el crédito del IVA en el impuesto a la renta personal induce al consumo, pues resulta gravado menos fuertemente que su uso alternativo (el ahorro).
- iii) Este crédito del IVA también atenta contra la equidad del sistema –eliminarlo aumentaría la progresividad– sin que se justifique por otras razones técnicas (suficiencia, simplicidad, etc.).
- iv) La definición de beneficios fiscales –exportaciones y maquila– es tan genérica que casi cualquier exportador califica para recibirlos, descuidando la captación de nueva inversión extranjera directa.
- v) Hay errores técnicos que, aunque menores, implican un gasto tributario injustificado, como el no exigir la proporcionalidad en la deducción del IVA de compras o exonerar, a la vez, los aportes a la Seguridad Social, y las jubilaciones y pensiones.

---

<sup>7</sup> El trabajo analiza la progresividad y el impacto redistributivo del IVA, los impuestos selectivos sobre combustibles, tabacos, bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas y vehículos, y el impuesto a la renta personal. El índice de Kakwani mide la diferencia entre cómo se distribuyen las cargas fiscales y el coeficiente de Gini (o cuasi-Gini en este caso) de los ingresos antes de aplicar las cargas. Valores negativos indican que el sistema es regresivo.

### 5.3 Problemas y propuestas respecto a los principales impuestos

#### 5.3.1 El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es el gran recaudador del sistema tributario guatemalteco. En 2006, su recaudación alcanzó 6% del PIB<sup>8</sup>, representando el 50% de los ingresos tributarios del país. Entre 1995 y 2006, su recaudación casi se duplicó, pasando de 3,2% a 6% del PIB.

La productividad del impuesto estuvo en torno a 44% entre 2002 y 2006, muy similar a la del IVA chileno, lo que indica que se trata de un IVA de base amplia. A su vez, dicha productividad no se ha modificado significativamente en los últimos años, lo que señala indirectamente, por tratarse de un IVA generalizado, que tampoco la evasión se ha modificado de manera significativa.

Para analizar la viabilidad de aumentar la recaudación del IVA, en apoyo a la suficiencia del sistema tributario, debe considerarse la derogación de exoneraciones, correcciones en su diseño, medidas administrativas, y/o un aumento de la tasa.

En primer lugar, la derogación de las exoneraciones actualmente vigentes no parece ser la mejor opción. Dentro de las más relevantes en términos de gasto tributario, algunas tienen rango constitucional, como el tratamiento de tasa cero<sup>9</sup> concedido a los centros educativos públicos y privados, a las universidades, a la Confederación Deportiva y Comité Olímpico, y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que implican un gasto tributario de 0,17% del PIB. Por otra parte, un segundo grupo de exoneraciones relevantes se ha concedido con fines redistributivos y, más allá de la conveniencia de usar el IVA con estos fines, su remoción resultaría difícilmente explicable.<sup>10</sup> En este grupo cabe destacar la exoneración de las ventas al menudeo en los mercados cantonales (gasto tributario de 0,26% del PIB, de acuerdo con Jorratt, 2007) y la venta de viviendas bajo determinadas condiciones (gasto tributario de 0,05% del PIB).<sup>11</sup>

En segundo lugar, el diseño del IVA guatemalteco es esencialmente correcto. No obstante, a quienes venden bienes y/o servicios tanto gravados como exentos se les admite como crédito fiscal el total del IVA incluido en sus compras, en lugar de exigirse que dicho crédito sea calculado de acuerdo a la proporción que tienen las ventas de los bienes y/o servicios gravados en el total de ventas. Este no-ajuste, que implica un gasto tributario de 0,12% del PIB (Jorratt, 2007), debería corregirse.

En tercer lugar, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha propuesto algunas medidas de administración tributaria oportunas para continuar el esfuerzo de mejorar el cumplimiento del impuesto. Entre ellas, cabe destacar:

<sup>8</sup> Se trata de la recaudación bruta. La recaudación neta, descontando el IVA devuelto a los exportadores, fue 5,4% del PIB.

<sup>9</sup> Las ventas no están gravadas y, además, se concede la devolución del IVA incluido en las compras realizadas.

<sup>10</sup> La exoneración del IVA a la venta de determinados bienes y servicios, sobre todo de la canasta básica, con fines redistributivos, tiene el efecto colateral de que los estratos de mayores ingresos, que son los que más consumen en términos absolutos estos productos, también se benefician con la medida. En este sentido, debe reconocerse que la exoneración *sui generis* de las ventas al menudeo del IVA guatemalteco intenta evitar este efecto, pues grava las ventas, por debajo de determinados montos, realizadas en los mercados cantonales, con lo que resultarían excluidos del beneficio los estratos más ricos, que supuestamente realizan compras mayores en supermercados. No obstante, si bien la tasa IVA/Consumo que paga el 40% más pobre cae de 5,9% a 4,5% luego de la exoneración, también cae la del 10% más rico, de 7,6% a 6,8%.

<sup>11</sup> Según Cabrera (2007), luego de un IVA que no contemplase la exoneración de las ventas en los mercados cantonales, el Gini de la distribución del consumo caería de 0,4633 (antes del impuesto) a 0,4600, mientras que luego del IVA actual, que sí exonera las ventas en dichos mercados, el Gini de la distribución del consumo cae más, de 0,4633 a 0,4587, lo que evidencia que la medida es redistributiva.

i) La SAT propone la retención anticipada (en Aduana) del 15% del IVA pagado en la importación y, asimismo, estima un rendimiento de 0,25% del PIB, originado en los pagos de quienes importan y luego no declaran las ventas en el mercado interno, y en los pagos de quienes antes no declaraban y ahora sí lo harán (para recuperar el pago anticipado). Es necesario advertir que quienes posteriormente, al vender el bien en el mercado interno, no obtengan una tasa de rentabilidad de al menos 15% (sobre CIF más aranceles), habrán generado un crédito “excedente” de IVA. Esto generaría un aumento de los créditos a devolver, lo que incrementa el poder discrecional de la SAT, que debería ser bien administrado para evitar “rebeldías” de los contribuyentes.

ii) La SAT propone instrumentar un registro de compras para las entidades exentas (centros educativos, IGSS, maquilas) similar al ya instrumentado para los funcionarios diplomáticos (tarjeta magnética y autodeclaración del gasto tributario). La Administración Tributaria estima un rendimiento de 0,14% del PIB.

iii) También propone establecer un sistema de retenciones del IVA en las ventas de mercados típicamente oligopólicos, como bebidas y cigarrillos.

Finalmente, respecto a un posible aumento de la tasa, cabe puntualizar que la tasa del IVA en Guatemala (12%) es, luego de Panamá (5%) y Paraguay (10%), la menor en América Latina, junto a Honduras y Ecuador. Por tanto, parece haber margen para obtener un aumento de recaudación por esta vía. El rendimiento de un punto adicional se estima en 0,45% del PIB.<sup>12</sup> No obstante, este aumento se debería proponer simultáneamente con determinados compromisos de gasto.

Interesa destacar, antes de analizar la imposición a la renta, la propuesta que plantea Barrientos (2007) de gravar con un impuesto específico a la telefonía móvil. De acuerdo con este autor, la expansión de este servicio no se ha reflejado en los ingresos tributarios (IVA e impuesto a la renta) porque se ha dado básicamente a través de la modalidad “prepago” en el circuito informal. En primer lugar, según Barrientos (2007), un impuesto específico (de 0.05 quetzales por minuto) al “uso o usufructo del espectro radioeléctrico para fines de telefonía comercial” no implicaría doble tributación; en segundo lugar, sería fácil de controlar por la SAT (y la SIT); en tercer lugar, de ser trasladado al consumidor final, dejaría la tarifa aun por debajo del nivel promedio de tarifas de la Región; y, finalmente, tendría un rendimiento de 0,56% del PIB.

### **5.3.2 Renta personal**

La imposición a la renta debe ser diseñada como una estructura única y no como la suma de impuestos parciales (sobre la renta de dependientes, de no dependientes, de empresas y de no residentes). Esta estructura única debe gravar todas las rentas, a fin de no generar “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtren los ingresos gravables. Asimismo, debe gravarlas de modo que no permita arbitrajes, es decir, que se disfrace la fuente de una renta para resultar gravado a una tasa inferior.

Únicamente a efectos de la presentación, este breve repaso de la situación actual y las opciones de reforma de la imposición sobre la renta en Guatemala, se organizará analizando separadamente la tributación sobre la renta personal, la renta de empresas y las rentas de capital, aunque procurando tener siempre presentes los vínculos entre ellas.

---

<sup>12</sup> Barrientos (2007), observando caídas de la productividad del impuesto los años en que fue aumentada la tasa (de 7% a 10% en enero de 1996 y de 10% a 12% en agosto de 2001), estima, en forma más conservadora, un rendimiento de 0,33% del PIB.

## a) El diseño actual

El impuesto a la renta personal en Guatemala comparte los rasgos típicos que presenta en la mayoría de los países de América Latina: alta progresividad pero muy bajo poder redistributivo. La alta progresividad es evidente cuando, por ejemplo, se considera que el 20% más rico, que recibe el 64% del ingreso, paga el 90% del impuesto. Sin embargo, la casi nula capacidad redistributiva se explica por una muy baja recaudación, aproximadamente 0,5% del PIB si se suma el impuesto sobre dependientes (0,14% del PIB) y no dependientes<sup>13</sup>, es decir, menos de 5% de los ingresos tributarios.

Antes que nada, debe señalarse que la imposición sobre la renta en Guatemala sigue básicamente un diseño dual, esto es, las rentas del trabajo son gravadas según una estructura de tasas progresivas y las rentas del capital son gravadas a una tasa única reducida.

Las rentas del trabajo obtenidas por personas naturales en relación de dependencia, luego de la “deducción general” y las exenciones y deducciones admitidas, son gravadas de acuerdo a la estructura de tasas progresivas que muestra la parte derecha del Cuadro 5.8.

**Cuadro 5.8**  
**Rentas del Trabajo en relación de dependencia**

Escala nominal de tasas			Escala efectiva de tasas (efecto MNI = 36,000 quetzales)		
Tramos (quetzales anuales)		Tasas marginales (%)	Tramos (quetzales anuales)		Tasas marginales(%)
0	65,000	15	0	36,000	0
65,000	180,000	20	36,000	101,000	15
180,000	295,000	25	101,000	216,000	20
295,000	+ de 295,000	31	216,000	331,000	25
			331,000	+ de 331,000	31

Fuente: Jorratt (2007).

i) La “deducción general”. La legislación establece la escala nominal de tasas que figura en la parte izquierda del cuadro y, a la vez, permite una “deducción general” (individual, no se admite la tributación conjunta) de 36.000 quetzales anuales. Por tanto, esta deducción funciona de hecho como un mínimo no imponible (MNI) en tramo cero resultando la escala de franjas efectiva que se presenta en la parte derecha del Cuadro 5.8.

Este MNI es de aproximadamente 2,4 PIB per cápita, solo ligeramente más elevado que el que establecen los demás países de la Región. A la vez, es equivalente a 11 veces el monto de la línea de indigencia (3.206 quetzales) y 5.5 veces el de la línea de pobreza absoluta (6.574 quetzales). Por otra parte, el costo de la canasta de una familia tipo (matrimonio con dos hijos) es de aproximadamente 2.800 quetzales mensuales (33.650 quetzales anuales). Por tanto, puede afirmarse que el MNI individual es aproximadamente igual al costo de una canasta básica familiar.

<sup>13</sup> Como se verá más adelante, las personas naturales no dependientes que realizan actividades económicas (mercantiles o no mercantiles) tributan igual que las empresas.

De acuerdo con Díaz de Sarralde y Garcimartín (2007), de aquí en adelante DdeS y G, el MNI deja fuera del impuesto a un 74% de los asalariados formales<sup>14</sup> y “vacía” el 78% de la base imponible. No obstante, y aunque seguramente su reducción aumentaría la progresividad y capacidad redistributiva del impuesto, ya que los individuos más pobres continuarían por debajo de un nuevo MNI reducido, es difícil comunicar que una reducción del MNI mejoraría la equidad del impuesto, por lo que no parece apropiado usar esta alternativa para aumentar la recaudación.

*ii) Exoneraciones y deducciones.* La legislación actual permite determinadas exoneraciones y deducciones de la base imponible, a saber, las contribuciones a los planes de pensiones (públicos y privados) así como las jubilaciones y pensiones; aguinaldo y Bono 14; gastos médicos familiares; primas de fianzas; primas de seguros de vida no dotales; primas de seguros contra accidentes personales y de gastos médicos hospitalarios; donaciones al Estado y a instituciones sin fines de lucro; cuotas pagadas a colegios profesionales; y pensiones alimenticias. Diferentes razones hacen recomendable eliminar todas estas exoneraciones y deducciones, con la excepción de las contribuciones a la Seguridad Social y los gastos médicos. Por ejemplo, tanto por razones de suficiencia como de equidad, es recomendable incluir el aguinaldo y el Bono 14 en la base imponible del impuesto. Su incorporación implicaría un incremento significativo de la recaudación proveniente de los trabajadores dependientes. Al respecto, de acuerdo con Jorratt, y aun en la hipótesis de que se mantuviese el crédito del IVA actualmente vigente, implicaría un 87% de aumento, 0,12% del PIB; y, de acuerdo con DdeS y G, un significativo aumento de la capacidad redistributiva del impuesto.<sup>15</sup>

Respecto a la exoneración simultánea a las contribuciones a la Seguridad Social y a las jubilaciones y pensiones, la mayoría de los países –tanto desarrollados como en desarrollo– grava con el impuesto a la renta personal los beneficios recibidos de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones), exonerando los aportes durante la vida laboral activa. Este es el esquema EEG (exonera, exonera, grava; se grava solamente el retiro, exonerándose el aporte al fondo y los rendimientos). Algunos países imponen a la inversa, como por ejemplo, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Perú y Filipinas. Este es el esquema GEE (grava, exonera, exonera; se grava solamente cuando se aporta al fondo, cuando se cobra el salario).

Sin embargo, son muy pocos los países que, al igual que Guatemala, exoneran tanto los aportes como las prestaciones recibidas. Por otra parte, prácticamente todas las legislaciones –como por ejemplo, toda la OCDE– exoneran de impuesto a la renta personal los rendimientos de los fondos de ahorros previsionales, inclusive los privados (OCDE, 2004).<sup>16</sup>

Ahora bien, el esquema EEG es preferible para Guatemala debido a, por lo menos, dos razones. La primera está relacionada con la eficiencia: dado que la demografía aumenta la cantidad de personas mayores respecto de los jóvenes, es necesario favorecer el ahorro previsional, exonerando los aportes a la Seguridad Social, tanto obligatorios como voluntarios. La segunda razón es de índole administrativa: la exoneración de los aportes previsionales es un estímulo para una menor evasión y, así, refuerza la tendencia a premiar el esfuerzo por el ahorro previsional que supone el sistema actuarial por cuenta individual.

---

<sup>14</sup> Definidos como aquellos que tienen un contrato de trabajo.

<sup>15</sup> La exoneración a las pensiones alimenticias pagadas a los hijos por los padres divorciados es discriminatoria con los gastos realizados por el resto de los padres y debería ser eliminada.

<sup>16</sup> Puede demostrarse que los esquemas EEG y GEE son neutrales entre gravar durante la vida laboral o en el retiro ya que la jubilación neta es la misma; por tanto, rinden el mismo ingreso fiscal en valor presente, es decir, ambos regímenes son equivalentes a un “impuesto al gasto” tradicional. Por su parte, GGE y EGG corresponden a un sistema de impuesto a la renta comprensivo. Esto es claro ya que los dos primeros regímenes gravan solamente el consumo (o gasto), sea al momento de generar los ingresos o al retiro, mientras que los otros dos (GGE y EGG) también gravan los rendimientos derivados del fondo.

Debe tenerse presente que el principal objetivo es corregir un problema de diseño, antes que obtener una significativa ganancia de recaudación.

iii) *El crédito del IVA.* Contra el impuesto calculado de acuerdo con lo ya comentado, el contribuyente tiene un crédito igual al monto del IVA pagado en sus compras, con un límite de 12% de su renta imponible.

Si se mira el Cuadro 5.9, el efecto del crédito del IVA no parece ser el más relevante en la situación actual. En efecto, respecto a la recaudación teórica que se obtendría gravando todo el ingreso de los asalariados –sin deducción alguna–, el crédito del IVA es responsable de un 17% de la reducción de dicha recaudación (un gasto tributario de aproximadamente 0,65% del PIB), mientras que el MNI explica un 55% de la misma. No obstante, como señala Jorratt, debe tenerse presente que algunos contribuyentes no utilizan totalmente el crédito del IVA que tienen disponible, cosa que sí harían si se levantasen determinadas exoneraciones y/o deducciones y, de esta manera, aumentase su base imponible.

A modo de ilustración, si se incluyesen en la base imponible el aguinaldo y el Bono 14 (columna 2), el crédito del IVA efectivamente utilizado por los contribuyentes pasaría de 1.352 a 1.781 millones de quetzales. De este modo, la ganancia de recaudación que se obtiene antes del crédito del IVA (659 millones de quetzales) se reduce en un 65% luego del nuevo (mayor) crédito del IVA. Lo mismo sucedería si se levantan las exoneraciones a la salud (columna 3) y a los aportes a la Seguridad Social (columna 4).<sup>17</sup> Dicho de otro modo, el crédito del IVA reduce el beneficio –el aumento de recaudación– a solo un 35% del que se obtendría en una situación sin crédito del IVA. De ahí que sea necesario resolver este problema en la reforma que será planteada.

**Cuadro 5.9**  
**Rentas de trabajo en relación de dependencia: el efecto del crédito del IVA**

EL EFECTO DEL CREDITO DE IVA	1 Situación actual	2 Aguinaldo y Bono14	3 Salud	4 Aportes Seg. Soc.
<b>Impuesto antes de MNI, deducciones y créditos</b>	<b>7.933,6</b>	<b>7.933,6</b>	<b>7.933,6</b>	<b>7.933,6</b>
- Efecto MNI	4.215,0	4.215,0	4.215,0	4.215,0
<b>Impuesto neto del MNI</b>	<b>3.718,6</b>	<b>3.718,6</b>	<b>3.718,6</b>	<b>3.718,6</b>
- Efecto exenciones y deducciones	<b>2.103,1</b>	<b>1.443,9</b>	<b>2.026,3</b>	<b>1.893,8</b>
- Aguinaldos y bonificación	659,1	0,0	659,1	659,1
- Contribuciones a la Seguridad Social	209,3	209,3	209,3	0,0
- Gastos de salud	76,8	76,8	0,0	76,8
- Resto rebajas	1.157,9	1.157,9	1.157,9	1.157,9
<b>Impuesto antes del crédito de IVA</b>	<b>1.615,6</b>	<b>2.274,7</b>	<b>1.692,3</b>	<b>1.824,9</b>
- Crédito IVA	1.351,6	1.780,6	1.402,1	1.487,2
<b>Impuesto después del crédito de IVA</b>	<b>263,9</b>	<b>494,1</b>	<b>290,2</b>	<b>337,6</b>
Variación de recaudación sin crédito de IVA		659,1	76,7	209,3
Variación de recaudación con crédito de IVA		230,2	26,3	73,7
Efecto crédito		35%	34%	35%
<b>Memo:</b>				
Impuesto antes del crédito de IVA	1.615,6	1.615,6	1.615,6	1.615,6

*Cifras en millones de quetzales*

Fuente: Elaboración propia con base en Jorratt (2007).

<sup>17</sup> Estas dos últimas columnas se incluyen únicamente para ilustrar el efecto del crédito del IVA pues se considera, como se ha mencionado, que deben mantenerse.

Tanto desde un punto de vista teórico como de experiencias comparadas es muy difícil encontrar argumentos a favor de una medida de este tipo. En efecto, los impuestos pagados (IVA más renta personal) por unidad consumida disminuyen a medida que aumenta el consumo.<sup>18</sup> Resulta claro, entonces, que este crédito penaliza el ahorro al reducir la tributación de su uso alternativo, el consumo.

Por otro lado, se ha argumentado que el crédito del IVA (debidamente documentado) procura, en general, favorecer la formalización de la economía y, en particular, apoyar el combate a la evasión del IVA. Esta sugerencia lleva implícita una visión ingenua sobre los determinantes de la economía informal. Es creciente la literatura que defiende que las causas de la economía informal radican en la mala calidad de las instituciones formales (normas) e informales (el cumplimiento de dichas normas y la forma en que se ejerce el poder de regulación).<sup>19</sup> La calidad de las instituciones formales –por ejemplo, regulaciones a la entrada y al funcionamiento de los negocios–, así como de las instituciones informales –grado de cumplimiento de las normas y contratos, corrupción, entre otros– determinan que un ciudadano que no pertenece a los círculos de poder perciba un mayor beneficio (objetivo) actuando fuera de la economía formal. Esta hipótesis resulta coherente con la evidencia aportada, entre otros, por los estudios sobre la economía informal en los países en vías de desarrollo de De Soto (1986 y 2000) y los ejercicios realizados por Roca y Sebastián (2006). El próximo capítulo discute en mayor detalle estos temas de informalidad.

Más aun, es posible que este crédito del IVA tenga un efecto contrario al esperado si alienta el tráfico de boletas falsas o el traspaso de las mismas desde quienes no las necesitan (porque el MNI y las deducciones los dejan fuera del impuesto) hacia quienes sí tienen que pagarlo. Al respecto, nótese que, según Jorratt, el 98,8% de los aproximadamente 1.982.000 contribuyentes potenciales queda fuera del impuesto luego del MNI, exoneraciones y deducciones.

Este crédito del IVA en el impuesto a la renta personal es muy poco frecuente en la experiencia internacional. En efecto, ningún país de Europa, Norteamérica o Asia realiza controles cruzados entre el impuesto a la renta personal y el IVA comprado (o impuesto a las ventas) basados en las deducciones de bienes y servicios de consumo masivo. A su vez, las experiencias al respecto en América Latina son rotundos fracasos. Por ejemplo, aunque se ha ido reduciendo, en Bolivia es posible acreditar el IVA comprado contra el impuesto a los sueldos. Todos los informes confirman un sistema corrupto de venta de boletas falsas que la administración tributaria no puede controlar.

Finalmente, de acuerdo con DdeS y G, la derogación del crédito del IVA aumentaría fuertemente la capacidad redistributiva del impuesto.

Por lo expuesto más arriba, lo óptimo sería eliminar este crédito del IVA. (No corresponde que este trabajo se pronuncie respecto al argumento jurídico de la Corte de Constitucionalidad respecto a que en ese caso se produciría una “doble imposición”). Una segunda opción sería que el crédito del IVA pasase a ser una deducción de la base imponible. La ganancia de recaudación está en que el impuesto no se reduce en el monto del IVA pagado por el contribuyente en sus compras sino en aproximadamente el 16% de dicho IVA (siendo 16% la tasa media del impuesto a la renta). Una tercera alternativa es aquella sugerida por DdeS y G, a saber, que se admita la deducción del crédito del IVA por las compras a partir de los 36.000 quetzales (el MNI del impuesto a la renta personal). De lo contrario, y tal como sucede en la actualidad, en algunos

---

<sup>18</sup> El razonamiento se mantiene aun cuando el aumento del consumo genera crédito “excedente” de IVA y el contribuyente comienza a pagar, en términos absolutos, más impuestos (IVA más impuesto a la renta personal).

<sup>19</sup> Roca y Sebastián (2006).

casos se está incurriendo en un “doble perdón”. Es decir, a partir de determinado nivel de ingresos, por los primeros 36.000 quetzales el contribuyente no paga impuesto a la renta y tampoco paga IVA.

### **b) Reformas posibles**

En resumen, existe cierto consenso básico de los estudios realizados respecto a qué reformas son necesarias en el impuesto sobre la renta personal, las mismas que se presentan a continuación.

i) Derogar el crédito del IVA.

ii) Ampliar la base imponible, eliminando las exoneraciones, excepto las contribuciones a la Seguridad Social y los gastos médicos.

iii) Simplificar la actual estructura de tasas, que es innecesariamente compleja. DdeS y G señalan que ningún contribuyente resulta gravado por la tasa de 31% y que solo 1,2% de la recaudación proviene de la tasa de 25%.

Una opción sería reducirla a dos tramos, gravados al 15% y 20%, o a tres tramos (15%, 20% y 25%). La tasa del primer tramo es superior a la que gravaría las rentas del capital (10%) pues estas son brutas<sup>20</sup> y las rentas del trabajo son netas (MNI). A su vez, la tasa marginal superior sería igual o próxima a la que gravaría la renta empresarial (25%), evitándose así arbitrajes; es decir, dividendos disfrazados de salarios o profesionales que se hacen empresas.

### **5.3.3 Renta de Empresas**

#### **a) El diseño actual**

En Guatemala, la renta que obtienen las empresas (personas jurídicas) y las personas naturales no dependientes que realizan actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) está gravada por dos regímenes alternativos. El régimen general grava los ingresos brutos al 5%. Por su parte, el régimen optativo grava al 31% la renta neta, es decir, ingresos menos gastos fiscalmente admitidos, que no pueden superar el 97% de los ingresos gravados. Además, en este segundo régimen, los contribuyentes están sujetos al pago del Ietaap<sup>21</sup>, a saber, 1% sobre los ingresos brutos o activos netos –el mayor de ambos–, que puede acreditarse contra el impuesto a la renta y, por tanto, funciona como un pago mínimo del mismo. Nótese que el régimen general presume, implícitamente, que la tasa de rentabilidad es de 16,1% (5/31).

La recaudación del impuesto a la renta de empresas se ha multiplicado aproximadamente por 1.6 entre 2000 y 2006 en términos del PIB, pasando de 1,49% a 2,36% en este período. A su vez, la recaudación del Ietaap en 2006 (0,96% del PIB) está al mismo nivel que la recaudación que tenía el IEMA en 2000 (0,95% del PIB), impuesto que cumplía función similar (mínimo de renta) y al que substituyó.

En teoría, a quienes obtienen una tasa de rentabilidad de 16,1% les resulta indiferente tributar por uno u otro régimen. Siempre en teoría, aquellos contribuyentes que obtienen una tasa de rentabilidad superior al 16,1% optan por el régimen general (5% sobre ingresos brutos) y quienes obtienen una tasa inferior optan por el régimen optativo (31% sobre la renta neta).

<sup>20</sup> Por ejemplo, al gravar los intereses al 10% se está gravando también la remuneración por la inflación.

<sup>21</sup> Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz.



En la realidad, el impuesto sobre la renta de las empresas en Guatemala funciona como un juego de suma cero donde algunos contribuyentes obtienen una ganancia –segura– respecto a un régimen único que gravara la renta neta y el único perdedor es la Administración Tributaria.

En primer lugar, son ganadores seguros, dado el diseño del sistema, quienes obtienen rentas por encima de 16,1%. Por ejemplo, en el alquiler de viviendas se obtiene una rentabilidad de 95,5% (Jorrat); por tanto, una tasa de 5% sobre los ingresos brutos equivale a una tasa de solo 5,2% sobre la renta. En el comercio, la tasa de rentabilidad es de 51,4%; por tanto, una tasa de 5% sobre los ingresos brutos equivale a una tasa de solo 9,4% sobre la renta.

Según Jorrat, los cuentapropistas y profesionales optan mayoritariamente por el régimen de 5%, pues los bajos costos que enfrentan determinan que obtengan rentabilidades superiores al 16,1% y este régimen los beneficia significativamente.

Adicionalmente, debe considerarse, tal como señalan DdeS y G, que la tasa de 16,1% tiene una distancia significativa con la tasa de rentabilidad promedio de la economía que, según la “Propuesta 12/04”<sup>22</sup>, es de aproximadamente 26%. Por tanto, el “premio” lo reciben incluso quienes están muy por debajo de la rentabilidad promedio de la economía.

En segundo lugar, también son ganadoras las empresas grandes, aunque no a causa del diseño del sistema sino a la incipiente gestión de la Administración Tributaria, no obstante su franca mejoría. En efecto, se comprueba que a medida que aumentan los ingresos, los contribuyentes eligen el régimen optativo. En el percentil de empresas de ingresos más bajos, el 88% opta por el régimen general y el 12% por el régimen optativo; por el contrario, en el de ingresos más altos, los porcentajes se invierten (DdeS y G). No hay razones teóricas que expliquen una correlación negativa entre tamaño (volumen de ingresos) y rentabilidad. Es más sensato suponer que las grandes empresas tienen una mejor infraestructura para ocultar ingresos y/o inflar gastos, a fin de abatir artificialmente la renta neta. De hecho, la tasa de rentabilidad de quienes optan por el régimen optativo es apenas superior al 5% (5,02%; DdeS y G). Teniendo en cuenta que quienes tributan al 5% tienen una rentabilidad superior al 16,1%, la amplia brecha entre unos y otros solo se explica por la evasión/elusión de quienes optan por el régimen optativo.

Finalmente, interesa destacar que un elevado número de contribuyentes (aproximadamente 13.200, según Jorrat) optan por el régimen general pese a que pagarían menos si escogiesen el régimen optativo. El pago “en exceso” es de unos 135 dólares mensuales promedio por empresa. Puede suponerse que se trata de micro y pequeñas empresas que incurren en este costo para evitar los aun mayores costos de cumplimiento que les ocasionaría el escoger el régimen optativo. Este es un primer indicador de la conveniencia de mantener un régimen simplificado para los pequeños contribuyentes, agentes económicos muy importantes en Guatemala, punto sobre el que se volverá más adelante.

En los últimos años, se ha verificado un aumento de la participación de la recaudación por el régimen del 5%, que ha pasado de 0,18% del PIB en 2004 a 0,90% en 2006.<sup>23</sup> En general, ello ha dado lugar a argumentaciones a favor de este régimen. No obstante, es probable que una de las razones que explica el movimiento de contribuyentes desde el régimen del 31% al del 5% sea una mejor gestión de la Administración Tributaria, la cual elevó la sensación de riesgo de los contribuyentes que con tasas de

---

<sup>22</sup> Propuesta presentada por la SAT al Grupo Promotor del Diálogo sobre el Pacto Fiscal, el 12 de abril de 2007.

<sup>23</sup> Actualmente, aproximadamente un 60% de los contribuyentes ha optado por este régimen simplificado.

rentabilidad superiores al 16,1% optaban por liquidar en el régimen del 31%, dado que deducían más gastos de los debidos.<sup>24</sup>

## b) Reformas posibles

Como señalan DdeS y G, cualquier paso del doble régimen actual a un régimen donde se opte por alguno de los dos regímenes implicará un aumento de recaudación. En efecto, dado que los contribuyentes están minimizando su pago de impuesto a la renta,<sup>25</sup> aquellos que están tributando por el régimen que se escoja como único, continuarán pagando lo mismo, y los que han optado por el régimen alternativo pasarán a pagar más.

La pregunta relevante es, entonces, qué diseño elegir: uno que grave los ingresos brutos o uno que grave la renta neta. Desde el punto de vista teórico, hay coincidencia respecto a los efectos negativos del régimen general que grava con 5% a los ingresos brutos.

Como se vio anteriormente, se convierten en ganadores seguros (arbitraje) –respecto a un régimen que grave la renta neta realmente obtenida– quienes obtengan rentabilidades superiores al 16,1%. Teniendo en cuenta que la tasa promedio de rentabilidad de la economía es del 26%, según la “Propuesta 12/04”, este impacto es importante.

Adicionalmente, cuanto mayor sea la rentabilidad, más alto el “premio” que implica este régimen.<sup>26</sup> Por tanto, el régimen viola la equidad horizontal –gravar igual a los iguales– puesto que gravará con distintas tasas (sobre la renta neta) a empresas que obtengan la misma renta neta; y también la equidad vertical, pues gravará con la misma tasa sobre ingresos a un empresario que obtenga, por ejemplo, una tasa de rentabilidad de 25% (fabricación de muebles) que a otro, con mayor capacidad de pago, que obtenga una tasa de rentabilidad de 95% (alquiler de viviendas).

Por otra parte, como bien señala Jorratt, un impuesto sobre los ingresos brutos es, en realidad, una especie de impuesto a las ventas plurifásico y acumulativo, es decir, en cascada. Es sabido que este tipo de impuestos incentivan la integración vertical para disminuir la carga tributaria. Por ejemplo, si una empresa industrial ha creado una empresa distribuidora para que se especialice en la comercialización de sus productos, en este régimen ambas empresas deberán pagar el 5% sobre sus ingresos brutos. Por el contrario, si ambas empresas se fusionan, la nueva empresa pagará exclusivamente el impuesto que pagaba la distribuidora; la venta de la productora a la distribuidora será ahora una transferencia interna y no resulta gravada. Esto, en cambio, no sucede con el impuesto a la renta, donde el impuesto siempre gravará la suma de las rentas de productora y distribuidora, estén o no fusionadas.

En conclusión, como advierte el autor, la base imponible del régimen general podría deteriorarse en el mediano plazo si, dado el efecto cascada, las empresas deciden verticalizarse con la finalidad de disminuir su carga tributaria.

<sup>24</sup> El Ietaap no debería influir en la elección del régimen. Si el 1% sobre el activo neto fuese superior al 5% sobre ingresos, algunos contribuyentes se verían inducidos a optar por el régimen del 5%. No obstante, cuando el valor del activo neto es al menos cuatro veces superior a los ingresos, los contribuyentes pueden liquidar el Ietaap como el 1% sobre los ingresos brutos. Por tanto, el Ietaap como pago mínimo de renta siempre será inferior al 5% sobre los ingresos brutos.

<sup>25</sup> Dejando de lado las micro y pequeñas empresas que optan por el régimen general pese a que les resultaría más conveniente el optativo.

<sup>26</sup> No obstante, el mercado corregiría este defecto: si hay una tasa de retorno más alta después de impuestos, las inversiones apuntarían hacia allí hasta que dichas tasas se igualen.

Finalmente, el crédito fiscal por los impuestos pagados en el exterior (*host country*), que suelen otorgar los países de residencia (*home country*) de las empresas multinacionales, en particular de las que operan en Guatemala, suele limitarse a aquellos impuestos que por su naturaleza pueden ser catalogados como verdaderos impuestos sobre la renta (o sustitutivos del mismo, como las retenciones). Por tanto, los impuestos sobre los ingresos brutos habitualmente no dan derecho a crédito fiscal. De establecerse el régimen del 5% como régimen único, esto implicaría un aumento de la carga tributaria para las empresas extranjeras que operan en Guatemala y pondría en situación de desventaja al país respecto a los demás países de la Región.

Por lo anterior, es oportuno establecer como régimen único la tributación sobre la renta neta real con las siguientes consideraciones:

*i) Ampliar la base imponible, racionalizando los incentivos, y bajar la tasa al 25%, gravando además los dividendos distribuidos.*

De este modo, la imposición a la renta empresarial en Guatemala se alinearía a la tendencia internacional de bajar la tasa y, a la vez, ampliar la base imponible. En los países de la Unión Europea, el promedio de la tasa que grava la renta de empresas es hoy inferior al 25%. La baja de la tasa alienta la inversión y a ello contribuye también el gravamen de 10% propuesto para los dividendos. La idea es gravar moderadamente las rentas empresariales (rentas activas de capital) en tanto continúen dentro del circuito de inversión-reinversión.

- *Ampliar la base.* Los principales incentivos en el impuesto a la renta empresarial en Guatemala son la exoneración a las utilidades de las empresas acogidas a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila y, por otra parte, la exoneración de las utilidades de administradores y usuarios de zonas francas. El gasto tributario de estos beneficios es 0,10% y 0,02% del PIB, respectivamente (Jorratt).

El fomento de las exportaciones y maquila, cuyo beneficio principal es la exoneración por diez años del impuesto a la renta, es tan amplio que prácticamente cualquier exportador puede acogerse. Es decir, no procura captar selectivamente nueva inversión extranjera directa, en tanto no distingue entre viejas y nuevas inversiones ni entre inversiones nacionales y extranjeras. Adicionalmente, la alta mortalidad de las empresas que ingresan en el régimen (60% anualmente) indica un posible abuso del sistema, es decir, muchas empresas estarían reingresando como empresas nuevas antes del fin de los beneficios con el propósito de continuar recibiendo los (Jorratt, 2007). Respecto a las zonas francas, solo explican el 5,4% de las exportaciones guatemaltecas. Debe tenerse en cuenta, además, que antes del 2015 Guatemala deberá eliminar estos incentivos fiscales a la exportación, en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias con la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En este contexto y teniendo en cuenta, además, la política tributaria comparada, surgen algunas recomendaciones respecto a los incentivos fiscales:

- Eliminar los incentivos actualmente vigentes y crear un régimen único que promueva selectivamente la nueva inversión extranjera directa y el empleo en sectores estratégicos.
- Para favorecer la inversión en una economía pequeña integrada al mundo son elementos clave por una parte, la seguridad jurídica de los derechos de propiedad; por otra parte, la estabilidad tributaria –los

menores cambios de política tributaria y la menor discrecionalidad posible en su aplicación–; y finalmente, una tasa efectiva de imposición baja, uniforme y competitiva internacionalmente.

- Los incentivos deben ser temporales, decrecientes y transparentes (debe incluirse en el Presupuesto una estimación del gasto tributario). Pueden considerarse subsidios focalizados y beneficios en la tributación directa (renta) pero nunca pueden otorgar beneficios en la tributación indirecta (aranceles, IVA y selectivos, excepto por su devolución a los exportadores).

- Es indispensable que todos los incentivos fiscales sean evaluados previamente por el Ministerio de Finanzas, ya que afectan la sostenibilidad fiscal y la planificación del desarrollo. Dicho de otro modo, es necesario incluir en el Presupuesto la cuantificación del gasto tributario (*evaluación macroeconómica*); y hacer que las empresas beneficiadas remitan la totalidad de la información a la SAT como si estuviesen gravadas (*control macroeconómico*).

- *Gravar los dividendos distribuidos a las personas naturales.* Con el fin de evitar la doble tributación, en Guatemala los dividendos distribuidos están exonerados a nivel personal siempre que hayan tributado en la fuente (empresa que los distribuye). De acuerdo con DdeS y G, el volumen actual de dividendos distribuidos es muy significativo (22,2% del PIB), lo que se explica por una muy baja reinversión (solo un 9% de los dividendos son reinvertidos). Adicionalmente, la casi totalidad de los dividendos son distribuidos a los hogares, lo que indica, como señalan dichos autores, que casi no existen participaciones cruzadas entre empresas. Por este motivo, se propone gravar los dividendos distribuidos al 10% sin corregir por doble tributación (imposición clásica), manteniendo la exoneración si los dividendos son distribuidos a otras sociedades, esto es, si continúan dentro del circuito inversión-reinversión. Considerando que se propone reducir la tasa del impuesto a la renta empresarial del 31% actual a 25%, los dividendos reinvertidos o distribuidos intersocietariamente resultarían gravados a una tasa seis puntos menor que la actual. De este modo:

- El cambio está en línea con la tendencia internacional de reducir la tasa nominal del impuesto que grava las rentas empresariales (rentas activas de capital) y, a la vez, eliminar exoneraciones (incentivos fiscales) de difícil justificación, como modo de atraer el capital empresarial móvil (la deslocalización no es un fenómeno exclusivo del capital financiero).

- Se crea un incentivo a la reinversión empresarial.

- La tasa moderada sobre los dividendos distribuidos (10%) y la exoneración cuando los dividendos son distribuidos entre sociedades, corrigen la pérdida de eficiencia que provocan altas tasas sobre todos los dividendos distribuidos. Esta pérdida proviene tanto del efecto *lock in* –no se distribuye y, por tanto, no se invierte en los mejores proyectos– como de la disponibilidad permanente que tienen las empresas de un financiamiento (propio) barato, es decir, de una mezcla financiera no óptima. Parece claro, no obstante, que el control de que las distribuciones sean efectivamente a empresas “reales” (y no a empresas creadas a tales efectos) plantearía un desafío a la Administración Tributaria.

- Solo habría un leve aumento de la tributación para los dividendos distribuidos a las personas naturales respecto a la actual (32,5% *versus* 31%), por lo que casi no habría argumentos para alegar una doble imposición.

*ii) Mantener el Ietaap*

Dadas las debilidades que, pese a su franca mejoría, aún presenta la SAT, se considera oportuno mantener<sup>27</sup> un pago mínimo de impuesto a la renta, definido en términos similares al actual Ietaap, o estableciendo un límite a la deducción de gastos.

*iii) Tributación sobre las rentas de las personas naturales según su actividad y régimen de pequeñas empresas*

Para las pequeñas empresas, definidas según un límite anual de ventas, se propone establecer un régimen alternativo de imposición a la renta de 5% sobre ingresos brutos. Al menos dos razones justifican este planteamiento. Por un lado, la alta concentración de la recaudación del impuesto a la renta empresarial; en efecto, el 90% de las empresas de menores ingresos solo paga el 11,5% de la recaudación mientras que el 1% de las de mayores ingresos explica el 66% de la recaudación.

Por otro lado, como se ha expuesto más arriba, un elevado número de contribuyentes opta por el régimen general pese a que pagaría menos si escogiese el régimen optativo, lo que constituye un indicador de la conveniencia de mantener un régimen simplificado para los pequeños contribuyentes.

Es importante señalar que las personas naturales (independientes) que realizan actividades económicas “mercantiles” (zapateros, sastres, cerrajeros, etc.) están realizando una actividad empresarial (combinación de capital y trabajo), a pesar de no tratarse de empresas jurídicamente constituidas. Por tanto, atendiendo a la naturaleza de su actividad económica (y no a su forma jurídica), deberían ser comprendidas por este régimen de pequeñas empresas (5% sobre ingresos brutos). En ambos casos, claro está, tienen libertad de ir al régimen de 25% sobre renta neta.

Por su parte, se propone que las personas naturales (independientes) que realizan actividades económicas “no mercantiles” –básicamente los profesionales– tributen por el mismo régimen que las personas naturales dependientes (rentas del trabajo). Ahora bien, cabe preguntarse por qué incluir a los profesionales en este grupo de contribuyentes y no en el grupo anterior, como hasta ahora en Guatemala. Existen al menos dos razones para hacerlo.

Una razón teórica: las rentas de los profesionales son mucho más rentas del trabajo que rentas mixtas (capital-trabajo). Claro está, debe admitirse que deduzcan cierto porcentaje ficto de gastos.

Una razón práctica: tienen una rentabilidad muy superior al 20% (la nueva tasa de corte = 5/25) y el régimen del 5% los convertiría en ganadores seguros (violándose así la equidad horizontal y vertical).

Si se trata de empresas de profesionales más que de profesionales independientes, debería admitirse que se vuelvan empresas y paguen como tales, respetando la naturaleza de la actividad (empresarial). No obstante, puede darse el problema de que los profesionales individuales quieran volverse empresa para pagar en el régimen de pequeñas empresas (5%). Esta posibilidad de arbitraje dependerá del límite de ventas que se considere para ser calificado como pequeña empresa y del monto de otros pagos que como empresa, y no como persona natural, se deba hacer (por ejemplo, aportes patronales a la Seguridad Social).

---

<sup>27</sup> Está previsto que el Ietaap se derogue al final de este año.

iv) *¿Monotributo?* En el presente capítulo no se aprecia claramente la conveniencia de instaurar un monotributo (cuota fija) para las microempresas mercantiles, que sustituya al IVA y al Impuesto a la Renta, como propone la SAT. Es probable que a estos microcontribuyentes (la SAT los define según ventas inferiores a 60.000 quetzales anuales) ya no les corresponda pagar IVA porque venden en los mercados cantonales (exonerados).

### 5.3.4 Rentas del capital

Como se adelantó, el sistema de imposición a la renta en Guatemala sigue un diseño dual, gravando separadamente (sin integrarlas) las rentas del trabajo, según una escala de tasas progresivas, y las rentas pasivas del capital (intereses y ganancias de capital), con una tasa única reducida.

Los intereses –tanto los obtenidos por personas naturales como por empresas<sup>28</sup>– son gravados en Guatemala por el Impuesto sobre Productos Financieros (IPF) al 10%. El diseño de imposición a la renta que se proponga debería igualmente gravar los intereses al 10%.<sup>29</sup> Esta definición, que atiende la naturaleza de la renta obtenida, más allá de quien la obtenga (persona natural o empresa) es compartida. La pregunta de fondo es: en un esquema dual, ¿qué tratamiento deben tener las rentas puras de capital obtenidas por contribuyentes cuyo negocio habitual son rentas mixtas (trabajo-capital)?

Ahora bien, al igual que en la actualidad, ello da pie al abuso de dichos intereses (gravados al 10%) para obtener las rentas empresariales, gravadas a una tasa superior (25% en la propuesta). Este posible arbitraje debería resolverse con reglas de capitalización débil (*thin capitalization rules*) o, menos técnicamente, mediante límites a la deducción de los intereses (10/25) al determinar la renta empresarial. Téngase en cuenta que el Grupo Técnico de Política Tributaria (GTPT) ya ha acordado para los países de Centroamérica y República Dominicana un modelo de subcapitalización que establece dos limitantes a la deducción de intereses: (a) no deducir más del 50% del neto entre intereses ganados y perdidos; (b) deducir los intereses de la deuda que no supere la proporción 3 a 1 entre deuda y capital.

Las ganancias de capital –tanto a nivel empresarial como personal– también tributan hoy en el impuesto a la renta a la tasa de 10%, lo que también resulta compatible. Finalmente, respecto a los dividendos, como se vio, se propone gravarlos en tanto sean distribuidos a personas naturales (cuando salen del circuito inversión-reinversión) y exonerarlos si son distribuidos intersocietariamente.

### 5.3.5 Renta territorial pragmática<sup>30</sup>

En los últimos años, se ha generado una tendencia impulsada por los países desarrollados –a partir de los efectos de la globalización– a adoptar el criterio de la renta mundial, que grava las rentas del exterior obtenidas por los residentes. Este sistema no solo intenta maximizar la recaudación sino, a la vez, desalentar la inversión en el extranjero motivada por razones fiscales antes que por razones de rentabilidad (*capital export neutrality*).

<sup>28</sup> Es decir, tanto los obtenidos por empresas y personas naturales no dependientes que realizan actividades económicas (mercantiles y no mercantiles) como los obtenidos por personas naturales en relación de dependencia.

<sup>29</sup> Los intereses de títulos-valores, públicos y privados, están exentos. Según DdeS y G, los intereses exentos ascendieron en 2006 a 595 millones de quetzales (el 17% de un total de 3.485 millones). Para evitar el costo recaudatorio y la violación de la neutralidad asociados a esta exención, estos autores sugieren gravar las nuevas emisiones, a fin de no cambiar las reglas del juego a los actuales tenedores.

<sup>30</sup> Se agradecen los comentarios recibidos de Fernando Velayos.

El principal problema de la renta mundial para países como Guatemala, que aún enfrenta problemas para fiscalizar satisfactoriamente el IVA, es que difícilmente podrá controlar la renta que sus contribuyentes tienen en todo el orbe. Para lograrlo, son necesarios pasos previos como continuar la franca mejoría de su Administración Tributaria y un afiatado sistema de cooperación con otras jurisdicciones.

Basados en lo anterior, con un criterio pragmático debería considerarse la alternativa de gravar las rentas pasivas de capital (intereses, dividendos y utilidades, alquileres, ganancias de capital) obtenidas en el exterior por las personas naturales al 10%; y, por otra parte, exonerar las rentas obtenidas por las empresas, tanto las rentas pasivas como las activas (básicamente, utilidades repatriadas desde filiales en el exterior) que, al ingresar al país, continúen en el circuito inversión-reinversión.

En este contexto, cabe hacer tres observaciones. En primer lugar, se otorga la exoneración a las rentas pasivas de capital obtenidas por empresas en el exterior (básicamente intereses) porque se considera “virtuoso” que repatríen estas rentas y las incorporen al circuito inversión-reinversión. Se considera que no hay renuncia de recaudación sino aplazamiento, porque estas rentas serán luego gravadas con la distribución de dividendos.<sup>31</sup>

En segundo lugar, ello obliga, además de tener reglas de capitalización débil, a determinar un límite de rentas de capital dentro de las rentas totales (20%), por encima del cual la empresa pasa a tributar al 25%, para evitar que las personas naturales disfracen sus rentas pasivas de rentas empresariales.

En tercer lugar, las rentas del trabajo obtenidas en el exterior por los residentes –que también se propone exonerar– suelen estar sometidas a altas tasas de retención, cercanas a la tasa del impuesto sobre la renta empresarial, como modo de prevenir la ventaja de la mano de obra extranjera especializada sobre la nacional. Por tanto, aplicar el criterio de renta mundial otorgando un crédito por el impuesto pagado en el exterior implicaría que este último superase en prácticamente todos los casos el impuesto a pagar en Guatemala, con lo que los criterios de renta mundial y exoneración darían el mismo resultado.

Esta propuesta está en línea con la creciente tendencia europea a exonerar las rentas repatriadas y gravarlas, luego, cuando son distribuidas (como son los casos de Alemania, España, Francia), reconociendo implícitamente los problemas que plantean los tratados y el intercambio de información.

### ***5.3.6 Impuestos a la propiedad***

Los impuestos a la propiedad son la base de la descentralización. Para impulsarla, es altamente recomendable asignar la base del impuesto a la propiedad inmueble –urbana y rural– a los gobiernos subnacionales. En primer lugar, porque debido a la inamovilidad de la base imponible y a su alta visibilidad, resulta un impuesto fácil de administrar para los gobiernos subnacionales, que generalmente tienen menor capacidad de gestión que el Gobierno central. En segundo lugar, atendiendo el principio del beneficio, también es justo asignar esta base imponible a los municipios porque el aumento de valor de la propiedad está ligado a los servicios que obtiene primordialmente del gobierno municipal (por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc).

El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) recauda actualmente en Guatemala un 0,16% del PIB, significativamente por debajo de su potencial. Contra la recaudación del impuesto conspiran tanto una

---

<sup>31</sup> Incluso la sucesión por el fallecimiento de un socio opera como una venta y configura una ganancia de capital que debe gravarse (la “plusvalía del difunto”).

subvaluación de los inmuebles como un bajo porcentaje de propiedades inscritas para el pago del tributo, consecuencia de la debilidad de las municipalidades en la gestión del tributo, así como del bajo nivel de las tasas, de las más bajas de América Latina. Por ejemplo, considerando una tasa promedio de 3.45 por mil,<sup>32</sup> a partir de la recaudación se estima que el valor de los inmuebles afectos al IUSI equivale a 20,3% del PIB, valor muy bajo como *stock* de vivienda (Sureda, 2007). Visto de otro modo, de acuerdo con el Censo de Población y Habitación de 2002, existen en el país algo más de 2.5 millones de viviendas y, según el Censo Nacional Agropecuario de 2003, hay aproximadamente 1.2 millones de fincas; sin embargo, el número de propiedades inscritas es de solamente 130.000.

Sureda (2007) encuentra una correlación positiva entre la descentralización de la recaudación y administración del impuesto en Guatemala, y el aumento de la recaudación del tributo. En 1995, cuando solo diez municipios recaudaban directamente el IUSI, la recaudación alcanzaba un 0,035% del PIB. En 2006, una década después, 232 municipios recaudaron directamente el impuesto y la recaudación alcanzó el 0,161% del PIB. A partir de esa constatación, Sureda (2007) propone la incorporación de las municipalidades aún renuentes a cobrar el impuesto y, además, perseverar en el fortalecimiento de los catastros fiscales de todas las municipalidades, que deben estar en red con la SAT, apoyando así el control del Impuesto a la Renta. Según estimaciones del autor, un programa de fortalecimiento permitiría llevar la recaudación a 0,4% del PIB en el 2012, a través de un aumento del 40% del valor de aforo de los inmuebles y de un incremento del 50% de los inmuebles inscritos.

### 5.4 Conclusiones

Este estudio presenta una serie de opciones para una modernización del sistema tributario en Guatemala. Como se argumentó, existen razones de suficiencia, equidad y corrección de diseño que justifican esta modernización. Con respecto a la suficiencia de los recursos, la presión tributaria de Guatemala es la más baja entre los países de Centroamérica y una de las más bajas de América Latina. Por otro lado, en términos de equidad, existe evidencia que sugiere que el sistema tributario en Guatemala es regresivo en su totalidad. Finalmente, el sistema presenta una serie de incentivos que atentan contra la recaudación.

En este sentido, una primera alternativa puede ser el alza de la tasa del IVA. El diseño del IVA en Guatemala es esencialmente correcto y, de hecho, presenta una alta productividad. Sin embargo, la tasa es una de las más bajas de América Latina. Por lo tanto, existe un margen de maniobra para aumentar dicha tasa.

Respecto al sistema de imposición a la renta, se plantea simplificar la estructura compleja del impuesto a la renta personal y, sobre todo, otorgarle el papel redistributivo que actualmente no cumple por su muy baja recaudación, para lo cual es crucial derogar el crédito del IVA actualmente vigente. Respecto a la imposición de las rentas empresariales, actualmente planteada como un juego de suma cero donde algunos contribuyentes son ganadores seguros y el único perdedor es la Administración Tributaria, se argumenta a favor de establecer un régimen único (dando exclusivamente a las pequeñas empresas la opción de un régimen alternativo). La propuesta se completa con el planteo de gravar las rentas del exterior con un criterio pragmático de renta mundial, que exonere la repatriación de las rentas de capital activas (utilidades repatriadas y rentas del trabajo) y grave las rentas pasivas de capital a la misma tasa que grava el ahorro interno.

---

<sup>32</sup> Es la tasa promedio de las recaudaciones realizadas por la SAT.



Como se puede apreciar, existen tanto la necesidad como los espacios para reformar el sistema tributario en Guatemala. Sin embargo, es importante considerar el destino que se le dé a los recursos que generaría una reforma. Como explica el Recuadro 5.1, este es un tema clave para lograr el consenso alrededor de la mencionada modernización tributaria.

### **Recuadro 5.1**

#### **La economía política de la reforma tributaria<sup>1</sup>**

El análisis de este capítulo establece claramente la necesidad de reformar el sistema tributario en Guatemala, tanto por problemas de suficiencia, como de eficiencia y equidad. El capítulo discute una serie de opciones de política tributaria que involucran reformas a los dos pilares tributarios fundamentales de cualquier país en desarrollo: IVA e Impuesto sobre la Renta. El análisis se concentró en los aspectos técnicos de la política tributaria. Sin embargo, la factibilidad y el éxito de una reforma tributaria no dependen de consideraciones puramente técnicas. Hay aspectos de economía política que también juegan un rol importante. El propósito de este recuadro es complementar el análisis técnico con algunas consideraciones relacionadas con la economía política que conviene tener en cuenta si se quiere avanzar con éxito en un proceso de reforma.

¿Por qué la economía política juega un rol tan importante? Porque reformas tributarias que modifiquen impuestos tales como el IVA o el Impuesto sobre la Renta tienen impactos inmediatos, ciertos, visibles y potencialmente grandes sobre diferentes actores. Algunos de estos actores tienen capacidad de influir sobre el proceso de toma de decisiones de política pública y buscan proteger sus intereses, en ocasiones, bloqueando las reformas para preservar el *status quo*.

En la historia de Guatemala abundan los intentos fallidos de aumentar la carga tributaria. Las consecuencias de intentarlo, enfrentándose a los intereses del sector empresarial, han sido diversas y han incluido, en distintas oportunidades, la destitución del Ministro de Hacienda, la renuncia de todo el gabinete económico y la revocación de las reformas por parte del gobierno, tras haberlas aprobado. La influencia de los intereses empresariales en los asuntos tributarios dejó su impronta en la Constitución de 1985, que limita el poder del Estado para recaudar impuestos por medio de “candados constitucionales” que impiden todo tipo de doble tributación. Esta disposición ha sido invocada en diversas oportunidades.<sup>2</sup>

Frente a esta sucesión de intentos fallidos, los Acuerdos de Paz de 1996 representaron una oportunidad histórica para la reforma tributaria en Guatemala. Con el propósito de financiar los gastos sociales y de infraestructura prioritarios para cimentar la paz, se llegó a un amplio consenso en la sociedad sobre la necesidad de incrementar la carga tributaria al 12% del PIB, meta que se debía alcanzar en el año 2000. A pesar de los incrementos en la recaudación reflejados al comienzo de este capítulo, esta meta –que se transformó en 13,2% con el reciente cambio de medición del PIB– no se ha podido cumplir aún a cabalidad.

Como se argumenta en el capítulo 1, la insuficiencia de recursos fiscales es un elemento fundamental que impide resolver las restricciones que frenan el crecimiento en Guatemala. Sin suficientes recursos, el Estado no puede proveer los bienes públicos complementarios –una fuerza de trabajo capacitada, adecuada infraestructura, seguridad– que el sector privado requiere para ser competitivo. La

insuficiencia de recursos, además, no permite atender de manera adecuada las importantes necesidades básicas insatisfechas de la población en situación de mayor pobreza.

No es difícil, sin embargo, entender la resistencia de distintos grupos a distintos tipos de reforma. Ciertos sectores de la sociedad civil, por ejemplo, expresan preocupación por reformas que busquen incrementar los recursos fiscales sobre la base del IVA, que consideran regresivo, dado que los que menos tienen tienden a consumir una fracción mayor de sus ingresos en comparación con los más ricos.

Una respuesta posible a esta preocupación es que, si el gasto está bien focalizado en los más pobres, el impacto global de la política fiscal sería progresivo aun si los impuestos no lo son. Una mirada al Cuadro 5.6, sin embargo, sugiere que en el caso de Guatemala, el gasto no está bien focalizado. En el gasto público social, por ejemplo, cada uno de los quintiles de la población recibe un total de beneficios más o menos similar. No obstante, aun si el gasto es aproximadamente neutro, habría efectos redistributivos progresivos si, como es de esperar, los que más tienen pagan más que los pobres (aunque paguen menos en proporción a sus ingresos).

Este último argumento a veces no es fácil de comunicar a los grupos que se oponen a esta variedad de reforma tributaria ya que, naturalmente, preferirían que el incremento de recursos esté asociado a reformas en el Impuesto sobre la Renta. Una manera de vencer la resistencia a incrementar los recursos fiscales por el lado del IVA podría ser el compromiso de asignar los recursos adicionales que se generen por este medio –o al menos una parte sustancial de ellos– a programas bien focalizados que atiendan a los sectores más necesitados, tales como los programas de transferencias condicionadas, de atención a la niñez temprana y de capacitación de jóvenes en situación de desventaja, presentados en la Parte III de esta publicación.

Con respecto al pilar del Impuesto sobre la Renta, la resistencia proviene de los sectores empresariales, y más específicamente el decil de mayores ingresos, que tradicionalmente han sido muy poderosos en Guatemala. Su argumento es que, dados los altos niveles de informalidad en el país, son pocos los que pagan impuestos, y aumentos en el Impuesto sobre la Renta generarían una presión mayor sobre quienes ya están pagando. Una mirada al Cuadro 5.4 resta algo de fuerza a este argumento, ya que la combinación del Impuesto sobre la Renta y el Ietaap solo genera una porción pequeña de los ingresos tributarios, mientras que el IVA, que recae sobre toda la población, es responsable de una porción mucho mayor.

Un argumento adicional cuestiona la conveniencia de dar más recursos al Estado, en un contexto en el que el gasto público no siempre es de buena calidad. Si bien este argumento se utiliza de manera estratégica, no está exento de cierta validez. La solución, en este caso, no consiste en pagar menos impuestos sino en impulsar una mejora en la calidad del gasto. La adopción de un sistema de presupuesto por resultados, donde la evaluación de los resultados de los programas públicos se integre al proceso de decisión respecto de la asignación de recursos del Estado, podría ser un buen paso en esta dirección.

Más allá de un compromiso con el impulso a la calidad del gasto, ¿qué se puede hacer para reducir la tradicional resistencia de los sectores empresariales a una reforma tributaria por el lado del Impuesto sobre la Renta? La discusión del capítulo 1 y los resultados de la Encuesta de Clima de Inversión del Banco Mundial sugieren que los empresarios enfrentan importantes obstáculos al desarrollo de sus

negocios, incluyendo aspectos relacionados con la inseguridad, la baja capacitación de la fuerza de trabajo, o la infraestructura inadecuada. Una manera de destrabar una reforma sería destinar una parte importante de los recursos adicionales provenientes del pilar del Impuesto sobre la Renta a la provisión por parte del Estado de bienes públicos complementarios que contribuyan a mejorar la productividad y la competitividad del sector privado.<sup>3</sup>

Se ha sugerido en este recuadro que el compromiso de gastar los recursos adicionales provenientes de cada pilar en ciertos programas específicos –focalizados en los pobres, en el caso del IVA, y en la eliminación de obstáculos al desarrollo del sector privado, en el caso del Impuesto sobre la Renta– podría jugar un rol importante en la conformación de una coalición en apoyo de una reforma tributaria. Pero ¿cómo hacer creíble dicho compromiso? Una posible solución es la preasignación de los recursos a ciertos gastos específicos. Dicha preasignación, sin embargo, es un arma de doble filo. Por un lado, puede hacer posible la adopción de ciertas reformas que no serían posibles de otra manera; pero, por el otro, tiene el efecto no deseado de aumentar la rigidez de los presupuestos públicos, tema que por buenos motivos genera preocupación a los responsables de la política fiscal.

¿Qué hacer entonces? Tal vez podría considerarse la preasignación de ciertos recursos a ciertos programas de gasto, pero por un tiempo limitado. Dada la inercia que suelen tener los presupuestos públicos, esto podría permitir la aprobación de la reforma, sin convertirse –al menos en el largo plazo– en una camisa de fuerza para los responsables de la política fiscal. Una opción alternativa podría ser utilizar una institución internacional como mecanismo de compromiso, de tal manera que la reforma tributaria sea parte de un programa más amplio en el que se protegen ciertos gastos específicos que facilitan la conformación de una coalición en favor de dicha reforma.

---

<sup>1</sup> Este recuadro fue escrito por Ernesto Stein.

<sup>2</sup> Ver ASIES (2005) y Cárdenas, Lora y Mercer-Blackman (2005).

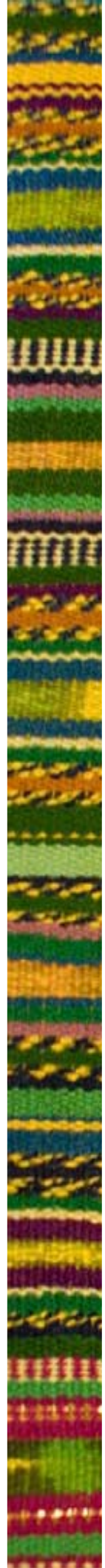
<sup>3</sup> Adicionalmente, una reforma que traslade la carga impositiva de la renta empresarial, mientras esta se mantenga invertida en el sector productivo, a la distribución de esta renta empresarial, puede contribuir a destrabar este proceso.

## Referencias bibliográficas

- Alm, J. y Martínez-Vázquez, J. 2007. “Tax morale and tax evasion in Latin America”. WP 07-04. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2005. “Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas en Guatemala”. Ciudad de Guatemala. Documento mimeografiado.
- Banco Mundial. 2005. “Virtuous circles of poverty reduction and growth”. World Bank Latin America and Caribbean Studies.  
\_\_\_\_\_. World Development Indicators (WDI). <http://publications.worldbank.org/WDI/>
- Barreix, A., Bes, M. y Roca J. 2008. “Equidad Fiscal en Centroamérica”. Madrid: Eurosocietal. (Próxima aparición).
- Barreix, A. y Roca, J. 2007. “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayana”. *Revista de la CEPAL* N° 92.

- Barrientos, J. 2007. "Impuestos indirectos". Informe de consultoría preparado como un insumo para el Grupo Promotor del Diálogo sobre el Pacto Fiscal.
- Cabrera, M. 2007. "Incidencia de los impuestos en Guatemala - 2005". Documento mimeografiado. Icefi-BID.
- Cárdenas, M., Lora, E. y Mercer-Blackman, V. 2005. "El arte de la política tributaria". In La Política de las Políticas Públicas. Informe de progreso económico y social. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Soto, H. 1986. *The mystery of capital*. Londres: Bantam Press.
- De Soto, H. 2000. *El otro sendero*. Lima: Editorial Barranco.
- Díaz de Sarralde, S. y Garcimartín, C. 2007. "Tributación en Guatemala. Imposición sobre la renta". Documento mimeografiado. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Icefi. 2007. "Rigideces presupuestarias: los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras". Presentación en REDIMA, CEPAL.
- ILPES. 2007. Estadísticas de Finanzas Públicas de ILPES. <http://www.eclac.cl/ilpes/>.
- Jorrat, M. 2007. "El gasto tributario en Guatemala como fuente para incrementar la recaudación". Documento mimeografiado. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Piancastelli, M. 2001. "Measuring the tax effort of developed and developing countries. Cross-country panel data analysis. 1985-1995". IPEA. Texto para discusión N° 818.
- Roca, J. y Sebastián, C. 2006. "Determinantes de la economía informal". Proyecto Calidad Institucional. [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org)
- Schneider, F. 2006. "Shadow economies of 145 countries all over the world: what do we really know?" Johannes Kepler University of Linz.
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). 2007. "Propuesta 12-04". Guatemala.
- Sureda, D. 2007. "Propuestas de medidas tributarias: Impuesto a la Propiedad. Apoyo al Diálogo sobre el Pacto Fiscal en seguimiento a los Acuerdos de Paz". Septiembre. Documento mimeografiado. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weymann, E. 2007. "Incidencia del gasto público en Guatemala". Documento mimeografiado. Icefi-BID. Guatemala.

## 6. Cortando el círculo vicioso de la informalidad



## 6.1 Introducción

En los últimos 25 años, la economía de Guatemala ha tenido dificultades para lograr un crecimiento económico sostenido y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Desde 1980, su PIB per cápita (y ajustado por poder de compra) ha estado estancado, creciendo tan solo al 0,14% por año. Si bien el país ha encontrado, finalmente, una solución al largo conflicto armado al firmar los Acuerdos de Paz en 1996, sus causas y consecuencias son aún visibles en la economía. Durante años el Estado no ha sido exitoso en su rol de coordinar y proveer bienes públicos básicos a fin de crear un ambiente propicio para el desarrollo económico. En un país con una gran diversidad étnica y cultural, el Estado tampoco ha tenido éxito en su rol integrador.

El desafío para Guatemala es mejorar la eficiencia del Estado y la provisión de bienes públicos básicos. Indudablemente, esto requiere de recursos públicos con que el Estado no cuenta al presente, con una presión tributaria por debajo del 12% de su producto. El desafío, por lo tanto, es doble: se requiere gastar más y mejor, y se requiere recaudar más y mejor.

Desde que se firmaron los Acuerdos de Paz, se intentaron, con pobres resultados, diversas reformas para incrementar la recaudación impositiva. Esto se debe, de una parte, al diseño tributario y, de otra parte, a aspectos propios de la economía. Una limitante en este aspecto es su elevada informalidad, lo que limita, en gran medida, los instrumentos que el Estado tiene para recaudar más. Según Gordon y Li (2005), Guatemala presenta una economía “difícil de recaudar” (*hard-to-tax economy*); en primer lugar, dada su estructura económica, es decir, el tipo de actividades que se desarrollan y el tipo de empresas que sobreviven; en segundo lugar, porque los costos de ser formal para un porcentaje amplio de la población exceden a los beneficios. En este contexto, incrementar las alícuotas impositivas o la presión tributaria genera un círculo vicioso: eleva los costos para quienes ya son formales sin representar un beneficio inmediato, lo que tiende a incrementar la informalidad y dificultar aun más la recaudación de impuestos.

El desafío para Guatemala consiste en cortar este círculo vicioso, lo que requiere que, a nivel de cada agente, los beneficios esperados de un Estado con mayor presencia sean lo suficientemente creíbles y lo suficientemente generosos para mantenerse en la formalidad, o que volverse formal no sea oneroso. Esto no es tarea fácil, ya que los beneficios probablemente sean de mediano a largo plazo cuando el costo de pagar más impuestos es inmediato. Desde esta óptica, para encontrar políticas públicas que rompan dicho círculo vicioso, resulta fundamental entender cuáles son los costos y beneficios de ser formal.

## 6.2 ¿Por qué la informalidad puede ser un problema?

### 6.2.1 ¿Qué se entiende por informalidad?

Existen diversas definiciones alternativas para el término ‘informalidad’ y diversas formas de cuantificar cada una de estas definiciones. En este capítulo se entenderá ‘informalidad’ como *toda aquella actividad que genere un valor agregado, cuyo producto sea lícito, pero no haya cumplido con todos los requisitos legales de la producción, distribución o comercialización.*

En nuestra acepción, la informalidad no es un aspecto binario (se es formal o no) sino que hay distintos grados de informalidad. Es decir, una empresa puede no cumplir con ninguna de las reglas, con algunas de

ellas, o cumplir con una regla parcialmente, por ejemplo, registrando solo un porcentaje de sus trabajadores. Por ello, hay una relación directa entre informalidad y evasión, entre informalidad y las posibilidades de crecimiento, y entre informalidad y equidad. La informalidad opera como una fuerza que corroe la integridad de la sociedad ya que conviven en ella tanto los que cumplen como los que incumplen sus reglas.

### ***6.2.2 ¿Por qué la informalidad puede ser una restricción al crecimiento económico?***

Los canales por los cuales la informalidad limita el crecimiento económico son diversos. En primer lugar, afecta la ecuación fiscal del gobierno, reduciendo la recaudación, incrementando los costos administrativos para obtener dicha recaudación (debido al mayor esfuerzo para controlar el cumplimiento) e incrementando el gasto (por ejemplo, en aquellos trabajadores sin cobertura de Seguridad Social).

En segundo lugar, las empresas informales tienden a crecer a un ritmo menor como consecuencia de un menor acceso a los mercados (por ejemplo, mercado de crédito o comercio con empresas grandes) o bien, por las distorsiones en su comportamiento para evitar ser detectados: no acumulando capital, no incentivando la acumulación del capital humano, no invirtiendo en tecnología, investigación y desarrollo; en otras palabras, sesgando su tecnología de producción hacia otras menos eficientes pero menos visibles.

En tercer lugar, la informalidad tiende asimismo a generar problemas en el sector formal, ya que la competencia entre agentes hace que las empresas formales modifiquen también su comportamiento, afectando la eficiencia de la economía.

Por último, la informalidad puede crear conflictos sociales si se la percibe como una fuente de inequidad puesto que unos cumplen y otros no, lo que puede debilitar a la sociedad en su conjunto y su capacidad para coordinarse.

Si el Estado no puede recaudar lo suficiente, no puede proveer de manera óptima los bienes públicos, afectando la productividad global de la economía y por ende, su crecimiento económico. Si el Estado incrementa la presión tributaria de quienes son formales cuando el financiamiento –y por consiguiente, la oferta de bienes públicos– es inadecuado, incrementa los costos sin estar en condiciones de mejorar los beneficios de ser formal, por lo que la informalidad aumenta y se vuelve un círculo pernicioso para el desarrollo económico. Es este conflicto entre el beneficio privado y el beneficio social lo que está detrás del problema de la informalidad. En este sentido, la informalidad es un síntoma pero también un problema para el desarrollo económico.

### ***6.2.3 ¿Por qué algunos agentes deciden no cumplir con las reglas?***

De acuerdo al enfoque económico, la informalidad es una decisión endógena, basada en una elección racional entre costos y beneficios en un complejo entorno de interacciones, que puede estar influenciada por patrones culturales e institucionales.

Por un lado, los gobiernos eligen las reglas de juego que definen la formalidad, aspectos tales como requisitos para obtener una autorización para operar, requisitos para inscribir a un trabajador o una empresa, los impuestos que trabajadores y empleadores deben pagar, beneficios que los trabajadores y empresas reciben, las penalidades por incumplir con dichos requisitos, etc. La práctica determina en qué medida y cómo esas reglas se cumplen, dependiendo de aspectos como los costos efectivos de realizar el “acto público”, la probabilidad de que un agente que incumple sea detectado y penalizado, entre otros. Sin

embargo, el gobierno no solo fija las normas y las lleva a cabo, sino que también afecta los costos y beneficios para los agentes a través de acciones menos directas, tales como la calidad institucional, la calidad de los bienes públicos que provee directa o indirectamente, o las regulaciones en otros mercados (como el mercado de crédito). El Estado, también con su accionar, distorsiona los incentivos en forma más directa; por ejemplo, si el hecho de estar desempleado es un condicionante para acceder a un programa de transferencias de efectivo, el trabajador puede preferir permanecer “no registrado” para acceder a este beneficio. Si el Estado termina otorgando pensiones aun a aquellas personas que no han contribuido, o el beneficio otorgado no está en línea con la contribución realizada, no se incentiva el empleo formal. Si los beneficios de seguridad social relacionados con ser formal exceden ampliamente lo que el trabajador desea, se incentiva la informalidad. De igual modo, si los beneficios son otorgados independientemente de ser formal o informal se incentiva la informalidad.

Por otro lado, los trabajadores y empleadores eligen (en mayor o menor medida) cumplir o no con las reglas que definen la formalidad. Desde el enfoque económico, esta decisión se basa en los costos y beneficios esperados de cumplir con dichas reglas. Entre los costos, el más directo es pagar impuestos y los costos (directos o indirectos) de cumplir con las regulaciones (que pueden entenderse como costos de transacción). Entre los beneficios, se encuentran los bienes y servicios a los que pueden acceder por ser formales; estos incluyen pensiones, seguros médicos, seguros por riesgos de trabajo, acceso al crédito (porque, en general, se requiere que las firmas o empleados justifiquen sus ingresos para acceder a los medios formales de crédito), permisos para operar (como las exportaciones o la participación en licitaciones públicas), el beneficio de ejercer sus derechos tal como las leyes lo determinan (*rule of law*), entre otros. Desde el enfoque institucional, las personas no eligen conscientemente sobre la base de costos y beneficios, sino que su accionar está determinado por normas sociales y comportamientos previos, por una negación a los arreglos institucionales vigentes o, simplemente, quedan fuera del sistema debido a que dichas reglas no fueron diseñadas para ellas. Esta decisión podría tomarse de manera conjunta en el hogar: si los beneficios de un trabajador alcanzan a toda la familia (como el seguro médico) y las contribuciones del trabajador adicional no pueden extenderse a toda la familia (para alcanzar, por ejemplo, un seguro médico más completo) es probable que este último tenga menos incentivos para ser formal (ya que pagaría por beneficios que no usa).

El tercer aspecto que entra en juego, interactuando con los dos previamente mencionados, es la estructura de la economía. Los costos y beneficios esperados de ser formal no son independientes de la estructura económica. Por ejemplo, si los mercados de crédito están poco desarrollados, aun cuando las reglas sean adecuadas, los beneficios de ser formal para acceder a dichos mercados son menores. Si la economía no exporta, el requisito de estar en regla para poder acceder a mercados formales no es operativo. Si la economía no gasta en investigación y desarrollo, el requisito de ser formal para poder proteger sus derechos intelectuales y de propiedad no es operativo. Desde este punto de vista, no todas las actividades económicas presentan las mismas posibilidades de evasión y, como Gordon y Li (2005) argumentan, cuanto menos desarrollada es la economía, más difícil o costoso se hace monitorear el cumplimiento de las reglas (lo que los autores definen como *hard-to-tax economies*). De esta forma, cuanto menos desarrollada es la economía menos visibles son las actividades económicas y más fácil es evadir. En consecuencia, un alto grado de informalidad puede ser entendido como un reflejo de reglas de juego que no son óptimas para el tipo de economía en cuestión o las preferencias promedio de la población.

Por último, un aspecto relevante a la hora de diseñar políticas públicas es comprender que, ante la ausencia del Estado, es probable que surjan mecanismos privados que reemplacen parcialmente sus funciones. Estos mecanismos son costosos para los privados porque, en cierta forma, ya están pagando un impuesto por



servicios que el Estado no provee. Un ejemplo de ello es la seguridad y el derecho de propiedad: si el Estado no provee estos servicios es posible que se organicen sectores privados que otorguen seguridad o garanticen derechos, aun en forma *cuasi* mafiosa. De este modo, el incentivo para pagar impuestos, cuando de manera más o menos eficiente la sociedad llegó a ciertos arreglos, es bajo ya que el bien público es provisto privadamente. En cierta forma, el desafío es generar un nuevo contrato social, donde la provisión privada se reemplace por una provisión pública más eficiente.

### **6.3 La informalidad en Guatemala**

#### **6.3.1 ¿Cuán elevada es la informalidad en el país?**

Existen distintos conceptos y diversas formas de medir la informalidad (ver Banco Mundial, 2007 o Auguste, 2008), lo importante es que independientemente de qué medida de informalidad se tome, Guatemala muestra niveles elevados, incluso para los estándares de la Región. A continuación, se presentan algunos ejemplos de informalidad.

- a) Informalidad laboral por falta de pensión.<sup>1</sup> El porcentaje de trabajadores que no contribuían a la Seguridad Social (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS) en 2002 era de 81,5%, por encima del promedio para América Latina de casi 65%.<sup>2</sup>
- b) Informalidad laboral por definición productiva.<sup>3</sup> El porcentaje de trabajadores que se desempeñan en actividades que son consideradas informales (autoempleados y trabajadores de microempresas) es de 75,4% (CIEN, 2006).
- c) Informalidad laboral por definición legalista.<sup>4</sup> El porcentaje de trabajadores que debería estar cubierto por el sistema de acuerdo a la ley en Guatemala y no lo está, bordea el 60%, mientras que el promedio regional es de 55% (lo que muestra que en Guatemala se observa un alto porcentaje de población excluida del sistema).<sup>5</sup>
- d) Informalidad como economía oculta.<sup>6</sup> El porcentaje del producto total que es generado por actividades informales se estima entre 50,4% y 61% (Schneider y Enste, 2000), mientras que el promedio regional se ubica cerca del 40%.

Adicionalmente, dadas las estimaciones de informalidad por valor agregado y por cantidad de empleo no cubierto por el Seguro Social, Guatemala se encuentra entre los países con mayor diferencial entre productividad media de ambos sectores (implicando que la productividad laboral en Guatemala es casi 4,5 veces mayor en el sector formal que en el informal).

---

<sup>1</sup> Porcentaje de la fuerza laboral no cubierta por el sistema de pensiones.

<sup>2</sup> A 2004, este porcentaje se había reducido a 79%, siendo mayor en las zonas rurales (91%) que en las urbanas (68%).

<sup>3</sup> Un individuo sería considerado informal si se cumple cualquiera de las siguientes condiciones: (i) autoempleado con baja calificación, (ii) empleado asalariado en una empresa pequeña, (iii) trabajador sin ingresos.

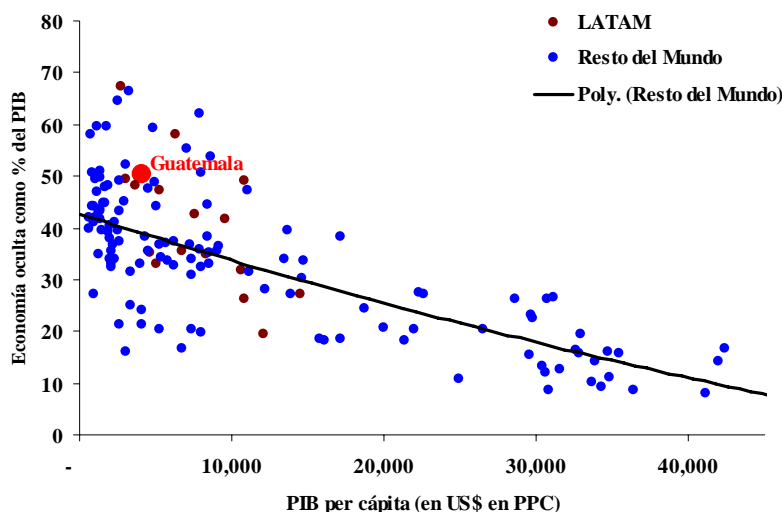
<sup>4</sup> Un trabajador asalariado informal sería aquel que no tiene derecho a una pensión cuando se retire.

<sup>5</sup> Es importante destacar que en Guatemala el registro en la Seguridad Social no es obligatorio para todas las empresas, esto depende del tamaño y la ubicación geográfica. En el departamento de Guatemala, si la empresa tiene tres o más trabajadores está obligada a gestionar inmediatamente su inscripción en el Régimen de Seguridad Social; en el resto del país, cuando supera los cinco empleados (las empresas de transporte están obligadas a inscribirse cuando tienen uno o más trabajadores). Esto genera una situación de inequidad injustificable.

<sup>6</sup> La economía oculta (*shadow economy*) incluye todos los bienes y servicios producidos legalmente, los cuales son deliberadamente ocultos de las autoridades para: (1) evadir impuestos a las ganancias, IVA o algún otro impuesto; (2) evadir el pago de las contribuciones a la Seguridad Social; (3) evadir el cumplimiento de algún estándar legal en el mercado laboral, tales como salario mínimo, duración de la jornada laboral, normas de seguridad, etc.; y (4) evadir el cumplimiento de procesos administrativos tales como completar formularios estadísticos u otro formulario administrativo (Schneider 2007, p. 600).

Los elevados niveles de informalidad observados en Guatemala, en relación con América Latina, deben cualificarse ya que cuanto más pobre es un país, mayor es la informalidad. Para ver esta relación se grafica informalidad y PIB per cápita (ver Gráfico 6.1), encontrando que Guatemala tiene más informalidad que lo esperable para su nivel de desarrollo económico (se encuentra por encima de la tendencia lineal).

**Gráfico 6.1**  
**Informalidad (economía oculta) y desarrollo económico**



Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de Schneider para 2005 y *World Economic Outlook* (WEO) del FMI.

### 6.3.2 Caracterización de la informalidad desde el punto de vista laboral

Es útil distinguir (como lo hace el Banco Mundial, 2007) entre dos conceptos de informalidad: i) *escape*, donde los agentes deciden ser informales basados en un análisis de costos y beneficios,<sup>7</sup> y ii) *exclusión*, donde los agentes no deciden ser informales sino que se ven forzados a estar en la informalidad. El Banco Mundial señala que, en general, los cuentapropistas o microempresarios se ajustan más al concepto de *escape*, mientras que los asalariados informales, al de *exclusión*, por lo que es útil distinguir a los trabajadores informales entre asalariados y cuentapropistas. En este sentido, ese mismo estudio muestra que Guatemala tiene una incidencia muy alta de trabajadores asalariados en el total de los trabajadores informales (la participación más elevada de la Región), lo que indica que la informalidad en el país tiene una base amplia.

El estudio de CIEN (2006), basado en la definición de informalidad laboral productiva, encuentra:

- La mayoría de los informales no perciben un beneficio concreto de las instituciones con las cuales se relacionan. La mayor ventaja que obtienen de cumplir con los trámites requeridos es la autorización para vender (en el caso de los comerciantes). Solo un 9% afirmó que cumplir con los trámites requeridos les servía para hacerse de ingresos o de beneficios para sus familias.

<sup>7</sup> CIEN (2006) confirma que el concepto de ‘escape’ es más apropiado para los cuentapropistas y microempresarios, ya que solo un 33% de los informales encuestados preferirían trabajar en una empresa formal, en lugar de ser vendedores informales, y tener un salario en lugar de ganancias.

- La municipalidad es la institución con la que han tenido más contacto (87% de los trabajadores informales), con una llamativa ausencia de los Tribunales de Justicia u otras instituciones como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) o el Ministerio de Economía (MINECO).
- Los beneficios que los informales esperarían recibir del Estado son: seguridad, educación y salud, lo que podría mostrar cierta falta de conocimiento de otros beneficios potenciales que podría darles el Estado, tales como capacitación, acceso a mercados o programas de apoyo. Muy pocos mencionan las Cortes de Justicia y el financiamiento.
- Alrededor de un 70% de los informales en el área comercial adquiere sus productos por medio de mayoristas o minoristas (y solo 5% produce los bienes que comercializa).<sup>8</sup>
- Un gran porcentaje de los comerciantes informales entrevistados (74%) tienen sus locales en mercados municipales u otros espacios públicos, 10% son ambulantes, 8% alquilan y solo 5% son propietarios (el resto no contesta). Esto indica que las municipalidades no exigen que las firmas o vendedores estén registrados cuando alquilan locales. Por otro lado, un porcentaje alto de estos vendedores considera que ya paga sus impuestos al pagar el alquiler a la municipalidad.
- Respecto a las preguntas relacionadas con el costo implícito o debilidades de las instituciones vigentes, de los cinco principales problemas, tres corresponden a asuntos relacionados con la ley laboral y el resto con el ejercicio de la administración pública. Los trámites, los complejos procesos de administración pública, la poca transparencia en las instituciones, la escasa educación y la discrecionalidad del funcionario público representan un costo para las personas en las que las instituciones les son presentes. Entre los problemas intermedios se encuentra el idioma: hay poca disponibilidad en las instituciones para atender a los trabajadores en su lengua materna, lo que les limita su práctica económica.

Para entender un poco mejor quiénes son los informales, se realiza una breve caracterización de la informalidad de acuerdo con los trabajadores que no tienen pensión, sobre la base de la Encuesta de Hogares ENEI 2004.<sup>9</sup>

**Cuadro 6.1**  
**Distribución del empleo por tipo de actividad**  
Individuos entre 15 y 64 años

	Participación	Informalidad
empleado(a) del gobierno	4,5	16,6%
empleado(a) privado(a)	31,0	53,9%
jornalero(a) o peón	11,1	95,5%
empleado(a) doméstico(a)	3,0	99,3%
trabajador(a) no agrícola	20,4	99,9%
patrón(a) no agrícola	3,2	95,2%
trabajador(a) agrícola	12,6	99,9%
patrón(a) agrícola	1,5	97,7%
trabajador(a) familiar sin pago	12,8	100,0%

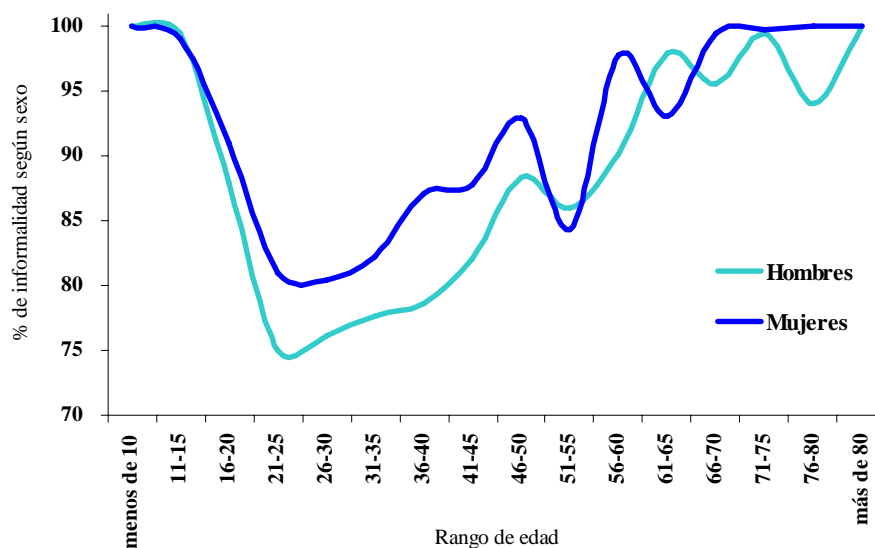
<sup>8</sup> En tanto que se mide empleo y no valor agregado, y las medianas y grandes empresas no están incluidas, esta caracterización no permite saber cuál es el porcentaje de valor agregado que generan las actividades comerciales informales ni se puede saber si la producción de esos bienes fue formal (aspecto relevante para controlar la evasión en el IVA a través de un sistema de retenciones o percepciones sobre los proveedores de los bienes que luego se comercializan informalmente).

<sup>9</sup> La pregunta que se utiliza para definir si un trabajador es formal es si está contribuyendo al IGSS. La contribución al IGSS es la única opción para los trabajadores del sector privado, pero para los del sector público existen otros regímenes, por lo que para estos trabajadores se incurriría en algún margen de error.

El porcentaje de trabajadores no cubiertos por el IGSS es de 79,1%, pero si se excluye a los trabajadores del sector público, la informalidad asciende a 81,7%. Si, además, se excluye a los trabajadores pensionados que están trabajando (ya que en Guatemala estar pensionado y trabajar no es incompatible de acuerdo a la ley) la informalidad asciende a 85,9%. La informalidad es elevada para todo tipo de actividades, como se muestra en el Cuadro 6.1.

Analizando solo a los trabajadores del sector privado, se encuentra que los más jóvenes y los ancianos son más propensos a ser informales. Esta forma de U se verifica tanto para hombres como para mujeres, siendo la informalidad mayor para las mujeres para casi todas las edades.

**Gráfico 6.2**  
**Informalidad según género (trabajadores del sector privado)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENEI 2004.

En cuanto al nivel educativo, la informalidad es mayor entre los analfabetos, las mujeres y los indígenas. La informalidad es decreciente en el nivel educativo, pasando de casi 100% para los que tienen primaria incompleta o menos, a 15% para los que tienen postgrados; mientras que –sin importar el nivel educativo alcanzado– la informalidad es más alta entre las personas que se identifican como pertenecientes a alguna de las comunidades indígenas.

**Cuadro 6.2**  
**% de informalidad por sexo, grupo étnico y nivel educativo**  
(trabajadores del sector privado)

Nivel educativo alcanzado	Mujeres	Hombres	No indígena	Indígena	Total
Ninguno	98,2	96,0	94,3	98,5	96,8
Preparatoria	100,0	99,4	97,9	100,0	99,6
Primaria	93,0	88,4	85,7	95,5	89,8
Básico	77,9	77,0	72,1	93,1	77,3
Diversificado	61,5	57,8	55,2	84,9	59,3
Superior	50,3	49,1	49,4	50,9	49,6
Postgrado	3,9	24,1	15,2	0,0	15,0
<b>Total</b>			79,0	95,8	
Analfabeto	98,0	95,8			96,7
No analfabeto	83,4	82,0			

Se encuentra una ligera tendencia decreciente por nivel educativo dentro de cada actividad, pero la mayor fuente de variación es entre actividades (siendo el sector agropecuario y construcción los más informales; y los empleados de oficina, profesionales y técnicos, los menos informales). Por tipo de ocupación, se aprecia que la informalidad es más elevada en las ocupaciones menos calificadas y en las actividades más reguladas como servicios públicos, enseñanza y servicios financieros.

**Cuadro 6.3**  
**% de informalidad por tipo de ocupación**

Ocupación a un dígito	% de informalidad
Profesionales científicos e intelectuales	39.7%
Técnicos y profesionales del nivel medio	44.5%
Empleados de oficina	30.8%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	79.9%
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesca	98.8%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros	83.5%
Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	64.7%
Trabajadores no calificados	92.9%

La informalidad es menor en aquellos trabajos que se desarrollan en locales fijos, y existe una relación inversa entre el tamaño de la empresa y la informalidad (las empresas con menos de 5 empleados tienen a 98,5% de sus trabajadores no registrados, mientras que el resto, a 33,5%).

**Cuadro 6.4**  
**Informalidad por rama de actividad**

	<b>% de informalidad</b>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	95,9%
Explotación de minas y canteras	78,1%
Industrias manufactureras	73,5%
Suministro de electricidad, gas y agua	34,9%
Construcción	90,5%
Comercio, reparación de vehículos automotores, efectos personales	82,4%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	74,5%
Servicios financieros	47,1%
Administración pública y defensa, planes de Seguridad Social	22,8%
Enseñanza	32,8%
Servicios sociales y de salud. Otras actividades de servicio	82,2%
<b>Organizaciones y órganos extraterritoriales</b>	<b>58,6%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ENEI, 2004.

Debido a las diferencias en capital humano, ramas de actividad y tipo de ocupación, no es sorprendente que los informales tengan salarios menores, o que la informalidad sea más elevada en los tramos de ingresos más bajos (ver Cuadro 6.5). Esto, sin embargo, no implica un castigo para el informal (ni un premio salarial para el formal), sino que las características observables y no observables de formales e informales difieren.

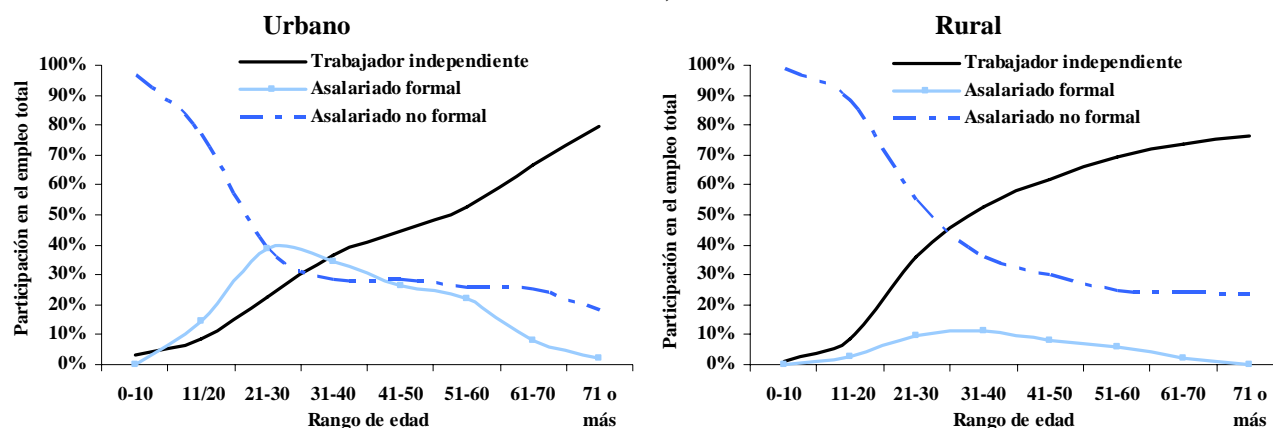
En cuanto a la distinción entre informal asalariado e informal cuentapropista, el estudio del Banco Mundial (2007) encuentra que en la mayoría de los países analizados (no se encuentra Guatemala entre ellos), los trabajadores jóvenes (especialmente, los menos calificados) tienen una mayor probabilidad de ser empleados informales, probabilidad que desciende cuando el trabajador envejece hasta un punto en que es más probable que el trabajador sea informal independiente (autoempleado o cuentapropista), lo que indicaría que el trabajo asalariado informal es una forma de ingresar al mercado laboral para muchos jóvenes, quienes a medida que acumulan experiencia están en mejores condiciones para encontrar un empleo en el sector formal o iniciar su proyecto independiente. Este patrón también se observa en Guatemala (ver Gráfico 6.3).

**Cuadro 6.5**  
**Tasa de informalidad según escala de salario mensual bruto**

<b>Escala salarial</b>	<b>% de informalidad</b>
0-500	99,4%
501-1000	87,0%
1001-2000	44,3%
2001-5000	29,5%
más de 5000	18,2%
<b>Total</b>	<b>67,8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en ENEI, 2004.

**Gráfico 6.3**  
**Descomposición del empleo por edades y sectores laborales,**  
**Guatemala, 2004**



Fuente: Elaboración propia con base en ENEI, 2004.

En el estudio del Banco Mundial (2007) se arguye que la formalidad puede verse como un insumo en el proceso de producción que las pequeñas empresas no encuentran necesario utilizar, entre otras razones porque: i) no tienen potencial para crecer y la rotación de personal es más alta, ii) sus necesidades de crédito pueden ser marginales, iii) tienen un número limitado de clientes y relaciones personales con la mayoría, por lo que no se beneficiarían mucho de un mayor acceso a los mercados y servicios judiciales organizados e impersonales que se asocian con la formalidad. Además, al Estado le es más difícil controlar a las empresas chicas, ya que son menos visibles.

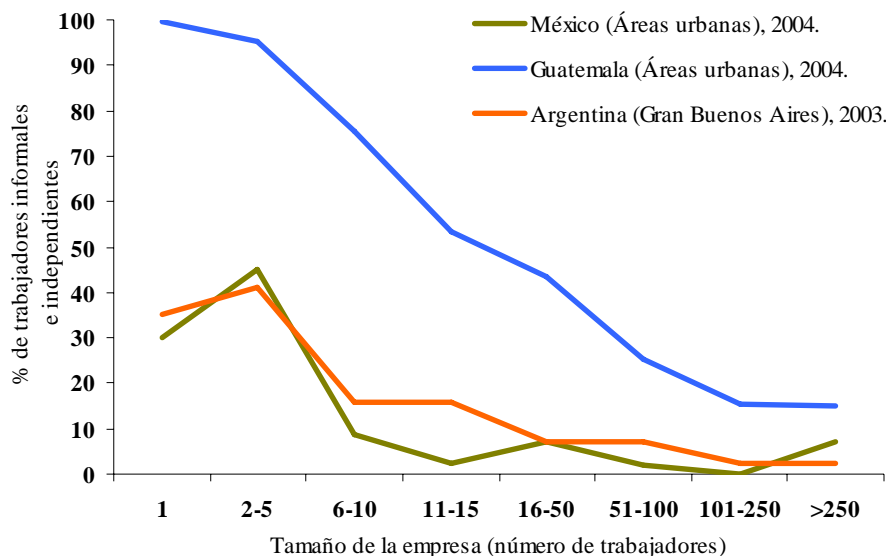
En los países analizados en dicho estudio, se muestra que la formalidad aumenta rápido con el tamaño de la empresa. Se realiza el mismo análisis para Guatemala encontrando diferencias significativas. Mientras que en México y Argentina el porcentaje de trabajadores sin contribuciones a la Seguridad Social desciende muy rápido, en Guatemala este desciende mucho más lentamente (ver Gráfico 6.4).<sup>10</sup>

Cabe preguntarse, entonces, por qué las empresas grandes ubicadas en zonas urbanas de Guatemala no usan este insumo (la formalidad) en igual medida que en México y Argentina. Por un lado, esta mayor informalidad –aun para empresas grandes– puede verse afectada por la composición sectorial del producto para estas empresas; si sectores como la construcción, donde la informalidad tiende a ser más elevada, tienen mayor participación en Guatemala, cabe esperar una mayor informalidad. En segundo lugar, el país es mucho más pequeño, lo que puede implicar que no se alcancen las economías de escala en igual medida que en México y Argentina. En tercer lugar, es probable que existan diferencias en los niveles de control; es decir, si Guatemala tiene instituciones más débiles y un control incluso más frágil de las empresas grandes, es esperable que su nivel de informalidad sea más elevado, aun para las empresas grandes. Finalmente, otra explicación –no excluyente de las anteriores– es que los beneficios de ser formal (la productividad marginal del insumo formalidad) es menor en Guatemala.

<sup>10</sup> En Argentina (zona urbana del Gran Buenos Aires, 2003 y 1980) y México (áreas urbanas, 2004 y 1994) la proporción de trabajadores independientes llega a un pico de alrededor de 40-45% para empresas de 2 a 5 trabajadores y luego cae a una fracción entre el 5% y el 10% para empresas con 6 a 10 empleados y se mantiene en esos niveles para tamaños mayores de empresas.

En relación con las hipótesis, solo se observan diferencias significativas en la composición sectorial del empleo entre Guatemala y estos países en lo que se refiere a los servicios y al sector agrícola-ganadero, pero estas diferencias seguramente son menores cuando solo se comparan zonas urbanas, por lo que difícilmente la composición sectorial de las grandes empresas sea la única explicación.

**Gráfico 6.4**  
**Informalidad según tamaño de la empresa**  
 Guatemala (áreas urbanas, 2004)  
 % de trabajadores informales e independientes



Fuente: Elaboración propia con base en ENEI (2004) y Banco Mundial (2007).

El empleo en microempresas (menos de 5 empleados) en Guatemala no es más alto que en México, y es solo ligeramente más alto que en Argentina, por lo que la mayor informalidad a nivel país no se debe a un efecto tamaño de las empresas, sino al hecho de que tanto las empresas grandes como las chicas son más informales en Guatemala que en estos dos países.<sup>11</sup>

Esto sugiere que el problema de una mayor informalidad en Guatemala está relacionado con los mayores costos y menores beneficios de formalizar.

### 6.3.3 ¿Cómo ha sido su evolución reciente?

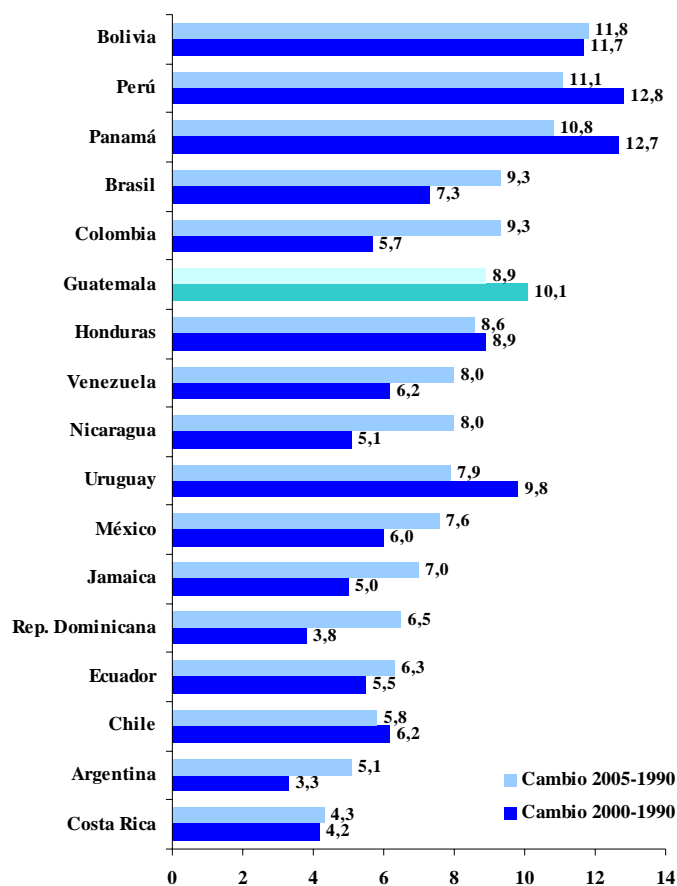
De acuerdo con las estimaciones de Schneider (2007), se puede ver que en Guatemala la informalidad entre 1990 y 2000 se incrementó en 10,1 puntos, ubicándose entre los países con mayor incremento de la Región, pero posteriormente se redujo en 2005, terminando solo 8,9 puntos por encima de 1990, el sexto mayor incremento de los 17 países de la Región analizados.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> De acuerdo con los criterios emanados por el Ministerio de Economía, se considera "microempresa" a una unidad productiva que emplea hasta 10 trabajadores (pequeñas empresas, entre 11 y 25 trabajadores, medianas entre 26 y 60). Las MIPYMES son las que tienen menos de 60 empleados; empresas que en Guatemala constituyen el 89,4% del total de empresas, generan el 35,4% del empleo nacional y emplean al 65,8% de la población ocupada (Urizar, 2004).

<sup>12</sup> CIEN (2006), también basado en estimaciones econométricas con macro datos, encuentra niveles de informalidad inferiores a los hallados por Schneider, pero con una tendencia temporal similar. De acuerdo con las estimaciones de CIEN, a mediados de los noventa



**Gráfico 6.5**  
**Evolución de la informalidad en América Latina**  
 (valor agregado de la economía oculta en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de Schneider (2007).

También se calcula una serie larga de informalidad laboral como el ratio de población no afiliada al IGSS sobre población total, encontrando tres períodos bien marcados:

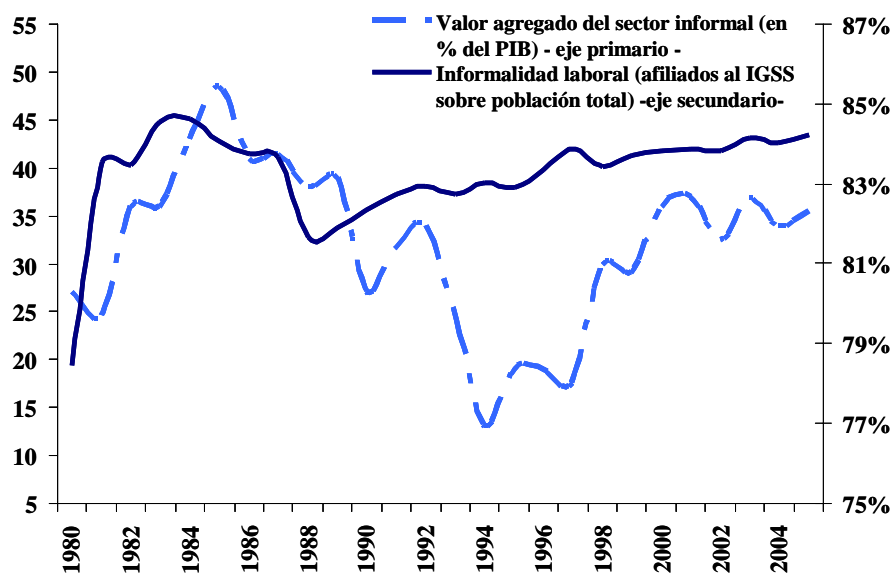
- i) Período de formalización: desde el primer dato disponible (1960) hasta el final de los setenta, donde la población cubierta por el IGSS pasó del 12,8% en 1960 al 23% en 1978 (los afiliados en este período crecieron al 6% anual, mientras que la población lo hizo al 2,7%).
- ii) Período de retroceso: el agravamiento del conflicto armado se reflejó en el porcentaje de población afiliada al IGSS, que cayó del pico de 23% en 1978 al piso de 15,4% en 1984.
- iii) Período de recuperación: a partir de 1984 comienza a aumentar el porcentaje de población cubierta rápidamente, llegándose al 18,3% en 1988, nivel similar al que el país había alcanzado en 1976.
- iv) Nuevo período de retroceso: desde 1989 hasta el último dato disponible (2005), el porcentaje de población cubierta por el IGSS ha estado en constante retroceso. La población afiliada creció en

(antes de la firma de los Acuerdos de Paz), la informalidad bajó en forma drástica, para luego recuperar terreno hasta el año 2000, donde se estabiliza en valores cercanos al 35% del PIB.

este período al 1,49% anual, cuando la población total lo hizo al 2,39%, y la población empleada al 2,37%.

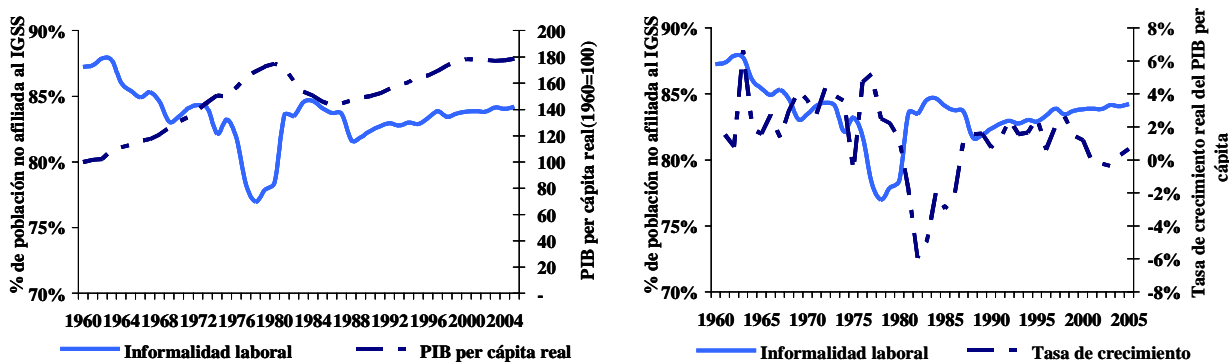
Esta trayectoria muestra que Guatemala no fue capaz, luego de finalizado el conflicto armado, de recuperar los niveles de formalidad previos a los años ochenta, comportamiento también observado para el crecimiento de largo plazo (ver Artana, Auguste y Cuevas, 2008).<sup>13</sup>

**Gráfico 6.6**  
**Evolución de la informalidad en Guatemala, 1980-2005**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de Guatemala y CIEN (2006).

**Gráfico 6.7**  
**Evolución de la informalidad laboral y el ingreso per cápita**  
1960-2005



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de Guatemala.

<sup>13</sup> De esta forma, se observa cierta relación en el tiempo entre crecimiento económico e informalidad laboral.

### **6.3.4 ¿Cuán distorsiva es la competencia de los informales en los formales?**

La Encuesta de Clima de Negocios del Banco Mundial (*Investment Climate Survey*, ICS) muestra que las prácticas anticompetitivas e informales son un obstáculo para el desarrollo de los negocios en Guatemala, de acuerdo con las percepciones de los propios empresarios. El país se encuentra entre los países de América Latina donde esta preocupación tiene mayor importancia. Analizando por tamaño, se encuentra que, en general, las empresas más chicas son las más afectadas.

### **6.3.5 Costos y beneficios de la formalidad**

En tanto que la informalidad en Guatemala es un fenómeno generalizado, con niveles mayores a los esperables para su nivel de desarrollo y con un alto porcentaje de informales que eligen serlo (concepto de ‘escape’), resulta necesario entender cuáles son los costos y beneficios de ser formal en Guatemala. Para ello, se analizará la situación de Guatemala en cada una de las dimensiones relevantes y se incluirá una comparación internacional basada en información de *Doing Business* (DB) del Banco Mundial. Estos costos y beneficios, a su vez, indican las políticas públicas que pueden realizarse para reducir la informalidad.

#### Costos de formalizar

- Pago de tributos (IVA, ISR, Seguridad Social, etc.). Lo importante es el *tax gap*, independientemente de la incidencia del impuesto (es decir, no importa sobre quién recae la carga tributaria finalmente). De acuerdo con DB, en Guatemala la presión tributaria estatutaria (los impuestos que en teoría debería pagar una firma en porcentaje de sus ganancias) es baja, menor que el promedio de países con similar ingreso per cápita. Guatemala se ubica en la posición 65 de 178 países del mundo, en términos de menor tasa (37,5% versus 54,4% para el promedio de América Latina (54,4%), y 46,2% para el promedio de países con ingreso medio-bajo). Debe destacarse, de todos modos, que la relación entre tasa impositiva e informalidad es débil (no es estadísticamente significativa), lo cual es lógico ya que lo que importa es la relación entre lo que se paga (tasa) y lo que se obtiene (beneficios).
- Costo de cumplimiento con las normas tributarias. Guatemala ha hecho un esfuerzo por mejorar el cumplimiento y reducir los costos, por ejemplo, informatizando el sistema. Existen, de todos modos, complejidades innecesarias en el sistema tributario. Por ejemplo, se permite la imputación de los pagos del IVA contra pagos del Impuesto sobre la Renta Personal (ISR), lo que incentiva a los individuos a conseguir facturas para pagar menos ISR, incrementando el costo de cumplimiento y haciendo más difícil la fiscalización por parte de la SAT.<sup>14</sup>

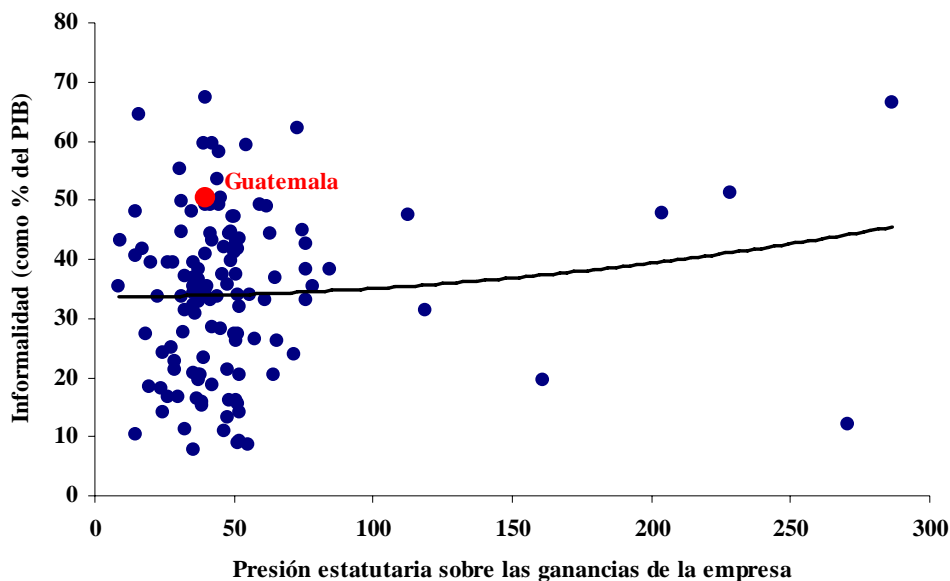
Cabe destacar que existen fuertes economías de escala en los costos de cumplimiento, por lo que las firmas más pequeñas son las más perjudicadas. Por esta razón, varios países de la Región han creado regímenes simplificados, donde se paga un único impuesto. Guatemala tiene un régimen simplificado en el que firmas PyMES pueden escoger entre la liquidación usual de ISR e IVA o el pago de un 5% de las ventas como único impuesto. Este régimen, sin embargo, genera dificultades prácticas, ya que las firmas tienen que llevar sus ventas obligatoriamente. El hecho de que montos menores estén exentos incentiva la evasión y, en consecuencia, se incrementa el costo de fiscalización para la SAT.

---

<sup>14</sup> Ver capítulo 5 donde se discuten opciones de política tributaria que atienden estos problemas.

En la comparación internacional según DB, se encuentra que el costo de cumplimiento tributario no es elevado en Guatemala para los parámetros de América Latina ni para los países de similar desarrollo económico. Es importante destacar que los costos de cumplimiento sí están positiva y estadísticamente asociados a la informalidad, y ello tiene una lógica económica ya que se trata de costos de transacción innecesarios que no benefician ni al contribuyente ni al gobierno.

**Gráfico 6.8**  
**Relación entre informalidad y tasa estatutaria**



- Costo de cumplimiento con las normas de formalización. En Guatemala se ha realizado un gran esfuerzo para reducir el tiempo requerido para inscribir una empresa con la creación de Ventanilla Ágil (también existe una ventanilla única para los exportadores e importadores). De la comparación internacional, surge que sus actuales costos de registro están en línea con el promedio de América Latina y por debajo de países de igual nivel de desarrollo, por lo que este aspecto no parece ser una limitante, en el presente, para la formalización en Guatemala.<sup>15</sup>

Otro aspecto relacionado con los costos de transacción es la facilidad para obtener licencias y registrar una propiedad. De acuerdo con DB, de los 178 países incluidos en el estudio de 2007, Guatemala se ubica muy mal (167) en cuanto a la facilidad para obtener licencias y muy bien (23) para registrar una propiedad. A pesar del buen posicionamiento en este último aspecto, existen problemas en cuanto al registro de propiedades. Según un estudio que está realizando CIEN en la actualidad, solo el 30% de las propiedades rurales está titulada en el Registro Catastral, mientras que el porcentaje de titulación para las viviendas es de tan solo 40%, atribuyéndole este problema a litigios históricos sobre la propiedad, problemas en la Ley de Titulación y un alto costo de transacciones para la vivienda (se debe pagar el IVA de 12%).

<sup>15</sup> La experiencia internacional, según el Banco Mundial (2007), indica que el efecto de agilizar los trámites de inscripción en la informalidad tiende a ser bajo, ya que representan una proporción muy baja del costo (en valor presente) de la formalización.

- Sanciones por incumplimiento. Una vez que un agente está formalizado, es probable que reciba más control por parte del Estado, y si este control es discrecional, poco previsible y con penas elevadas ante incumplimientos, se genera un costo esperado al momento de formalizarse. En tanto que en Guatemala solo se fiscaliza a las empresas registradas, este riesgo existe (la fiscalización de la SAT ha mejorado notablemente en los últimos años, pero la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales a cargo del Ministerio de Trabajo continúan siendo débiles).
- Riesgo a cambios futuros en las normas que incrementen los costos. Una vez formalizado, es probable que el agente quede “capturado” en la formalidad, lo que le puede disminuir su capacidad de respuesta evasiva o elusiva a futuros incrementos (o creación) de impuestos. Guatemala no muestra inestabilidad legislativa al respecto, por el contrario, más bien muestra restricciones a los cambios, manteniéndose el *status quo*.
- Pérdida de flexibilidad laboral. Depende de cómo sea la legislación laboral y cómo opere la justicia. Si la justicia admite casos por despido de trabajadores informales, tiende a fallar en forma rápida, otorgándoles los mismos derechos que a los trabajadores formales. Tener trabajadores no registrados no representa necesariamente un beneficio al empleador. En Guatemala, el escaso cumplimiento y control de las normas indica que el mercado es de hecho muy flexible, aunque puede existir cierto costo.<sup>16</sup>
- Pérdida de subsidios condicionados a estar desempleados (cuando los empleados se registran). En Guatemala no existe el subsidio por desempleo y los beneficios relacionados con políticas sociales son escasos, por lo que este no parece ser un costo de oportunidad relevante por la formalización. De hecho, los agentes pueden recibir algunos subsidios aun sin estar en regla. Un ejemplo es el subsidio implícito de las municipalidades cuando alquilan espacios públicos para los mercados.<sup>17</sup>
- Pago de beneficios que no se utilizan. Los seguros de salud son un ejemplo de ello; en la mayoría de los países de la Región, un trabajador registrado puede adicionar al seguro médico a toda la familia, lo que reduce el incentivo a formalizarse para los trabajadores secundarios del hogar, en especial, si las contribuciones de los distintos miembros del hogar que están trabajando no pueden agregarse para obtener una cobertura médica mejor. Las cuotas sindicales son otro ejemplo de ello.

En Guatemala, las contribuciones a la Seguridad Social no tienen un tope, por lo que en términos de seguro médico, los subsidios cruzados son muy altos y los trabajadores de altos ingresos terminan pagando un costo excesivamente elevado por el servicio que reciben.<sup>18</sup> Otro ejemplo es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap): en este caso muy pocas firmas utilizan sus servicios de capacitación, sin embargo, deben pagar 1% de su nómina salarial.

---

<sup>16</sup> Cabe mencionar que el Ministerio de Trabajo perdió en 2004 su poder de policía (por un recurso presentado frente a la Corte de Constitucionalidad), por lo que no puede imponer sanciones. En la práctica, las inspecciones se realizan casi en su totalidad a pedido de los trabajadores (llamadas ‘inspecciones de parte’, en contraposición a las ‘inspecciones de oficio’ que son iniciadas por la Inspección General de Trabajo), por lo que no existe un trabajo estratégico para controlar la falta de cumplimiento de las normas (incluido el pago al IGSS). Si en la inspección se encuentra una irregularidad, se le pide a la empresa que lo corrija y se le da un plazo, si al término de este plazo no se tomaron las acciones requeridas por la Inspección, se inicia una causa judicial y la responsabilidad pasa a los tribunales de justicia. La resolución de los juicios laborales en general demoran mucho tiempo, por lo que en el país existe una escasa actividad judicial en términos de conflictos laborales y un escaso cumplimiento de las normas.

Por otro lado, la sindicalización en Guatemala es baja (la menor en la Región) por lo que dudosamente los sindicatos generan distorsiones que incentiven la informalidad.

<sup>17</sup> Las municipalidades no exigen a los que alquilan que tengan sus papeles en regla.

<sup>18</sup> Existen también cuestionamientos respecto a la calidad del servicio, ya que el IGSS es el único proveedor (aunque algunos servicios se terciarizan) y los trabajadores no tienen la opción de escoger otros seguros médicos.

- Pago de beneficios que el trabajador estima que no va a recibir. Este es el caso de las pensiones; por ejemplo, en un sistema de capitalización el trabajador puede percibir que sus fondos acumulados no van a traducirse en mejores jubilaciones. Si no hay credibilidad en el sistema, el trabajador puede optar por autoasegurarse.

Recientemente se ha lanzado el programa Adulto Mayor, donde se permite a los adultos mayores que no han contribuido a la Seguridad Social obtener una pensión (de 500 quetzales mensuales). Si bien el programa tiene sobre todo una finalidad de asistencia social, ya que prevé dar pensiones solo a ancianos pobres, da la señal a los trabajadores en ejercicio que, sin contribuir, pueden igualmente obtener beneficios, incentivando la informalidad. Además, el costo fiscal de este programa puede ser muy elevado y creciente en el tiempo.<sup>19</sup>

- Pérdida de flexibilidad en el manejo de sus ahorros. Las pensiones constituyen un ahorro forzoso en el sentido que, al contribuir a la Seguridad Social, el trabajador reduce su ingreso en el presente para obtener un ingreso futuro cuando deje de trabajar. Si el monto que se le fuerza a ahorrar excede lo que él está dispuesto a ahorrar, el trabajador tiene un incentivo a volverse informal. Similarmente, para hogares que están sujetos a *shocks* de ingresos y no tienen acceso al mercado de crédito (o bien es un mercado imperfecto) o no pueden usar otros medios para amortiguar el efecto de la crisis, les puede ser óptimo utilizar parte de los ahorros destinados a las pensiones futuras, algo que podrían hacer con mayor flexibilidad si se autoaseguran que si están en el sistema formal. En Guatemala, este no es el caso; por el contrario, los trabajadores de bajos ingresos tienden a estar excluidos de la Seguridad Social.

### Beneficios

Los beneficios de volverse formal también pueden analizarse en función de los beneficios directos y de los costos que el agente se ahorra al cambiar de estatus (por ejemplo, los costos relacionados con la evasión de impuestos). Estos beneficios pueden ser clasificados en:

- Acceso a licitaciones públicas. La percepción general es que la corrupción es elevada y la transparencia en el accionar del Gobierno es baja, por lo que puede ser que este beneficio sea percibido como muy bajo o poco probable para empresas pequeñas.
- Apertura de mercados. Permisos comerciales y de exportación. El procedimiento para registrar una firma para exportar o importar se redujo fuertemente en Guatemala con la creación de la ventanilla única. Sin embargo, el país continúa mostrando elevados costos transaccionales para importar y exportar, con más procedimientos que el promedio de la Región.<sup>20</sup> Guatemala se ubica 116 de 178 países, situándose entre los países con mayor burocracia en América Latina aunque, comparado con países de similar ingreso per cápita, no queda mal ubicado.
- Acceso al crédito formal. En Guatemala el sector privado tiene un bajo nivel de crédito en relación con el PIB pero, antes que el monto de los créditos (que es endógeno y se ve afectado por la informalidad), son más relevantes las condiciones imperantes en el mercado crediticio. En este

---

<sup>19</sup> Según la evolución demográfica, en cinco años se duplicaría la cantidad de beneficiarios potenciales, que de acuerdo con el IGSS, serían de 185.000 en la actualidad, varias veces por encima de lo estimado por el Gobierno.

<sup>20</sup> Aunque es más veloz en cumplir con estos requerimientos y el costo asociado con los mismos es similar al promedio regional.

aspecto, Guatemala se ubica, de acuerdo con *Doing Business*, 68 de 178 países en términos de facilitar el acceso al crédito, *ranking* mejor de lo esperable para su nivel de desarrollo. Un aspecto negativo en la comparación internacional es la protección de los derechos de los prestamistas y deudores que otorgan las leyes de quiebra y normas sobre los colaterales.

- Derechos de propiedad. En cuanto a la protección de los derechos de los inversores, Guatemala se sitúa en el lugar 122 entre 178 países; en la Región solo tres países tienen una peor ubicación, con una posición desfavorable aun en relación con los países de similar desarrollo económico. Otro aspecto relacionado con los derechos de propiedad es el poder hacer cumplir los contratos. De acuerdo con *Doing Business*, que analiza una disputa hipotética por un contrato de venta de bienes, Guatemala se ubica 98 de 178 países. El aspecto particularmente restrictivo en Guatemala no es ni la cantidad de procedimientos ni el costo del juicio, sino su duración, que de acuerdo con esta fuente, es de casi 1.500 días, en promedio, muy por encima del promedio regional, siendo el mayor valor en la Región y uno de los mayores en el mundo, lo que refleja un grave problema en el país. El último aspecto analizado es la legislación para liquidar negocios que entraron en bancarrota (considerando el tiempo necesario para terminar el procedimiento, el costo y la tasa de recupero), donde Guatemala se ubica cerca del promedio regional y con valores esperables de acuerdo a su nivel de desarrollo económico.
- Registro de productos, patentes y otros. Las actividades de investigación y desarrollo en Guatemala son bajas, por lo que este no es un incentivo fuerte a formalizar.
- Beneficios de la Seguridad Social. La Seguridad Social es claramente uno de los problemas en Guatemala. De acuerdo a los derechos constitucionales, el país debe tener un sistema único, universal y provisto por el Estado; sin embargo, en la realidad, casi todos los guatemaltecos están excluidos del sistema, por lo que este requiere una revisión. Un problema es que no existe ningún régimen para los trabajadores en microempresas o autoempleados.
- Ahorro de los costos (directos e indirectos) que tiene que erogar el agente para evitar ser detectado cuando es informal. Entre estos costos se encuentran los costos de eficiencia por elegir tecnologías que sean menos visibles para la autoridad. La medida en que una empresa enfrenta estos costos depende de la disponibilidad de tecnologías alternativas, la severidad con que las autoridades ejerzan su poder de policía, y el monto de las penalidades. En Guatemala, en tanto que la fiscalización para las empresas informales es nula, no existe costo esperado en la informalidad y, por ende, no existe beneficio de formalizar. Sin lugar a dudas, la fiscalización es un aspecto que el país debe mejorar para asegurar la equidad.

### **6.3.6 El aspecto institucional**

CIEN (2006) sugiere que el Estado nacional está ausente en gran parte del país, pero que los informales sí tienen contacto con las municipalidades, particularmente en el interior del país,<sup>21</sup> lo que plantea la posibilidad de que las instituciones nacionales como el IGSS, SAT o el Ministerio de Trabajo trabajen en

---

<sup>21</sup> En los últimos años, Guatemala ha aumentado la cobertura geográfica de las instituciones. En este sentido, instituciones como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Registro Mercantil han incrementado su presencia en diferentes puntos del territorio nacional, creando condiciones para facilitar los procesos de registro a escala nacional y cuentan con páginas Web con información necesaria para inscribir una empresa (Madrigal y Jones, 2007).

forma conjunta con las municipalidades para aprovechar el mejor acceso y la información con que cuenta el gobierno local, cooperación que en la actualidad no ocurre.

Finalmente, se realiza un análisis econométrico con el propósito de explicar la informalidad a partir de los costos y beneficios que surgen de DB, encontrando que, para el promedio de América Latina, no se observa un comportamiento diferencial, lo que sí ocurre en Guatemala, que tiene más informalidad de lo esperable, dado su nivel de desarrollo económico, y los costos y beneficios de formalizar.<sup>22</sup> Esto puede deberse a variables omitidas tales como la fiscalización para los informales –que en Guatemala es prácticamente nula– o bien, a una consecuencia de la historia propia del país –guerra civil, diversidad étnica, etc.–, tal como lo enfatiza el informe de CIEN (2006). Este marco institucional propio del país debe ser considerado al momento de diseñar políticas públicas, tema que se discute en la última sección del presente capítulo.

### 6.4 Recomendaciones de políticas

La evidencia encontrada sugiere que se debe trabajar para revertir los patrones histórico-culturales y mejorar la ecuación costos-beneficios de formalizar. No es recomendable caer en medidas facilistas como la de mejorar solamente la fiscalización (con mayores controles y penas). Antes bien, se requiere de una batería de medidas para que los agentes cambien su percepción y el sistema elimine las inequidades existentes. Con el objeto de que las políticas tengan un mayor impacto, se requiere mejorar la transparencia de los actos gubernamentales; de otro modo, es sumamente difícil generar credibilidad en las nuevas políticas.

Hechas estas aclaraciones, a continuación se recomiendan distintas políticas para que Guatemala pueda reducir la informalidad, mejorando el bienestar de sus hogares y facilitando el desarrollo económico.

- a) Crear una nueva institución. Dada la ausencia de un accionar coordinado de los distintos agentes involucrados, una primera medida recomendable es crear una organización con las diversas instituciones relacionadas con el tema, tales como el Ministerio de Trabajo, IGSS, SAT, Ministerio de Economía y, probablemente, sectores no gubernamentales, que tenga como objetivo principal discutir políticas y acciones coordinadas para minimizar la informalidad.
- b) Modificar el Seguro Social para que todos los guatemaltecos estén cubiertos. Para ello, se deberían explorar en más detalle las opciones. Es difícil brindar un servicio único que se ajuste a las necesidades y demandas de toda la población, tal como ocurre hoy en día, particularmente en lo que respecta al seguro de salud, por lo que sin violar la universalidad, se deberían explorar otras opciones. Por ejemplo, los afiliados al IGSS podrían optar por pasarse a un proveedor privado de salud, con lo cual el IGSS transferiría la contribución de dicho trabajador al seguro de salud privado (o bien una porción de la contribución, si se quiere que existan subsidios cruzados desde trabajadores ricos a trabajadores pobres), pudiendo el trabajador hacer una contribución complementaria al seguro privado de manera tal que reciba un servicio más completo o de mayor calidad si así lo desea. De esta forma, se elimina la duplicación de servicios que existe en la actualidad, se rompe el incentivo de los trabajadores de mayores ingresos (o con una demanda por más calidad en el servicio de salud) a volverse informales, y se generan incentivos para que el IGSS opere de forma eficiente. Es probable que la modificación del Seguro Social sea la única respuesta para generar incentivos correctos luego del lanzamiento del programa Adulto Mayor. Se debería

---

<sup>22</sup> Ver Auguste (2008).



hacer explícito que las pensiones otorgadas son solo para aquellos que son ancianos hoy y que los trabajadores actuales obtendrán su pensión solo si se inscriben en el nuevo régimen.

- c) Modificar el régimen simplificado del 5% por algún otro régimen que tenga un único tributo (y que incluya las contribuciones a la Seguridad Social) con pagos fijos según las características del contribuyente (tipo de actividad, escala de ingresos, entre otros). Para ello, es recomendable tener en cuenta las experiencias de otros países de la Región con estos tipos de tributos, tales como el Monotributo en Argentina, Simples en Brasil, Tributo Único en Paraguay, o RUS y RER en Perú.<sup>23</sup>
- d) Implementar cursos de capacitación, financiamiento subsidiado y licencias (incluso las municipales) solo si el trabajador o firma está debidamente registrado y con sus impuestos al día. Es importante que se dé publicidad de los beneficios que tendrían los que se registren. Los cursos de capacitación deberían estar enfocados a las necesidades particulares de los trabajadores según el sector en que se desempeñen (agro, comercio minorista en mercados municipales, etc.).
- e) Propiciar una mayor cooperación y coordinación con las municipalidades. Respecto a la publicidad de la información, dado el poco acceso a internet en Guatemala y a la escasa llegada del gobierno nacional a todas las regiones del país, es deseable evaluar la posibilidad de que las políticas se implementen con la cooperación y coordinación de las municipalidades, sobre todo en el interior del país. La cooperación con las municipalidades no debería consistir tan solo en dar publicidad, sino también en implementar los beneficios correspondientes, aprovechando que tienen un contacto más fluido con los pobladores.
- f) Mejorar el mercado de crédito formal. Un beneficio importante es el acceso al crédito. Si bien, según el ICS del Banco Mundial, no se aprecia una gran demanda por crédito en las firmas establecidas en Guatemala, se observa, por otro lado, que empresas informales acceden a crédito informal excesivamente caro. Se deberían estudiar medidas para mejorar el mercado de crédito formal (la reciente Ley de Garantía Mobiliaria fue un paso en el camino correcto, al facilitar el desarrollo de créditos prendarios).
- g) Agilizar el funcionamiento de la justicia. Uno de los beneficios más importantes de estar en el sector formal de la economía es el acceso a la justicia, lo que en Guatemala es excesivamente caro y lento. Es deseable que se agilice el funcionamiento de la justicia, para lo cual debe analizarse qué medidas pueden establecerse: desde dedicar más recursos para que la justicia cuente con una informatización ágil y moderna (lo que tal vez requiera capacitar al personal), hasta crear Tribunales Orales en disputas comerciales, contratos, etc. que operen en forma previa a los Tribunales de Justicia (la idea es que operen en forma más veloz y reduzcan, en gran medida, la cantidad de casos que pasan a estos tribunales).
- h) En cuanto al sistema tributario, además del régimen simplificado y las recomendaciones que se hacen en el capítulo de reforma tributaria, es recomendable:

---

<sup>23</sup> En el caso de los mercados municipales, el régimen simplificado podría adjuntarse al pago de alquiler que hacen los vendedores a las municipalidades, el cual podría bancarizarse por completo en las zonas urbanas (por ejemplo, haciendo el pago a través de los cajeros electrónicos que se están instalando en algunos mercados), siendo el mismo banco el que se encarga de enviar las transferencias a cada una de las instituciones gubernamentales correspondientes (IGSS, SAT, Municipalidad).

- i. Crear un Consejo Consultivo Tributario que integre a la SAT, Ministerio de Economía, Colegios Profesionales, bancos, entre otros, para identificar problemas y acciones a fin de reducir el costo de cumplimiento y administración, y para reducir la evasión y elusión.
  - ii. Eliminar el sistema que existe en la actualidad por el cual un informal puede exportar de todos modos, siendo el exportador el que emite la factura (con sus impuestos correspondientes), ya que disminuye el incentivo a formalizarse.
  - iii. Analizar la posibilidad de crear un sistema de retenciones o percepciones en el IVA para productos que son vendidos usualmente en forma informal (para reducir la evasión).
  - iv. Mejorar el funcionamiento del Registro Catastral para incrementar el porcentaje de propiedades tituladas (contar con el registro de propiedad agilizaría el funcionamiento de los créditos hipotecarios).
- i) En lo referente a la Legislación Laboral:
- i. Debería realizarse un análisis para actualizar la legislación laboral, de manera que se adapte a la realidad del país y luego tenga sentido controlar su cumplimiento.
  - ii. El Ministerio de Trabajo debería tener poder de policía para que su rol fiscalizador cobre sentido. Por otro lado, se debe modernizar la fiscalización así como dar los incentivos y controles correctos para reducir la corrupción en los inspectores.
  - iii. Dada la baja capacitación de los trabajadores, es probable que en Guatemala los contratos del tipo aprendiz o becarios tengan un rol mucho más importante que en otros países. Se podrían crear contratos de este tipo para trabajadores jóvenes, con una duración máxima (por trabajador) determinada, complementando el aprendizaje en el trabajo con cursos de capacitación del Gobierno.
- j) El IGSS tiene tres pilares: las contribuciones de los trabajadores, de los empleadores y del Estado nacional; sin embargo, el Estado nacional no ha pagado desde 1946, estimándose la deuda a valor actual en aproximadamente mil doscientos millones de dólares. Ello debería corregirse, fijando normas más acordes con la realidad del país (por ejemplo, que el Estado solo aporte por aquellos trabajadores en situación de pobreza).
- k) Debería analizarse la posibilidad de imponer topes, que hoy no existen, a las contribuciones a la Seguridad Social.
- l) Debería evaluarse la conveniencia de mantener la norma contenida en la Ley de Seguridad Social, que permite que los jubilados sigan trabajando.
- m) Finalmente, una situación irregular que debe corregirse es la de los trabajadores contratados por el Estado (Renglón D29 del Presupuesto del Estado) que no están cubiertos por la Seguridad Social.

### Referencias bibliográficas

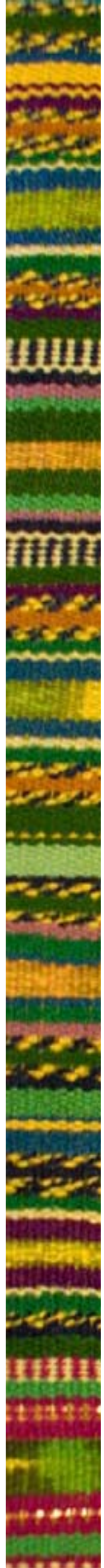
Auguste, S., Artana, D. y Cuevas, M. 2007. "Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala". IDB Research Project CID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Auguste, S. 2008. "La Informalidad en Guatemala". Documento mimeografiado.

Banco Mundial. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington DC: Banco Mundial.

- CIEN. 2006. *Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Gordon, R. y Li, W. 2005. "Tax Structure in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation" Working Paper No 11267, National Bureau of Economic Research.
- Madrigal, L. e Jones, I. 2007. "Simplificación de trámites para el registro e inscripción de empresas y creación de Ventanilla Ágil en Guatemala". In *Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes*. Compilado por Geovanny Castillo, Irma Gutiérrez, y Giovanni Stumpo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schneider, F. 2007. "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003" *Journal of Population Economics*. 2007, 20 (3), 495-526.
- Schneider, F. y Enste, D. H. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (1), pp. 77-114.
- Urizar, C. 2004. "El costo de la legalidad. Diagnóstico de la tramitología en Guatemala". Documento presentado a la Fundación para el Desarrollo de Guatemala: Guatemala.

## 7. Fortalecimiento de los partidos políticos



## **7.1 Introducción**

Los desafíos de desarrollo que enfrenta Guatemala requieren avanzar sobre reformas de carácter institucional en distintos sectores. El alcance y la sostenibilidad de dichas reformas dependerán de la capacidad del sistema político guatemalteco para lograr amplios consensos políticos y sociales sobre el rumbo de desarrollo del país. En este marco, los partidos políticos tienen un rol central en su capacidad de representar y canalizar demandas de distintos sectores, liderar un debate público sobre las medidas de reforma y mantener la organicidad del sistema político a través de la agregación de intereses.

Los partidos políticos son actores clave en el proceso de configuración de las políticas de un país. Las características principales del sistema de partidos operan en el proceso de configuración de las políticas, moldeando el debate político e influyendo en la viabilidad de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el ámbito del Congreso, y en los incentivos para que las autoridades elegidas presten atención a conjuntos mayores o menores de intereses sociales. Además, los rasgos principales del sistema de partidos políticos desempeñan un papel esencial en los intercambios y las relaciones entre el gobierno y los grupos del sector privado del país.

A lo largo de la historia, Guatemala no ha tenido partidos políticos fuertes y ha carecido de partidos políticos sólidamente establecidos hasta 1945-54 (la única experiencia de gobierno democrático anterior a 1985), cuando comenzaron a surgir partidos moderadamente formalizados. En ese momento, el sistema partidario que surgía se caracterizaba por su fragmentación y su débil naturaleza institucional. Por su parte, en el período interino 1954-85, el gobierno militar restringió el desarrollo de partidos significativos.

A más de veinte años del reestablecimiento de la democracia en el país, el sistema democrático guatemalteco aún presenta diversos desafíos en cuanto a su legitimidad, estabilidad y efectividad de agregación de intereses. Tres factores sobresalen como determinantes del escenario señalado: i) la permanencia de obstáculos para la plena participación cívica de vastos sectores de la sociedad, incluyendo desigualdades de representación e incidencia en el sistema político; ii) las debilidades inherentes al sistema de partidos políticos, las cuales impiden la articulación efectiva de intereses y su traducción en políticas estables y orientadas al interés público; y iii) los desafíos institucionales que enfrenta el Parlamento guatemalteco y que inciden negativamente en su capacidad para representar intereses y ejercer la función de control del Ejecutivo.

El objetivo de fortalecimiento del sistema de partidos en Guatemala ha estado presente en la agenda pública del país desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. En esa ocasión se plantearon diversos objetivos de carácter político-institucional, los cuales fueron parcialmente implementados mediante las reformas de 2004.

Dichas reformas (a la fecha, parcialmente implementadas), sin embargo, no han logrado un impacto significativo en la institucionalización del sistema de partidos en el país. Guatemala se destaca en América Latina por los bajos niveles de institucionalización y orientación programática de sus partidos políticos. Esta realidad obedece a varios factores, entre ellos, la debilidad de los vínculos entre los partidos y los intereses sociales, su orientación hacia grupos de intereses concretos en lugar de atender los problemas nacionales, el escaso grado de estabilidad de la competencia interna y la ausencia de capacidad de organización de los partidos como entidades políticas permanentes y bien estructuradas.

La debilidad de los partidos políticos ha tenido importantes consecuencias negativas en Guatemala. En varios casos, durante los últimos años, la sociedad logró cierto grado de consenso en torno a temas políticos importantes, como el aumento de los ingresos impositivos (en virtud de los Acuerdos de Paz, pactos fiscales, etc.). Sin embargo, cuando llegó el momento de poner en práctica esos acuerdos, muchos de los partidos y políticos que los habían suscrito ya no formaban parte del consenso, por lo que dichos compromisos no se tradujeron en políticas y resultados concretos.

El Plan de la Esperanza 2008-2012 aborda, en el pilar relacionado con la Gobernabilidad Democrática, la agenda de consolidación del sistema de partidos en Guatemala. El presente capítulo analiza en detalle el impacto esperado de las medidas propuestas por el nuevo Gobierno y aborda un conjunto de acciones complementarias en la misma dirección de fortalecimiento del sistema de partidos políticos en el país.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: la sección 2 describe la importancia del sistema de partidos como objetivo de desarrollo. En la sección 3 se realiza un diagnóstico sobre los desafíos del sistema de partidos en Guatemala. La sección 4 describe las reformas de 2004 y la agenda pendiente. La sección 5 analiza diversas opciones de política para fortalecer el sistema de partidos en Guatemala. En la sección 6 se analizan las principales acciones y medidas planteadas en el Plan de la Esperanza 2008-2012 en esta área. La sección 7 describe la importancia de la priorización de las reformas. Finalmente, en la última sección se plantean las conclusiones.

## **7.2 El fortalecimiento del sistema de partidos como objetivo de desarrollo**

El Plan de la Esperanza 2008-2012 plantea un ambicioso programa de reformas para el crecimiento y la equidad social en Guatemala. Una porción importante de las reformas señaladas en el Plan y comentadas en el resto de los capítulos que componen esta publicación demandará la generación de amplios consensos políticos y sociales sobre los objetivos y el impacto esperado de las mismas. A modo de ejemplo, la necesidad de aumentar la carga fiscal del país como condición para incrementar la inversión pública en capital humano supone cierto consenso sobre el impacto positivo para el conjunto de la economía guatemalteca que tendrá el aumento de la calidad de la fuerza de trabajo en el país.

Frente a la agenda de reformas señalada, los partidos políticos tienen el desafío de erigirse como articuladores de consensos en el marco de su función de representación y agregación de intereses sociales, especialmente de aquellos relacionados con sectores tradicionalmente excluidos del proceso de políticas en el país. La capacidad de un sistema de partidos de cumplir con los objetivos señalados está estrechamente vinculada a su nivel de institucionalización.

Mainwaring (Mainwaring, 1999, 1998; Mainwaring y Scully 1995; Mainwaring y Zoco, 2007) define cuatro componentes clave que, en conjunto, influyen en el grado de institucionalización del sistema de partidos de un país. Estos son la estabilidad de las pautas de competencia interpartidaria, el arraigo de los partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos, y las elecciones y la organización de los partidos<sup>1</sup>.

A medida que el nivel de institucionalización de un sistema de partidos sea más alto, mayores serán las posibilidades de que tenga partidos políticos programáticos que compiten sobre la base de propuestas políticas relativamente estables. Esto fomenta un mayor grado de responsabilidad democrática (ante los

---

<sup>1</sup> Para un análisis en profundidad de esta variable y las estrategias de medición de cada una de ellas, ver Jones (2008).

votantes) y de identificación que en aquellos países con sistemas de partidos escasamente institucionalizados (Mainwaring, 1999; Shugart y Mainwaring, 1997). Los sistemas de partidos institucionalizados también brindan niveles más altos de coherencia política, gracias al papel que desempeñan en el proceso de reclutamiento político y a los esfuerzos concertados que llevan a cabo las élites políticas para promover (como una distinción política singular) y proteger el valor de la denominación partidaria (lo cual implica el mantenimiento de posiciones políticas relativamente coherentes a lo largo del tiempo).

En los sistemas débilmente institucionalizados, los partidos políticos compiten, en gran medida, sobre la base de magnetismos personales o de propuestas políticas populistas de corto plazo, concebidas para atraer a los votantes y olvidarse después de las elecciones (Mainwaring, 1999, 1998). Los partidos también desempeñan un papel mucho menos prominente en el proceso de reclutamiento político. En los sistemas escasamente institucionalizados, la vida de los partidos políticos suele ser efímera y su posición acerca de temas concretos, sumamente maleable.

Ciertamente, es mucho más difícil para los votantes lograr que los partidos rindan cuentas en los sistemas de partidos débilmente institucionalizados que en los sistemas institucionalizados. Asimismo, resulta más difícil determinar si el voto del ciudadano se transformará en una opción de política concreta y qué opción de política escogerá el partido cuando llegue al poder (Shugart y Mainwaring, 1997). Además, como los partidos políticos influyen poco en el proceso de reclutamiento, suelen tener corta vida y asignan menos importancia a la denominación y al valor de la identificación partidaria. Por último, habida cuenta de la falta de compromiso de las élites políticas con sus partidos, en particular, y con el sistema de partidos, en general, los sistemas frágilmente institucionalizados ofrecen condiciones mucho más propensas para una política contraria al sistema democrático.

En Guatemala, las consecuencias negativas que afectan el proceso de políticas públicas como resultado de la debilidad del sistema partidario están ampliamente documentadas. Las debilidades de los partidos políticos y del sistema partidario en general impiden que los partidos sean capaces de cumplir eficazmente el rol intermediario entre la población y el gobierno (ASIES, 2005). La ausencia de partidos con fuertes raíces en la población, un alto nivel de legitimidad popular y una base programática de apoyo resultan en campañas electorales oportunistas en las que se destinan grandes cantidades de dinero y se generan redes de clientelismo político con un solo objetivo de corto plazo: el de ganar las elecciones. Por otra parte, la necesidad de atraer grupos influyentes para el financiamiento de las campañas políticas termina condicionando el comportamiento de las autoridades electas, ya que deben satisfacer las demandas e intereses de dichos grupos, debilitando la orientación al interés público de las políticas en el país (ASIES, 2005) y en la democracia (Freedom House, 2008).<sup>2</sup>

Las dinámicas descritas en los párrafos precedentes impactan sobre las características distintivas del proceso de formación e implementación de políticas en el país. Como se analiza en detalle en la sección siguiente, el déficit general de institucionalización del sistema de partidos guatemalteco ha contribuido a un proceso de políticas signado por la volatilidad de las opciones de política en cada sector (con excepción del marco macroeconómico), la debilidad de los consensos sobre opciones de reforma en temas clave para el crecimiento (Pacto Fiscal, Descentralización), la difusión de canales de influencia sobre la agenda pública al margen de las instituciones formales de representación, y la consiguiente exclusión de sectores

<sup>2</sup> El Índice de Libertades de 2008 para Guatemala (que toma los valores entre el 1 y el 7, donde 1 indica Libre y 7, No Libre) es de 3.5 (Parcialmente Libre), menor al de todos los países del Hemisferio Oeste con excepción de Venezuela (4) y Cuba (7).

(población indígena y rural) cuyas capacidades de participación en el sistema político se han visto históricamente limitadas en el país.

Las características asociadas al proceso de políticas en Guatemala han impedido avanzar con éxito en la implementación de diversos compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. Adicionalmente, la fragmentación asociada al proceso de políticas es uno de los factores que explica las dificultades para lograr en Guatemala una “agenda nacional” que conjugue objetivos de crecimiento económico con un camino hacia una mayor equidad social. Teniendo en cuenta la amplia agenda de reformas que formula el Plan de la Esperanza 2008-2012 a fin de alcanzar objetivos de crecimiento con inclusión, el fortalecimiento del sistema de partidos representa una tarea prioritaria para la generación de espacios políticos y de legitimidad social necesarios para gobernar.

La próxima sección detalla una agenda de desafíos de institucionalización del sistema de partidos guatemalteco desde una perspectiva comparada con el resto de América Latina y, en especial, los países de la Región centroamericana.

### **7.3 Institucionalización del sistema de partidos en Guatemala**

Guatemala cuenta con uno de los sistemas de partidos políticos más inestables de América Latina. Se trata de un sistema institucionalmente débil, volátil y sin arraigo ciudadano. En general, los partidos carecen de procesos internos democráticos y por consiguiente, representan posiciones extremadamente minoritarias de la sociedad. Esta situación trae aparejada una creciente pérdida de expectativas ciudadanas en el funcionamiento de la democracia, lo cual explica, en parte, los bajos niveles de votación y participación política en el país.

En relación con los bajos niveles de participación política, existen asimismo factores estructurales que impiden su desarrollo. Entre estos puede señalarse la existencia de un porcentaje elevado de personas que no están inscritas en el registro electoral. Igualmente, hay una importante inequidad en cuanto a la participación de mujeres, indígenas y jóvenes en las bases y, especialmente, en las instancias de toma de decisión de los partidos así como al nivel de candidaturas a cargos de elección popular.

Por su parte, el Congreso de la República, a pesar de haber promovido en los últimos años diversas iniciativas de modernización y fortalecimiento institucional, todavía no ha logrado convertirse en un foro de articulación de políticas y consensos duraderos. Los incentivos hacia el particularismo, que surgen de las características del sistema partidario, impiden los arreglos de largo plazo entre los partidos y promueven el cambio cotidiano de identidades partidarias. Además, la representación deficiente de minorías en los partidos políticos contribuye a que la representación en el Congreso de tales intereses sea también insuficiente.

Los párrafos que siguen presentan un diagnóstico sobre el grado de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala y su interrelación con otras instituciones políticas en el país.

#### **7.3.1 Los partidos políticos guatemaltecos en perspectiva comparada**

En general, la estructura y la organización de los partidos políticos de Guatemala es sumamente débil. Los partidos políticos se caracterizan casi universalmente por contar con un número muy reducido de afiliados, una organización mínima en el territorio nacional, y órganos y procedimientos de gobernanza intrapartidaria



casi inexistentes (Ortiz Loaiza, 2006; Ortiz Loaiza y López Arrivillaga, 2006a). Por ende, no es de sorprender que hoy en día el nivel de estructura orgánica de un partido guarde escasa relación con sus resultados electorales, tanto globales como en regiones y distritos concretos (Ortiz Loaiza y López Arrivillaga, 2006).

Por otra parte, las diferencias programáticas entre los partidos políticos en Guatemala son limitadas. La fragmentación del sistema es cada vez más pronunciada y durante esta década un número creciente de partidos ha obtenido votos y escaños parlamentarios. En la actualidad, el grado de fragmentación política en Guatemala, que era moderado en los años noventa, está incrementándose (Payne *et al.*, 2007), lo que ha determinado que los dos presidentes más recientes (Oscar Berger, 2004-2008 y Álvaro Colom, 2008-) hayan tenido un respaldo parlamentario de menos de un tercio de las bancas del Congreso guatemalteco (ver Cuadro 7.1 del Anexo). Sin embargo, el nivel relativamente bajo de polarización política entre los partidos guatemaltecos sugiere que, a pesar de esos magros bloques parlamentarios, el presidente puede estar en condiciones de formar alianzas permanentes u ocasionales con otros partidos en el Congreso para obtener la aprobación de su programa legislativo.

A escala regional, el sistema de partidos de Guatemala posee un nivel de institucionalización intermedio pero, en comparación con sus vecinos centroamericanos, es considerablemente más bajo. En los Cuadros 7.2 y 7.3 del Anexo se ofrece un panorama del sistema de partidos guatemalteco, inmediatamente después de las elecciones presidenciales y legislativas de 2007 (ver Cuadro 7.2 del Anexo) y antes de las mismas (ver Cuadro 7.3 del Anexo). Habida cuenta de la inestabilidad del sistema de partidos de Guatemala, es probable que este panorama solo refleje la realidad durante un período breve. De acuerdo a la dinámica histórica, cabría esperar que el escenario sea sensiblemente distinto al de enero de 2012, después de las elecciones presidenciales y legislativas de 2011.

Tanto en la elección presidencial como en los dos comicios legislativos (nacionales y distritales) se observó un alto grado de fragmentación del voto. En la elección legislativa (Cuadro 7.2 del Anexo), solo un partido obtuvo más de 20% de los sufragios, a saber, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) con 22,84% y 22,17% en las elecciones nacionales y distritales, respectivamente; y solo otros dos alcanzaron más de 10% (la Gran Alianza Nacional (GANNA) con 16,54% y 17,38%, y el Partido Patriota (PP) con 15,66% y 16,23%, en las mismas elecciones)<sup>3</sup>. El resto de los votos se distribuyó entre otros 12 partidos a escala nacional y 13 a escala de distritos. Once partidos obtuvieron escaños parlamentarios y el ganador (UNE) solo logró 51 escaños (32%), seguido por GANNA con 37 escaños (23%) y el PP con 29 escaños (18%).

El Cuadro 7.3 pone de relieve la juventud de los partidos políticos guatemaltecos, así como su limitado número de afiliados (miembros). Más de la mitad de los partidos (10 de 16) que compitieron en las elecciones de 2007 se fundaron en esta década y los demás, salvo dos, durante los años noventa. Además, el partido más antiguo que participó en las elecciones (Democracia Cristiana Guatemalteca-DCG) perdió su personería oficial después de obtener apenas 0,81% de los votos en la elección nacional de diputados (su mejor actuación en los tres comicios) y ningún escaño legislativo.

Los datos del Cuadro 7.3 también ilustran el escaso grado de alcance institucional de los partidos políticos del país. Por ejemplo, los tres partidos que consiguieron más votos en las elecciones de 2007 (UNE, PP y GANNA), que en conjunto cosecharon 69% de los votos en la elección presidencial y 74% de los escaños

<sup>3</sup> Obsérvese, a modo de indicador de la fragilidad institucional del sistema de partidos de Guatemala, que la diferencia entre la proporción que captó el PP del voto en la elección presidencial y en la legislativa fue insólitamente amplia, un 7,88% (un tercio menos que el número obtenido por el candidato presidencial del PP, Otto Pérez Molina).

legislativos, poseen organizaciones partidarias anémicas. En junio de 2007, dos meses antes de las elecciones generales de septiembre, GANA –el partido gobernante entre 2004 y 2008 y que ocupara el segundo lugar en las elecciones legislativas de 2007– tenía una organización municipal que operaba en solo 95 municipalidades (29%) y 12 departamentos del país (55%). La UNE, que es el partido más grande (en términos de escaños parlamentarios en junio de 2007) y que actualmente gobierna con el presidente Álvaro Colom, estaba organizado efectivamente en 80 municipalidades (24%) y 12 departamentos (55%). Además, el nivel de afiliación del partido era sumamente bajo en la mayoría de las municipalidades (40 o menos en 224 municipalidades, a saber, el 70% de las municipalidades). Por último, el PP –cuyo candidato a la presidencia, Otto Pérez Molina, perdió contra Álvaro Colom en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2007 y ganó el tercer bloque parlamentario en términos de número de escaños– contaba con una organización partidaria en funcionamiento en 71 municipalidades (21%) y en apenas ocho departamentos (36%). En definitiva, la ausencia de organización partidaria en alrededor de tres cuartos de las municipalidades de Guatemala pone de relieve la debilidad institucional de los partidos políticos guatemaltecos.

La comparación de los resultados de las elecciones de 2007 con los datos acerca de la afiliación partidaria (ASIES, 2007) también pone en tela de juicio la veracidad del número de afiliados declarados. A pesar de que DCG es el partido con más afiliados (71.005), solo obtuvo 25.450 votos en la lista de las elecciones legislativas, apenas 16.461 en la contienda presidencial. Al mismo tiempo, DCG fue el partido mejor organizado, con una presencia en más de trescientas municipalidades (Mack y López Arrivillaga, 2005). Por último, el índice relativamente alto (30%) de abstención entre los afiliados en las elecciones de 2003, sugiere que los vínculos de los afiliados con sus partidos no son particularmente fuertes, en especial cuando se toma en cuenta que el número promedio de afiliados por partido para estas elecciones apenas ascendió a 15.229 (el número promedio de afiliados fue 7.565 y la abstención media alcanzó 28%) (Mack y López Arrivillaga, 2005).

Por su parte, la democracia interna en los principales partidos políticos guatemaltecos –cuyos dirigentes concentran casi la totalidad de las decisiones– es casi inexistente (Fortin, 2007; Ortiz Loaiza, 2006; Ortiz Loaiza y López Arrivillaga, 2006b, 2006a). Por consiguiente, los militantes del partido (sus afiliados) desempeñan roles extremadamente reducidos en la selección de los candidatos para cargos públicos –desde concejal municipal hasta el presidente de la República–, ya que no se recurre al mecanismo de las elecciones primarias en todo el país.

### *7.3.2 El impacto del sistema de partidos en la institucionalidad legislativa*

Los miembros del Congreso de Guatemala son elegidos por períodos de cuatro años (cinco hasta 1993) y pueden aspirar a la reelección inmediatamente y de forma indefinida. Las tasas de reelección son moderadas conforme a los patrones de la Región, cercanas al promedio regional de 38% indicado por Saiegh (2005). Van de un máximo de 47% en 2003 a un mínimo de 12% en 1994, con valores de 23% en 1990, 35% en 1995, 44% en 1999, y 45% en 2007 (Fortin, 2007). Sin embargo, es importante recalcar que 40% de los diputados reelegidos cambió su afiliación partidaria en algún momento de su carrera legislativa.

Los diputados son libres de cambiar de bloque y lo hacen en una escala que no se observa en ningún otro país de América Latina, con la posible excepción del Brasil (aunque las cifras en Guatemala son ligeramente superiores a las de ese país). Desde 1990, 40% de los diputados elegidos cambió de partido durante su mandato legislativo. En la reciente legislatura (2004-2008), lejos de disminuir el fenómeno, se

asistió a un incremento del nivel de cambios de partido; entre enero de 2004 y junio de 2007, 43% de los 158 diputados, es decir, 68 diputados, cambió de bloque por lo menos una vez (ver Cuadro 7.4 del Anexo).

Este nivel sumamente alto de cambio de filas significa no solo que los partidos políticos guatemaltecos son vehículos electorales ineficaces y de corta vida, sino que el escaso grado generalizado de institucionalización partidaria también afecta al Congreso. La frecuencia extrema de mudanzas partidarias menoscaba la capacidad de responsabilizar a los efímeros partidos guatemaltecos mediante el respaldo o el castigo a los candidatos a diputados en las elecciones cada cuatro años.

Aunque los cambios de partido son frecuentes, la disciplina partidaria en la legislatura guatemalteca es bastante alta. En los tres congresos más recientes, la media *Rice Score* (el promedio, en todas las votaciones, del valor absoluto de los votos afirmativos, menos los negativos dentro de un partido) fue 0,96 en el período 1996-1999; 1,00 en el período 2000-2003; y 0,98 en el período 2004-2007. A escala regional, esto ubica a Guatemala en la misma posición que México y Uruguay, que cuentan con los sistemas partidarios más disciplinados en el ámbito legislativo bajo este régimen en América Latina (Saiegh, 2005). Esos valores indican, asimismo, que es muy raro que miembros de un mismo partido voten de manera diferente respecto de una ley en el Congreso de Guatemala.

Habida cuenta de la falta de disposiciones constitucionales, legislativas o internas del Congreso que rijan los cambios de partido, es probable que durante el período 2008-2012 el Congreso experimente el mismo nivel de mutaciones, impidiendo la aplicación de reformas dirigidas a la reducción o eliminación del fenómeno de cambio de partido. Esto se debe a los fuertes incentivos institucionales y políticos que fomentan esa práctica (Fortin, 2007). En particular, considerando la débil institucionalización de los partidos en Guatemala, los costos de transacción para los diputados que cambian de filas son muy bajos (Fortin, 2007).

Las características de los procedimientos y estructura organizacional del Congreso también dificultan el cumplimiento de su función representativa y normativa. Debido al creciente número de comisiones (32 comisiones establecidas en la ley más las comisiones extraordinarias y específicas, que hacen un total de 46 comisiones en la presente legislatura), los legisladores tienen múltiples tareas, lo cual impide la posibilidad de obtener un conocimiento especializado (Azpuru y Blanco, 2007). Los legisladores son asignados a comisiones basándose en consideraciones políticas que cambian cada año, ya que la Junta Directiva se elige anualmente y la asignación de las comisiones varía en función de los acuerdos.

Otra limitación clave en la funcionalidad del Congreso es la falta de una especialización en las comisiones y la baja capacidad profesional de los diputados y sus asesores. Los funcionarios del Congreso son nombrados políticamente y hay un alto nivel de rotación de personal (90%) entre elecciones. Adicionalmente, la falta de recursos humanos y técnicos impide que los legisladores tomen plenamente en cuenta la legislación existente cuando trabajan en nuevas propuestas de ley, resultando ello en contradicciones y falta de claridad y calidad en el contexto y eficacia de las leyes. Deben destacarse, no obstante, algunos avances en materia de manuales y guías sobre Técnica Legislativa y Procedimientos Parlamentarios, así como también el fortalecimiento de la Unidad Permanente de Apoyo Técnico (UPAT). Además, la Comisión de Deslegislación ha creado un “laboratorio para la deslegislación” (*legal trash*) que produjo durante el 2005 algunos proyectos de ley; del mismo modo, está iniciando el diseño de un ambicioso Digesto Jurídico que se espera dejar en funcionamiento a mediados de 2008, con el objeto de hacer más eficiente el trabajo legislativo.

Los Acuerdos de Paz, mediante el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, y el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y el Régimen Electoral, llamaban a la Presidencia del Congreso a promover una agenda multipartidaria para trabajar en la modernización del Poder Legislativo. Entre los objetivos de esta agenda se encontraban la mejora de las mecánicas constitucionales para la supervisión del Ejecutivo, la transparencia en la planificación e implementación del presupuesto gubernamental, y la revisión y evaluación de la responsabilidad de los Ministros y otros oficiales en su accionar administrativo. También se buscaba apoyar el trabajo de las comisiones mediante una asesoría técnica, especialmente en el caso de la Comisión de Derechos Humanos. Por último, los Acuerdos llamaban a promulgar reformas que permitieran el desarrollo de carreras legislativas así como la renovación de los líderes políticos en el Congreso.

Las medidas relativas al funcionamiento del Congreso constituyen un ejemplo de un vasto paquete de reformas institucionales planteadas en los Acuerdos de Paz e implementadas parcialmente en las leyes de 2004. La próxima sección da cuenta del conjunto de reformas originalmente planteadas y los desafíos pendientes.

#### **7.4 Acuerdos de Paz y fortalecimiento del sistema de partidos: la agenda pendiente**

El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (1996) reconoció la importancia de fortalecer el sistema de partidos y el proceso electoral, tarea que se llevaría a cabo mediante la sanción de una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Este nuevo marco legal incluiría temas relacionados con el financiamiento de campañas, la regulación y transparencia de los procesos de votación, la ampliación de la participación interna en los partidos y la realización de campañas de educación cívica y motivación de los ciudadanos sobre la importancia de votar y participar en los partidos.

En abril de 1997, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocó a la conformación de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), integrada por el propio Tribunal y los partidos políticos con representación en el Congreso de la República. La CRE elaboró un conjunto de recomendaciones y una propuesta de reforma electoral, acompañada de las modificaciones legislativas correspondientes. El informe elaborado por la CRE, denominado “Guatemala, Paz y Democracia”, fue presentado por el TSE al Congreso de la República en 1998. Entre 1998 y 2004 el proceso tuvo avances, retrocesos, estancamientos y, especialmente, una modificación profunda de las reformas planteadas en el informe de la CRE. Finalmente, el Congreso de la República aprobó el 21 de abril de 2004, con el voto favorable de más de las dos terceras partes de los diputados que lo integran, el Decreto 10-04 que contiene 152 reformas a la LEPP.

Uno de los principales objetivos de la reforma del 2004 fue el dismantelamiento de las barreras a la entrada de nuevos partidos políticos, la mejora de los niveles de financiamiento público de las campañas (demandando a cambio mayor transparencia y rendición de cuentas de los partidos), el establecimiento de límites al gasto público en las campañas, y el aumento del nivel de adhesión electoral que un partido necesita para mantener su estatus oficial (CIEN, 2003; Mack y Ortiz Loaiza, 2006).<sup>4</sup> No obstante, el impacto global de la reforma en el sistema partidario ha sido modesto. En algunas instancias, las reformas fueron diseñadas con la finalidad de mantener el *status quo*. En otras situaciones, el efecto modesto de estas se ha debido a una combinación entre el fracaso en aprobar la legislación complementaria (para dotar al

---

<sup>4</sup> Un componente importante de la reforma de 2004 (con posteriores modificaciones en el 2006), que no está directamente relacionado al sistema partidario, fue el establecimiento de más lugares de votación en áreas rurales de Guatemala, reduciendo, de este modo, las barreras a la votación para los residentes rurales del país. Este es uno de los aspectos exitosos de la reforma de 2004, a pesar de que los beneficios actuales en términos de participación creciente son considerados por algunos como modestos (Torres-Rivas, 2008).

TSE de recursos suficientes a fin de llevar a cabo sus nuevos roles) y la imposibilidad, por parte del TSE, de cumplir con las tareas asignadas por la reforma. El Cuadro 7.1 describe las principales modificaciones promulgadas a través de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 2004.

**Cuadro 7.1**  
**Principales reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 10-04)**

<b>Partidos políticos</b>	-Las reformas establecen dos nuevos órganos nacionales de los partidos políticos: el órgano de Fiscalización Financiera y el Tribunal de Honor, pero no se determinan las funciones y responsabilidades de estos nuevos órganos. Requisitos para la existencia y funcionamiento de un partido político: aumento del número de afiliados. -Aumento del número de miembros en las instancias partidarias a nivel nacional, departamental y municipal.
<b>Financiamiento de los partidos políticos</b>	-Deuda política (US\$ 2 por voto a los partidos con 5% de votos en la elección presidencial o con representación parlamentaria). -No contribuciones anónimas. -Registro contable. -Límite máximo de gastos de campaña. -Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos.
<b>Campañas electorales</b>	-Regulación de tiempos, espacios y tarifas en cuanto a la transmisión de propaganda electoral en los medios de comunicación.
<b>Descentralización de las juntas receptoras de votos</b>	-Ubicación de juntas receptoras de votos (JRV) en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones y otros lugares donde existan más de quinientos empadronados. -El TSE ubicará las JRV de acuerdo a criterios de acceso, distancia y seguridad.
<b>Documento de identificación personal</b>	-La reforma establece la creación del Documento Único de Identidad que sustituiría a la Cédula de Vecindad, así como una nueva institución encargada de la administración de este documento. Está previsto emitir este nuevo documento con mecanismos electrónicos, lo cual garantizará mejor su seguridad y control.
<b>Comités cívicos</b>	-Por un lado, se incrementa el número necesario para poder formarlos, se reafirma la imposibilidad de coalición entre ellos y un partido político, y no se les permite subsistir después de concluir los comicios electorales.
<b>Tribunal Supremo Electoral</b>	-Se aumentan las atribuciones del TSE, confiriéndole el control y la fiscalización de los partidos políticos.

A partir de la sanción de la nueva Ley se señalaron, desde diversos sectores, debilidades e incoherencias en las reformas y, especialmente, se destacó la omisión de temas clave que no fueron objeto de las mismas. En este contexto, los jefes de bloque de los partidos políticos y bancadas independientes se comprometieron a aprobar una segunda generación de reformas, basadas en una agenda mínima relacionada con la transparencia y legitimidad del padrón electoral, la democratización de los partidos políticos, la racionalización del número de diputados y la transparencia en el financiamiento político. Estas reformas de segunda generación aún están pendientes de ser discutidas y aprobadas. Por otro lado, en octubre de 2006, se aprobaron ciertas normas de armonización para corregir errores de forma y de fondo del Decreto 10-04 así como para completar y reforzar algunos de los temas ya reformados (ASIES, 2007)

En términos generales, las reformas relacionadas con el financiamiento de campañas políticas representaron un avance para mejorar la transparencia y reducir el rol del dinero proveniente del sector privado en el proceso político. Sin embargo, las reformas fallaron principalmente por dos motivos. En primer lugar, el TSE no estaba preparado para cumplir con el rol de monitorear los gastos y donaciones de las campañas electorales; no contaba con recursos humanos y materiales para hacerlo, por lo que se basaba en las declaraciones de los partidos políticos para determinar si estos cumplían con la ley. Dado que el TSE estaba formado mayoritariamente por abogados, sus funciones se basaban en criterios legales y carecían de un análisis empírico de las campañas políticas en Guatemala. Además, como los miembros del TSE son elegidos por el Congreso (dos tercios de la votación de una lista de 40 candidatos propuestos por un panel de cinco abogados independientes y oficiales universitarios) por un período de seis años (con posibilidad de reelección) y están vinculados políticamente, no tienen incentivos de monitorear rigurosamente a los partidos políticos (Valverth Morales, 2007). Adicionalmente, la reforma de 2004 estipuló que las violaciones de la ley de financiamiento de campañas electorales sean ahora reguladas por una ley civil y no electoral. Sin embargo, como no se ha incorporado al código criminal del país la legislación complementaria que especifica las penalidades por dichas violaciones, el TSE no ha podido castigar efectivamente a los partidos e individuos que violan dichas reglas. Finalmente, las reglas de financiamiento de campañas electorales solo son de aplicación durante el período electoral (generalmente cuatro meses antes de las elecciones) y por tanto, no tienen en cuenta los gastos o contribuciones anteriores a ese período.

En segundo lugar, las reformas fallaron porque, si bien aspiran a aumentar la transparencia del proceso, no han logrado enfocarse en un área clave, como el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y los candidatos.

Las reformas a la LEPP realizadas hasta el momento, si bien significan un avance destacable, constituyen solo el primer paso de un esquema de fortalecimiento integral del sistema de partidos en Guatemala. Una agenda ampliada de institucionalización de los partidos en el país debería centrarse en aspectos relacionados con el carácter programático de los mismos, la generación de incentivos hacia la inclusión en la agenda pública de cuestiones de carácter nacional, el aumento de la capacidad de organización de las fuerzas políticas y los mecanismos de responsabilización para con los ciudadanos.

Las siguientes secciones avanzan en el planteamiento de distintas opciones de políticas para los desafíos planteados, incluyendo un análisis de las medidas formuladas en el Plan de la Esperanza 2008-2012.

## **7.5 Opciones de política para fortalecer el sistema de partidos en Guatemala**

Es evidente que el sistema de partidos de Guatemala se encuentra sumido en una grave crisis. Más de veinte años después del retorno a la democracia, en 1985, el sistema partidario sigue débilmente institucionalizado, con partidos que son vehículos efímeros, con magra coherencia programática y escasos vínculos con la población de la que se proclaman representantes.

Habida cuenta de la falta casi absoluta de los elementos necesarios para sentar las bases de un sistema de partidos estable e institucionalizado, la tarea que tendrá por delante cualquier posible reformador es intimidante. Por otro lado, quizá se pretenda demasiado de las instituciones políticas, al esperar que simples cambios en artículos constitucionales y estatutos determinen un mejoramiento radical de la institucionalización del sistema de partidos de Guatemala en el corto plazo.

Es claro, sin embargo, que la falta de acción solo asegura la continuidad del estado deficiente del sistema político partidario de Guatemala. Con esto en mente, también cabe considerar que la situación actual de partidos débilmente institucionalizados resulta ventajosa para las carreras políticas de algunos de los miembros de la clase política (Fortin, 2007; Ortiz Loaiza, 2006). Por consiguiente, cualquier reforma seria que pueda modificar el *status quo* posiblemente levantará la oposición de un gran segmento de la clase política.

El impedimento potencial más importante de cualquier iniciativa de reforma es que cualquier cambio a la Ley Electoral y de Partidos Políticos requiere, en primer lugar, que la Corte Constitucional certifique que las reformas no son inconstitucionales; y, en segundo lugar, obtenga la aprobación por parte de dos tercios de los miembros del Congreso de Guatemala (106 en 168).

A continuación se presentan diversas opciones de políticas relacionadas con los desafíos del fortalecimiento del sistema de partidos en Guatemala, muchas veces basadas en la experiencia internacional (principalmente de países de la Región). Dichas medidas no están exentas, en algunos casos, de dilemas. Por ejemplo, elevar las barreras para la formación de partidos con el objetivo de fortalecer las estructuras existentes podría generar obstáculos a la inclusión política de otros sectores. Por eso, el alcance y secuencia de las medidas planteadas dependerá, en parte, de las configuraciones políticas existentes al momento de definir la agenda de reformas.

Las opciones de políticas se distribuyen en seis categorías principales: 1) disminuir la fragmentación partidaria, 2) reducir el rol de las contribuciones privadas en los partidos y las campañas, 3) fomentar el desarrollo de una representación política estable e institucionalizada de los sectores indígenas, 4) aumentar la democracia interna de los partidos, 5) desincentivar el transfuguismo en el Congreso, y 6) fortalecer la autonomía y las capacidades del TSE.

### 7.5.1 Disminuir la fragmentación partidaria

La alta tasa de formación y creación de partidos en Guatemala desde el retorno de la democracia (Cuadro 7.3 del Anexo) sugiere que el sistema presenta un inadecuado nivel de requisitos para la formación de partidos, dinámica que propicia la fragmentación de las fuerzas políticas existentes. En relación con el proceso de formación de nuevas fuerzas políticas, podrían analizarse medidas para incrementar los requisitos necesarios para constituir un partido político en el país.

Para lograrlo, puede recurrirse al aumento del porcentaje de votantes inscritos afiliados al partido o al incremento de la estructura institucional exigida para obtener la calificación de partidos, garantizando un nivel mínimo de capacidad operativa para esta estructura partidaria, o a una combinación de ambos medios. La primera reforma aumentaría el porcentaje de votantes registrados que deben estar afiliados, quizá a 1% de los votantes inscritos. A fin de reducir la discriminación contra la población indígena, debería eliminarse la exigencia de que los afiliados que se contabilicen para alcanzar ese mínimo sepan leer y escribir. La segunda reforma es, quizá, la mejor en términos de fortalecimiento de la estructura institucional de los partidos. Esta reforma conllevaría a un aumento sustancial del número mínimo de municipalidades (siguiendo la lógica de la ley electoral de Honduras) en las que el partido se encuentra organizado oficialmente y en funcionamiento. En cada una de ellas, el partido debería tener por lo menos 0,5% del número de votantes inscritos. También se exigiría que el partido realice, por lo menos, una reunión anual controlada por el TSE, a fin de asegurar que las organizaciones partidarias funcionen realmente. La ley

también podría exigir, siguiendo el modelo de México, que los partidos se encuentren organizados en dos tercios de los 22 departamentos del país, es decir, en 15 departamentos, como mínimo.

Existen dos desventajas posibles de la reforma descrita. En primer lugar, se puede limitar la capacidad de formación de partidos pequeños con electorado nacional; en segundo lugar, se puede limitar la creación de partidos cuyo respaldo se concentra en una región determinada. Habida cuenta de la configuración sociopolítica de Guatemala, la primera desventaja no es preocupante, pero la segunda puede cobrar importancia en el país, en la medida en que podría impedirse la formación de partidos que representan a un subgrupo de la población indígena con firme respaldo en ciertas regiones. Si bien las normas deben fomentar los elementos centrípetos en el seno de la población indígena, quizá sea razonable (al cabo de un estudio exhaustivo del potencial latente de subgrupos de partidos indígenas regionales y representativos) el planteamiento de un cauce alternativo para la formación de partidos. Por ejemplo, una alternativa mínima para obtener la calificación de partido sería la posesión de una presencia institucional en la mitad de los departamentos y en dos tercios de las municipalidades de esos departamentos. Esta reforma reconocería la concentración regional de la población indígena de Guatemala (Mack y Erazo, 2006) y brindaría a los partidos que tuvieran un respaldo concentrado un vehículo para su reconocimiento oficial.

En cuanto a la fragmentación de las fuerzas políticas ya existentes, el objetivo de esta reforma sería una reducción moderada de la reproducción de partidos menores, incrementando al mismo tiempo la dimensión de los partidos más grandes presentes en el Congreso. Podría mantenerse el límite actual de 5% para la disolución de un partido, pero este porcentaje también debería aplicarse como límite para la obtención de escaños (en el plano nacional o distrital), siguiendo el modelo del Perú. De tal manera que para conquistar un escaño a escala nacional o de distrito, un partido debería obtener 5% de los votos para su lista nacional de diputados (o en los comicios de nivel de distrito, sumando los valores que obtenga en cada distrito a nivel nacional)<sup>5</sup>. Esto determinaría que el límite actual de 5% sea el límite *de jure* (como ocurre ahora) y *de facto* (que no es el caso al presente) para evitar la disolución.

Esta reforma rebajaría ligeramente el número total de partidos participantes en las elecciones, reduciría el nivel de la fragmentación de los escaños de la legislatura y aumentaría las dimensiones de los contingentes de los partidos más grandes. También reduciría el costo de cualquier sistema de financiación de campaña o finanzas partidarias por el Estado, al limitar el número de partidos para los que debería proveerse fondos.

### ***7.5.2 Disminuir el rol de las contribuciones privadas en los partidos y las campañas***

Los donantes privados ejercen una influencia predominante en la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales en Guatemala y no existen controles eficaces sobre esa financiación (DIPOP/ASIES, 2007; Dye, 2006). Este papel dominante de los fondos particulares en la política guatemalteca es una de las causas de la ineficacia de los partidos políticos y del sistema partidario, en general, por lo que deberían concebirse reformas que tengan tres objetivos. En primer lugar, las reformas deberían premiar a los partidos existentes y fomentar la estabilidad partidaria; en segundo término –tal como ocurre en México–, deberían reforzar el papel de los fondos públicos en las campañas reduciendo, al mismo tiempo, el de los particulares; y en tercer lugar –siguiendo el ejemplo del Brasil–, el Estado debería reducir la capacidad de recurrir a fondos particulares no declarados para la adquisición de espacios en los medios de comunicación, que son, sin duda, el producto más valioso en una campaña electoral.

---

<sup>5</sup> En cuanto a las alianzas (siguiendo el modelo salvadoreño), debería practicarse un ajuste del límite del número de votos (a fin de evitar las alianzas por conveniencia); por ejemplo, 7,5% y 10% para alianzas de dos partidos; 11,25% y 15% para alianzas de tres partidos, etc.



La consecución de los dos primeros objetivos sería posible mediante un aumento radical de los fondos que el Estado suministra a los partidos políticos. Esas cuantías podrían destinarse a actividades de fortalecimiento del partido y a sufragar la mayoría de los costos de las campañas políticas. Una porción de esos fondos se distribuiría en partes iguales entre los partidos que alcancen una presencia mínima en el Congreso (por ejemplo, 5% ó 10% de los escaños), y un porcentaje adicional se destinaría en función del número de escaños obtenidos por cada partido (conforme al modelo brasileño). Los montos distribuidos deberían tomar en cuenta los costos reales que tienen en Guatemala las actividades necesarias para el fortalecimiento de un partido (por ejemplo, educación, movilización, reclutamiento) así como los costos de las campañas nacionales en el país (usando como base, por ejemplo, las campañas de la UNE y del PP en 2007).

El tercer objetivo se alcanzaría siguiendo el modelo brasileño (y el chileno, en cierta medida), encomendando al gobierno la distribución de todos los espacios en los medios de comunicación (radio y televisión) entre los candidatos y partidos, sobre la base de una fórmula similar a la descrita para los fondos de financiación de las campañas. Una reforma intermedia brindaría amplios espacios de radio y televisión financiados por el Estado, pero también permitiría que los candidatos y los partidos compren espacios (con límites relativamente restringidos del número máximo de horas por semana) por fuera de la distribución oficial.

Una crítica principal a esta propuesta es que esta reforma incrementaría el “costo” de la política en el país. Sin embargo, también deben considerarse los beneficios a largo plazo de una reforma de esta índole. Además, parte de los fondos necesarios para llevarla a cabo puede obtenerse de organizaciones internacionales y orientarse hacia los gastos de consolidación, mantenimiento y funcionamiento de los partidos, mientras el gobierno se concentra en el suministro de los fondos para las campañas. Asimismo, mediante la limitación del monto que pueda gastarse en propaganda, el gobierno podría ayudar a limitar las necesidades de fondos para las campañas de los partidos y los candidatos, reduciendo así las cuantías y asegurando que los fondos públicos predominen sobre los particulares.

Otra crítica a la propuesta antes reseñada es que podría lograrse la reducción del papel de los fondos privados mediante una rigurosa aplicación de las leyes sobre financiación de campañas. No obstante, habida cuenta de la dificultad para hacer efectiva esta política en Guatemala, es poco probable que los esfuerzos en materia de control rindan resultados en el corto y mediano plazo.

### *7.5.3 Fomentar el desarrollo de una representación política estable e institucionalizada de los sectores indígenas*

Alrededor de 40% de la población de Guatemala es de origen indígena y algo más de la mitad, de origen ladino. Históricamente, la población indígena ha sido excluida de la política guatemalteca y no existe un partido fuerte que represente al conjunto de grupos indígenas (Peeler, 2003). En 2007, el partido más grande de orientación indígena notoria, Encuentro por Guatemala, obtuvo tan solo cuatro diputados (además de 3% del voto presidencial y 6% de los votos en la lista nacional). A falta de un partido fuerte (o de algunos partidos fuertes) que represente a la población indígena (o a una combinación de las poblaciones indígena y ladina), generalmente el voto indígena se esparce entre un gran número de partidos que recurren al clientelismo y el patronazgo para obtener el respaldo de los indígenas a la hora de las elecciones, sin asumir compromiso alguno con ellos. Algunos estudiosos (por ejemplo, Madrid, 2005b, 2005a; Van Cott, 2007) han sostenido que la ausencia de un partido indígena fuerte es causa histórica de la débil institucionalización del sistema de partidos en Bolivia, Ecuador y Perú (países donde hay numerosas

poblaciones indígenas, relativamente comparables a la de Guatemala en cuanto a la proporción, mas no a su fragmentación).

Por consiguiente, sería aconsejable la asignación de fondos para ayudar a la formación y consolidación de partidos viables y de base amplia que puedan convertirse en representantes populares y legítimos de la población indígena y de los sectores relacionados con la comunidad ladina de Guatemala.

#### ***7.5.4 Aumentar la democracia interna de los partidos***

Para promover la democracia intrapartidaria, manteniendo al mismo tiempo un papel prominente para sus dirigentes, puede recurrirse en Guatemala a un proceso de selección de varias etapas, que combine la elección y la selección, como aquel que propone Rahat (2007)<sup>6</sup>. Con esta metodología, la dirigencia nacional partidaria configuraría una terna de posibles candidatos al Congreso y esa lista debería ser ratificada o rechazada (mediante alguna clase de normas de votación con mayorías especiales) por una entidad partidaria más grande (asambleas departamentales para los candidatos al distrito respectivo y un colegio electoral de esos dirigentes departamentales para los candidatos nacionales). Finalmente, todos los afiliados al partido tendrían derecho a votar en una elección entre esos candidatos (o listas de candidatos) de una lista breve aprobada en los dos procesos anteriores de elección y selección (Rahat, 2007).

El proceso descrito, de tres etapas, es imperfecto pero es preferible a las otras opciones más comunes. La primera de estas es el régimen actual, en el que la dirigencia partidaria escoge a los candidatos con escasa consulta a los estamentos más bajos del partido (Mack y Erazo, 2006; Ortiz Loaiza, 2006; Ortiz Loaiza y López Arrivillaga, 2006b, 2006a). La segunda está constituida por las elecciones primarias directas y abiertas en las que puede participar cualquier candidato con un nivel mínimo de apoyo entre los afiliados. La experiencia de la Argentina, donde este método se ha usado con frecuencia, indica que cuando se realizan elecciones primarias en un régimen político caracterizado por el clientelismo (como los que existen en Argentina y Guatemala), generalmente se imponen los candidatos y listas que cuentan con mayores recursos financieros y materiales (De Luca *et al.*, 2002; Jones, 2008).

Una segunda reforma, más radical, seguiría el ejemplo de Costa Rica y México, y prohibiría la reelección inmediata de los ocupantes de cargos nacionales, colocando en manos de la dirigencia partidaria, en gran medida, el futuro y la carrera política de las autoridades y los diputados elegidos (Carey, 1996). Habida cuenta del subdesarrollo del sistema partidario de Guatemala, podría ser conveniente la postergación de una reforma de esta índole hasta que los partidos se encuentren suficientemente institucionalizados y dotados de los recursos necesarios para que la dirigencia pueda ofrecer un futuro político viable a los diputados mientras no ocupen un escaño. Una reforma intermedia podría seguir el ejemplo de muchos estados y ciudades de los Estados Unidos (así como de la capital federal de la Argentina) donde se limita el mandato de los miembros del congreso local a dos períodos consecutivos. En ese sentido, cabría la esperanza de que entre el presente y el período 2012-2015 crezca el nivel de institucionalización del sistema partidario guatemalteco, o se aplique la prohibición de reelección inmediata solo en las elecciones para el Congreso de 2015.

---

<sup>6</sup> La existencia de democracia interna también aumenta los incentivos para que las minorías dentro de un partido permanezcan en el seno de este (en lugar de pasarse a otro partido o de formar uno nuevo).

### 7.5.5 Desincentivar el transfuguismo en el Congreso

Hay dos métodos principales para reducir el grado de los cambios de partido en el Congreso de Guatemala. El más extremo tiene por base el criterio de que el partido es el propietario del escaño para el cual se haya elegido a un diputado. En ese caso, si una mayoría especial de los miembros de un bloque del Congreso (por ejemplo, dos tercios o tres cuartos) considera que un diputado ha violado de manera flagrante y grave los principios y las directivas del partido, podrá ser expulsado del partido y del Congreso, dando paso a su suplente.

Un método menos extremo podría ser establecer una restricción para que los diputados no cambien de partido durante el primer año de su mandato, asignando al mismo tiempo a los dirigentes del bloque partidario un poder considerable sobre la capacidad de los miembros de su bloque para que funcionen eficazmente en la legislatura<sup>7</sup>. Por ejemplo, la dirigencia partidaria podría determinar los nombramientos de sus diputados para integrar comisiones, la oficina concreta que cada uno ocupará, el número de empleados que tendrán, el presupuesto para el funcionamiento de sus oficinas y el desarrollo de sus actividades y su capacidad para someter proyectos de ley a consideración del Congreso. Esos poderes, combinados con la imposibilidad o la limitación para que los diputados cambien de partido, ayudarían a reducir el transfuguismo y, al mismo tiempo, asegurarían la unidad y la disciplina de los bloques parlamentarios<sup>8</sup>. Al presente, los dirigentes de los partidos guatemaltecos poseen algunas de esas facultades, pero no todas ellas (ver Fortin, 2007).

### 7.5.6 Fortalecer la autonomía y las capacidades del TSE

Las reformas de 2004 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos produjeron cambios importantes a las reglas que gobernaban el financiamiento de las campañas políticas, las cuales no fueron exitosas dada la imposibilidad del TSE de llevar adelante las nuevas tareas asignadas por la nueva legislación. La reforma que se propone aquí consistiría en cuatro partes interrelacionadas. En primer lugar, el TSE estaría dotado de mayor poder legal para monitorear y sancionar a los partidos políticos y candidatos. En segundo lugar, el TSE estaría dotado de una mayor cantidad de recursos financieros y técnicos para poder funcionar durante el período electoral, pero también en los tres años restantes de intervención. En tercer lugar, la capacidad operativa del TSE se vería mejorada a través de inversión en capital humano. Finalmente, se incrementarían los incentivos al liderazgo del TSE en el monitoreo de partidos políticos, candidatos, donantes y medios de comunicación.

La carencia de personal calificado del TSE se debe, en parte, al ciclo presupuestario al que está sometido. Durante los años electorales, el TSE aumenta su tamaño a través de contratos temporales y luego disminuye durante los tres años no electorales. Este ciclo político que se observa en la demanda laboral del TSE determina su carencia de profesionales calificados con carácter permanente.

Asimismo, los cinco magistrados del TSE son elegidos por un período de seis años por el Congreso de Guatemala, de una lista de cuarenta candidatos provistos por un comité independiente formado por el Presidente de la Universidad de San Carlos, un representante de los presidentes de las universidades privadas del país, un representante del Colegio de Abogados, el Decano de la Escuela de Leyes de la

<sup>7</sup> En el Brasil, por ejemplo, el reciente pronunciamiento de un tribunal prohibió que los senadores y diputados nacionales cambien de partido y, teóricamente, habilitó a los partidos para que reemplacen a quienes hayan abandonado sus filas.

<sup>8</sup> Sin esos poderes en manos de la dirigencia partidaria, para los diputados “rebeldes” la simple permanencia en el bloque, votando con otro en sala y en las comisiones, tendría costos mínimos.

Universidad de San Carlos, y un representante de los decanos de las escuelas de derecho privadas del país (Valverth Morales, 2007). Dada la naturaleza política de dichas posiciones y el impacto que tienen los políticos durante y luego de la elección, existen incentivos por parte de los magistrados del TSE para moderar la exigencia del cumplimiento de reglas, cuando estas podrían tener consecuencias negativas para algunos sectores.

El presupuesto del TSE debería incrementarse, tanto en términos de la cantidad de dinero que recibe, como de la cantidad de fondos que se distribuyen anualmente (no solo durante los años electorales). En la actualidad, el TSE recibe 0,5% del presupuesto nacional cada año y luego, una cantidad estipulada por el Congreso y el Poder Ejecutivo, suficiente como para llevar a cabo los asuntos que competen al año electoral (Valverth Morales, 2007). Dicho porcentaje es insuficiente y debería ser aumentado, luego de determinarse –a través de algún estudio– el presupuesto que el TSE requiere para poder cubrir la brecha de capacidades.

Al mismo tiempo, se requeriría contar con más profesionales para cubrir las posiciones del TSE. Asimismo, el personal actual del TSE necesitaría recibir entrenamiento para poder ejercer mejor sus cargos. La experiencia del Mirador Electoral 2007, una coalición de cinco ONG que efectivamente monitorearon las elecciones de 2007, demuestra que en Guatemala existe capacidad técnica para realizar tareas de auditoría (Mirador Electoral, 2007).

## **7.6 Análisis de líneas de acción planteadas en el Plan de la Esperanza 2008-2012**

En el Plan de la Esperanza 2008-2012, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), figura una serie de reformas que se propone llevar a cabo el Gobierno del presidente Álvaro Colom (Colom, 2007). Entre esas numerosas reformas, en la sección titulada “Política de desarrollo democrático” se propone un proyecto de ley que afectaría al sistema partidario de Guatemala. En dicha sección, se enumeran los ocho aspectos de la reforma que revisten mayor importancia.

El Plan de la Esperanza 2008-2012 plantea una línea de acción con el objetivo de democratizar la vida interna de los partidos. Si esta reforma se lleva a cabo correctamente, puede ser positiva para la institucionalización del sistema partidario de Guatemala. Aunque esta reforma democratizara excesivamente los partidos (por ejemplo, por medio de elecciones primarias nacionales obligatorias para todos los cargos, como es el caso en Honduras para los partidos principales, y en el Uruguay para todos los partidos), es poco probable que tuviera un impacto negativo en la institucionalización de los partidos y del sistema partidario, si se la compara con la situación actual.

En segundo lugar, se propone reducir el número de legisladores. Asumiendo que la reforma reduciría el número de diputados, no tendría un impacto negativo en la institucionalización de los partidos. Además, uno de los efectos a mediano plazo podría ser la reducción de la fragmentación política, lo cual representaría un cambio positivo en la dirección de mejorar la institucionalización del sistema partidario. No obstante, debería notarse también que la magnitud en los distritos de Guatemala (de donde el 75% de los diputados son elegidos) es, en términos de la mediana, muy baja (4) y que una reducción significativa en el número de diputados (sin eliminar el distrito nacional, que tendría efectos negativos en la institucionalización partidaria) resultaría en mayoría de los departamentos de Guatemala con uno o dos representantes (o también, un alto nivel de *malapportionment*, si se requiere un mínimo de diputados, dos o tres por departamento).

Tercero, se propone límites para los períodos. Esta reforma es similar a una planteada en la sección anterior e influiría positivamente en la institucionalización partidaria.

Cuarto, se prohibiría a los diputados el uso de licencia a fin de prestar servicios en la rama ejecutiva del gobierno. Esta clase de reforma posiblemente no influiría considerablemente en la institucionalización partidaria, aunque podría reducir la capacidad para la formación de coaliciones. Por ejemplo, un diputado que estuviera a la cabeza de un partido pequeño se vería impedido de ocupar temporalmente un cargo en el gabinete, pero también podría mostrarse reacio a dejar que lo hiciera un subordinado, reduciendo de esta manera las posibilidades de formación de la coalición.

Quinto, se proponen reformas tendientes a evitar los cambios de partido. Estas son similares a las planteadas respecto de este tema en la sección anterior y puede considerarse que son positivas para la institucionalización del sistema de partidos de Guatemala.

Sexto, se propone la realización de elecciones legislativas a la mitad del período de la gestión presidencial. Esta reforma debilitaría los vínculos entre las elecciones presidenciales y las legislativas, y reduciría el papel de los partidos en las elecciones (especialmente, la contienda presidencial). Por otro lado, en términos generales, podría influir negativamente en la institucionalización partidaria y en la gobernabilidad (sin mencionar que el país se encontraría, esencialmente, en campaña permanente, con elecciones cada dos años).

Séptimo, la reforma propone la eliminación de la lista nacional. Puesto que esta es la arena electoral de las elecciones legislativas donde el partido desempeña el papel más prominente, esta reforma sería contraria a los esfuerzos a favor del mejoramiento de la institucionalización de los partidos en el sistema partidario.

Octavo, se propone la elección de los candidatos a título personal y no por grupos, lo cual implicaría la eliminación del método actual de las listas cerradas que se emplea para las elecciones parlamentarias y de concejos municipales, y la adopción de un formato de lista abierta (voto por preferencia). Esta clase de reforma debilitaría claramente los partidos políticos del país como instituciones y, muy probablemente, impediría que los partidos desarrollaran un grado razonable de institucionalización. En este sentido, los casos de Brasil y Perú son instructivos.

En el Cuadro 7.5 del Anexo se ofrece un resumen de esas reformas y de sus posibles efectos en la institucionalización de los partidos (positivo, neutro, potencialmente negativo o indeterminado). Se indica allí que cuatro de las ocho reformas surtirían un efecto positivo en los partidos políticos y en la institucionalización del sistema partidario, y que tres de ellas tendrían un efecto potencialmente negativo. Una reforma tendría un efecto neutro, que también puede considerarse como ligeramente negativo.

### 7.7 Priorizando las reformas

Una gran proporción de las opciones de política planteadas en la sección 5 comparten tres aspectos. El primero es que las reformas podrían ser percibidas como contrarias a sus intereses por algunos partidos políticos y miembros del Congreso, miembros de las élites económicas, importantes empresas o grupos económicos, y otros grupos de influencia de los políticos. El segundo es que todas las reformas necesitarían ser analizadas, aprobadas e implementadas por los mismos políticos, cuyos intereses estarían afectados adversamente por dichas reformas. El tercero es que en la actualidad la presión pública en favor de dichas reformas es baja. La combinación de estos tres factores, sumados al hecho de que el Presidente cuenta con

menos de un tercio de las posiciones en el Congreso (32%), y a la falta de cohesión y disciplina dentro de los partidos políticos de Guatemala, hace que los pronósticos de reformas serias y creíbles en dichas áreas sean débiles.

En este contexto, parecería correcto que el Gobierno comenzara un proceso de reformas proponiendo una reforma amplia e integral. Una vez que esta sea propuesta, el Gobierno debería negociar con el sector privado, el Congreso, los medios de comunicación y los partidos con poder de veto la aprobación de un conjunto reducido de reformas como parte del paquete global de su Programa de Gobierno. De los seis ámbitos de reforma mencionados anteriormente, la que parecería ser más viable y, al mismo tiempo, más poderosa es aquella que permite dotar al TSE de mayores recursos. Dado que los efectos de esta reforma son menos directos que el resto, es posible que muchos actores la aprueben.

Aparte de dicha reforma, la que tendría una mayor posibilidad de aprobación sería la que otorgue a los partidos políticos mayor financiamiento en las campañas políticas. Muchos políticos consideran esta reforma positiva y, al mismo tiempo, los aportantes no la considerarían ofensiva, dado que la verían como una forma de incrementar su influencia en las campañas políticas. Si bien la cantidad de recursos destinados a las campañas se incrementaría, para poder obtener la victoria electoral, los políticos necesitarían mayores recursos de los que actualmente se otorgan por parte de los donantes (lo que parecería raramente viable dados los retornos marginales decrecientes de los gastos en las campañas, a partir de un determinado nivel).

## **7.8 Conclusiones**

El sistema partidario de Guatemala es uno de los sistemas menos institucionalizados de América Latina. Si se compara a Guatemala con el resto de los países latinoamericanos y, más aún, con los países centroamericanos, podría decirse que su sistema partidario presenta graves problemas. Dadas las consecuencias negativas del débil nivel de institucionalización para el funcionamiento del sistema democrático guatemalteco y para la producción de políticas públicas, es fundamental (aun siendo las posibilidades de éxito de moderadas a bajas) mejorar el nivel de institucionalización de los partidos políticos y del sistema partidario, en general. En tal sentido, se han propuesto a lo largo del capítulo algunas recomendaciones potenciales para las reformas, así como un conjunto de reformas propuestas por la UNE.

## **Referencias bibliográficas**

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2007. *Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2004-2007*. Ciudad de Guatemala: ASIES.
- 
- \_\_\_\_\_. 2005. "Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las políticas en Guatemala". Latin American Research Network. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azpuru, D. y Blanco, L. 2007. "Guatemala 2006: el aniversario de la Democracia y la Paz". *Revista de Ciencia Política*. Volumen Especial: 149-63.
- Bartolini, S. y Mair, P. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. M. 2006. *Term Limits and Legislative Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 2003. "Comentario a las reformas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos". Ciudad de Guatemala: CIEN.

- Colom, A. 2007. *Plan de Esperanza, Plan de Gobierno, 2008-2011: Acciones de los Primeros 100 Días de Gobierno*. Ciudad de Guatemala: Unidad Nacional de la Esperanza.
- Coppedge, M. 1997. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Crisp, B. F. 2000. *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Pressure Groups*. Stanford: Stanford University Press.
- De Luca, M., Jones, M. P. y Tula, M. I. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* 35: 413-36.
- Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP). 2007. "Guatemala: Proceso Electoral 2007: información y datos básicos". Ciudad de Guatemala: ASIES.
- Dye, D. R. 2006. "Financing Democracy in Guatemala". Final Report, Political Finance Project, Carter Center Observation Mission to Guatemala. Atlanta: The Carter Center.
- Fortin, J. 2007. "...del Partido, por el Partido y para el Partido: un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República de Guatemala". M.A. Thesis, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Francisco Marroquín, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Freedom House. 2008. *Freedom in the World 2008*. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).
- Jones, M. P. 2008. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". In Scott Morgenstern y Peter M. Siavelis, eds., *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press. Próxima aparición.
- Jones, M. P. 2005. "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". Presentado en el taller sobre State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. 28 de febrero al 2 de marzo.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2007. *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. Washington DC: World Bank Development Economics Research Group.
- Kitschelt, H. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities". In *Comparative Political Studies* 33: 845-79.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Junta Directiva, Congreso de la República de Guatemala, enero de 2007.
- Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.
- Mack, L. F. y Erazo, M. A. 2006. "El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala". In *Cuadernos de Información Política*, No. 4. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Mack, L. F. y Ortiz Loaiza, P. 2006. "El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones". *Cuadernos de Información Política*, No. 2. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

- Mack, L. F. y López Arrivillaga, M. 2005. "El transfuguismo parlamentario". In *Cuadernos de Información Política*, No. 1. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Madrid, R. L. 2005a. "Indigenous Parties and Democracy in Latin America". In *Latin American Politics and Society*. 47(4): 161-79.
- Madrid, R. L. 2005b. "Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America". In *Electoral Studies*. 24: 689-707.
- Mainwaring, S. 1998. "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization". Kellogg Institute Working Paper #260. University of Notre Dame.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. S. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". In Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Zoco, E. 2007. "Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies". In *Party Politics* 13: 155-78.
- Mirador Electoral 2007. 2007. [www.miradorelectoral2007.org](http://www.miradorelectoral2007.org)
- Ortiz Loaiza, A. P. 2006. "El quién es quién partidario I: estructura partidaria". In *Cuadernos de Información Política*, No. 6. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Ortiz Loaiza, P. y López Arrivillaga, M. 2006a. "Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados". In *Cuadernos de Información Política*, No. 5. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Ortiz Loaiza, P. y López Arrivillaga, M. 2006b. "El quién es quién partidario II: vida partidaria". In *Cuadernos de Información Política*, No. 7. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Payne, J. M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Expanded and Updated Edition). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pedersen, M. N. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems; 1948-1977: Explorations in Explanation". In Hans Daalder y Peter Mair, eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- Peeler, J. 2003. "Social Justice and the New Indigenous Politics: An Analysis of Guatemala, the Central Andes, and Chiapas". In Susan Eckstein y Timothy Wickham-Crowley, eds. *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA), Manuel Alcántara Sáez, Director. 2007. Universidad de Salamanca, 1994-2007.
- Rahat, G. 2007. "Candidate Selection: The Choice Before the Choice". In *Journal of Democracy* 18(1): 157-70.



- Saeigh, S. M. 2005. "The Role of Legislatures in the Policymaking Process". Presentado en el taller sobre State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 28 de febrero al 2 de marzo.
- Shugart, M. S. y Mainwaring, S. 1997. "Conclusion: Presidentialism and the Party System". In Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Spiller, P. T. y Tomassi, M. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Stein, E. y Tomassi, M. 2006. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: A Comparison of Latin American Cases". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Manuscrito no publicado.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K. Lora, E. y Payne, M. eds. 2006. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres-Rivas, E. 2008. "Las Elecciones de 2007: 8 reflexiones para una conclusión". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Guatemala). Manuscrito no publicado.
- Tribunal Supremo Electoral. 2007. *Manual para Observadores Nacionales e Internacionales, 2007*. Ciudad de Guatemala: Tribunal Supremo Electoral, Relaciones Públicas y Protocolares.
- Valverth Morales, V. M. 2007. *La interacción del Congreso con otros entes estatales*. Ciudad de Guatemala: LEGIS.
- Van Cott, D. L. 2007. *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Williams, P. J., y Seri, G. 2003. "The Limits of Reformism: The Rise and Fall of Christian Democracy in El Salvador and Guatemala". In Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds. *Christian Democracy in Latin America: Electoral Competition and Regime Conflicts*. Stanford: Stanford University Press.
- Woodward Jr., R. L. 2005. *A Short History of Guatemala*. Antigua, Guatemala: Editorial Laura Lee.

ANEXO 1 Cuadros

**Cuadro 7.1**  
**Partidos legislativos y electorales, y contingente presidencial en Guatemala:**  
**1985-2007**

Año de elección	Número efectivo de partidos electorales (Nacional)	Número efectivo de partidos electorales (Distrito)	Número efectivo de partidos legislativos	Tamaño del contingente legislativo presidencial (%)
1985	4,32	4,74	2,98	51
1990	5,27	6,85	4,44	16
1994	5,10	5,70	3,47	n.a.
1995	4.80	5,81	2,73	54
1999	3,73	3,76	2,35	56
2003	6,45	6,63	4,56	30
2007	7,74	7.71	4,86	32

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2007)

**Cuadro 7.2**  
**Elecciones 2007 en Guatemala: resultados del voto presidencial, votos legislativos y número de escaños (nacional y distrital)**

Partido Político	1ra Ronda de Voto presidencial (%)	2da Ronda de Voto presidencial (%)	Voto de diputados nacional (%)	Voto de diputados distrital (%)	Escaños de diputados nacionales (31)	Escaños de diputados distritales (127)	Total escaños de diputados (158)
Democracia Cristiana Guatemalteca	0.50		0.81	0.67			
Unión del Cambio Nacionalista	3.16		4.06	4.55	1	4	5
Frente Republicano Guatemalteco	7.30		9.71	9.57	3	11	14
Partido de Avanzada Nacional	2.54		4.54	5.18	1	2	3
Unión Democrática	0.76		1.41	1.49		1	1
Desarrollo Integral Auténtico	0.56		1.43	1.51			
Partido Unionista	2.91		6.10	6.63	2	5	7
Unidad Nacional de la Esperanza	28.25	52.81	22.84	22.17	8	43	51
Alianza Nueva Nación	0.60		1.37	1.45			
Partido Patriota	23.54	47.19	15.66	16.23	6	23	29
Gran Alianza Nacional	17.23		16.54	17.38	6	31	37
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-MAIZ	2.14		3.56	3.15	1	1	2
Frente por la Democracia			0.91	0.81			
Encuentro por Guatemala	3.06		6.18	4.27	2	2	4
Centro de Acción Social	7.45		4.88	4.66	1	4	5
Bienestar Nacional				0.28			

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2007)

**Cuadro 7.3**  
**Partidos compitiendo en elecciones de 2007 en Guatemala:**  
**año de fundación, organización municipal y departamental, y número de afiliados (a junio de 2007)**

Partido Político	Año de fundación	Organizaciones municipales operando	Organizaciones departamentales operando	Municipalidades con más de 40 afiliados	Número de afiliados (06/30/07)
Encuentro por Guatemala	2007	55	13	55	18,354
Centro de Acción Social	2007	65	11	69	17,279
Unión del Cambio Nacionalista	2006	74	11	73	18,530
Alianza Nueva Nación	2003	112	15	123	20,529
Frente por la Democracia	2003	66	10	86	23,328
Bienestar Nacional	2003	54	12	59	17,835
Partido Unionista	2002	64	11	83	18,829
Unidad Nacional de la Esperanza	2002	80	12	98	78,744
Partido Patriota	2002	71	8	120	40,412
Gran Alianza Nacional	2002	95	12	140	24,502
Desarrollo Integral Auténtico	1998	89	16	119	21,785
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	1998	102	12	135	17,816
Unión Democrática	1993	58	6	101	19,304
Frente Republicano Guatemalteco	1990	92	15	147	41,328
Partido de Avanzada Nacional	1989	67	12	128	38,541
Democracia Cristiana Guatemalteca	1955	59	6	319	71,005

Número de votos registrados (2007) = 5,990,029

Número de Municipalidades (2007) = 332

Número de Departamentos (2007) = 22

Fuente: ASIES (2007a, 2007b).

**Cuadro 7.4**  
**Transfuguismo político en el Congreso de Guatemala: 2004-2007**

Partido Político	Número de diputados elegidos en 2003	Defecciones (%)	Incorporaciones	Número de diputados a junio de 2007
FRG	43	16 (37%)	2	29
GAN	32	13 (41%)	5	24
UNE	32	15 (47%)	13	30
PAN	17	9 (53%)	8	16
PP	10	4 (40%)	12	18
PU	7	2 (29%)	0	5
ANN	6	4 (67%)	1	3
MR	5	4 (80%)	0	1
UD	2	1 (50%)	1	2
URNG	2	0	2	4
DCG	1	0	0	1
DIA	1	0	0	1
UCN	0	0	11	11
EG	0	0	2	2
BIEN	0	0	1	1
Independientes	0	0	10	10
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>	<b>68 (43%)</b>	<b>68</b>	<b>158</b>

Nota: La Alianza PSN-MR-PP obtuvo 47 escaños en las elecciones de 2003 distribuidos de la siguiente manera: PSN (+M17) 32 escaños, PP 10 escaños, MR 5 escaños.

Fuente: DISOP (2007), Mack y López Arrivillaga (2005).

**Cuadro 7.5**  
**“Los primeros 100 días de Gobierno” de la UNE: propuestas del partido**

Reforma	Impacto estimado sobre el partido/ Institucionalización del Sistema Partidario
Democracia Intrapartidaria	Positiva
Reducción del número de diputados	Positiva
Límites a la reelección	Positiva
Imposibilidad de ejecutar cargos en el Ejecutivo	Neutral/Negativa
Prevención del transfuguismo político	Positiva
Elecciones de mediano plazo	Negativa
Eliminación de la Lista Nacional	Negativa
Elección de individuos, no grupos	Negativa

**Cuadro 7.6**  
**Índice de institucionalización partidaria**

País	Índice de Institucionalización	Volatilidad Electoral	Raíces sociales de los partidos	Legitimidad de elecciones y partidos	Organización partidaria
Uruguay	80	77	80	66	97
El Salvador	75	89	71	43	98
Honduras	73	94	76	40	82
Rep. Dominicana	73	73	89	48	80
Panamá	71	86	76	43	79
Chile	71	97	55	54	78
Argentina	69	81	56	47	91
Paraguay	68	72	89	36	73
Nicaragua	67	69	76	36	86
México	65	76	66	37	82
Costa Rica	64	74	71	51	61
Brasil	61	85	45	37	76
Venezuela	57	53	57	55	65
Ecuador	52	57	59	28	64
Colombia	51	64	56	38	46
Perú	50	43	58	34	67
Guatemala	44	41	51	36	49
Bolivia	43	26	68	29	51

---

ANEXO 2

**Institucionalización del sistema partidario: teoría y realidad empírica en América Latina<sup>9</sup>**

Un rasgo esencial de los sistemas políticos partidarios es su grado de institucionalización. Si bien es cierto que existe la institucionalización excesiva, que puede ser perjudicial para el funcionamiento de una democracia, cuyo ejemplo clásico es el sistema de partidos de Venezuela anterior a 1993 (Coppedge, 1997; Crisp, 2000), en general la institucionalización partidaria puede considerarse positiva para el funcionamiento de una democracia (Mainwaring, 1999, 1998; Mainwaring y Scully, 1995).

Mainwaring (Mainwaring, 1999, 1998; Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Zoco, 2007) define cuatro componentes clave que, en conjunto, influyen en el nivel de institucionalización del sistema partidario, a saber, la estabilidad de las pautas de competencia interpartidaria, el arraigo de los partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos, y las elecciones y la organización de los partidos. A continuación, se analizará sucintamente cada uno de esos componentes por separado y encuadrados en los sistemas políticos partidarios de Guatemala y de América Latina (ver el Cuadro 7.6 del Anexo). Detalles adicionales acerca de la formulación de esas medidas y de valores concretos de los subcomponentes pueden verse en Jones (2005). Esta sección concluye con la presentación de un índice de la institucionalización partidaria en 18 democracias latinoamericanas.

En los sistemas partidarios institucionalizados, los partidos importantes tienden a ser los mismos, año tras año, y tienden a obtener porciones relativamente similares de los votos y los escaños parlamentarios. En los sistemas cuya institucionalización es débil, los partidos que cobran importancia un año, suelen perderla pocos años después. Además, el porcentaje de los votos y los escaños que los partidos obtienen en esos sistemas débilmente institucionalizados tienden a variar considerablemente de una elección a la otra.

La estabilidad de la competencia interpartidaria se mide usando como indicador el nivel de inestabilidad de los escaños (porcentaje de escaños) en la elección más reciente de la cámara baja (Pedersen, 1983)<sup>10</sup>. En América Latina se observa una amplia variedad de grados de inestabilidad en países como Chile, Honduras y El Salvador con niveles similares a los de Europa Occidental (Bartolini y Mair, 1990). En esas democracias, los mismos partidos tienden a obtener, a lo largo del tiempo, proporciones similares de los votos y los escaños parlamentarios. En cambio, hay en la Región otros países con grados extremos de inestabilidad, como Perú, Guatemala y Bolivia. En estos países, partidos que figuraban entre los más importantes del país, al cabo de un breve período, dejaron de existir o experimentaron el brusco descenso de su respaldo popular. Al mismo tiempo, partidos que no existían o eran actores sin influencia pocos años antes, en poco tiempo pasaron a figurar entre los más prominentes del país.

Cuatro de los seis países de Centroamérica (Honduras, El Salvador, Panamá y Nicaragua) figuran en el tercio superior entre los países latinoamericanos y, en cambio, Guatemala es el único que se encuentra en el tercio inferior, mientras que Costa Rica está en el grupo intermedio.

---

<sup>9</sup> Este Anexo constituye un resumen de una sección dedicada a este tema en el documento preparado por Mark Jones (2008) como parte de los estudios elaborados en el marco del Diálogo de Políticas del BID con el nuevo Gobierno.

<sup>10</sup> En el Cuadro 7.1 se sustrae este valor de 100, de modo que los valores más bajos representan mayor inestabilidad. Véase en Jones (2005) más detalles de medición y operación de muchas variables presentadas en esta sección.

### *El arraigo del partido en la sociedad*

En los sistemas partidarios institucionalizados, los partidos tienen raíces profundas en la sociedad (Mainwaring, 1999, 1998), los votantes tienden a sufragar por el mismo partido una elección tras otra, y los partidos están estrechamente vinculados a la sociedad. En los sistemas partidarios con escasa institucionalización, los partidos tienen poco arraigo en la sociedad, generalmente los votantes no les guardan lealtad y, en cambio, votan más en función de las cualidades y las características de los candidatos individuales o de los mensajes pregonados en la campaña electoral. Además, los partidos poseen vínculos relativamente tenues y efímeros con la sociedad.

El grado de arraigo de los partidos en la sociedad (raíces de los partidos) se mide empleando tres indicadores. El primero es el porcentaje de la población que de alguna manera se identifica con un partido<sup>11</sup>, el segundo es el porcentaje de legisladores que creen que en su país existe un nivel de identificación moderado a fuerte con los partidos (PELA, 2007) y el tercero es el resultado de la sustracción de cien, del porcentaje de legisladores que cree que los partidos de su país se hallan alejados de la sociedad (PELA, 2007). En cuanto al arraigo de los partidos en la sociedad, en un extremo se encuentran Paraguay, República Dominicana y Uruguay, con partidos profundamente arraigados en la sociedad. En cambio, las raíces partidarias en la sociedad son bastante superficiales en los países que se encuentran al otro extremo de esta escala, como Chile, Guatemala y Brasil.

Al respecto, en América Central, tres países se encuentran en el tercio superior de América Latina (es decir, los sistemas partidarios con raíces más profundas en sus respectivos países); a saber, Honduras, Panamá y Nicaragua. También en este caso, solo Guatemala aparece en el tercio inferior, mientras que Costa Rica y El Salvador figuran en el grupo intermedio.

### *La legitimidad de los partidos políticos y las elecciones*

Un requisito básico de un sistema partidario institucionalizado es que la población considere legítimos los partidos y las elecciones donde estos compiten (Mainwaring, 1999, 1998). Además, a fin de que exista un sistema partidario institucionalizado, es preciso considerar a los partidos como instituciones vitales para el funcionamiento del sistema democrático. En cambio, en los sistemas con magra institucionalización los partidos y las elecciones no gozan de un alto grado de legitimidad. Además, una proporción significativa de la ciudadanía se muestra escéptica con respecto a la utilidad de los partidos como instituciones.

Se examinan dos aspectos de la legitimidad de los partidos. El primero es el porcentaje de ciudadanos que declaró que los partidos son indispensables para el funcionamiento del país, y el segundo es el porcentaje de la población que demostró cierta o mucha confianza en los partidos. El promedio de estos indicadores da la medida de legitimidad de los partidos.

La legitimidad de las elecciones también se determina mediante el uso de dos medidas. La primera es el concepto que tienen los consultados acerca de las elecciones en su país, en una escala que va de limpias (5) a no limpias (4), y la segunda es la medida en que concuerdan con la aseveración de que las elecciones brindan a los votantes una verdadera elección entre partidos y candidatos, en una escala de uno (concuerdan firmemente) a cuatro (discrepan firmemente). En cada caso, se calcula el índice promedio (1 a 5 y 1 a 4,

---

<sup>11</sup> Todos los datos sobre opinión pública usados en esta sección provienen de la encuesta Latinobarómetro (2000-2005).

respectivamente) de todas las respuestas válidas, se divide ese resultado por el índice superior de la escala (5 y 4, respectivamente) y se sustrae el porcentaje de cien para obtener las dos medidas.

La legitimidad de los partidos y las elecciones es una medida agregada. Un extremo de esta medida lo representan Uruguay, Venezuela y Chile, donde los partidos y las elecciones gozan de una considerable legitimidad entre la población; y en el otro extremo figuran Perú, Bolivia y Ecuador, donde las elecciones y los partidos políticos sufren una grave crisis de legitimidad.

En América Central, la legitimidad de los partidos y las elecciones es notablemente más baja que en otros países de América Latina y solo Costa Rica aparece en el tercio superior de países en lo que a este parámetro se refiere. La mitad de los países centroamericanos forma parte del grupo intermedio de esta escala (El Salvador, Panamá y Honduras), mientras que Guatemala y Nicaragua están en el tercio inferior. Esta es una categoría en la que Guatemala no aparece en el cuartil inferior de la Región, pero el nivel de legitimidad de los partidos y las elecciones de Guatemala –si bien es ligeramente superior al de los países que integran dicho cuartil– se encuentra en la porción más baja de la escala.

### *La organización de los partidos políticos*

En los sistemas partidarios institucionalizados, los partidos poseen un notable caudal de recursos humanos y materiales, los procesos intrapartidarios son previsibles y normalizados y el partido, como institución, prevalece sobre los dirigentes (Mainwaring, 1998). En los sistemas con un escaso grado de institucionalización, los partidos tienen recursos limitados, los procesos internos son imprevisibles y los dirigentes individuales dominan los partidos que, como instituciones, son débiles o inexistentes.

La organización de un partido se mide usando dos variables, a saber, la antigüedad del partido político (Mainwaring, 1999, 1998) y la opinión de la élite de que su partido es una organización que funciona continuamente y no un vehículo primordialmente electoral. La variable de la antigüedad es, a su vez, el promedio de dos variables, a saber, el porcentaje de partidos (con un mínimo de 10% de los escaños de la cámara baja) que a 2004 tenían diez años de existencia, por lo menos; y el porcentaje de los mismos partidos que a esa fecha habían acumulado 25 años de existencia, por lo menos. La segunda medida de la organización de un partido tiene por base la pregunta que PELA (2007) planteó a los legisladores, solicitándoles que opinaran si la organización de su partido era constante o solo constituía un vehículo electoral. El grado más fuerte de organización de los partidos se observa en El Salvador, Uruguay y Argentina, y el más débil en Bolivia, Guatemala y Colombia.

En este contexto, de América Central, El Salvador, Nicaragua y Honduras figuran en el tercio superior de los países latinoamericanos, mientras que Guatemala y Costa Rica figuran en el inferior, y Panamá en el intermedio.

### *Índice de institucionalización de los partidos*

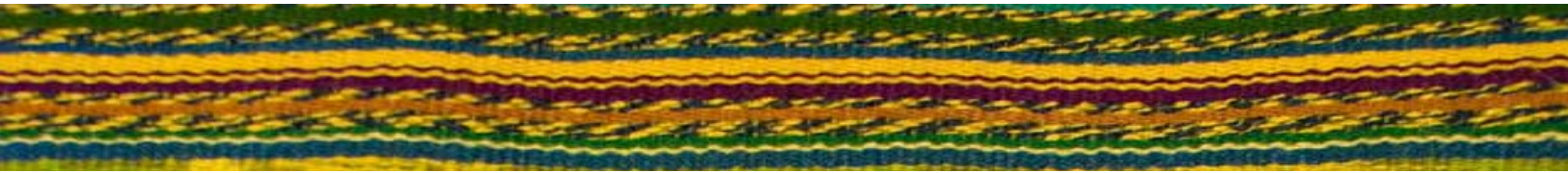
En el Cuadro 7.6 se presentan las cuatro medidas totales descritas y su acumulación, a fin de elaborar un índice de institucionalización de los partidos. Conforme a este índice, países como Uruguay, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá y Chile poseen sistemas partidarios muy institucionalizados, mientras que los sistemas de países como Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala y Bolivia son débiles. Casos intermedios son los de Argentina, Paraguay, Nicaragua, México, Costa Rica y Brasil.

Como lo indica claramente el Cuadro 7.6, Guatemala ocupa el penúltimo lugar en materia de institucionalización partidaria en América Latina, figurando en el quintil inferior en tres de las cuatro subcategorías del sistema partidario y en el penúltimo quintil de la categoría total de institucionalización partidaria. En cambio, en otras partes de América Central, El Salvador y Honduras aparecen como poseedores de dos de los sistemas partidarios más institucionalizados de América Latina, seguidos de cerca por Panamá. Costa Rica y Nicaragua ocupan puestos intermedios en la escala latinoamericana de sistemas partidarios institucionalizados, habida cuenta de que el valor relativamente bajo del sistema costarricense obedece, en parte, a la inestabilidad y las dificultades que dicho sistema ha experimentado durante la década anterior. Si este análisis se hubiera llevado a cabo diez años antes, Costa Rica habría figurado como uno de los sistemas partidarios más institucionalizados de América Latina (en el tercio superior, por lo menos).

Existe una relación muy estrecha entre el nivel de institucionalización partidaria y factores cruciales, como la calidad del sistema democrático, el nivel de corrupción y el grado de estabilidad de la política pública de un país. Por ejemplo, los sistemas partidarios institucionalizados registran un promedio de *Freedom House Score* de 1,8; mucho mejor que el de los sistemas partidarios institucionalizados a medias (2,3) o débilmente institucionalizados (3,2). Asimismo, los sistemas partidarios institucionalizados son considerablemente menos corruptos que aquellos con magra institucionalización. De acuerdo con el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial (en el que los niveles más bajos indican mayor grado de corrupción), los sistemas institucionalizados, institucionalizados a medias y débilmente institucionalizados tienen índices de 54,1; 39,8; y 32,0, respectivamente (Kaufmann *et al.*, 2007). Los países con sistemas partidarios institucionalizados (junto con partidos programáticos) cuentan con una política pública considerablemente más estable que los sistemas con escasa institucionalización (o sistemas partidarios institucionalizados que no son partidos programáticos) (Stein *et al.*, 2006; Stein y Tomassi, 2006).

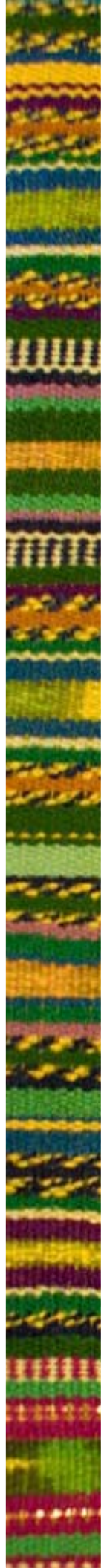


# Parte III



Generando igualdad  
de oportunidades

## 8. Evitando la transmisión intergeneracional de la pobreza



### 8.1 Introducción

Las políticas dirigidas a reducir la pobreza deben tomar en cuenta su alto grado de transmisión intergeneracional. Por una serie de factores, los hogares de escasos recursos tienden a no invertir lo suficiente en el capital humano de sus miembros jóvenes (estado nutricional, y de salud y educación) privándolos así, en un círculo vicioso, de la capacidad mínima para escapar de la pobreza en la adultez. Entre estos factores se puede destacar: (i) la falta de recursos para solventar los costos directos de realizar esas inversiones; (ii) restricciones crediticias que les impiden pedir prestado hoy contra los retornos futuros de dichas inversiones; (iii) la precariedad del menú de estrategias de protección social a que tienen acceso, lo cual los orilla a reaccionar frente a eventualidades desinvirtiendo en el capital humano de los más jóvenes; (iv) menores retornos al capital humano asociados a la baja calidad de la oferta de servicios públicos a que tienen acceso y a su nivel de aprestamiento para el aprendizaje; y (v) falta de información sobre los retornos de realizar esas inversiones y sobre la manera de hacerlo. Así, las políticas que se propongan reducir la pobreza de manera sostenible deben procurar que, a través de su implementación, las nuevas generaciones adquieran capacidades para evitar caer en condición de pobreza.

Como se discute en la siguiente sección, Guatemala, tal vez más que ningún otro país latinoamericano, enfrenta el difícil reto de reducir la transmisión de su muy alto nivel de pobreza a su próxima generación. Diversos indicadores muestran ya un fuerte retraso en el proceso de acumulación de capital humano de un alto porcentaje de niños y jóvenes guatemaltecos de escasos recursos. Aun más, los factores que han desencadenado ese retraso están lejos de menguar.

El presente capítulo se concentra en analizar opciones y proponer recomendaciones de política para hacer más efectivo el gasto social dirigido a promover la acumulación de capital humano del segmento más joven de la población pobre.

### 8.2 Diagnóstico

A pesar de ser un país de ingreso medio, Guatemala es uno de los países con mayor incidencia de pobreza en América Latina. De acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala (INE), en 2006 alrededor de 51% de la población vivía en condiciones de pobreza (6.63 millones de personas en un millón de hogares) y, dentro de este segmento de la población, 30% eran pobres extremos, es decir, no tenían ingresos suficientes para comprar una canasta de alimentos que le garantizaran la ingesta calórica mínima diaria requerida (1.98 millones de personas en 266,719 hogares). En 2006, la pobreza afectaba principalmente a personas en áreas rurales, poblaciones indígenas y niños. El 52% de la población guatemalteca vivía en el sector rural, donde se encontraban casi el 72% de los pobres y el 83% de los pobres extremos. Del casi 39% de población indígena, 74,8% eran pobres y 27,2% eran pobres extremos. Finalmente, del 43,1% de población menor a 15 años, 60% era pobre y 40%, pobre extremo.<sup>1</sup>

El camino hacia una reducción sustancial en el nivel de pobreza en Guatemala en el mediano plazo no es sencillo. El alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso reduce la efectividad que un eventual período sostenido de crecimiento económico moderado podría tener en términos de reducción de la pobreza.<sup>2</sup> La exclusión geográfica y étnica tiene una dinámica histórica que no será resuelta en el corto

---

Este capítulo fue elaborado por Mario Sánchez basándose, en parte, en un trabajo de Evelyn Rodríguez. Fabián Repetto también colaboró con este capítulo.

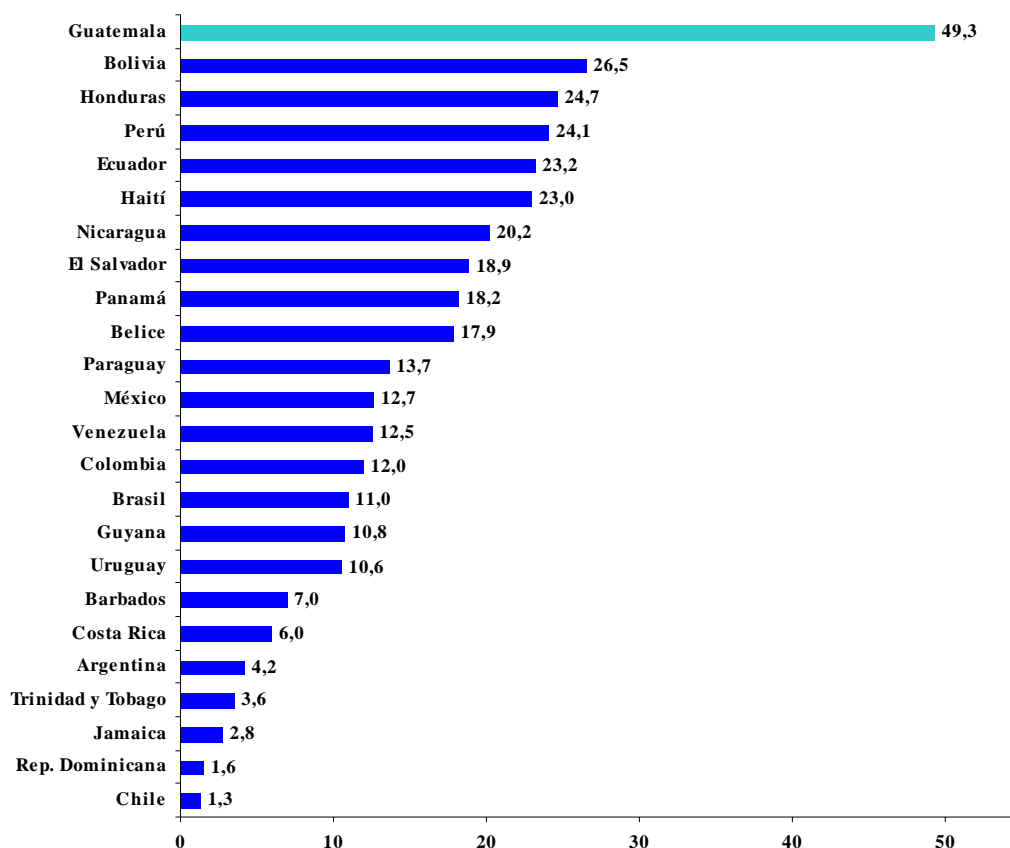
<sup>1</sup> Segeplan (2007).

<sup>2</sup> Bourguignon (2003).

plazo. Finalmente, el nivel de gasto social es bajo comparado con otros países centroamericanos, debido a un bajo nivel de recaudación tributaria, y la economía política de incrementar la recaudación no es sencilla.<sup>3</sup> Aun más preocupante que la alta incidencia de pobreza *per se* en Guatemala es el hecho de que Guatemala esté entre los países con peores indicadores de nutrición, salud y escolaridad de la Región. Otros países latinoamericanos con niveles similares de pobreza y menor nivel de ingreso per cápita han conseguido realizar mayores progresos en estas dimensiones y –salvo para el caso de educación– más rápido que Guatemala. Como consecuencia de este rezago, la pobreza en Guatemala se está transmitiendo rápidamente a su siguiente generación.

Como lo muestra el Gráfico 8.1, Guatemala es el país latinoamericano con mayor índice de niños menores de 5 años que sufren de desnutrición crónica (baja talla para la edad), una medida de deficiencia nutricional de largo plazo. Alrededor de la mitad de los niños de este grupo etario sufre de desnutrición crónica moderada o severa.

**Gráfico 8.1**  
**Desnutrición crónica en América Latina y el Caribe**  
(% de niños menores de 5 años de edad con problemas de baja talla para la edad)



Fuente: Behrman *et al.* 2008

Asimismo, la deficiencia de micronutrientes clave (yodo, hierro y ácido fólico) es común en una dieta basada en cereales y con bajo consumo de productos animales como es la norma en Guatemala, con

<sup>3</sup> Ver Vergara y Lavarreda (2006) para una discusión más amplia sobre comparaciones del gasto social en Guatemala con respecto al de otros países latinoamericanos.

impactos severos en la salud y el aprestamiento para el aprendizaje, y a la postre, en la productividad laboral.

Además de un insuficiente nivel de ingresos para tener acceso a una ingesta alimenticia mínimamente adecuada, los siguientes factores contribuyen a generar el crítico estado nutricional de Guatemala: (i) alta morbilidad, particularmente de diarrea y enfermedades respiratorias, a lo cual contribuye significativamente la falta de acceso y baja calidad de servicios de agua y saneamiento, particularmente en las zonas rurales; (ii) bajo nivel educativo de las madres y padres de familia que, más allá de ser un factor determinante de la probabilidad de ser pobre, se traduce en falta de información sobre prácticas salubres de preparación de alimentos y de conocimiento sobre la elaboración de una dieta balanceada, siendo particularmente crítica la falta de esta información y conocimiento con respecto al cuidado de mujeres embarazadas y niños menores de 36 meses; y (iii) alto número de casos de embarazo adolescente y de nacimientos poco espaciados, lo cual contribuye a incrementar la frecuencia de niños con bajo peso al nacer.

Existe amplia evidencia empírica que liga el estado nutricional en la infancia con los ingresos laborales futuros. Algunos estudios referidos a países en desarrollo sugieren que un incremento en 1% en la talla para la edad durante la infancia podría representar un incremento de entre 2% y 5% del salario en la adultez. Este efecto sería resultado directo de mayor capacidad física e, indirecto, de un mejor estado de salud, mejor desarrollo cognitivo, entrada oportuna a la escuela, retraso en el momento de la deserción y mejoras en el desempeño escolar.<sup>4</sup>

Con respecto a otra dimensión del acervo de capital humano, educación, Guatemala es un país donde la graduación del nivel primario sigue siendo un reto considerable. El Cuadro 8.1 muestra la distribución del último grado completado para jóvenes de distintas cohortes de edad en 2006, desagregado por quintil de ingresos.<sup>5</sup> A pesar de logros importantes del sistema educativo guatemalteco respecto al aumento en el acceso escolar al nivel primario, en 2006, cerca del 11% de los niños de entre 12 y 14 años del primer quintil de ingresos no había terminado al menos un año de educación (14% en el área rural). Si bien esa cifra es alta, refleja un considerable progreso con respecto a la cohorte del primer quintil que en 2006 tenía entre 15 y 17 años, con 19%. Con el avance hacia la universalización en el acceso al nivel de educación primaria, los grandes problemas de este ciclo se concentran en la baja tasa de eficiencia interna (solo 41% de la cohorte del primer quintil que en 2006 tenía entre 15 y 17 años de edad había terminado el nivel primario) y en la calidad, la cual –de acuerdo con los resultados del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (Pronere)– es baja en general y, particularmente, en el caso de los estudiantes rurales e indígenas.

La cobertura de la educación secundaria básica es sumamente baja. Apenas un poco más de la tercera parte de la cohorte de 18 a 20 años de edad en 2006 había terminado algún grado de educación secundaria básica, mientras esta cifra se ubicaba tan solo en 14% para el primer quintil.

Estimaciones del Banco Mundial,<sup>6</sup> basadas en la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi) del 2000, señalan que las principales barreras de acceso a la educación primaria no son de acceso a infraestructura educativa sino que están relacionadas con la demanda por servicios escolares (“falta de recursos”). En cambio, la falta de infraestructura escolar y una combinación de factores de demanda con la calidad de la oferta (“falta de interés”) representan barreras de acceso importante al nivel de secundaria básica,

<sup>4</sup> Alderman *et al.* (2004).

<sup>5</sup> Estimaciones proporcionadas por el Sistema de Indicadores Sociales del BID con base en Encovi 2006.

<sup>6</sup> *Estudio sobre pobreza en Guatemala* (2003). Banco Mundial.

particularmente, para las zonas rurales: 44% de los jóvenes que no asistía a la escuela no tenía acceso cercano a un centro escolar de educación secundaria (53% para los rurales). Sin embargo, solo alrededor del 16% de quienes no tenían acceso a una escuela secundaria (12% en zonas rurales) asistiría a dichos centros si estos estuvieran disponibles. Un canal crítico para desincentivar la continuación en el sistema escolar en Guatemala es la sobre-edad, producto de entrada tardía a la escuela y alta repetencia, ya que el costo de oportunidad de estar en la escuela se incrementa con la edad.<sup>7</sup>

**Cuadro 8.1**  
**Distribución de los años de educación finalizados por quintil, edad del niño y asistencia a algún centro educativo: muestra nacional**

	De 12 a 14 años			De 15 a 17 años		
	Quintil			Quintil		
	1	3	5	1	3	5
<b>Asisten a la escuela:</b>						
Años de educación						
0	3,07	1,41	0,90	1,25	0,72	0,30
1	4,49	2,08	1,44	0,84	0,18	0,15
2	10,63	5,15	2,17	1,15	0,81	0,30
3	13,55	9,39	3,07	1,57	0,54	0,46
4	15,19	16,61	7,58	3,86	0,90	0,91
5	14,62	22,01	23,47	5,53	5,04	2,89
6	6,13	14,04	32,13	5,85	7,92	6,53
7	2,14	6,15	14,98	5,01	7,92	7,75
8	0,36	1,99	6,68	5,53	11,97	15,50
9	0,00	0,08	0,54	2,30	7,65	21,58
10				0,63	3,33	14,59
11				0,42	0,72	5,32
12				0,00	0,00	0,30
<b>No asisten a la escuela:</b>						
Años de educación						
0	10,98	5,32	1,62	18,16	9,00	1,67
1	1,64	1,25	0,36	3,03	1,53	0,15
2	4,42	2,24	0,54	5,43	3,51	0,91
3	3,99	3,74	0,90	8,35	6,66	1,67
4	2,21	1,58	0,36	5,01	4,32	2,13
5	1,50	1,41	0,72	4,91	3,15	1,06
6	4,92	5,15	1,99	18,89	17,19	9,73
7	0,14	0,42	0,36	1,04	2,25	0,91
8	0,00	0,00	0,18	0,52	1,26	0,76
9				0,73	3,15	3,50
10				0,00	0,18	0,15
11				0,00	0,09	0,46
12				0,00	0,00	0,30
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Servicio de Información Social, Departamento de Investigación del BID, con base en Encovi 2006.

Lograr que los estudiantes de familias pobres se gradúen únicamente del ciclo de educación primaria tendría poco impacto en términos de reducción de la probabilidad de ser pobre en la adultez. Los retornos a terminar la educación primaria son bajos, particularmente para los hombres: en el 2000, 11% con respecto a quien no tiene ningún grado de educación. Sin embargo, los retornos a terminar el ciclo de educación

<sup>7</sup> La edad oficial de inicio del ciclo escolar en Guatemala es 7 años, mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos es 6 años. No es trivial sugerir la reducción en un año de la edad oficial como acción de política para promover la permanencia en el sistema escolar. La edad “óptima” de entrada está relacionada con el aprestamiento al aprendizaje (capacidades físicas y cognitivas).

secundaria básica son altos: en el 2000, un hombre con educación secundaria terminada recibía 27% mayores ingresos que otro sin ningún grado de educación. Para las mujeres, por otro lado, los retornos a graduarse de la educación secundaria básica son aun más altos (54%). Por lo tanto, el objetivo de universalizar la graduación de la educación primaria debe ser visto solo como un insumo para incrementar el acceso a la educación secundaria básica.<sup>8</sup>

En conclusión, la gran mayoría de los niños y jóvenes guatemaltecos provenientes de hogares pobres –particularmente, poblaciones indígenas y aquellas localizadas en zonas rurales– se encuentran atrapados en una dinámica que les impedirá alcanzar capacidades mínimas para superar su condición de pobreza por cuenta propia en la adultez. Esto representa una oportunidad perdida para reducir la pobreza en Guatemala de manera sostenible, ya que los retornos a un mejor estado nutricional y de salud, y a mayor escolaridad (sobre todo, a nivel de secundaria básica) son considerables.

Uno de los factores que sin lugar a dudas ha contribuido a restringir el impacto de las inversiones públicas orientadas a incentivar la acumulación de capital humano en Guatemala es la falta de coordinación interinstitucional efectiva. Como se ha discutido, el bajo acervo de capital humano con que cuentan los pobres se explica no solo por la insuficiencia de ingresos, sino también por factores de oferta y demanda que competen a múltiples sectores. La falta de coordinación institucional en dichos sectores genera duplicación de esfuerzos, evita la generación de sinergias entre intervenciones y, en general, produce una asignación de recursos –entre sectores y entre grupos de beneficiarios– muy distinta a la que hubiera resultado de una asignación estratégica. La siguiente sección discute la estrategia que ha seguido Guatemala en los últimos años para intentar incrementar la efectividad de la coordinación interinstitucional.

### 8.3 Políticas existentes

#### 8.3.1 Estrategia de reducción de pobreza *Guate Solidaria*

La institucionalidad de las políticas y programas sociales en Guatemala involucra a ministerios sociales tradicionales, como los de Educación y Salud, así como un conjunto amplio de fondos sociales, puestos en marcha en diversos momentos a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Existe escasa articulación estratégica, financiera y operativa entre ministerios y fondos sociales, y entre los ministerios mismos. Dados los déficits de oferta social que enfrenta Guatemala, un área donde esta escasa coordinación se vuelve crítica es en el desarrollo de la oferta de infraestructura escolar y sanitaria. En los últimos años, el desarrollo de dicha oferta ha requerido un complejo ejercicio de articulación interinstitucional, en particular, en el caso del Fondo de Inversión Social, lo cual se ha traducido en una barrera para incrementar la cobertura de servicios sociales básicos de manera más oportuna y eficiente.<sup>9</sup>

La necesidad de incrementar la efectividad de la coordinación interinstitucional para mejorar los indicadores sociales fue el *leitmotiv* de *Guate Solidaria*,<sup>10</sup> la estrategia de reducción de la pobreza de la pasada Administración. Dicha estrategia se propuso “fortalecer las capacidades de las personas (capital humano), mejorar la protección social, ampliar las oportunidades y mejorar el patrimonio familiar con el objetivo final de reducir la pobreza extrema en el área rural a la mitad en 2015, respecto a la observada en

<sup>8</sup> Estas estimaciones no toman en cuenta la heterogeneidad de la oferta educativa. Es de esperar que los retornos a la educación sean menores para quienes provengan de hogares pobres debido a la peor calidad de la oferta educativa a que tienen acceso.

<sup>9</sup> Los conflictos entre los Consejos de Desarrollo Municipal y el Legislativo sobre la potestad en la definición de prioridades presupuestales respecto a la construcción de infraestructura social básica se convirtieron en una fuente adicional de fricción para la coordinación interinstitucional.

<sup>10</sup> Durante su implementación se le definió más específicamente como *Guate Solidaria Rural*, por su énfasis geográfico.

1990”<sup>11</sup>. La estrategia se implementaría bajo los siguientes principios operativos: (i) promovería la coordinación interinstitucional en niveles (político, programático y operativo) y sectores con respecto a la planeación y presupuesto de recursos, así como en el monitoreo y la evaluación a nivel de municipio; (ii) se aplicaría inicialmente en comunidades del área rural priorizadas por su alta vulnerabilidad a la seguridad alimentaria y nutricional, por un período máximo de 2 años, con una eventual expansión de la estrategia a otras comunidades prioritarias con un horizonte de intervención de 2005 a 2015; (iii) se realizaría el monitoreo de la estrategia a partir de un Registro Integrado de Beneficiarios (RIB), con el fin de identificar el “paquete” de beneficios que recibirían las familias, evitar duplicaciones entre programas y coadyuvar a la focalización de la estrategia; y (iv) se realizarían evaluaciones de impacto de intervenciones clave.

Si bien no existe una evaluación de resultados o de procesos de *Guate Solidaria*, a continuación se discute una serie de virtudes y de problemas de diseño de la estrategia como política pública y se analiza su implementación *vis-à-vis* sus principios operativos originales.<sup>12</sup> Entre las virtudes de diseño se destacan: (i) la coherencia de su lógica interna para justificar la coordinación intersectorial como principio operativo; (ii) su sustento analítico, a pesar de que este sea demasiado general como para informar el diseño de una estrategia específica a partir de él; (iii) su concepción como una política de Estado (con un horizonte a 2015), lo cual tiene el potencial de blindar a la política social del ciclo político; (iv) su potencial para reordenar la oferta de programas públicos a partir de la identificación de superposiciones en objetivos y componentes, así como a partir de la priorización en la base de beneficiarios; y (v) el papel central que le otorga al monitoreo y a la evaluación como elementos constitutivos de una estrategia de reducción de la pobreza.

Sin embargo, su diseño presentó algunos problemas que, a la postre, fueron determinantes para que se diera una implementación de la estrategia considerablemente distinta a la diseñada originalmente: (i) las metas intermedias del programa fueron definidas de manera muy amplia, y sin guardar correspondencia con las características de los programas que estarían orientados a alcanzarlas (cobertura, superposiciones, capacidad de ejecución, efectividad); (ii) no se identificaron *a priori* los recursos necesarios para el logro de dichas metas; (iii) dadas las restricciones presupuestales y la economía política de la coordinación interministerial, no se estableció una “secuencia óptima” para la integración de programas con base en objetivos prioritarios; y (iv) Segeplan se estableció como el ente coordinador y supervisor de la implementación de la política, pero sin instrumentos operativos que le permitieran asignar o liberar recursos a los programas conforme a las metas y a la estrategia de focalización.

La manera en que se implementó *Guate Solidaria* dista mucho de su diseño operativo original. A continuación se presentan algunas diferencias: (i) mientras *Guate Solidaria* se planteó como un modelo de gestión que integraría la oferta pública de manera amplia, terminó concentrándose, principalmente, en cuatro programas, *Salvemos Primer Grado*, *Programa de Extensión de Cobertura*, *Programa de Alfabetización* y *Creciendo Bien*, siendo este último el eje integrador de la estrategia *de facto*; (ii) se siguieron implementando, paralelamente, programas y políticas con objetivos, componentes y base de beneficiarios que coincidían con la oferta operativa de *Guate Solidaria*, destacándose la falta de coordinación con los entes responsables de las políticas de seguridad alimentaria; (iii) por problemas operativos no se implementó el RIB, con lo cual se perdió la posibilidad de monitorear la implementación operativa de la estrategia; (iv) la falta de una estructura presupuestal común para todos los programas impidió realizar ejercicios de planificación y preparación de presupuesto conjunto; (v) en la práctica, fue mínima la coordinación operativa entre programas.

---

<sup>11</sup> Segeplan (2006), pág. 26.

<sup>12</sup> La discusión sobre la implementación de *Guate Solidaria* y sus problemas de diseño sigue de cerca la discusión en Rodríguez (2008).



### 8.3.2 Consejo de Cohesión Social

Los intentos por coordinar la política social guatemalteca tienen ya una cierta historia. En 1993 se creó el Gabinete Social como una instancia de alto nivel para monitorear y evaluar la implementación de políticas sociales. En la evolución del Gabinete Social, desde su creación hasta el año 2007, destaca una trayectoria errática según los intereses, capacidades y posiciones de los principales actores gubernamentales en materia social. Durante el gobierno anterior, el Gabinete Social no logró plasmar resultados concretos y visibles, quedando más bien desactivado en la práctica y sin impacto respecto al reto de avanzar hacia una gestión más integral y coordinada de la política social del país.

La creación del Consejo de Cohesión Social (CCS), una de las primeras medidas adoptadas por la Administración del presidente Colom, tiene el potencial de resolver los problemas de diseño e implementación que enfrentó *Guate Solidaria* como estrategia de coordinación de la oferta pública. Para lograrlo, debe desempeñar un rol más activo y estratégico que su antecesor, el Gabinete Social, sobre todo cuando se requiere articular también la oferta de las rectorías sectoriales. El CCS ha sido establecido como una instancia de coordinación para establecer las prioridades en materia social, principalmente en educación, salud y seguridad alimentaria. Sus objetivos generales son: (i) reducir la pobreza, la pobreza extrema y la desnutrición crónica en el país; y (ii) orientar la inversión social hacia los objetivos y prioridades del plan de gobierno. Sus objetivos específicos son: (i) elevar el impacto de la inversión social, a través del análisis de su dispersión y fusión de programas; (ii) establecer prioridades de atención geográfica y programática; (iii) diseñar programas y herramientas innovadoras de gestión social; (iv) establecer mecanismos de especialización para los fondos sociales, a fin de que estos respondan a las prioridades de los ministerios rectores en materia de educación, salud y seguridad alimentaria; y (v) dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.<sup>13</sup>

### 8.4 Opciones de política

Como se ha discutido anteriormente, reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza requiere una estrategia que potencie la complementariedad de las intervenciones sectoriales y que responda a los factores de demanda y de oferta que obliguen a los hogares pobres a subinvertir en el capital humano de sus miembros más jóvenes. Ello implica generar un modelo de gestión de la oferta pública que supere la actuación sectorialista y programática de los ministerios de línea relevantes. Una opción de política para generar dicho modelo es diseñarlo a partir de los principios operativos de *Guate Solidaria*, haciendo acopio de sus problemas de diseño e implementación. La ventaja de esta opción es que la política social guatemalteca podría entrar en una lógica de implementar políticas de Estado, superando los ciclos políticos y, por ende, incrementando la sostenibilidad institucional de su estrategia de superación de la pobreza.

Otra opción, que podría complementar a la primera, es implementar un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) como “punta de lanza” para un ejercicio de coordinación interinstitucional específico. El Gobierno de Guatemala se ha mostrado interesado en implementar un PTMC como resultado de las buenas evaluaciones de impacto que este tipo de programas ha recibido en la Región. En lo que resta de esta sección se discuten los pros y los contras de implementar un PTMC, con especial énfasis en el contexto guatemalteco.

---

<sup>13</sup> Para una discusión sobre la identificación de algunos factores necesarios para el éxito de la coordinación intersectorial ver Repetto (2005).

Paulatinamente, los PTMC se han convertido en una de las principales herramientas de protección social utilizadas por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe para aliviar la pobreza y fomentar la acumulación de capital humano. A través de una transferencia monetaria directa, los PTMC se proponen generar un “efecto ingreso” que permita a las familias incrementar sus niveles de consumo y de inversión en activos. Al condicionar dicha transferencia a la realización de acciones relacionadas con la inversión en activos por parte de los beneficiarios, se pretende generar un “efecto precio” al incrementar el costo de oportunidad de no realizar dichas acciones. En general, los PTMC condicionan la transferencia a la asistencia escolar y a la ejecución de acciones relacionadas con el mejoramiento del estado nutricional y de salud de los menores de 5 años como, por ejemplo, la asistencia a servicios de promoción del crecimiento y el control de peso y talla.

En gran medida, la popularidad de los PTMC es atribuible a los buenos resultados arrojados por las rigurosas evaluaciones de *Bolsa Escola* (insertado actualmente dentro del programa *Bolsa Familia*) en Brasil y *Progresá* (actualmente bajo el nombre *Oportunidades*) en México. De cara a la eventual implementación de un PTMC en Guatemala, es importante destacar el contexto en el cual se implementaron estos programas. En Brasil, *Bolsa Familia* resultó de un esfuerzo de racionalización del gasto en protección social a partir de la fusión de una serie de PTMC separados, originados como iniciativas de los estados. Por su parte, *Progresá* resultó de un esfuerzo por mejorar la costo-efectividad de las transferencias gubernamentales a familias pobres, a partir de la sustitución de subsidios en especie por subsidios en efectivo.

La gran mayoría de los PTMC implementados en la Región han mostrado impactos positivos en el incremento del acervo de capital humano de los hogares pobres. En particular, los PTMC han logrado: (i) incrementar el consumo de alimentos y la ingesta calórica de los beneficiarios; (ii) reducir la prevalencia de desnutrición crónica, particularmente, en niños menores de 2 años; (iii) aumentar la asistencia diaria a la escuela, y la realización de controles de crecimiento y controles preventivos de salud (condiciones de los programas); (iv) aumentar la matriculación escolar, particularmente, en zonas rurales y en el nivel de educación secundaria; y (v) reducir la edad de entrada a la educación primaria.

Además de sus buenos resultados, la mecánica utilizada para la implementación de los PTMC arroja atractivos logros operativos para la opinión pública y, por ende, refuerza la sostenibilidad institucional de los PTMC. Entre estos resultados se destacan: (i) alto grado de focalización; (ii) implementación de sólidos sistemas de información, tanto para monitorear el cumplimiento de las condicionalidades como para realizar pagos a los beneficiarios; (iii) buenas evaluaciones de manejo de riesgo fiduciario, en la gran mayoría de los casos; y (iv) la implementación de evaluaciones independientes. Asimismo, cabe resaltar que este tipo de programas ha hecho operativa la coordinación entre los sectores sociales, lo cual abona el camino a la integralidad y la eficiencia. Un factor adicional que coadyuva a la buena opinión pública de estos programas es que la exigencia del cumplimiento de condicionalidades es visto como una contraprestación por parte de los beneficiarios y, por lo tanto, le da un tinte menos asistencialista a los PTMC.

Sin embargo, los PTMC no son la panacea para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. A continuación se discuten algunas de las críticas que se hacen a los PTMC.

- El impacto real de los PTMC, particularmente su impacto de largo plazo, está delimitado por la calidad de la oferta de servicios públicos cuya utilización promueven. Un mayor uso de esos servicios no es garantía de impactos en la productividad laboral de los beneficiarios si su calidad no es adecuada. Por ejemplo, mayor asistencia escolar no se traduce automáticamente

en mayor aprendizaje, si la calidad de la enseñanza no es adecuada. Esta limitación puede ser atenuada, implementando paralelamente intervenciones “por el lado de la oferta”. Sin embargo, mejorar la calidad de los servicios no es una empresa sencilla.

- El éxito de los PTMC en mejorar el nivel de ciertos indicadores en un plazo relativamente corto puede hacer que sean percibidos como “la solución mágica” a los problemas de inequidad en la distribución del acervo de capital social, desviando el interés público y los recursos necesarios para realizar otras inversiones clave en nutrición, salud y educación como, por ejemplo, mejoras en la calidad de los servicios.<sup>14</sup>
- La condición de que los PTMC sean implementados en localidades con disponibilidad de oferta para que los beneficiarios puedan cumplir sus condicionalidades genera una focalización operativa que suele discriminar a las comunidades más pobres.
- Dependiendo del objetivo prioritario del PTMC, la “puerta de salida” del programa puede estar muy lejana, lo que podría generar una carga fiscal de largo plazo. Por ejemplo, si el objetivo que se privilegia en la concepción del PTMC es alcanzar un determinado nivel de escolaridad, no existe razón técnica para fijar una salida del programa distinta al logro de dicho objetivo, particularmente si se estima que las condiciones de pobreza que propiciaron el acceso al PTMC son condiciones que no se resuelven en el corto plazo. Adicionalmente, el éxito de los PTMC genera presiones políticas para su rápida expansión, lo que puede contribuir a incrementar la carga fiscal y reducir su grado de focalización.

Para el caso guatemalteco, la implementación de un PTMC puede tener impactos importantes si se implementa en estrecha coordinación con otras intervenciones de comprobada eficacia, particularmente, en cuanto a reducción de la desnutrición crónica. Sin embargo, también implica complicaciones conceptuales y técnicas particulares:

- Con excepción de la oferta de educación primaria y particularmente en las zonas rurales, la oferta de infraestructura de educación y salud presenta déficits importantes, lo cual delimita las localidades donde un PTMC podría ser implementado, al menos en el corto plazo y, en principio, podría limitar la progresividad de la focalización.
- En particular, el déficit en infraestructura escolar a nivel de educación secundaria básica en las zonas rurales es un obstáculo para que el programa pueda ser implementado a ese nivel. Como se discutió en la sección 8.2, los retornos a completar únicamente el nivel de educación primaria no son considerablemente altos, por lo que un eventual PTMC enfocado exclusivamente a ese nivel tendría poco impacto en reducir la probabilidad de sus eventuales beneficiarios de ser pobres en la adultez.
- Dadas las restricciones fiscales que enfrenta Guatemala, la eventual implementación de un PTMC debería estar enmarcada dentro de un proceso de racionalización del gasto social y, particularmente, en la fusión de algunos programas y en la eliminación de transferencias en especie, de baja costo-efectividad.
- La dimensión y la naturaleza de la pobreza en Guatemala imponen que un eventual PTMC se implemente como instrumento de una política comprehensiva de reducción de la pobreza, que incluya como objetivos: (i) mejorar el acceso y la calidad de la oferta de servicios; (ii) reducir la pobreza en la presente generación; y (iii) crear oportunidades para utilizar el mayor *stock* de capital humano posible en el marco de un PTMC.

---

<sup>14</sup> Para una crítica a los PTMC como instrumento de política educativa ver Reimers *et al.* (2006).

- Finalmente, la baja capacidad institucional y de ejecución del sector público en Guatemala y el incipiente proceso de construcción de mecanismos de coordinación interinstitucional sugieren que un eventual PTMC debería ser implementado con cautela, más allá de las presiones políticas por adelantar su implementación.

## **8.5 Recomendaciones de política**

Sobre la base del diagnóstico y las consideraciones de política presentadas en las secciones anteriores, este capítulo hace las siguientes recomendaciones de política orientadas a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza en Guatemala.

*Mantener un enfoque estratégico para la reducción de la pobreza.* Si bien *Guate Solidaria* fue una estrategia con problemas de diseño y ejecución, su concepción y lineamientos operativos fueron sumamente pertinentes. Guatemala tiene una fuerte restricción fiscal y sus demandas sociales son amplias. Esta segunda etapa de la estrategia de pobreza debería partir, en primer lugar, de una racionalización de la oferta pública de programas; en segundo lugar, realizar un ejercicio de priorización de objetivos y programas con base en los recursos disponibles y a las necesidades más imperiosas; y, en tercer lugar, establecer mecanismos administrativos, operativos y financieros que permitan y generen incentivos hacia la acción coordinada de ministerios y programas.

*Fusionar programas de transferencias en efectivo y en especie dentro de un PTMC.* Las únicas transferencias en especie que deberían mantenerse son los suplementos de micronutrientes para mujeres embarazadas y lactantes así como para niños menores de cinco años, que son de probada costo-efectividad. La transición de las otras transferencias en especie debería ser paulatina ya que, por restricciones financieras y de oferta, el PTMC tendría limitaciones iniciales a su presencia territorial.

*Establecer como principal objetivo del PTMC el mejoramiento del estado nutricional y de salud de menores de 5 años.*<sup>15</sup> La crítica situación de los indicadores de salud para este grupo etario, las restricciones de oferta a nivel de educación secundaria básica (y a nivel preescolar), los bajos retornos a finalizar únicamente la educación primaria y las restricciones fiscales que enfrenta el gasto social ponen en cuestionamiento el establecimiento de objetivos de promoción de la demanda por servicios educativos. La condicionalidad de mayor efectividad la constituiría la asistencia a monitoreos de crecimiento para todos los menores de 5 años y del embarazo para mujeres gestantes. No obstante las restricciones de oferta en salud, se podría ampliar la condicionalidad al cumplimiento del protocolo en salud para toda la familia.

*Si se incluyera como un objetivo del PTMC la graduación de la educación primaria, debería estar implícito el limitado impacto del logro de dicho objetivo per se en cuanto a reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza.* Si así fuera el caso, deberá prestarse atención a la capacidad de la oferta para cubrir el incremento en la demanda que se originaría por la implementación del PTMC. Se debería prestar especial cuidado a los déficits de oferta que se podrían originar en el primer grado, donde existe mayor demanda potencial por parte de niños de 6 años.

*Además de las transferencias monetarias condicionadas, el PTMC debería incluir componentes de fortalecimiento de la oferta.* Adicionalmente, se debe procurar que el componente nutricional y de salud esté complementado por acciones tendientes a mejorar el acceso y la calidad de los servicios de agua y

---

<sup>15</sup> Ver Behrman *et al.* (2008) para una discusión de los beneficios potenciales de mejorar el desarrollo infantil temprano en Guatemala.

saneamiento, de transmisión de información y conocimiento a los padres sobre buenas prácticas en la preparación de alimentos, tratamiento de diarreas y enfermedades infecciosas, así como sobre educación sexual y reproductiva.

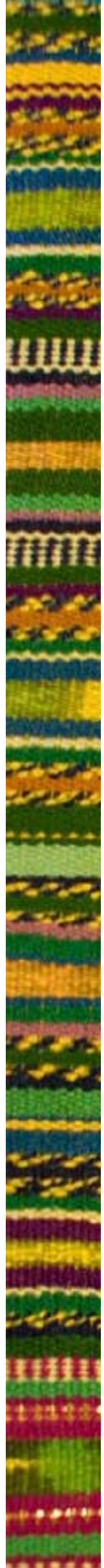
*Los tiempos para el diseño e implementación del PTMC deberían reconocer las dificultades institucionales.* La experiencia de una implementación acelerada de PTMC en otros países de la Región no es buena. Responder a los tiempos políticos por encima de los técnicos incrementa la probabilidad de errores de diseño y operativos y, por lo tanto, de obtener impactos menores. Por ello, la implementación apresurada de un PTMC conlleva un alto riesgo político, que puede ser mitigado con un diseño cuidadoso, y utilizando el monitoreo y la evaluación como herramientas para mejorar su diseño en el tiempo.

*Futuras expansiones del programa deberían estar cercanamente coordinadas con programas de desarrollo de infraestructura,* ya sea que el Gobierno decida expandir el PTMC hacia la educación secundaria básica en las localidades inicialmente focalizadas o expandir el programa hacia nuevas localidades.

### Referencias bibliográficas

- Alderman, H., Behrman, J. y Hoddinott, J. 2004. "Nutrition, Malnutrition and Economic Growth". In: *Health and Economic Growth: Findings and Policy Implications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Banco Mundial. 2003. *Estudio sobre Pobreza en Guatemala*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Behrman, J., Duryea, S. y Maluccio, J. 2008. "Returns to Early Childhood Investments in Guatemala". Documento preparado para el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourguignon, F. 2003. "The Poverty-Growth- Inequality Triangle". Artículo preparado para la Conferencia sobre Pobreza, Desigualdad y Crecimiento. Agencia Francesa de Desarrollo/ Red de Desarrollo de la Unión Europea. París.
- Reimers, F., DeShano da Silva, C. y Trevino, E. 2006. *Where is the "education" in Conditional Cash Transfers in Education?* Instituto de Estadística de la Unesco.
- Repetto, F. 2005. "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina". In: *La Gerencia Social ante los Nuevos Retos del Desarrollo Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, E. 2008 "Política de Combate a la Pobreza en Guatemala: el rol de un Programa de Transferencias Condicionadas". Documento preliminar preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Segeplan. 2006. *Estrategia de reducción de pobreza Guate Solidaria Rural*. Gobierno de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2007 *Informe de política de desarrollo social y población*. Gobierno de Guatemala.
- Vergara, R. y Lavarreda, J. 2006. *El gasto público en Guatemala*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

## 9. Atención de los déficits en la niñez temprana



## 9.1 Motivación

Tres documentos recientemente difundidos en una serie especial de la revista *The Lancet* (2007) resumen gran parte de lo que se conoce sobre desarrollo en la niñez temprana (DNT) en países en desarrollo. Más de 200 millones de niños en países en desarrollo menores de cinco años no alcanzan su potencial de desarrollo debido a factores de riesgo asociados a la pobreza (Grantham-McGregor *et al.*, 2007). Estos factores de riesgo incluyen talla baja para la edad, estimulación cognitiva inadecuada, deficiencia de yodo y anemia por deficiencia de hierro. El tercer documento de esta serie concluye que “los gobiernos y la sociedad civil deberían considerar la posibilidad de expandir programas de desarrollo en la niñez temprana de alta calidad y costo-efectivos” (Engle *et al.*, 2007, pág. 229).

Engle *et al.* (2007) señalan, además, que en los últimos años ha aumentado el interés en programas de DNT en países en desarrollo así como en las organizaciones internacionales orientadas al desarrollo.

*La sensibilización respecto del desarrollo infantil está aumentando en los países en desarrollo. El sector de la salud ha defendido la puesta en marcha de programas en la materia para niños que nacen con bajo peso, retrasos de desarrollo, y que provienen de entornos desfavorecidos de bajos ingresos. La información sobre desarrollo infantil se incorpora con frecuencia en gráficos de seguimiento de crecimiento. Los programas preescolares gubernamentales para niños se están incrementando; en los últimos 15 años, al menos 13 países en desarrollo han instituido programas de preescolar o preprimaria obligatorios. Para 2005, el Banco Mundial había financiado préstamos a 52 países en desarrollo por un monto total de US\$ 1.680 millones, destinados a programas de desarrollo infantil; al menos 30 países en desarrollo contaban con políticas de desarrollo en la niñez temprana; y Unicef prestaba asistencia a los gobiernos en el apoyo a programas para padres en 60 países (Engle *et al.*, 2007, págs. 229-230).*

Aunque Guatemala ha dado origen a una serie de trabajos de investigación muy innovadores en materia de nutrición, basados en el estudio longitudinal del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) –cuyos resultados han sido exitosamente incorporados en el diseño de programas como Oportunidades en México y la Red de Protección Social en Nicaragua–, los niños en Guatemala no han podido disfrutar de los beneficios de los hallazgos de dicho instituto. Los niños guatemaltecos menores de cinco años sufren los más altos niveles de desnutrición crónica de la Región, con índices de talla baja para la edad que superan los de cualquier otro país en América Latina y el Caribe (Behrman y Skoufias, 2004). Guatemala ha sido mucho menos eficiente en reducir los indicadores de mala nutrición que otros países en la Región. De acuerdo con los datos más recientes, la modesta disminución en los niveles de talla baja observados entre 1987 y 1995 en Guatemala se ha estancado y, como consecuencia, el 50% de los niños menores de cinco años continúa presentando niveles crónicos de desnutrición.

La deserción escolar de los niños de Guatemala se da relativamente temprano y el perfil de asistencia por edad cae significativamente alrededor de los 11 años de edad. Aunque la asistencia escolar a temprana edad ha experimentado mejoras en los últimos años, Guatemala todavía se encuentra a la zaga de otros países. Por ejemplo, mientras que en Guatemala aproximadamente el 50% de los niños de cinco años de edad va a la escuela, los índices de asistencia son muy superiores en el resto de la Región, incluyendo a México (94%), Panamá (68%), Perú (78%), Colombia (76%) y Nicaragua (60%).<sup>1</sup> Más aún, es mucho

Este capítulo fue elaborado por Jere R. Behrman, Suzanne Duryea y John A. Maluccio.

<sup>1</sup> Datos basados en los cálculos de los autores provenientes de encuestas de hogares.

menos probable que los niños guatemaltecos asistan a la escuela durante los primeros años correspondientes a la escuela primaria.<sup>2</sup> El retraso en la entrada a la escuela primaria, que se correlaciona de manera negativa con los indicadores de salud (McEwan y Trowbridge, 2006), es más pronunciado en el caso de niños indígenas que en niños de diferente origen étnico (Duryea y Pages, 2003).

El retraso en la entrada a la escuela puede verse como una forma de negar a los niños la oportunidad de invertir en aptitudes cognitivas en el momento ideal, lo que potencialmente podría posicionar a esos niños como repetidores de grado y, eventualmente, como desertores escolares. Dada la ventana de oportunidad para el desarrollo neurológico del cerebro, la pérdida de tiempo en los primeros años no puede necesariamente compensarse en edades mayores a costos razonables. Sin embargo, el retraso en la entrada a la escuela puede estar asociado a la falta de preparación de los niños para comenzar el ciclo escolar (Glewwe y Jacoby, 1995), es decir, a la decisión racional de los padres de retrasar la matriculación hasta que los niños estén mejor preparados a nivel físico y cognitivo. Si este fuera el caso, métodos como las transferencias de dinero en efectivo, condicionadas a la asistencia escolar de los niños, podrían conllevar a resultados adversos, en algunos casos, al estar promoviendo la matriculación de los niños antes de que estos estén preparados para asistir a la escuela.

En el presente capítulo, se examinan los efectos de una inversión más generalizada en el desarrollo en la niñez temprana (DNT) en Guatemala para niños de cero a seis años de edad. La sección 9.2 contextualiza la situación actual, describiendo brevemente los resultados antropométricos y educativos en el país, y su evolución a lo largo del tiempo. La sección 9.3 proporciona un inventario y una evaluación de los programas antiguos y actuales relacionados con el DNT en Guatemala y de los programas en otros países que se han implementado o se podrían implementar en Guatemala en el futuro. La sección 9.4 describe el marco conceptual utilizado para analizar los efectos del desarrollo en la niñez temprana sobre los resultados a lo largo del ciclo de vida. La sección 9.5 resume las estimaciones del impacto de los programas de DNT de Guatemala, y de diferentes países en desarrollo, a fin de proporcionar una perspectiva acerca de la importancia de estos programas así como material para simular los efectos de otros programas hipotéticos a considerar. La sección 9.6 ofrece simulaciones de los posibles beneficios para niños de hogares de bajos ingresos como resultado de la atención de los déficits en la niñez temprana mediante una variedad de intervenciones. Estos beneficios, que potencialmente se materializan a lo largo de la vida, incluyen, por ejemplo, la entrada a la escuela primaria a una edad más temprana, mayor escolaridad, mayor nivel de aprendizaje durante el ciclo escolar, mayor productividad en los años posteriores a la escolaridad, morbilidad reducida a medida que se envejece e, incluso, beneficios intergeneracionales para sus hijos. En la sección 9.7 se presentará una conclusión.

## **9.2 Marco contextual de las condiciones actuales para el DNT**

Esta sección describe brevemente los resultados antropométricos y educativos clave en Guatemala así como la comparación de estos con los de otros países. Se centra la atención en resultados correspondientes a niños de entre cero y seis años de edad, así como en niños mayores, debido a que su grado de éxito en la escuela podría depender, en gran medida, de las inversiones que se realicen en ellos durante sus años preescolares, lo que podría dar como resultado un canal significativo de transmisión para conectar sus experiencias preescolares con su productividad como adultos.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Unesco, la edad formal de entrada a primer grado en Guatemala es de siete años pero, tal como lo demuestra McEwan (2007), existe la asistencia temprana, en los casos en que la entrada tiene lugar antes de que se cumpla el límite de edad mínimo, y la entrada tardía. Países como Chile y Argentina muestran índices mucho más altos de cumplimiento con el límite estipulado de entrada a primer grado según la fecha de nacimiento que otros países de la Región.



## 9.2.1 Condición nutricional preescolar

Como se ve en el Cuadro 9.1, Guatemala ocupa el primer lugar entre los países de América Latina y el Caribe en lo que respecta al porcentaje de niños menores de cinco años que sufren de baja talla para su edad, una medida de deficiencia nutricional de largo plazo. Casi la mitad de los niños menores de cinco años del país sufre de talla baja moderada o severa, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 2002. Esta cifra duplica aproximadamente el porcentaje encontrado en Haití y es considerablemente mayor que en Bolivia y Perú, países con niveles de pobreza sustanciales.<sup>3</sup> Guatemala tiene, además, un alto porcentaje de niños con peso inferior al normal (deficiencia de peso en relación con la edad), superior también al de Haití, Bolivia y Perú. La incidencia relativamente baja de la desnutrición aguda (deficiencia de peso en relación con la talla) en comparación con los otros indicadores sugiere que los desafíos nutricionales son de naturaleza crónica más que el resultado de deficiencias de corto plazo.

**Cuadro 9.1**  
**Indicadores antropométricos de deficiencia nutricional en América Latina**  
(% de niños menores de cinco años entre 2000-2006 que de modo moderado y severo tienen)

País	Peso inferior al normal	Peso bajo para la talla	Talla baja para la edad
<b>Guatemala</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>49</b>
Bolivia	8	1	27
Honduras	11	1	25
Perú	8	1	24
Ecuador	9	2	23
Haití	17	5	23
Nicaragua	10	2	20
El Salvador	10	1	19
Belice	7	1	18
Panamá	8x	1x	18,2x
Paraguay	5	1	14
México	5	2	13
Venezuela	5	4	13
Colombia	7	1	12
Guyana	14	11	11
Brasil	6*	2*	11*
Santa Lucía	14*	6*	11*
Uruguay	5x	1,8x	10,6x
Antigua y Barbuda	10*	10*	7*
Barbados	6*	5*	7*
Costa Rica	5*	2*	6*
Dominica	5*	2*	6*
Cuba	4	2	5
Argentina	4	1	4
Trinidad y Tobago	6	4	4
Jamaica	4	4	3
República Dominicana	5	1	2
Chile	1	0	1

Notas: Estimado para Guatemala de la ENSMI 2002. Moderado y severo significa menos de dos desviaciones estándares de la media.

\* Indica estimados de Behrman y Skoufias (2004, Tabla 1).

x Indica estimado para un período anterior al 2000.

Fuente: Base de datos de la Unicef sobre mala nutrición infantil (2008).

Mientras que los marcos de muestreo podrían variar ligeramente entre las tres recientes encuestas representativas a nivel nacional, las tendencias sugieren que las mejoras en la situación nutricional de largo

<sup>3</sup> La talla baja moderada para la edad se refiere a los niños que se encuentran por debajo de dos desviaciones estándar del puntaje Z correspondiente a la mediana de la talla en relación con la edad; y la talla baja severa para la edad se refiere a los que se encuentran por debajo de tres desviaciones estándar.

plazo de niños guatemaltecos se han estancado durante la última década. La Encuesta Demográfica y de Salud de 1998-99 DHS halló un 46,4% de desnutrición crónica (Unicef, 2006), mientras que la posterior Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Encovi) de 2000 registró un 44,2% y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 2002, 49,3%.<sup>4</sup>

El Cuadro 9.2 muestra que Guatemala ha tenido un desempeño pobre en comparación con el observado en Honduras, Haití, Colombia y Bolivia, que han podido reducir el nivel de talla baja a un ritmo más acelerado. Aunque la disminución anualizada de la desnutrición crónica en Guatemala no se encuentra lejos de la observada en Colombia y Bolivia, estos países han alcanzado un nivel de desnutrición crónica que está muy por debajo del de Guatemala. Se requeriría, por ejemplo, más de 30 años de avance al ritmo actual en Guatemala para colocarse en los actuales niveles de desnutrición crónica de Bolivia.

**Cuadro 9.2**  
**Prevalencia de baja talla en niños menores de 5 de años**

		Primer año	Último año	Variación anual
Guatemala	(1987 DHS, 2002 ENSMI)	57,8	49,3	-0,6
Honduras	(1996 DHS, 2005 DHS)	36,9	24,7	-1,4
Haití	(1995 DHS, 2005 DHS)	36,6	23,3	-1,3
Bolivia	(1989 DHS, 2003 DHS)	37,7	26,5	-0,8
Colombia	(1986 DHS, 2005 DHS)	25,3	12,0	-0,7

Fuente: Pebley y Goldman (1995), De Onis, Frongillo y Blossner (2000), Martorell *et al.* (1998), DHS.

### 9.2.2 *Escolaridad*

Se examinan las tendencias en la asistencia escolar por edad utilizando los grupos de datos de Encovi de 2000 y 2006 como se muestra en el Cuadro 9.3. La cuarta columna muestra la proporción de niños matriculados de acuerdo con su edad en cualquier escuela a partir del 1° de enero de 2000 y la octava columna muestra las cifras correspondientes a 2006. El cuadro, además, subdivide la matriculación en tres niveles distintos: preescolar, primario y posprimario.<sup>5</sup> Se evidencia un patrón creciente de matrículas entre los niños de 6 a 12 años y decreciente a partir de los 12 años. Por ejemplo, en 2006, la matriculación en cualquier escuela aumentaba de 7% para niños de tres años a 72% para los de seis; luego aumentaba a 85% en el caso de los niños de 12 años, y se reducía a 55%, en el caso de los de 15 años. Mientras que solo se ha experimentado un crecimiento modesto en la matriculación de niños de tres y cuatro años en el período de seis años, ha habido un aumento sustancial en el caso de los niños de mayor edad. Por ejemplo, un aumento de entre 5 y 10 puntos porcentuales para los niños de 5 a 11 años, y de entre 10 y 15 puntos porcentuales en el caso de niños de 12 a 15 años. En lo que respecta a niños menores de siete años, el aumento en la tasa de matriculación ha tenido lugar casi exclusivamente en preescolar, lo cual se adecúa a la reglamentación en materia de matriculación en la escuela primaria en Guatemala. En el Cuadro 9.4, se examina la matriculación por área geográfica. A pesar de que los niños de las zonas rurales tienen un nivel de matriculación menor, en comparación con sus pares de zonas urbanas, los aumentos generales que se dieron entre 2000 y 2006 tuvieron lugar principalmente en las zonas rurales. La excepción a esta tendencia se da en el ámbito de la educación preescolar (niños de 4 a 6 años), donde los niveles de matriculación, tanto de niños de zonas rurales como de zonas urbanas, experimentaron aumentos similares.

<sup>4</sup> No se recopilaron datos antropométricos en la encuesta Encovi de 2006, llevada a cabo recientemente.

<sup>5</sup> El nivel primario abarca de primero a sexto grado y el nivel posprimario se refiere al séptimo grado o más.

**Cuadro 9.3**  
**Porcentaje de matriculados en la escuela según edad: 2000 y 2006**

Edad	2000				2006			
	Preescolar	Primaria	Post primaria	Total	Preescolar	Primaria	Post primaria	Total
3	6,1	0,0	0,0	6,1	7,1	0,0	0,0	7,1
4	15,2	0,1	0,0	15,3	20,6	0,0	0,0	20,6
5	34,6	5,0	0,0	39,6	43,9	6,1	0,0	49,9
6	17,8	49,4	0,0	67,2	25,3	47,0	0,0	72,3
7	3,8	77,2	0,1	81,0	2,6	85,5	0,1	88,2
8	0,9	84,5	0,1	85,5	0,0	90,9	0,0	91,0
9	0,2	87,0	0,3	87,4	0,0	93,2	0,0	93,3
10	0,2	84,6	0,8	85,6	0,0	92,4	0,1	92,4
11	0,0	81,8	1,9	83,7	0,0	87,4	3,1	90,5
12	0,0	63,3	13,2	76,5	0,0	68,1	17,0	85,1
13	0,0	36,8	24,8	61,6	0,7	42,3	31,8	74,9
14	0,0	21,8	29,4	51,3	0,0	22,5	40,1	62,6
15	0,0	8,8	31,5	40,3	0,0	10,3	44,9	55,2

Nota: La edad del niño está calculada al primero de enero del año de la encuesta.

Fuente: Estimaciones propias basadas en Encovi.

**Cuadro 9.4**  
**Porcentaje de matriculados en la escuela según área geográfica en Guatemala: 2000 y 2006**

Edad	Preprimaria		Primaria		Posprimaria		Total	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
<b>2000</b>								
3	3,2	11,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	11,5
4	9,6	26,9	0,0	0,2	0,0	0,0	9,6	27,2
5	26,7	52,4	5,4	4,0	0,0	0,0	32,2	56,4
6	13,8	25,1	45,8	55,8	0,0	0,0	59,6	81,0
7	4,3	2,6	72,5	86,5	0,1	0,0	77,0	89,2
8	1,3	0,1	81,7	89,7	0,2	0,0	83,2	89,8
9	0,3	0,0	83,4	94,1	0,4	0,0	84,0	94,1
10	0,2	0,4	82,7	88,4	0,7	0,8	83,6	89,6
11	0,0	0,0	80,1	85,3	1,1	3,6	81,2	88,9
12	0,0	0,0	63,7	62,7	6,4	23,7	70,1	86,4
13	0,0	0,0	40,6	30,3	11,7	46,9	52,3	77,2
14	0,0	0,0	24,8	17,2	14,8	52,2	39,6	69,4
15	0,0	0,0	10,2	6,2	17,4	58,6	27,5	64,9
<b>2006</b>								
3	3,7	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	11,4
4	12,8	31,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	31,5
5	34,5	57,4	6,2	5,8	0,0	0,0	40,7	63,3
6	21,0	31,9	45,3	49,6	0,0	0,0	66,3	81,5
7	2,2	3,2	83,4	88,5	0,0	0,2	85,7	91,9
8	0,0	0,0	90,3	91,9	0,0	0,0	90,3	91,9
9	0,0	0,0	91,5	95,6	0,0	0,0	91,5	95,6
10	0,0	0,0	90,3	95,1	0,1	0,0	90,4	95,1
11	0,0	0,0	87,0	88,0	1,6	5,1	88,6	93,0
12	0,0	0,0	72,8	62,1	8,3	28,2	81,1	90,3
13	0,3	1,3	48,9	33,7	18,3	49,4	67,5	84,4
14	0,0	0,0	27,8	15,7	24,5	60,0	52,3	75,7
15	0,0	0,0	13,3	6,6	29,9	63,2	43,2	69,8

Nota: La edad del niño está calculada al primero de enero del año de la encuesta.

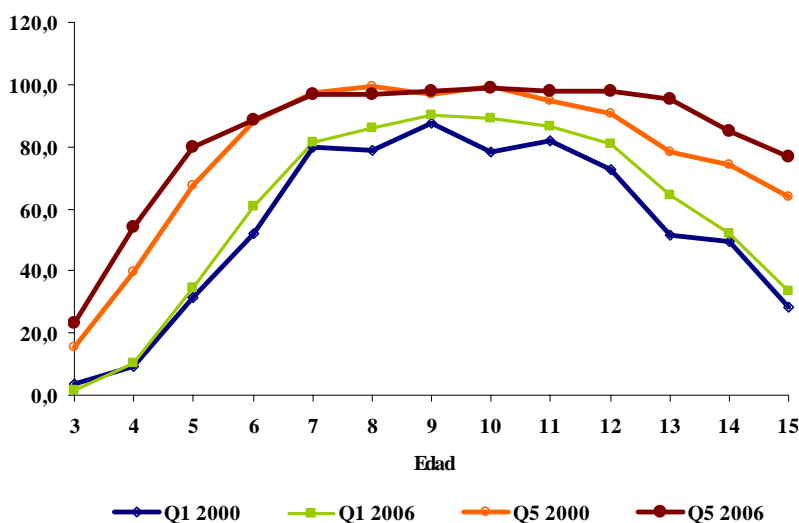
Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi.

De acuerdo con las leyes de escolaridad obligatoria, los niños guatemaltecos deberían matricularse en el primer año de la escuela primaria si para principios del año escolar (en febrero) tuvieran siete años de edad. Estas leyes de escolaridad, sin embargo, no se hacen cumplir de manera generalizada, en especial, en las zonas rurales (Wyduck, 1999). Aunque se han producido mejoras en este frente en los últimos cinco años,

Guatemala continúa teniendo un serio problema de matriculación tardía. A nivel nacional, el 12% de los niños de siete años y el 9% de los niños de ocho años no están matriculados en ningún programa educacional. En las zonas rurales, el problema es aun más agudo, ya que el porcentaje se incrementa a 16% para el caso de los niños de siete años y a 10% para el caso de los de ocho años. Sin embargo, ha habido avances en la reducción de la matriculación tardía en la escuela primaria, principalmente en zonas rurales donde el aumento representó, aproximadamente, 10 puntos porcentuales en contraste con los dos puntos porcentuales observados en las zonas urbanas.

Los perfiles de matriculación también muestran una variación sustancial de acuerdo con el quintil de ingresos del hogar, tal como se muestra en el Gráfico 9.1. En 2006, a la edad de siete años, el 95% de los niños del quintil de mayor ingreso asistía a la escuela primaria, pero solo el 78% de los del quintil de ingreso más bajo. Las disparidades en las tasas de matriculación de los distintos niveles de ingresos son aun más pronunciadas en el caso de los años de educación preescolar. Por ejemplo, el 72% de los niños de cinco años, pertenecientes al quintil de mayor ingreso, asistía al preescolar en 2006 en comparación con un 28% en el quintil más bajo. El objetivo oficial de llegar a una cobertura del 75% en materia de educación preescolar en Guatemala para 2008 no se está cumpliendo, con excepción, quizá, en el caso de los niños pertenecientes al quintil de mayores ingresos (Unesco, 2006).<sup>6</sup>

**Gráfico 9.1**  
**Porcentaje de matriculados en el colegio por edad y quintiles de ingreso en Guatemala**  
 (matriculados en preprimaria, primaria y secundaria, según sea el caso)



Fuente: Estimaciones propias basadas en las Encovi 2000 y 2006.

El Cuadro 9.5 examina la provisión de complementos alimentarios a niños mediante programas gubernamentales o de otra naturaleza, según lo registrado por la encuesta Encovi (véase la sección 9.3.1). Se considera que un niño recibió complementos alimentarios, si esto ocurrió durante los últimos 12 meses. Entre los complementos se incluyen los siguientes: leche, mediante los programas Vaso de Leche o Leche en Polvo; complemento de atole, a través del programa Vaso de Atole; viandas escolares, mediante el Programa de Alimentación escolar; o, a través de la participación general en el Proyecto de Atención Integral del Niño (PAIN) –programa para niños de seis años o menos (véase la sección 9.3.1)– que tiene un componente nutricional. El porcentaje de los niños menores de cuatro años que reciben uno de estos

<sup>6</sup> Los patrones de matriculación se subdividen también por género y etnicidad (Behrman *et al.*, 2008).

programas es casi nulo pero aumenta de manera pronunciada a partir de los seis años, ya que la mayoría de estos programas están vinculados a la matriculación escolar. Por ejemplo, según informes presentados, solo el 13% de los niños de cinco años recibe apoyo de programas nutricionales, mientras que un 52% de los niños de siete años participa de alguno de ellos. Los altos índices de cobertura, en el caso de niños de entre 7 y 12 años, coinciden con las más altas tasas de asistencia escolar discutidas con anterioridad. Los índices sustancialmente más bajos correspondientes a niños menores de siete años sugieren que la distribución de ayuda nutricional en Guatemala puede no ser óptima debido a que gran parte de la asistencia para colmar las brechas de desarrollo a largo plazo en el DNT llega demasiado tarde.

**Cuadro 9.5**  
**Porcentaje de niños que reciben complementos alimenticios por edad**

Edad	Promedio	Desviación estándar
0	0.12	0.10
1	0.19	0.10
2	0.26	0.14
3	1.30	0.21
4	5.06	0.49
5	13.01	0.80
6	35.81	1.02
7	52.33	1.09
8	58.76	1.05
9	58.46	1.09
10	58.33	1.08
11	59.14	1.11
12	52.48	1.12
13	34.94	1.11
14	21.48	1.03
15	10.68	0.74

\* Considera a los niños que hayan recibido en los últimos 12 meses los siguientes programas: Vaso de Leche o Leche en Polvo, Vaso de Atole, Programa de Alimentación escolar o Programa de Atención de la Niñez (PAIN).

Fuente: Estimaciones propias basadas en Encovi.

### 9.3 Programas existentes en Guatemala y en otros países que podrían implementarse en Guatemala

En esta sección se examinan los programas guatemaltecos y se seleccionan programas gubernamentales de otros países –implementados en la década pasada– cuyos beneficiarios son niños de cero a seis años de edad. En la medida de lo posible, el examen de cada programa describe, en primer lugar, sus parámetros institucionales; en segundo lugar, especifica a los beneficiarios y la cobertura; y, en tercer lugar, evalúa la efectividad del programa para abordar el desarrollo nutricional y cognitivo. Las evaluaciones son menos detalladas en el caso de los programas guatemaltecos, dada la relativa falta de trabajo de evaluación rigurosa llevada a cabo en el país, en especial, en el caso de los programas más nuevos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para obtener más detalles sobre los programas que cubre esta sección véase Behrman *et al.* (2008).

### **9.3.1 Programas de DNT en Guatemala**

Las tres áreas de política en Guatemala que incluyen programas que inciden directamente en el desarrollo durante la niñez temprana son salud, educación y protección social. El gasto en estas áreas es comparativamente bajo en Guatemala, tanto en términos de PIB como con respecto a la brecha de pobreza del país.<sup>8</sup> En lo que concierne a protección social, la Evaluación de la Pobreza en Guatemala del Banco Mundial para el año 2000 concluyó que “Guatemala no posee una red de protección social integrada, sino numerosos programas distribuidos entre muchas agencias, lo que diluye la responsabilidad institucional, crea duplicaciones, brechas y, a menudo, beneficios regresivos” (Banco Mundial, 2003, p.132). En aquel momento, había más de 30 programas diferentes (no todos directamente ligados al DNT). A pesar de la gran cantidad de programas, el gasto público en protección social en el año 2000 fue bajo, de acuerdo con los estándares internacionales. Además, los diferentes programas no se focalizaron de manera adecuada, lo que acarreó, en general, una distribución regresiva.

Recientemente, se ha puesto en marcha un número de iniciativas dirigidas a mejorar la coordinación y la efectividad de diferentes programas. Apuntalando la mayoría de estas iniciativas, se encuentra la estrategia nacional del Gobierno, el Programa de Reactivación Económica y Social ¡Vamos Guatemala!, que consta de tres componentes: Guate Crece, Guate Compite y Guate Solidaria. Guate Crece apunta a aumentar las inversiones públicas y privadas en infraestructura. Guate Compite está dirigido a la capacidad productiva del país y tiene como objetivo mejorar el entorno para la inversión y las exportaciones. Por último, Guate Solidaria representa el componente social, abordando el desarrollo social y humano en el país y cubriendo cuatro objetivos principales: “(i) reducir la desnutrición en municipalidades específicas; (ii) centralizar la asistencia a familias que viven en pobreza crónica; (iii) asistir a jóvenes que abandonan la escuela y no encuentran empleo formal; y (iv) asegurar que la diversidad de culturas y grupos étnicos se vea reflejada en la política social” (Fazio, 2007, pág. 49).

En el marco de Guate Solidaria se encuentra Guate Solidaria Rural, la estrategia de reducción de la pobreza coordinada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 2006). Esta estrategia, que reconoce que un programa exitoso de alivio de la pobreza debe contener un conjunto de componentes diversos, está dirigida a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Gobierno se ha comprometido con tal estrategia integrada en 41 municipalidades, seleccionadas principalmente por su alta vulnerabilidad y la inseguridad a nivel alimentario y de nutrición, como se describe más adelante. Los esfuerzos en apoyo a dicha estrategia se iniciaron en 2006 mediante el programa de mejoramiento de la calidad del gasto social, financiado, en parte, por un préstamo de US\$ 60 millones del BID.

Las 332 municipalidades del país se clasificaron de acuerdo al nivel de pobreza extrema, del más alto (alrededor del 60%) al más bajo. Esta clasificación se combinó con indicadores de la brecha de pobreza con el fin de seleccionar a 41 municipalidades. Dentro de las municipalidades, se utilizó un índice de necesidades básicas, calculado con información del Censo Nacional de 2002, para seleccionar las comunidades en que los diferentes programas operarían (Segeplan, 2007). El plan demanda intervenciones integradas en cada una de las localidades seleccionadas por un período de dos años. A continuación, se describen algunos de los programas que forman parte de esa iniciativa, que atiende a niños de entre cero y seis años de edad.

---

<sup>8</sup> En 2000, el gasto como porcentaje del PIB totalizaba 2,5% para educación; 1,1% para salud; y 1,8% para protección social. En términos del aporte del gobierno federal en gasto social, este representa 34,3%, 18% y 25,2%, respectivamente (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006).

**Creciendo Bien.** Este programa comenzó en el marco de la iniciativa Guate Solidaria y depende de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). El desarrollo de sus primeras etapas estuvo financiado por un préstamo del BID de aproximadamente US\$ 300.000 (con una contribución de US\$ 77.000 por parte del Gobierno), al cual siguieron donaciones adicionales que incluyeron un préstamo del Banco Mundial por un monto de US\$ 50 millones (INCAP, 2007). El objetivo general del programa consiste en desarrollar la capacidad de las mujeres a fin de que logren evitar la desnutrición de sus hijos menores de cinco años y mejoren las prácticas nutricionales de las familias de la comunidad. Los objetivos específicos del programa son tres: en primer lugar, enseñar a las mujeres prácticas de selección, preparación y consumo de alimentos que promuevan la seguridad a nivel alimentario y nutricional; en segundo lugar, capacitar a las mujeres en materia de prácticas sostenibles de salud preventiva; y, finalmente, fortalecer la organización comunitaria para apoyar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y de nutrición. El diseño combinó aspectos operacionales de un programa desarrollado por la Fundación Azúcar en el sur de Guatemala con los de los programas del Banco Mundial, destinados a promover el crecimiento infantil (INCAP, 2007).

Creciendo Bien opera a nivel individual, familiar y comunitario. Los líderes voluntarios reciben capacitación para organizar grupos locales de madres. Las madres reciben capacitación en materia de cuidado infantil y prácticas alimentarias en sesiones mensuales. Los voluntarios comunitarios reciben capacitación para hacer el seguimiento del crecimiento de niños menores de cinco años. Como complemento de dichas actividades, existe una labor de seguimiento y promoción del crecimiento infantil, con énfasis en el asesoramiento individual después de cada medición (en forma mensual para los menores de dos años). Por último, las actividades comunitarias diseñadas para respaldar los objetivos generales, como la producción de alimentos, también se fomentan (INCAP, 2007).

Después de dos años de operación, el programa cubrió 2.221 comunidades (para fines de 2006) y se propuso cubrir aproximadamente 4.000 comunidades en 2007. En promedio, cubrió a 90 mujeres y 180 niños por comunidad (INCAP, 2007). El sitio virtual de la SOSEP indica que hasta la fecha el programa benefició a más de 2.500 comunidades en 125 municipalidades en el país y que cerca de 3.500 mujeres han recibido capacitación en materia de seguimiento, 93.000 niños menores de cinco años se han beneficiado de actividades de seguimiento y casi 105.000 mujeres en edad reproductiva han recibido capacitación (SOSEP, 2007).

El INCAP llevó a cabo una evaluación de varios aspectos del programa, la cual abarcó desde los procesos hasta las evaluaciones limitadas en materia cualitativa y cuantitativa. Para todas las dimensiones estudiadas, los hijos de las madres participantes mostraron peores resultados. Sin embargo, las madres del grupo de control (es decir, las madres no participantes) tenían un nivel educativo superior al de las madres participantes, por lo que no representaron un grupo control adecuado (INCAP, 2007). Esto cuestiona la mayor parte de los resultados cuantitativos de la evaluación.

Algunos resultados adicionales indican que los niños de las familias participantes tenían más posibilidades de contar con registros de vacunas, y mayores índices de vacunación en la mayoría de las vacunas y grupos de edad considerados. Por otro lado, las visitas a los hogares para verificar las prácticas en materia sanitaria no parecen haber ocurrido según lo planificado. Asimismo, se evidenciaron importantes mejoras en los porcentajes de niños que fueron pesados y medidos, un componente clave del programa, pero sin un efecto discernible en los resultados nutricionales (INCAP, 2007).

**Proyecto de Atención Integral del Niño (PAIN).** Este proyecto se encuentra formalmente en el marco del Ministerio de Educación pero incluye también a otras instituciones, como el Ministerio de Salud. Dicho proyecto apunta a promover el desarrollo físico y mental de los niños y, del mismo modo que Creciendo Bien, tiene un importante componente de participación comunitaria. Comenzó a mediados de la década de los noventa y, de acuerdo con Anderson (2001), tiene cuatro objetivos primordiales, a saber: i) proporcionar servicios prenatales y postnatales a mujeres en forma mensual; ii) ofrecer capacitación en cuidado infantil y fomentar la participación comunitaria a fin de contar con lugares de cuidado infantil; iii) capacitar niños menores de tres años con miras a promover su desarrollo físico y mental; y iv) proporcionar servicios educativos a niños de entre tres y seis años a fin de promover el desarrollo de las áreas necesarias para tener un buen desempeño en la escuela primaria. Se trata de un amplio programa de salud, centrado en el cuidado de mujeres embarazadas, madres lactantes y niños de cero a seis años. El grupo de niños de cero a tres años de edad recibe estimulación temprana, y el de cuatro a seis años recibe educación preprimaria. Existe, también, un componente alimentario mediante el cual se proporcionan alimentos del Programa Mundial de Alimentos.

Un estudio del programa, realizado en 2000, inspeccionó los centros del proyecto y concluyó que este era más efectivo en el desarrollo de aptitudes motoras, sociales y del lenguaje en niños de cinco y seis años que en niños de dos y tres años (Anderson, 2001). Una evaluación del PAIN, realizada en 2001, indicó que los centros no contaban con material didáctico suficiente y que los voluntarios no tenían la capacitación necesaria, en particular, en materia de educación preescolar. El coeficiente entre el número de estudiantes y de maestros era de 43,8. En 2006, hubo alrededor de 18.000 beneficiarios. Otras evaluaciones rigurosas de los efectos del PAIN no parecen estar disponibles, ni para Guatemala ni para ningún otro lugar.

**Hogares Comunitarios.** El Gobierno patrocinó el programa Hogares Comunitarios, que fue establecido en la Ciudad de Guatemala en 1991 como programa experimental para aliviar la pobreza mediante la provisión de cuidado infantil de bajo costo y alta calidad a padres trabajadores. Hogares Comunitarios opera en el marco de la SOSEP. Un programa similar, que influyó en su diseño, es el Programa Hogares Comunitarios de Colombia (cuya descripción se encuentra en la siguiente subsección).

Los objetivos del programa consisten en promover el desarrollo integrado de niños menores de padres trabajadores así como propiciar y promover la participación comunitaria en el desarrollo general del niño. Los padres eligen a una mujer de la comunidad local para que cuide en su hogar a un máximo de 10 niños menores de siete años. El programa le proporciona mobiliario, equipos, materiales didácticos y provisiones; capacitación inicial y menús; y compensación por su trabajo. Se espera que los padres hagan pequeñas contribuciones mensuales y en especie. De igual forma que el proyecto PAIN, el programa Hogares Comunitarios constituye otro ejemplo de un proveedor público de educación preescolar y nutrición. Hogares Comunitarios continúa operando hoy en día y forma un componente de la estrategia Guate Solidaria. En 2007, 1.197 centros operaban en 177 municipalidades, y atendían a aproximadamente 12.700 niños (Vásquez, 2007).

Ruel *et al.* (2006) presentan los resultados de una evaluación del proceso y del impacto de Hogares Comunitarios en 1998-1999. Sus resultados con respecto a un grupo clave de indicadores infantiles son mayormente positivos y estadísticamente significativos en el caso de energía (calorías) y proteínas. El efecto del programa se tradujo en un aumento del consumo de energía durante los días de semana de entre



12 y 13 puntos porcentuales, del consumo de proteínas de entre 26 y 30 puntos porcentuales, de hierro, de entre 22 y 23 puntos porcentuales y de Vitamina A, de entre 80 y 86 puntos porcentuales.<sup>9</sup>

**Centros de Aprendizaje Comunitario en Educación Preescolar (Cenacep).** Este programa se desarrolló en 1994 con el objetivo de proporcionar a los niños mayores de seis años aptitudes básicas psicomotrices, sociales, de lenguaje y de matemáticas antes de comenzar el primer grado y consiste en un curso acelerado de 35 días de duración para estudiantes que no han tenido acceso al preescolar.<sup>10</sup> El programa organiza a niños mayores de seis años en grupos de entre 35 y 40 estudiantes durante los tres meses previos al comienzo del año escolar; por lo general, opera en las instalaciones de la escuela primaria y está liderado por voluntarios comunitarios o maestros capacitados para seguir las detalladas directrices del programa. La elaboración de estas directrices fue patrocinada por el Ministerio de Educación y Unicef (Anderson, 2001; Unesco, 2006; Elvir y Asensio, 2006). Una evaluación inicial por parte de Unicef en 1996 determinó que los niños que asistían a Cenacep tenían un desempeño significativamente mejor que el grupo de control que no tenía experiencia preescolar. Unicef y el Ministerio de Educación llevaron a cabo una evaluación posterior, parte de la cual fue longitudinal. Anderson (2001) informa que los resultados mostraron, de una parte, menores índices de repitencia y de ingreso a edad tardía, estadísticamente significativos para los estudiantes de segundo y tercer grados (aunque no para los de primer grado); y de otra parte, un desarrollo efectivo de aptitudes cognitivas y sociales. Los programas Cenacep beneficiaron a aproximadamente 80.000 estudiantes en 2006.

**De la Mano Edúcame.** Los objetivos de este programa –dependiente del Ministerio de Educación– consisten en capacitar a las familias en el cuidado general de sus hijos (desde el embarazo), educándolos en su lengua materna, en el seno de sus hogares y, por consiguiente, con la participación de todos los miembros de la familia. Se trata de un programa, operado por voluntarios de la comunidad, que no forma parte del sistema escolar y que acompaña al niño hasta que cumple los dos años de edad; aunque en las zonas rurales que carecen de servicios educativos, este programa se extiende hasta que el niño cumple los seis años de edad (Elvir y Asensio, 2006). A pesar de que operaba en 66 comunidades en 2006, según los datos con los que se cuenta, no existen evaluaciones rigurosas (ni de otro tipo) de De la Mano Edúcame (Álvarez y Schiefelbein, 2007).

**Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade).** Pronade es un programa que apunta a descentralizar la gestión de las escuelas y a aumentar la participación de los padres en dicha gestión. Comenzó como un proyecto experimental en la década de 1990 y fue expandido luego de los Acuerdos de Paz en 1996 (Porta y Laguna, 2007). Si bien no se enfoca directamente en el desarrollo en la niñez temprana, se resume brevemente, debido a que ha influido en la oferta de oportunidades de educación preprimaria.

Casi todos los preescolares del Pronade se encuentran en zonas rurales y la mayoría de ellos han sido pioneros en esas comunidades. Entre 1995 y 2006, el número de escuelas preprimarias aumentó de 4.448 a 11.787. El 47% de las nuevas escuelas pertenecían al Pronade. Tendencias similares tuvieron lugar en el caso de las escuelas primarias, con el resultado de que las escuelas del Pronade concentraban alrededor del 17% de la matriculación total del país (Álvarez y Schiefelbein, 2007).

<sup>9</sup> El estudio no fue diseñado para evaluar el impacto del programa en cuanto a resultados en materia de nutrición.

<sup>10</sup> El calendario típico es de tres horas diarias, lo que totaliza 105 horas en comparación con 720 horas de educación impartidas en preescolares formales.

Dado el pequeño número de programas que han sido rigurosamente evaluados en Guatemala, particularmente de una manera que proporcione los efectos estimados de los programas que se requieren para utilizar en nuestras simulaciones, a continuación se presenta el caso de otros países para buscar evidencia que permita caracterizar mejor la variedad y el potencial de los programas de desarrollo en la niñez temprana.

### *9.3.2 Programas de DNT en otros países que podrían implementarse en Guatemala*

Esta sección examina en detalle un conjunto de programas de DNT en otros países que han sido evaluados de forma relativamente sistemática, a fin de proporcionar una perspectiva adicional acerca de los programas que podrían implementarse en el país. Mientras que aquí se describen en forma detallada las características de dichos programas, los impactos estimados que resultan de las evaluaciones de estos y otros programas se discutirán con mayor detalle en la sección 9.5.2.

Los programas difieren en una variedad de dimensiones. Aquellos programas “basados en centros”, por ejemplo, son comúnmente operados por personal contratado, en ámbitos no residenciales. Por otro lado, hay programas que apuntan a cambiar la forma en que los padres interactúan con sus hijos y en los que intervienen trabajadores sociales mediante visitas domiciliarias. Los programas también varían con respecto al grado en que se enfocan en la nutrición y a si están integrados a servicios sociales.

**Programa Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) de Bolivia.** Este programa proporcionaba servicios de guardería, así como servicios nutricionales y educativos a niños de entre 6 y 72 meses de edad que vivían en áreas pobres predominantemente urbanas.<sup>11</sup> Los objetivos de este programa consistían en mejorar la salud y el desarrollo temprano cognitivo/social mediante la provisión de una mejor nutrición, supervisión adecuada y entornos estimulantes. En el marco del PIDI, los niños asistían a tiempo completo a guarderías, que por lo general se situaban en los hogares de mujeres que vivían en las áreas de bajos ingresos y a quienes se dirigía el programa. Estas mujeres recibían capacitación en cuidado infantil, préstamos y donaciones (por montos de hasta US\$ 500) para que mejoraran las instalaciones en sus hogares. Cada “centro” PIDI contaba con un máximo de 15 niños y un empleado por cada cinco niños; se proporcionaba personal adicional en los casos en que la cantidad de infantes fuera significativa. El PIDI proveía alimentos para cubrir el 70% de las necesidades nutricionales diarias de los niños, así como programas de actividades educativas, y de seguimiento de la salud y la nutrición. Se estimó que el costo presupuestario del programa rondaba los US\$ 43 mensuales por beneficiario, aproximadamente el 20% del PIB per cápita. En términos de diseño del programa, el PIDI puede caracterizarse como un programa integrado de base comunitaria.

Behrman, Cheng y Todd (2004) evalúan el efecto del programa PIDI, basados en medidas múltiples de resultados relacionadas con la nutrición y la salud infantil (Puntaje Z correspondiente a la talla en relación con la edad y al peso en relación con la edad) y con el desarrollo de aptitudes cognitivas y psicosociales (puntaje de los niños en una gama de pruebas de habilidades motrices básicas y finas, de lenguaje, auditivas y psicosociales). Los resultados muestran que el programa aumentó de forma significativa el desarrollo cognitivo y psicosocial, especialmente en el caso de los niños que participaron durante al menos siete meses. El análisis de costo-beneficio, basado en sus cálculos y en evidencia de estudios de salarios para los países en desarrollo, sugiere que el programa PIDI mostró tasas de rentabilidad razonablemente altas.

---

<sup>11</sup> A pesar de tener conocimiento de que se han producido cambios, el programa PIDI descrito aquí es aquel que operaba a principios de la década de 1990, debido a que es la versión del programa que ha sido evaluada de forma más sistemática.

**Programa Hogares Comunitarios de Colombia.** En 1979, el Gobierno de Colombia introdujo el programa Hogares Comunitarios, dirigido a niños en edad preescolar (hasta seis años de edad) de familias pobres.<sup>12</sup> Los objetivos de este programa de base comunitaria incluían la mejora del estado nutricional de los niños pobres y la provisión de cuidados infantiles a fin de estimular la participación en la fuerza laboral de mujeres con hijos pequeños y, en consecuencia, fomentar la generación de ingresos. El programa se expandió rápidamente y, en la actualidad, constituye el mayor programa de bienestar social en Colombia, el cual cuenta con aproximadamente 80.000 Hogares Comunitarios y más de un millón de niños que asisten a uno de ellos. El costo presupuestario del programa ronda los US\$ 250 millones, lo que representa casi el 0,2% del PIB, financiado con un impuesto del 3% sobre los salarios.

Dicho programa consiste, principalmente, en guarderías comunitarias donde los niños pobres reciben alimentos y cuidado de una madre comunitaria elegida por la asociación de padres. La madre a cargo del cuidado debe contar con un grado básico de educación y, en la mayoría de los casos, una casa lo suficientemente grande. Además, debe estar certificada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que actúa como oficina regional del Ministerio de la Protección Social que supervisa el programa. Por lo general, la madre comunitaria cuida en su casa a los niños de los padres que pertenecen a la asociación (aunque en un número reducido de casos, los centros funcionan en instalaciones más grandes especialmente construidas para tal efecto). Cada familia aporta un pequeño arancel mensual (de alrededor de US\$ 4) que se utiliza para pagar un modesto salario a la madre comunitaria. Cada centro atiende a un máximo de 15 niños. La asociación de padres recibe fondos del gobierno para comprar los alimentos que se entregan semanalmente a la casa de la madre comunitaria. El menú varía según la región y lo establece un nutricionista de la oficina regional del Ministerio de la Protección Social. Además de los alimentos incluidos en el menú regional, los niños reciben una bebida nutricional llamada bienestarina. Los alimentos recibidos (incluida la bebida) les proporcionan el 70% de las calorías diarias aconsejables.

Attanasio y Vera-Hernández (2004) evaluaron los efectos de Hogares Comunitarios y concluyeron que el programa tiene un impacto importante en el estado nutricional de los niños menores y en el desempeño académico de niños mayores, así como en la oferta laboral femenina. En particular, sus estimaciones sugieren que un niño de 72 meses de edad que haya asistido a Hogares Comunitarios durante toda su vida sería, en promedio, 3,8 centímetros más alto que si no hubiera asistido, con efectos más sustanciales en el caso de niños de hogares más pobres. También concluyeron que en niños de entre 13 y 17 años, las probabilidades de que los niños varones que participaron en el programa asistieran a la escuela habían aumentado significativamente en 0,19; y en el caso de las niñas, en 0,28.

**Complementos alimentarios e intervención en materia de estimulación en Jamaica.** En 1986-89 en Kingston, Jamaica, Walker *et al.* (2005) realizaron una prueba de los efectos en el desarrollo que se derivaban de la provisión de complementos alimentarios o de la estimulación psicosocial, o de ambos, durante dos años en 129 niños con desnutrición crónica (talla baja para la edad), que tenían entre 9 y 24 meses de edad al inicio de dicha prueba. Esta intervención podría clasificarse como un programa con base en los padres, ya que apunta a cambiar la forma en que los padres interactúan con sus hijos. Los niños fueron asignados aleatoriamente a uno de cuatro grupos, a saber, grupo de control, complementación alimentaria, estimulación, o complementación alimentaria y estimulación; también se realizó un seguimiento a 32 niños que no sufrían de talla baja pero que cumplían con los requisitos de elegibilidad del grupo de control sobre la base de su edad, género y vecindario. Durante dos años, todos estos niños recibían visitas domiciliarias una vez por semana. La complementación alimentaria comprendía 1 kg de fórmula a

<sup>12</sup> La selección de estos niños se basó en una prueba de medias utilizada en Colombia (SISBEN).

base de leche por semana. La estimulación consistía en visitas domiciliarias semanales de una hora de duración por parte de trabajadores de la salud comunitarios, con el objetivo de mejorar la interacción entre madre e hijo mediante el juego. Ambas intervenciones beneficiaron significativamente el desarrollo y, en el caso de los niños que habían recibido ambos tratamientos, se alcanzó el nivel de desarrollo de los que no sufrían de desnutrición crónica.

A la edad de 7 y 11 años, los niños con desnutrición crónica, a quienes no se le había asignado intervención, presentaban niveles de inteligencia inferiores y mostraban un funcionamiento cognitivo más precario que los niños que no padecían de desnutrición crónica. Además, a los 11 años, el desempeño escolar de los primeros no era tan bueno. Los niños con desnutrición crónica que habían recibido estimulación experimentaron beneficios significativos a nivel de sus habilidades cognitivas. Los pequeños beneficios alcanzados como resultado de la complementación nutricional observados a la edad de siete años ya no estaban presentes a los 11 años.

Al cumplir 17 y 18 años, 103 de los 129 jóvenes con talla baja (y los del grupo control que no padecían de tal condición) fueron examinados nuevamente. No se encontraron efectos significativos de la complementación nutricional. Los autores notan que estos hallazgos pueden tener su origen en que la leche se compartió o se sustituyó por otro alimento, lo que redujo el aumento neto en el consumo y que una complementación más efectiva o de mayor duración podría haber beneficiado el conocimiento posterior. En comparación con la ausencia de intervención, la estimulación resultó en puntuaciones más altas del coeficiente intelectual y puntuaciones más altas en las subescalas verbales, en la prueba ilustrada de vocabulario Peabody, en las analogías verbales y en las pruebas de lectura. Los participantes no estimulados, que padecían desnutrición crónica, alcanzaron resultados significativamente peores en 11 de 12 pruebas cognitivas y educativas que el grupo que no sufría de tal condición. Los autores concluyen que la talla baja para la edad en la niñez temprana está asociada a déficits cognitivos y educativos en la etapa final de la adolescencia, que podrían reducirse de recibir los niños estimulación temprana y que tal intervención podría integrarse satisfactoriamente en programas que brindan servicios de salud para niños pequeños.

**Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México.** Progresá (ahora llamado Oportunidades) es un importante programa mexicano antipobreza que en la actualidad cubre a 30 millones de mexicanos pobres (cuya elegibilidad está determinada por un índice de pobreza) y que proporciona transferencias en efectivo condicionadas a que se realicen inversiones en capital humano, como la educación, la salud y la nutrición. Un componente de esta intervención es el complemento nutricional llamado “papilla” que se provee a niños de preescolar. El componente nutricional del programa también incluye la provisión de complementos alimentarios a embarazadas y mujeres lactantes, a niños de entre cuatro meses y dos años de edad, y a niños de entre dos y cinco años en el caso de detectarse indicios de desnutrición. Estos complementos también pueden recibirlos los niños cuyos hogares no estén disfrutando de los beneficios del programa Progresá/Oportunidades (incluidos los niños que residen en localidades del grupo de control) si se detectan indicios de desnutrición, lo que tiene el potencial de sesgar hacia abajo el impacto estimado de Progresá/Oportunidades. Las madres visitan la clínica al menos una vez por mes para recoger seis paquetes de complementos que le corresponden a cada niño por mes. Cada paquete contiene cinco dosis, suficiente para administrarle una dosis por día. Los complementos cubren el 20% de las calorías diarias necesarias y el 100% de las micronutrientes. Además, dichos complementos tienen características de presentación y sabor que resultaron en altos niveles de aceptación y consumo (Rosado, 1999; Rosado *et al.*, 2000). Sin embargo, la evaluación de aspectos operacionales de Progresá/Oportunidades indicó que el programa tenía serias dificultades para proveer dicho producto en

cantidades suficientes; tanto las instituciones de salud locales como el personal de campo de Progres/Oportunidades expresaron preocupación respecto de su disponibilidad física.

Behrman y Hoddinott (2005) examinan el impacto del complemento nutricional del programa en las zonas rurales. Comparaciones no ajustadas encuentran un impacto nulo o incluso negativo en la nutrición infantil. Sin embargo, los complementos nutricionales no llegaron a todos los niños que debían recibirlos. Ante la escasez de complementos, los proveedores de servicios de salud –aparentemente de forma discrecional– asignaron los complementos a los niños más desnutridos. Luego de controlar por los efectos del acceso al complemento nutricional, las estimaciones indicaron efectos positivos, significativos y sustanciales en niños de entre 12 y 36 meses de edad<sup>13</sup>, que implican un aumento de alrededor de un sexto respecto de la media de crecimiento anual para estos niños, así como una menor probabilidad de sufrir de desnutrición crónica. Los efectos son algo mayores en el caso de niños de comunidades más pobres pero cuyas madres saben leer y escribir eficazmente. Las consecuencias a largo plazo de estas mejoras no son triviales, su impacto a través de la talla de los adultos podría resultar en un aumento del 2,9% en los ingresos a lo largo de la vida.

La experiencia de Progres/Oportunidades con los complementos nutricionales infantiles constituye un buen ejemplo acerca de la importancia de realizar una evaluación cuidadosa, especialmente a la luz de nuevos conocimientos y opciones. Si bien se creía que el complemento original era la mejor opción, el proceso de evaluación llevó a una revisión de dicha opción debido a la baja absorción de hierro (Neufeld *et al.*, 2004a, 2004b citado en Levy, 2006). Se tienen previstas evaluaciones experimentales adicionales para el 2008 a fin de comparar y contrastar el uso de nutrisano/nutrivida en comparación con *sprinkles* (Neufeld, 2007).

### 9.4 Marco de ciclo de vida para calcular los efectos de programas DNT

A fin de ayudar a identificar los posibles beneficios que podrían obtenerse de mejores programas de desarrollo en la niñez temprana, así como la información necesaria para evaluar esos beneficios, se resume el modelo estilizado de los posibles efectos de programas de DNT en niños a lo largo de sus ciclos de vida, el cual se describe más detalladamente en Behrman *et al.* (2008). Parte de lo que resulta de interés con respecto al impacto de programas de DNT es si dichos programas aumentan los recursos que los niños tendrán como adultos. Por ejemplo, ¿los harán más productivos, más saludables o quizá menos susceptibles de tener una conducta riesgosa?

Cuando un niño se convierte en adulto, tendrá recursos a su disposición que dependerán principalmente de su capacidad de generar ingresos, de la de su cónyuge (si lo hubiera) y de la de otros miembros de la familia, así como de las reglas de distribución de recursos dentro del hogar, todo ello dentro de un contexto específico de mercado, familia, servicios públicos y red social. Estos recursos dependerán de un número de características individuales, incluidas las capacidades, como el funcionamiento intelectual y físico; los activos físicos y financieros; las preferencias en cuanto a cómo utilizar el tiempo o si se desea tener hijos; dotaciones; factores como las habilidades genéticas y salud innata, género, etnicidad y raza que podrían afectar la naturaleza de los ingresos del mercado laboral local y otras opciones de recursos; y de su poder de negociación dentro del hogar. Los recursos del individuo también dependerán de factores como la comunidad local, el mercado y otros factores contextuales, así como de situaciones imprevistas.

<sup>13</sup> Se utilizaron estimaciones de efectos fijos por niño que controlan por la heterogeneidad no observada, correlacionada con el acceso al complemento.

Los programas de desarrollo en la niñez temprana afectan los recursos del adulto, alterando la naturaleza de sus experiencias en las etapas iniciales de la vida y, por tanto, las inversiones en etapas previas del ciclo de la vida, y afectando, de esta manera, los eventuales activos humanos y físicos del adulto. Estos cambios alteran, además, las opciones disponibles en su adultez en cuanto a inversiones en sus propios hijos.

A fin de proporcionar una ilustración más detallada, se presenta el ejemplo del funcionamiento intelectual del adulto con diferentes tipos de capacidades. Se consideran tres etapas del ciclo de vida:

Primera etapa del ciclo de vida: preescolar (desde la concepción hasta los cinco o seis años). Durante esta etapa, los niños podrían estar directamente expuestos a programas de DNT que podrían tener efectos importantes en el corto plazo.

Segunda etapa del ciclo de vida: edad escolar (generalmente de 7 a 15 años en Guatemala, aunque una minoría continúa en la escuela hasta edades más avanzadas). Durante esta etapa, los niños ya no están expuestos en forma directa a los programas de DNT, pero podrían existir impactos persistentes a mediano plazo, resultantes de la exposición previa durante la etapa preescolar.

Tercera etapa del ciclo de vida: adultez. Durante esta etapa, los individuos ya no están expuestos en forma directa a los programas de DNT (aunque sí lo estén sus hijos), pero podrían existir impactos persistentes a largo plazo como consecuencia de la exposición previa durante la etapa preescolar, incluidos los efectos provenientes de la segunda etapa del ciclo de vida, en particular, relacionados con la educación.

Esto da como resultado un marco donde el funcionamiento intelectual del adulto está determinado por una función de producción que cuenta con los siguientes factores de producción: todas las experiencias previas correspondientes a las etapas de los tres ciclos de vida, características genéticas e inobservables y el azar.

Lo ideal sería que uno utilizara buenas estimaciones del impacto de los factores de producción en cada etapa a fin de identificar los caminos a través de los que actúan los programas de desarrollo en la niñez temprana. El camino comenzaría con programas experimentados por los individuos durante la etapa del ciclo de vida preescolar y los seguiría a lo largo de la etapa escolar hasta llegar a los recursos de que disponen como adultos, para así medir el impacto de intervenciones de DNT en dichos individuos.<sup>14</sup>

Sin embargo, calcular estos impactos no es sencillo desde el punto de vista empírico. En primer lugar, existen dificultades para identificar el efecto causal de las intervenciones tempranas en DNT en las capacidades del adulto. Probablemente, resulte difícil debido a que tales inversiones se realizan en presencia de factores no observables (como la dotación de aptitudes y de salud) en etapas previas del ciclo de vida que podrían sesgar los impactos medidos. En segundo lugar, los datos correspondientes al ciclo de vida completo del individuo (desde la concepción hasta la adultez) generalmente, no están disponibles, de manera que las tres etapas puedan calcularse de la misma base de datos. Se aborda el primer desafío mediante metodologías econométricas adecuadas que tienen en cuenta el papel de los factores no observables. El segundo desafío se aborda combinando cálculos provenientes de datos disponibles para Guatemala con los de otros estudios relevantes.

---

<sup>14</sup> Existen cálculos de la función de producción y de la función de salarios para Guatemala (véase la sección 9.5.1, más adelante).

## 9.5 Revisión de la literatura sobre los efectos del DNT en los resultados alcanzados durante el ciclo de vida

En esta sección, se resumen las estimaciones del efecto de programas de desarrollo en la niñez temprana (DNT) provenientes de diferentes países en desarrollo, inclusive Guatemala. Estos resultados proporcionan una perspectiva acerca de la importancia del DNT así como datos para las simulaciones del impacto de programas hipotéticos de mejora de DNT en Guatemala, que se desarrollan en la sección 9.6. Se comienza con evidencia proveniente de Guatemala, principalmente, sobre los vínculos directos entre programas de DNT y sus resultados, tales como la nutrición y los logros escolares; pero también se describen algunas relaciones de la función de producción de las aptitudes cognitivas y los salarios de los adultos. Luego, se analizan los impactos de programas de DNT en otros países en desarrollo.

### 9.5.1 Evidencia proveniente de Guatemala sobre los efectos del DNT durante el ciclo de vida

Parte de la evidencia más abundante disponible sobre los efectos a más largo plazo de algunas de las dimensiones del DNT, en particular, con respecto a la nutrición, proviene de un estudio de más de 35 años de duración sobre el impacto de una intervención nutricional experimental en cuatro aldeas guatemaltecas entre 1969-77. En primer lugar, se describe la intervención y datos relacionados, y luego se resume las estimaciones sobre los efectos a más largo plazo.<sup>15</sup>

#### 9.5.1.1 Intervención nutricional del INCAP y seguimiento de datos

A principios y mediados de la década de 1960, la deficiencia de proteínas se consideraba como el problema nutricional más importante al que se enfrentaban los pobres de los países en desarrollo y había un interés considerable en la posibilidad de que esta deficiencia afectara la habilidad de los niños para aprender. El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), con sede en Guatemala, se convirtió en el centro de una serie de estudios preliminares en esta materia en la segunda mitad de la década de 1960. Dichos estudios proporcionaron datos para el desarrollo de un ensayo de complementación nutricional a mayor escala que comenzó en 1969.

Los datos utilizados en los estudios que se resumen en la Sección 9.5.1.2 se basan en el mencionado ensayo de mayor escala y fueron tomados de individuos que tenían entre cero y siete años durante 1969-77 en cuatro aldeas en Guatemala occidental. Tres aldeas –San Juan, Conacaste y Santo Domingo– están situadas en áreas montañosas con suelos de baja fertilidad, mientras que el potencial agrícola de Espíritu Santo –ubicado en el valle de un río– es un tanto más alto. Las cuatro aldeas están localizadas relativamente cerca de la Carretera Atlántica, que conecta la Ciudad de Guatemala con la costa caribeña del país, a distancias que van desde 36 km a 102 km de la Ciudad de Guatemala. De enero de 1969 a febrero de 1977, el INCAP implementó un ensayo de complementación nutricional en estas cuatro aldeas y recopiló datos sobre crecimiento y desarrollo infantil. La recolección de datos se centró en todos los niños de las aldeas de hasta siete años así como en las mujeres embarazadas y lactantes. Dos aldeas, Conacaste y San Juan, fueron designadas en forma aleatoria para recibir una bebida energética de altas proteínas, *Atole*, como complemento nutritivo. A las otras aldeas se les ofreció *Fresco*, una bebida fresca, transparente y con sabor a fruta. Los complementos nutricionales (es decir, *Atole* o *Fresco*) se distribuían diariamente en centros destinados a tal efecto, en forma voluntaria, a todos los miembros de la comunidad en tiempos que

<sup>15</sup> Detalles adicionales pueden encontrarse en Behrman *et al.* (2008), Maluccio *et al.* (2007) y Martorell *et al.* (2005).

resultaban convenientes a madres e hijos pero que no interferían con los horarios comunes de las comidas.<sup>16</sup> Los niños de las aldeas que recibían *Atole* consumían en promedio más calorías y más micronutrientes que aquellos de las aldeas que recibían *Fresco*.

Equipos de investigación multidisciplinarios llevaron a cabo varias rondas de seguimiento de recopilación de datos sobre participantes del período 1969-77 así como también sobre sus hijos. La primera, conducida en 1987-88, se centró en los mismos individuos nacidos entre 1962 y 1977 que habían participado en la recopilación de datos longitudinales del INCAP y que, en 1988, tenían entre 11 y 26 años de edad. Fue posible incluir a aquellos que permanecieron en las aldeas originales y a los que migraron a la Ciudad de Guatemala y a la capital provincial del área de estudio. Esta recopilación de datos se centró en el impacto de las mejoras nutricionales en el período crítico de gestación y los primeros tres años de formación de capital humano subsiguiente, medido en relación con el tamaño del cuerpo, la capacidad de trabajo, la maduración, el funcionamiento intelectual y los logros escolares, así como la ocupación y formación familiar (Martorell, Habicht y Rivera, 1995).

Entre 1991 y 1996, los investigadores emprendieron un seguimiento de los nacimientos (los descendientes de los miembros de la muestra original) en las aldeas originales (los emigrantes no fueron estudiados). En 1996, se expandió el rango de datos recopilados con el fin de incluir el seguimiento de los embarazos y llevar a cabo una recopilación de datos longitudinales sobre los hijos. Entre 1996 y 1999, en lo que se llama el Estudio sobre los Efectos Generacionales, se recopiló información sobre todos los niños nacidos y sobre los que habían nacido con anterioridad al lanzamiento de este estudio y que eran menores de tres años en 1996. Todos estos niños recibieron seguimiento hasta que cumplieron los tres años o hasta que el estudio llegó a su fin, lo que haya ocurrido primero. Los datos recolectados incluían peso y talla al nacer, peso y talla a intervalos periódicos, morbilidad y conductas saludables, lactancia, consumo de alimentos suplementarios, la capacidad funcional y el funcionamiento intelectual de las madres así como la interacción entre madre e hijo (Ramakrishnan *et al.*, 1999).<sup>17</sup> Finalmente, un equipo multidisciplinario de investigadores, incluidos dos de los autores de este capítulo, emprendió la recolección de datos de seguimiento entre 2002 y 2004 de todos los participantes del período de recolección de datos de 1969-77.

#### 9.5.1.2 Cálculos de los efectos directos e indirectos de la nutrición en la infancia temprana a partir de datos del INCAP

El Cuadro 9.6 resume las estimaciones de los efectos directos de la intervención nutricional infantil en los resultados del ciclo de vida adulto. Se trata de estimaciones del impacto causal de haber sido expuesto al mejor complemento nutricional (*Atole*) en lugar de al otro (*Fresco*) durante los críticos primeros 24-36 meses de vida. Maluccio *et al.* (2007) informan sobre efectos significativos y sustanciales de exposición a la intervención con *Atole* (en comparación con *Fresco*) durante el período que va desde el nacimiento hasta los 36 meses sobre una serie de resultados relacionados con la educación. Entre las mujeres, los años de escolaridad aumentaron en más de un grado completo. Los puntajes de pruebas de comprensión de lectura y aptitudes cognitivas no verbales aumentaron en aproximadamente un cuarto de una desviación estándar en cada caso, tanto en hombres como en mujeres. Entre los hombres (que tienen más posibilidades de entrar al mercado de trabajo formal, con una participación superior al 95%), la exposición durante los primeros 24 meses de vida conllevó a aumentos sustanciales, aunque no estadísticamente significativos en cuanto al

---

<sup>16</sup> Durante todo el período de recolección de datos, se implementó un programa de atención médica primaria gratuita. En todas las aldeas se ofrecieron servicios periódicos de salud preventiva, como campañas de inmunización y de desparasitación.

<sup>17</sup> Entre 1991 y 1999, 698 hijos de 392 mujeres del estudio original fueron medidos al nacer. De 1996 a 1999, 570 hijos de 363 mujeres recibieron seguimiento rutinario con el objetivo de realizarles medidas antropométricas hasta los tres años de edad.



ingreso anual total (de casi US\$ 900, en comparación con el promedio de aproximadamente US\$ 3.500), y a aumentos importantes en salarios ganados por hora de US\$ 0,67, alrededor de un tercio del salario promedio.

**Cuadro 9.6**

**Impacto (en negrilla) y Valores t (en cursiva) de la exposición a los complementos alimenticios *Atole versus Fresco***

(en menores de entre 0-36 meses sobre años de educación, comprensión lectora, habilidades cognitivas no verbales, ingresos, salario por hora y horas trabajadas: adultos entre 25 y 42 años)

<b>Variable dependiente</b>	<b>Impacto</b>
Años de educación de las mujeres	<b>1.168</b> <i>2.13</i>
Comprensión lectora de hombres y mujeres (SDs)	<b>6.191</b> <i>2.52</i>
Habilidades no verbales de hombres y mujeres (SDs)	<b>1.460</b> <i>2.01</i>
Ingreso de los hombres	<b>\$870</b> <i>1.59</i>
Salario por hora de los hombres	<b>\$0.665</b> <i>2.61</i>
Horas de trabajo de los hombres	<b>-222</b> <i>-1.25</i>

\* Las estimaciones tienen controles por edad, sexo (si está combinado), la comunidad de la niñez, la edad y educación de la madre, los recursos de los padres, las condiciones de enseñanza cuando el niño tenía entre 7 y 12 años. Ver Maluccio *et al.* (2007) para más detalle en los resultados de educación y rendimiento, y Hoddinott *et al.* (2008) para los resultados del mercado de trabajo.

Fuente: Estudio INCAP, Guatemala.

9.5.1.3 Nuevas estimaciones relevantes a partir de datos del INCAP

*Nuevas estimaciones del impacto directo de las aptitudes cognitivas y de la talla alcanzadas en el período preescolar sobre los años de escolaridad y sobre resultados seleccionados en adultos.* El Cuadro 9.7 resume las nuevas estimaciones del impacto sobre los resultados en la segunda y tercera etapas del ciclo de vida llevadas a cabo para esta publicación, utilizando los métodos de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y de Variables Instrumentales (VI).<sup>18</sup> Dados los sesgos que pueden estar presentes en el caso de las estimaciones con MCO, la discusión de los resultados se basará en las regresiones con VI.<sup>19</sup> El cuadro explora los efectos de las aptitudes cognitivas y la talla alcanzadas en el período preescolar en los años de escolaridad y, en el caso de los adultos (de entre 25 y 42 años), en las aptitudes de comprensión de lectura, las aptitudes no verbales, la talla, el índice de masa corporal, el logaritmo del ingreso laboral total, el logaritmo del ingreso laboral por hora trabajada y el logaritmo del total de horas trabajadas. En otras palabras, las regresiones calculan si la mejora en las aptitudes cognitivas y/o el estado nutricional a edades tempranas tienen impactos en etapas posteriores del ciclo de vida. Cada estimación controla además por características familiares (la escolaridad y los activos de los padres), la comunidad en la que vivía el

<sup>18</sup> Las estimaciones con VI tienen en cuenta el hecho de que las propias variables explicativas, en este caso las aptitudes cognitivas o la talla alcanzada en el período preescolar, pueden no ser exógenas, sino estar determinadas por el comportamiento de los individuos.

<sup>19</sup> Behrman *et al.* (2008), por ejemplo, demuestran que las estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios subestiman sustancialmente el efecto de las aptitudes cognitivas del período preescolar.

individuo durante su infancia y el sexo del individuo. El cuadro presenta el tamaño del efecto estimado en términos de desviaciones estándar de las variables dependientes en relación con un cambio de una desviación estándar en las aptitudes cognitivas o en la talla alcanzadas en el período preescolar.<sup>20</sup> Por ejemplo, el dato en el Cuadro 9.7 correspondiente al impacto de las aptitudes cognitivas en el período preescolar en las aptitudes de comprensión de lectura de adultos de 0,54 significa que se estima que dichas aptitudes de comprensión de lectura aumentarán en 0,54 de una desviación estándar en respuesta a un aumento de una desviación estándar en las aptitudes cognitivas durante el período preescolar. La magnitud del efecto se muestra solamente en los casos en que era estadísticamente significativo.

**Cuadro 9.7**  
**Tamaño del efecto para asociaciones estimadas en efectos causales de las habilidades cognitivas de la niñez temprana y de la talla sobre algunos resultados del ciclo de vida**  
 (los valores t son presentados en cursiva)\*

	MCO		VI	
	Habilidades cognitivas preescolares	Talla preescolar	Habilidades cognitivas preescolares	Talla preescolar
Años de educación	0,09 <i>3,13</i>	0,16 <i>5,85</i>	0,39 <i>1,73</i>	
Comprensión lectora de los adultos	0,13 <i>4,63</i>	0,16 <i>5,80</i>	0,54 <i>2,94</i>	
Habilidades no verbales de los adultos	0,14 <i>5,81</i>	0,15 <i>5,79</i>	0,72 <i>2,62</i>	0,39 <i>2,03</i>
Estatura (talla) de los adultos		0,42 <i>19,04</i>		
Índice de Masa Corporal (IMC) de los adultos		0,08 <i>2,83</i>	-0,47 <i>-1,64</i>	-0,37 <i>-1,69</i>
Ingreso total del trabajo de los adultos (ln)	0,05 <i>2,08</i>	0,06 <i>2,11</i>	0,06 <i>2,58</i>	
Salario por hora de los adultos (ln)	0,07 <i>2,30</i>	0,08 <i>2,58</i>		
Horas totales de trabajo (ln)			0,22 <i>5,81</i>	

\* Los coeficientes estimados de las habilidades cognitivas y de la talla (de niñez temprana) que no son significativamente distintos de cero son restringidos a cero. Todas las estimaciones también controlan por los activos de los padres, la educación de los padres, el sexo del niño y la inversión social de la comunidad en la niñez.

Fuente: Estudio INCAP, Guatemala.

El tamaño del efecto en los logros escolares, las aptitudes de comprensión de lectura de adultos y aptitudes no verbales ronda entre 0,39 y 0,72. La magnitud del impacto de la talla en el período preescolar sobre las aptitudes no verbales del adulto es positiva y estadísticamente significativa pero menor que el impacto sobre esta variable de las aptitudes cognitivas durante el período preescolar. El coeficiente correspondiente al impacto de las aptitudes cognitivas durante el período preescolar sobre el índice de masa corporal del

<sup>20</sup> Las dos variables de capital humano preescolar están significativamente correlacionadas (0,13) y, por lo tanto, existe un problema potencial para identificar la contribución independiente de cada una de ellas, particularmente, en el caso de las estimaciones con variables instrumentales (VI). Sin embargo, debido a que algunos estudios solo consideran el impacto de los programas de DNT en la talla en el período preescolar y como nuestras estimaciones con VI sugieren que las aptitudes cognitivas preescolares son relativamente más importantes para predecir la mayoría de los resultados subsiguientes que investigamos, interesa saber que un cambio en la desviación estándar de uno en la talla en el período preescolar predice una desviación estándar de 0,128 en las aptitudes cognitivas del período preescolar (t =4,90).

adulto es negativo y marginalmente significativo, lo que sugiere que un desarrollo cognitivo mayor redundaría en una propensión menor al sobrepeso o a la obesidad.<sup>21</sup>

*Nuevas estimaciones del impacto indirecto sobre los salarios de los adultos.* El Cuadro 9.8 presenta las nuevas estimaciones de la función de producción en relación con el salario, llevadas a cabo para esta publicación. Se exploran los impactos de los años de escolaridad y las aptitudes de comprensión de lectura, como posibles canales mediante los cuales las aptitudes cognitivas y la talla, correspondientes al período preescolar, podrían afectar el ingreso laboral total, el ingreso laboral por hora trabajada y el total de horas trabajadas de los adultos.<sup>22</sup> La magnitud del efecto presentada en el Cuadro 9.8 supera ligeramente 0,30 en el caso del logaritmo del ingreso laboral y de las tasas salariales para los años de escolaridad y supera ligeramente 0,40 en el caso de las calificaciones de comprensión de lectura. En combinación con los resultados presentados en el Cuadro 9.7, estos resultados implican que la magnitud del impacto indirecto de las aptitudes cognitivas del período preescolar sobre el logaritmo del ingreso laboral, a través del canal de los años de escolaridad, ronda 0,13 ( $=0,39*0,325$ ), mientras que su impacto a través de las aptitudes de comprensión de lectura en adultos ronda los 0,23 ( $=0,54*0,432$ ). De esta manera, estos cálculos sugieren que, a través de su impacto sobre los años de escolaridad o la comprensión de lectura en adultos, los programas de DNT que aumentan sustancialmente las aptitudes cognitivas del período preescolar probablemente tengan impactos considerables en el ingreso y las tasas salariales de los adultos.

**Cuadro 9.8**  
**Efectos (en negrilla), tasas de retornos y valores t/z (en cursiva) por ingreso, salario por hora y horas trabajadas como función de años de educación y habilidades de comprensión lectora: adultos guatemaltecos entre 25 y 42 años**

Variable dependiente	Años de educación		Comprensión de lectura	
	MCO	VI	MCO	VI
Ln ingreso	<b>0.254</b>	<b>0.325</b>	<b>0.215</b>	<b>0.432</b>
	0.112	0.143	0.015	0.029
	<i>9.56</i>	<i>4.85</i>	<i>8.16</i>	<i>5.02</i>
Ln salario por hora	<b>0.337</b>	<b>0.327</b>	<b>0.273</b>	<b>0.419</b>
	0.086	0.084	0.011	0.017
	<i>11.7</i>	<i>5.05</i>	<i>9.54</i>	<i>5.19</i>
Ln horas trabajadas	<b>0.081</b>	<b>0.231</b>	<b>0.073</b>	<b>0.301</b>
	0.027	0.077	0.004	0.016
	<i>2.85</i>	<i>3.41</i>	<i>2.61</i>	<i>3.7</i>

\* Todas las estimaciones también controlan por una cuadrática de la edad, la comunidad en la que pasó la infancia y el sexo. Para las estimaciones de VI, la primera fase de identificación de los instrumentos fueron: si hubo exposición al suplemento *Atole* cuando el niño tenía entre 0-36 meses de edad, el control por estar en la cohorte, si la madre había fallecido antes de los 2 años de edad de su hijo, nivel de escolarización de los padres, índice de activos de los padres, ratio de alumnos por profesor en las escuelas de la comunidad a la edad de 10 años, y - cuando el niño tenía dos años- si había un médico en la comunidad, si existía servicio de agua en la comunidad, y si la escuela primaria tenía una estructura permanente. El diagnóstico de las estadísticas, en general, es bastante satisfactorio, aunque la prueba de sobreidentificación en los ingresos y el nivel de escolaridad es significativo en el nivel 0,09. Debido a que hay un número de hermanos en los datos, se controlaron por *clusters* por cada madre, lo que tiende a reducir la significancia.

Fuente: Datos longitudinales del Estudio INCAP.

<sup>21</sup> Más de la mitad de la muestra de adultos presenta sobrepeso y el 17% es obesa, de manera tal que para la mayor parte de la muestra, un índice de masa corporal más bajo podría representar una mejora en términos de salud.

<sup>22</sup> Las variables de ingresos y horas trabajadas entran en las regresiones en logaritmos. Cuando la talla o las aptitudes no verbales del adulto se agregan a la especificación y se tratan como determinadas por el comportamiento, sus coeficientes estimados no resultan significativos.

*Impacto indirecto en el capital humano infantil de la próxima generación.* Behrman *et al.* (2007b) presentan estimaciones del impacto del capital humano materno, tanto intelectual como biológico, sobre el capital humano infantil. El Cuadro 9.9 resume sus resultados. Estas estimaciones sugieren que el capital humano materno tiene impactos significativos en los seis indicadores del capital humano infantil intelectual y del biológico. Estos cálculos muestran, en primer lugar, que las aptitudes cognitivas maternas tienden a predecir mejor el capital humano biológico de los niños; y, en segundo lugar, el capital biológico materno es significativo y tiene mayores efectos que el capital intelectual materno en el caso de la mitad de los resultados infantiles considerados. Así, el capital humano materno intelectual y el biológico constituyen canales mediante los cuales las experiencias de mujeres en el período preescolar tienen efectos intergeneracionales importantes.

**Cuadro 9.9**  
**Estimaciones del impacto del capital humano de las madres sobre el capital humano de los niños<sup>1</sup>**

	Capital humano intelectual de las madres (educación o habilidades cognitivas)				Capital humano biológico de las madres (talla)				
	Coef	t	Tamaño del efecto	Indicador	Coef	t	Tamaño del efecto		
<b>G3 Capital humano intelectual</b>									
Años de educación <sup>2</sup>	0.152	2.30	**	0.17	Educación	0.151	2.61	***	0.32
<b>G3 Capital humano biológico</b>									
<b>Antropometría al nacimiento</b>									
Peso al nacimiento (kg)	0.004	2.35	**	0.22	Hab. Cog.	0.027	2.64	***	0.31
Talla al nacimiento (cm)	0.018	1.92	*	0.19	Hab. Cog.				
<b>Antropometría a los 36 meses, puntaje z</b>									
Talla para la edad (LAZ)	0.031	0.79		0.08	Educación	0.088	3.21	***	0.46
Peso para la edad (WAZ)	0.012	2.68	***	0.27	Hab. Cog.				
Peso para la talla (WLZ)	0.007	1.98	**	0.20	Hab. Cog.				

1/ Para más detalles sobre las estimaciones ver Behrman *et al.* (2007b). Los "tamaños del efecto" son el cambio en el número de desviaciones estándares en el resultado dependiente de capital humano del niño estimado para ocurrir con un cambio de una desviación estándar en el capital humano maternal.

2/ Diferencia entre grados completos de educación y de la media del cohorte de edad (positivo si los grados concluidos > de la media del cohorte).  
\*\*\* p= 0.01, \*\* p=0.05, \* p=0.10.

Fuente: Estimaciones propias.

*Impacto indirecto sobre las aptitudes cognitivas de los adultos.* Behrman *et al.* (2007a) presentan estimaciones de la función de producción para dos tipos de aptitudes cognitivas en los adultos (entre 25 y 42 años de edad), a saber, aptitudes de comprensión de lectura y aptitudes no verbales (pruebas de Raven), como función de experiencias de comportamiento en la edad preescolar, escolar, y postescolar, y de dotaciones no observables. Las experiencias nutricionales, de enfermedad y de estimulación del período preescolar están representadas empíricamente a través de una variable que indica si el niño presentaba talla baja para la edad a los 72 meses de vida, justo antes de la edad normal para el ingreso a la escuela; las experiencias de la edad escolar están representadas por los años de escolaridad; y las experiencias de la edad postescolar están representadas por los años de trabajo calificado y por la edad, que a su vez refleja aprendizaje u obsolescencia.

El Cuadro 9.10 presenta las estimaciones para las aptitudes cognitivas de comprensión de lectura en adultos (Panel A) y las aptitudes cognitivas no verbales (Panel B) para los cálculos del impacto de las experiencias

en el período preescolar (E1) y las del período de edad escolar (E2). El resultado básico es que las experiencias del período preescolar son determinantes significativos de las aptitudes cognitivas del adulto. Los cálculos suponen que si un niño que sufre de desnutrición crónica a los 72 meses de vida no tuviera dicha condición, se aumentaría la comprensión de lectura en adultos en 0,50 de una desviación estándar y se aumentarían las aptitudes no verbales del adulto en 0,70 de una desviación estándar. Estos efectos son sustanciales. Los logros escolares también tienen un efecto significativo en la comprensión de lectura (aunque no lo tienen en las aptitudes cognitivas no verbales). En el caso de la comprensión de textos, la comparación de los coeficientes correspondientes a las experiencias preescolar y escolar sugiere que, para compensar las pérdidas asociadas a haber sufrido desnutrición crónica a los 72 meses, se requerirían 4,2 grados adicionales de escolaridad.

**Cuadro 9.10**  
**Efecto de los insumos recibidos durante la niñez temprana y la edad escolar en la función de producción de habilidades cognitivas de los adultos guatemaltecos\***

Experiencia durante el ciclo de vida		MCO	VI
<b>A. Resultados de comprensión lectora de los adultos (media 36.1, D.E. 22.3)</b>			
E1 (preescolar)	No. de baja talla para 7 años	<b>2.821</b>	<b>10.792</b>
		<i>3.27</i>	<i>2.12</i>
E2 (edad escolar)	Años de educación	<b>4.899</b>	<b>2.545</b>
		<i>33.8</i>	<i>4.00</i>
<b>B. Resultados de pruebas no verbales de adultos (resultados de Raven) (media 17.7, D.E. 6.1)</b>			
E1 (preescolar)	No. de baja talla para 7 años	<b>0.771</b>	<b>4.419</b>
		<i>2.61</i>	<i>2.47</i>
E2 (edad escolar)	Años de educación	<b>0.858</b>	<b>0.257</b>
		<i>17.63</i>	<i>0.96</i>

\* Los estimados están en negrilla si son estadísticamente distintos de cero. Las estadísticas de T están en cursiva. Para más detalles ver Behrman *et al.* (2007a).

### 9.5.2 Evidencia adicional de efectos a más largo plazo de DNT de otros países en desarrollo

*Desarrollo cognitivo preescolar y resultados durante el ciclo de vida.* El tercero de los documentos de *The Lancet*, mencionados en la introducción, examina 19 evaluaciones de intervenciones en DNT desde 1990 que cumplen con seis criterios: “(a) ensayo controlado aleatorio o grupo de comparación igualado; (b) intervención anterior a los seis años; (c) evaluación de efectividad o evaluaciones de programa (no ensayos de eficacia); (d) seguimiento del desarrollo del niño; (e) enfoque en niños desfavorecidos; y (f) país en desarrollo” (Engle *et al.*, 2007, pág. 232). El Cuadro 9.11 resume los resultados de estas intervenciones en 11 casos diferentes.<sup>23</sup> Estas estimaciones están relacionadas con resultados durante la etapa del ciclo de vida preescolar (estudios 2-4, 7-8, 10-11) y con los de la edad escolar (estudios 1, 5, 9) que se discuten en la sección 9.4. Sin embargo, no intentan controlar por la determinación endógena de los indicadores de desarrollo cognitivo de la primera etapa preescolar. Por lo tanto, proporcionan evidencia de las asociaciones, a lo largo del ciclo de vida, del desarrollo cognitivo preescolar con otros resultados

<sup>23</sup> El hecho de que este examen halló que había habido tan pocas intervenciones de DNT evaluadas sistemáticamente en la totalidad de los países en desarrollo durante una década y media, y de que muchos de estos casos se basaron en un número reducido de comunidades (solo una de las evaluaciones de la intervención de DNT incluida en este cuadro se basa en una muestra nacional y más de un tercio se basan en menos de 10 comunidades), enfatiza el punto de que probablemente haya altas tasas de retorno, en términos de conocimiento y de aprendizaje, para la formulación de políticas, asociadas a ampliar el rango de programas de DNT de diferentes tipos y en diferentes países evaluados en forma sistemática.

**Cuadro 9.11**  
**Resumen de 11 evaluaciones sistemáticas disponibles de programas de niñez temprana en países en desarrollo desde 1990 en los que se incluyen efectos causales**

País	Intervención	Edad del niño	Tipo de resultado	Efecto cognitivo	Tamaño de muestra	Escala**
<b>I. Principalmente programas basados en centros</b>						
1 Argentina	Incremento de centros educativos preescolares	3-5 años	Pruebas de matemáticas y español	0.23	>125,000	3
2 Bangladesh	Preescolar por ONG, alimentación	4.5-6.5 años	(1) Desarrollo cognitivo de WPPSI-III (2) Lectura (3) Escala de observación de juegos	0.20-0.23 1.4 0.19-0.72	208	1
3 Cabo Verde	Preescolar formal	3-6 años	Desarrollo cognitivo (prueba básica de Boehm simplificada) para niños de 5 años	0.29; 0.48*	803	3
5 Guinea	Comunidad informal basada en centros de aprendizaje para menores	2-6 años	Desarrollo cognitivo (prueba básica de Boehm simplificada) para niños de 5 años	0.33; 0.66*	877	2
8 Vietnam	Centros y hogares (educación, padres, nutrición)	0-3 años para nutrición 4-5 para nutrición	Matrices de Raven para niños de 6.5 a 8.5 años	0.25	313	1
<b>II. Programas sobre la enseñanza de padres y su entrenamiento para mejores interacciones entre padres y niños</b>						
9 Bangladesh	Grupos de padres que se reunían semanalmente durante un año.	2-3 años	(1) Conocimiento materno (2) Escala y subescalas de hogares (3) Vocabulario receptivo (4) Peso y talla (5) Cinco comportamientos de prevención en salud (6) Madre-niño y la imagen del rompecabezas de tarea	(1) .31 conocimiento materno (2) .34 en la casa	329	2
12 Jamaica	Visita a los hogares de cuidadores itinerantes (salud, nutrición, crianza de los hijos, generación de ingreso)	3-36 meses	Escalas de desarrollo mental de Griffiths	0.5*	163	1
13 Jamaica	Visita a los hogares de auxiliares de salud (crianza de los hijos)	9-30 meses	(1) Escalas de desarrollo mental de Griffiths (2) Las madres, los conocimientos y las prácticas de crianza	0.8*	130	1

**Cuadro 9.11 (continuación)**  
**Resumen de 11 evaluaciones sistemáticas disponibles de programas de niñez temprana en países en desarrollo desde 1990 en los que se incluyen efectos causales**

País	Intervención	Edad del niño	Tipo de resultado	Efecto cognitivo	Tamaño de muestra	Escala**
<b>II. Programas sobre la enseñanza de padres y su entrenamiento para mejores interacciones entre padres y niños (continuación)</b>						
14 Turquía	3 (Centros) x 2 (entrenamiento para madres) diseño; Centros = educacional, custodia, o no; entrenamiento de la madre = MT, NMT	3-5 años	(1) Educación (2) Logros escolares (3) Prueba de vocabulario de WISC-R	(2) 0.45	217 familias	1
<b>III. Programas Comprensivos para la niñez temprana</b>						
15 Bolivia	Guarderías en los hogares monitoreo en alimentación saludable y nutrición, educación	6-72 meses	Motricidad, lenguaje y habilidades auditivas, y habilidades psicosociales	0.4-1.5	1,198	2
18 Filipinas	Hogares (programas de cuidados de la familia, visitas a hogares)	0-4 años	Lista de ECD de motricidad, el lenguaje receptivo y expresivo, habilidades socio-emocionales, cognitivas, y habilidades de autoayuda	0.5~1.8	6,693	2

\*Controlando por SES; \*\* Escala=1 cobertura < 10 comunidades; 2 cobertura > 10 comunidades o distritos, pero no nacional; 3 cobertura.

Fuentes: 1 Berlinski, Galliani y Gertler (2006); 2 Aboud (2006); 3 Jaramillo y Tietjen (2002); 4 Jaramillo y Tietjen (2002); 5 Watanabe *et al.* (2005); 6 Aboud (2006); 7 Powell *et al.* (2004); 8 Powell (2004); 9 Kagitcibasi, Sunar y Bekman (2001); 10 Behrman, Cheng y Todd (2004); 11 Armeccin *et al.* (2006) y Ghuman *et al.* (2006b).

Fuente: Cuadro basado en información proveniente de Engle *et al.* (2007, Tablas 2 y 3).

subsiguientes, pero no permiten identificar efectos causales. Sin embargo, proporcionan evidencia adicional, más allá de la suministrada en la sección 9.5.1, específica de Guatemala, de que aquello que sucede en la niñez temprana está asociado en forma significativa a los resultados en la etapa preescolar y en la etapa escolar. Estas estimaciones sugieren que algunas de las intervenciones podrían generar mejoras en el desarrollo en la niñez temprana. Proporcionan, a su vez, una perspectiva de la magnitud de los cambios en el capital humano del período preescolar asociadas a los programas de DNT, cuyos efectos se simulan en la sección 9.6.

*Desnutrición materna e infantil y resultados durante el ciclo de vida.* A principios de 2008 se publicó una nueva serie de *The Lancet* sobre las implicaciones de la desnutrición materna e infantil en los resultados durante el ciclo de vida. El documento realizado por Victora *et al.* (2008) examina las asociaciones entre la subalimentación materna e infantil, y los factores de riesgo en la salud adulta.<sup>24</sup> De su examen de estudios previos y de nuevo análisis de datos de cinco estudios de cohorte de larga data de Brasil, Guatemala, India, Filipinas y Sudáfrica, informan que los índices de subalimentación materna e infantil (talla materna, peso al nacer, restricción de crecimiento intrauterino, y peso, talla e índice de masa corporal a los dos años,

<sup>24</sup> Consideraron 14 resultados de adultos: talla, escolaridad lograda y desempeño educacional; ingresos y activos; peso al nacer de los descendientes; índice de masa corporal, composición corporal y obesidad; lípidos en la sangre; resistencia a la insulina y diabetes tipo 2; presión arterial; enfermedad cardiovascular; función pulmonar; función inmune; tipos de cáncer; masa ósea, riesgo de fractura y osteoporosis; y enfermedad mental. Consideraron variables de exposición medidas durante el embarazo (talla y peso maternos antes del embarazo, aumento de peso, estado de micronutrientes y dieta), al nacimiento (peso, talla, índice ponderal y restricción al crecimiento intrauterino) y a los dos años de edad (talla baja para la edad, peso bajo para la talla, y peso inferior al normal).

utilizando los nuevos estándares de crecimiento de la OMS) están relacionados con los resultados en la adultez (talla, escolaridad, ingresos o activos, peso de los hijos al nacer, índice de masa corporal, concentraciones de glucosa y presión arterial).

## **9.6 Simulaciones de beneficios potenciales para niños de hogares de bajos ingresos en Guatemala a partir de la atención de déficit en la niñez temprana mediante diferentes intervenciones**

En esta sección se resumen los resultados de los ejercicios de simulación a fin de estimar los beneficios potenciales para niños guatemaltecos que viven en hogares de bajos ingresos a partir de la atención de déficits en la niñez temprana mediante una variedad de intervenciones.<sup>25</sup> En otras palabras, se analiza cómo ciertos resultados cambiarían en la medida en que se modifiquen las condiciones relacionadas al desarrollo en la niñez temprana (DNT), en particular, la talla y la nutrición de niños menores. Estos beneficios se logran potencialmente a lo largo del ciclo de vida de los niños, incluidas la morbilidad y la mortalidad en edades preescolares (primera etapa del ciclo de vida), entrada a la escuela primaria a una edad más temprana, logros escolares superiores, mayor aprendizaje mientras se está en el ciclo escolar (segunda etapa del ciclo de vida), mayor productividad en años postescolares, menor morbilidad a medida que se envejece e incluso beneficios intergeneracionales para sus hijos (tercera etapa del ciclo de vida). Los ejercicios de simulación están basados principalmente en datos y evidencia de Guatemala, tal como está resumido en la sección 9.5.

*Simulaciones del efecto de programas de DNT de aptitudes cognitivas y talla mejoradas sobre los resultados durante el ciclo de vida y sobre la generación siguiente.* Aquí se utilizan las estimaciones de los Cuadros 9.7, 9.8, y 9.9 a fin de simular los efectos de programas de mejora en el DNT sobre la finalización de la escolaridad y las aptitudes de comprensión de lectura, aptitudes no verbales, índice de masa corporal y resultados del mercado laboral de adultos así como en los resultados escolares y antropométricos durante las primeras etapas de la vida de la generación siguiente. El Cuadro 9.12 resume estas simulaciones en el caso de programas de DNT con los efectos indicados sobre las aptitudes cognitivas y talla preescolares proporcionadas en la parte superior de cada columna. Se incluyen efectos de una desviación estándar de 0,25 a 1,0 en el caso de aptitudes cognitivas del período preescolar y de 0,25 a 0,75 en el caso de talla alcanzada durante el mismo período. Se proporcionan más detalles del primer caso debido a su mayor importancia en los cálculos que se resumen en la sección 9.5. Se selecciona la gama para coincidir parcialmente con la gama de los efectos estimados (0,20-1,80) resumidos en el Cuadro 9.11. Bajo el estimado puntual de cada efecto medio se encuentra el efecto implícito si el efecto estimado es de una desviación estándar por debajo del efecto estimado medio o de una desviación estándar por encima del efecto estimado medio para ese resultado.

Estos cálculos sugieren que incluso los programas de DNT que tienen efectos moderados en las aptitudes cognitivas y la talla preescolares posiblemente tengan efectos sustanciales en los resultados obtenidos durante el ciclo de vida, así como algún impacto en la generación siguiente. Por ejemplo, si un programa de DNT tiene un efecto de 0,25 desviaciones estándar tanto para aptitudes cognitivas preescolares como para talla preescolar, la primera columna del Cuadro 9.12 indica que, en promedio, los años de escolaridad aumentan en 0,3 grados; las aptitudes de comprensión de lectura en adultos aumentan en 0,14 desviaciones estándar; las aptitudes no verbales del adulto aumentan en 0,19 desviaciones estándar; el índice de masa corporal del adulto se reduce en 0,9 puntos (lo cual haría que el miembro promedio de la muestra pase de la categoría de sobrepeso a la normal); las tasas salariales del adulto aumentan en 2,9%; el total de horas

---

<sup>25</sup> Otros miembros de la familia podrían también beneficiarse. Las madres, por ejemplo, podrían tener una mayor participación en la fuerza laboral si sus hijos estuvieran matriculados en programas de DNT que proporcionan cuidado infantil.



trabajadas aumenta en 1,0 hora por semana; y el ingreso laboral total aumenta en 4,9%. Si un programa de DNT tiene una magnitud de efecto de una desviación estándar para aptitudes cognitivas preescolares y de 0,25 para talla preescolar, la séptima columna en el Cuadro 9.12 indica que, en promedio, los años de escolaridad aumentan en 1,4 grados; las aptitudes de comprensión de lectura aumentan en 0,54 desviaciones estándar; las aptitudes no verbales del adulto aumentan en 0,73 desviaciones estándar; el índice de masa corporal se reduce en 2,4 puntos (que si fuera experimentado por todos los que tienen sobrepeso, el porcentaje en esta categoría disminuiría de 52% a 33%); las tasas salariales del adulto aumentan en 11,5%, el total de horas trabajadas aumenta en 3,9 horas por semana; y el ingreso laboral total aumenta en 19,6%. Además, en ambos ejemplos existen impactos menores pero significativos en la generación siguiente debido a los mayores años de escolaridad y a la mejora de las aptitudes de comprensión de lectura de las niñas que una vez adultas se convertirán en madres. En el último caso, por ejemplo, se simula que el impacto sería de un aumento de 0,5 g del peso al nacer<sup>26</sup>, un aumento de 0,2 cm en la talla al nacer, un aumento de alrededor de 0,1 en la antropometría a los 36 meses y un aumento de 0,2 grados en años de escolaridad.<sup>27</sup>

**Cuadro 9.12**  
**Efectos simulados de varios cambios en las habilidades cognitivas preescolares y la talla preescolar**  
**inducidos por programas DNT sobre algunas realizaciones del ciclo de vida\***  
 (Implicaciones de una desviación estándar abajo y encima las estimaciones en *itálica*)

Impacto de programa DNT sobre habilidades cognitivas preescolares (en D.E.)	0.25	0.25	0.50	0.50	0.75	0.75	1.00	1.00
Impacto de programa DNT sobre la Talla Preescolar (en D.E.)	0.25	0.75	0.25	0.75	0.25	0.75	0.25	0.75
<b>Años de educación</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>
	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.4</i>	<i>0.4</i>	<i>0.6</i>	<i>0.6</i>
	<i>0.5</i>	<i>0.5</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>	<i>1.6</i>	<i>1.6</i>	<i>2.2</i>	<i>2.2</i>
<b>Comprensión lectora de los adultos (DE)</b>	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.27</b>	<b>0.27</b>	<b>0.41</b>	<b>0.41</b>	<b>0.54</b>	<b>0.54</b>
	<i>0.09</i>	<i>0.09</i>	<i>0.18</i>	<i>0.18</i>	<i>0.27</i>	<i>0.27</i>	<i>0.36</i>	<i>0.36</i>
	<i>0.18</i>	<i>0.18</i>	<i>0.36</i>	<i>0.36</i>	<i>0.54</i>	<i>0.54</i>	<i>0.72</i>	<i>0.72</i>
<b>Habilidades no verbales de los adultos (DE)</b>	<b>0.19</b>	<b>0.21</b>	<b>0.37</b>	<b>0.39</b>	<b>0.55</b>	<b>0.57</b>	<b>0.73</b>	<b>0.75</b>
	<i>0.12</i>	<i>0.13</i>	<i>0.23</i>	<i>0.24</i>	<i>0.34</i>	<i>0.35</i>	<i>0.45</i>	<i>0.46</i>
	<i>0.26</i>	<i>0.29</i>	<i>0.51</i>	<i>0.54</i>	<i>0.76</i>	<i>0.79</i>	<i>1.01</i>	<i>1.04</i>
<b>Índice de Masa Corporal de los adultos (IMC puntos)</b>	<b>-0.9</b>	<b>-1.7</b>	<b>-1.4</b>	<b>-2.2</b>	<b>-1.9</b>	<b>-2.7</b>	<b>-2.4</b>	<b>-3.2</b>
	<i>-0.4</i>	<i>-0.7</i>	<i>-0.6</i>	<i>-0.9</i>	<i>-0.8</i>	<i>-1.1</i>	<i>-1.0</i>	<i>-1.3</i>
	<i>-1.5</i>	<i>-2.7</i>	<i>-2.3</i>	<i>-3.5</i>	<i>-3.1</i>	<i>-4.4</i>	<i>-3.9</i>	<i>-5.2</i>
<b>Ingreso total del trabajo de los adultos (% cambio)</b>	<b>4.9%</b>	<b>4.9%</b>	<b>9.8%</b>	<b>9.8%</b>	<b>14.7%</b>	<b>14.7%</b>	<b>19.6%</b>	<b>19.6%</b>
	<i>1.6%</i>	<i>1.6%</i>	<i>3.3%</i>	<i>3.3%</i>	<i>4.9%</i>	<i>4.9%</i>	<i>6.5%</i>	<i>6.5%</i>
	<i>9.3%</i>	<i>9.3%</i>	<i>18.6%</i>	<i>18.6%</i>	<i>27.9%</i>	<i>27.9%</i>	<i>37.2%</i>	<i>37.2%</i>
<b>Salario por hora de los adultos (% cambio)</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.9%</b>	<b>5.7%</b>	<b>5.7%</b>	<b>8.6%</b>	<b>8.6%</b>	<b>11.5%</b>	<b>11.5%</b>
	<i>1.0%</i>	<i>1.0%</i>	<i>1.9%</i>	<i>1.9%</i>	<i>2.9%</i>	<i>2.9%</i>	<i>3.9%</i>	<i>3.9%</i>
	<i>5.4%</i>	<i>5.4%</i>	<i>10.9%</i>	<i>10.9%</i>	<i>16.3%</i>	<i>16.3%</i>	<i>21.7%</i>	<i>21.7%</i>
<b>Horas totales de trabajo (ln)</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>3.9</b>	<b>3.9</b>
	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.6</i>	<i>0.6</i>	<i>0.9</i>	<i>0.9</i>	<i>1.2</i>	<i>1.2</i>
	<i>2.0</i>	<i>2.0</i>	<i>4.0</i>	<i>4.0</i>	<i>6.0</i>	<i>6.0</i>	<i>8.0</i>	<i>8.0</i>

\* Las simulaciones para las primeras cuatro variables dependen de los estimados del Cuadro 9.7 (nótese que existe una sobreidentificación para el estimado del IMC). Los estimados para las tres últimas variables (del mercado de trabajo) dependen también de los estimados de escolaridad en el Cuadro 9.8 (los cuales conducen a estimados más conservadores con menos precisión que en el caso de la comprensión lectora de las estimaciones del cuadro que se utilizó).

Fuente: Resultados basados en las estimaciones del estudio INCAP en Cuadros 9.7 y 9.8

<sup>26</sup> Alderman y Behrman (2006) proporcionan cálculos de los efectos durante el ciclo de vida de mover a un niño de la categoría de bajo peso al nacer (menos de 2,5 kg) a la categoría que está por encima de ese límite.

<sup>27</sup> La efectividad de cualquier programa de DNT, incluido cualquier complemento nutritivo, determina si la magnitud del efecto relevante para la antropométrica y las aptitudes cognitivas preescolares es relativamente pequeña o sustancial para un costo dado. Por ejemplo, si el cambio en los complementos nutritivos descrito con anterioridad en el programa mexicano (sección 9.3.2) resultara en una complementación más efectiva, equivaldría a aumentar la magnitud del efecto del programa de DNT moviendo las columnas más hacia la derecha en el Cuadro 9.6.1.

La segunda simulación considerada más arriba (la séptima columna del Cuadro 9.12, con un programa de DNT que supuestamente tiene un efecto de una desviación estándar en las aptitudes cognitivas preescolares y de 0,25 en la talla preescolar) indica que el efecto en el ingreso laboral total es de 19,6% y en las tasas salariales por hora, de 11,5%. Sin embargo, existen razones por las cuales estos aparentes efectos sustanciales solo proporcionaron parte de la información necesaria para comparar estos beneficios estimados con los costos del programa de desarrollo en la niñez temprana.

A fin de realizar una comparación entre los costos de intervención y los beneficios es necesario realizar supuestos sobre la tasa de descuento y sobre la esperanza de vida. El Cuadro 9.13 resume las conclusiones, para tres tasas de descuento diferentes y supuestos de esperanza de vida consistentes con los datos de la OMS para Guatemala.<sup>28</sup> Las implicaciones de un aumento de 19,6% en el ingreso laboral total de la columna 7 del Cuadro 9.12, con una tasa de descuento de 5%, representan una ganancia al nacer de un valor presente descontado (VPD) de 165% del ingreso laboral anual promedio. Aunque los VPD simulados son sensibles a las tasas de descuento y a la incertidumbre en los años en que se recibe el beneficio, parecen ser de una magnitud suficiente para justificar un financiamiento considerable de programas de DNT, a menos que la magnitud del efecto de tales inversiones sea bastante pequeña o que las tasas de descuento sean considerablemente altas.

Behrman *et al.* (2008) también comparan la inversión en DNT con los efectos de aumentar la escolaridad o los activos de los padres. ¿Qué es lo que sugieren estos cálculos? En primer lugar, sugieren que el aumento de los años de escolaridad de la madre tiene efectos positivos importantes en los años de escolaridad del niño y en la mayoría de los resultados que este alcanzará cuando sea adulto, los cuales se resumen en el Cuadro 9.14. Los activos de los padres tienen impacto en un rango más reducido de resultados, mientras

**Cuadro 9.13**  
**Aumento del VPD para aumentos simulados con efecto tamaño de las**  
**habilidades cognitivas preescolares de 1 y de la talla preescolar de .25**  
 (como % del salario medio por hora y del ingreso laboral total con tasas de descuentos diferentes)

Tasa de descuento	Tasa de salarios por hora			Ingreso laboral total		
3%	116%	176%	236%	100%	300%	556%
5%	64%	97%	130%	55%	165%	304%
10%	18%	28%	37%	16%	48%	88%

\*Basado en la información en Cuadro 9.12 y otros cuadros en el documento original.

que los años de escolaridad del padre tienen impacto positivo sobre un rango de resultados aun menor. Por ejemplo, el aumento de los años de escolaridad de la madre en un grado está asociado con un aumento de 0,4 grados en los años de escolaridad del niño. Sin embargo, estos resultados positivos no indican que tales intervenciones sean superiores a los programas de DNT para estos propósitos (aunque debería reconocerse que podrían ayudar a obtener otros objetivos deseables). Por el contrario, la magnitud de sus efectos tiende a ser menor que la correspondiente a programas de DNT (ver, por ejemplo, el Cuadro 9.11), los costos probablemente sean mayores y los retrasos en los efectos son mucho mayores porque hay un período de alrededor de una década y media entre el momento de la decisión marginal de escolaridad para mujeres y su

<sup>28</sup> Behrman *et al.* (2008) exploran la sensibilidad de estos beneficios en más detalle, así como la sensibilidad de los cálculos a diferentes hipótesis acerca de la esperanza de vida.

edad promedio al momento del parto. Con una tasa de descuento de 5%, esto reduce el valor presente descontado de cualquier impacto en la mitad, aproximadamente.

*Resumen de las simulaciones.* Si bien existe un número de calificaciones necesarias, debido a las limitaciones en los datos y cálculos en los que se basa esta sección, en un número de aspectos importantes, las estimaciones son probablemente tan buenas o mejores que otras disponibles en la literatura. Esto se debe a los abundantes datos longitudinales del ensayo nutricional del INCAP que incluyó medidas antropométricas y de aptitudes cognitivas preescolares, realizó un seguimiento de niños por más de 35 años (hasta que fueron adultos) e incorporó información que sirvió para ocuparse de la determinación del comportamiento de capital humano preescolar así como capital humano en etapas posteriores de la vida, en presencia de dotaciones no observables como habilidades y motivaciones.

**Cuadro 9.14**  
**Asociaciones estimadas entre las características del niño y la escolaridad de la madre, la escolaridad del padre, y los activos del hogar**

(utilizando la cohorte nutricional del INCAP: efecto tamaño [en negrilla], estimado [abajo] y valor-T [en cursiva])

Características del niño	Escolaridad de madre	Escolaridad de padre	Activos del hogar
Años de educación	<b>0.19</b> 0.39 <i>7.26</i>	<b>0.19</b> 0.31 <i>6.61</i>	<b>0.23</b> 0.88 <i>7.50</i>
Comprensión lectora de los adultos	<b>0.17</b> 2.31 <i>7.09</i>	<b>0.15</b> 1.64 <i>6.16</i>	<b>0.18</b> 4.48 <i>6.12</i>
Habilidades no verbales de los adultos	<b>0.17</b> 0.64 <i>5.29</i>	<b>0.09</b> 0.27 <i>2.64</i>	<b>0.09</b> 0.64 <i>2.46</i>
Talla de los adultos	<b>0.13</b> 0.66 <i>3.74</i>	<b>-0.03</b> -0.10 <i>-0.81</i>	<b>0.10</b> 0.96 <i>2.87</i>
Índice de Masa Corporal (IMC) de los adultos	<b>0.00</b> -0.01 <i>-0.08</i>	<b>-0.04</b> -0.08 <i>-1.15</i>	<b>-0.04</b> -0.21 <i>-1.34</i>
Ingreso total del trabajo de los adultos (ln)	<b>0.11</b> 0.10 <i>3.47</i>	<b>0.05</b> 0.03 <i>1.39</i>	<b>0.10</b> 0.17 <i>3.08</i>
Salario por hora de los adultos (ln)	<b>0.08</b> 0.04 <i>2.85</i>	<b>0.05</b> 0.02 <i>1.34</i>	<b>0.07</b> 0.07 <i>2.19</i>
Horas totales de trabajo	<b>0.10</b> 82.32 <i>3.53</i>	<b>0.03</b> 17.10 <i>0.87</i>	<b>0.01</b> 16.89 <i>0.34</i>

\*Estimado por los autores.

Los cálculos suponen que para la magnitud del efecto de programas de DNT en aptitudes cognitivas preescolares –como la encontrada en los mejores estudios en la literatura según se resume en la edición especial de 2007 de *The Lancet*–, los efectos son bastante considerables en los años de escolaridad y las aptitudes de los adultos, la antropométrica y los resultados del mercado laboral así como en la

antropométrica infantil y los logros escolares infantiles de la generación siguiente. Más aún, el valor presente descontado de los efectos del mercado laboral, en sí mismo, sería posiblemente bastante mayor que los costos de los recursos de los programas de DNT para tasas de descuento como las que se usan generalmente para evaluar programas sociales. Los efectos, en términos de desarrollo infantil, en relación con los costos, probablemente, sean mayores que los costos de inversión en escolaridad femenina, un tipo de intervención que ha sido ampliamente recomendada en la literatura. Por lo tanto, parecería que los programas de DNT, tal como se resumen en el Cuadro 9.11, deberían recibir alta prioridad en Guatemala. No obstante ello, existe suficiente incertidumbre acerca del diseño y de la formulación de tales programas, lo cual hace esencial que un componente integral del programa sea la recopilación y el análisis de información longitudinal a fin de hacerle un seguimiento y una evaluación rigurosa en el tiempo.

### **9.7 Consideraciones de política y recomendaciones para los próximos pasos**

Es innegable que Guatemala ha logrado importantes mejoras en algunas dimensiones del desarrollo en la niñez temprana durante la última década. Por ejemplo, ha aumentado la matrícula preescolar. Al mismo tiempo, ha mejorado la asistencia a la escuela de niños en edades tempranas. No obstante, los niños guatemaltecos padecen los niveles más altos de desnutrición crónica de la Región, se han estancado las mejoras en el estado nutricional de los menores de cinco años, sigue representando un desafío el que los niños entren al sistema escolar a la edad adecuada, y los niños todavía abandonan la escuela a edades relativamente tempranas (hay una caída notoria de la tasa de asistencia por edad hacia los 11 años). Como resultado, Guatemala sigue ubicándose por debajo de la mayoría de los otros países de la Región en una importante fracción de los indicadores del éxito escolar. Estos indicadores muestran los peores resultados para el caso de niños indígenas, de zonas rurales y de hogares pertenecientes al quintil más bajo de la distribución de ingreso. Si bien un alto porcentaje de niños está recibiendo alimentos o complementos nutricionales a través de programas escolares o gubernamentales, la mayor parte de los beneficiarios son niños entre 7 y 12 años de edad, una etapa ya tardía para lograr los impactos más significativos en una mejor salud crónica y en el desarrollo cognitivo de largo plazo.

Una serie sobre el tema de desarrollo de la infancia, publicada recientemente en *The Lancet*, concluyó que “los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil deberían considerar la expansión de programas de alta calidad y costo-efectivos de DNT”.<sup>29</sup> Existen considerables beneficios potenciales de una expansión de las intervenciones en DNT en los países en desarrollo. Guatemala parecería ser un país donde sería especialmente importante considerar tales programas y donde se esperaría que los beneficios de los mismos sean sustanciales, dados los indicadores de pobre desempeño presentados anteriormente.

En este sentido, en Guatemala hay tres áreas de política que incluyen programas que inciden directamente en el DNT, a saber, salud, educación y protección social. El gasto en estas áreas ha sido relativamente bajo en Guatemala, tanto en términos de PIB como con respecto a la brecha de pobreza del país, a pesar de los incrementos recientes. Como se mencionó anteriormente, la complementación alimentaria que recibe más de la mitad de niños en edad escolar llega después de la edad crítica en la que se necesita apoyo nutricional. En lo que concierne a protección social, la Evaluación de la Pobreza en Guatemala del Banco Mundial para el año 2000 concluyó que Guatemala no posee una red efectiva para tal fin. Más recientemente, se han puesto en marcha un número de iniciativas dirigidas a mejorar la coordinación y la efectividad de diferentes programas existentes. Muchas de ellas incluyen componentes enfocados en el DNT. Este análisis de diferentes programas en Guatemala incluye algunos programas prometedores que potencialmente se pueden

---

<sup>29</sup> Engel *et al.* (2007), pag. 229.

expandir y fortalecer. Sin embargo, solo unos pocos de ellos han sido sometidos a rigurosas evaluaciones, por lo tanto, no es posible determinar con certeza su efectividad.

Con el propósito de identificar los posibles beneficios de mejores programas de DNT así como la información necesaria para evaluar dichos beneficios, se planteó un modelo estilizado de los posibles efectos de programas de DNT en niños a lo largo de las diferentes etapas de su vida, incluyendo la edad preescolar y la escolar, así como la adultez, y la posibilidad de traspasar efectos a la generación siguiente. El marco del ciclo de vida permite una estimación más detallada de los diferentes beneficios posibles. Por lo tanto, en este capítulo se examinaron los efectos de una mayor inversión en DNT en Guatemala, dentro de este marco del ciclo de vida.

En este contexto, parte de la evidencia disponible más valiosa sobre los efectos en el largo plazo de algunas dimensiones del DNT proviene de Guatemala. En concreto, se derivan de un estudio de más de 35 años de duración sobre el impacto de una intervención experimental en materia de nutrición en cuatro aldeas guatemaltecas en el período comprendido entre 1969 y 1977. En el análisis realizado en este capítulo, sobre los efectos a largo plazo de la nutrición infantil y de las aptitudes cognitivas, se utilizan las estimaciones derivadas de ese estudio y nuevas estimaciones llevadas a cabo para este capítulo.

Con este material, se simulan los beneficios potenciales para los niños que provienen de hogares de bajos ingresos de una variedad de intervenciones que atienden los déficits de DNT. Estos beneficios potenciales –tales como la entrada a la escuela primaria a una edad más temprana, mayores años de escolaridad, mayor nivel de aprendizaje mientras se esté en el ciclo escolar, mayor productividad en los años posteriores a la escolaridad, menor morbilidad a medida que se envejece e, incluso, beneficios intergeneracionales que pasan a sus hijos– se adquieren a lo largo de la vida. Entre los aspectos importantes de la simulación de tales beneficios radica el hecho de que la mayoría de los beneficios derivados dependen de que se sobreviva hasta la adultez, de que las ganancias de los que sobreviven tienen lugar a lo largo de un número potencialmente elevado de años, y de que la evolución en el tiempo de los beneficios requiere que se utilicen técnicas de valor presente descontado (VPD) a fin de evaluar la conveniencia de las inversiones necesarias para obtener dichos beneficios. La técnica de VPD requiere del uso de tasas de descuento que cuando varían pueden cambiar sustancialmente los beneficios esperados. A pesar de las diferentes salvedades señaladas acerca del modelo en el capítulo, las presentes simulaciones muestran beneficios potenciales significativos derivados de mejoras en la atención del DNT en Guatemala. En parte, esto se debe a los puntos de partida bajos de los diversos indicadores. Es probable que solo el VPD de los efectos del mercado de trabajo privado sea considerablemente mayor que los costos de los recursos de los programas de DNT, utilizando tasas de descuento como las tradicionalmente empleadas en la evaluación de programas sociales.<sup>30</sup> Además, los efectos en términos del desarrollo en la niñez en relación con los costos, probablemente sean, en cualquier caso, mayores que los derivados de invertir en la educación de niñas, una estrategia ampliamente recomendada en la literatura relacionada con el tema. Por lo tanto, parecería que tales programas de DNT deberían priorizarse en Guatemala.

Estas simulaciones han evaluado intervenciones hipotéticas en la niñez temprana sobre la base de información disponible en estudios de alta calidad. Si bien existe una preeminencia de evidencia respecto a los beneficios de largo plazo de programas de DNT en una mejora en el estado nutricional y el desempeño

---

<sup>30</sup> Asimismo, podría haber otros beneficios privados adicionales, como en el plano de la salud, en formas que no afectan la productividad (y que, por lo tanto, no están incluidos en los resultados del mercado laboral) y beneficios sociales más allá de los privados si, por ejemplo, una mayor educación tiene externalidades positivas mediante canales como una mejora en la participación política o el control de enfermedades contagiosas.

cognitivo en niños de hasta seis años, desafortunadamente no existe un consenso sobre el diseño óptimo de los mismos. En este sentido, vale la pena considerar algunas de las ventajas y desventajas generales de las diferentes formas de encarar el desarrollo en la niñez temprana en lo que respecta al alcance de la intervención; a pesar de que los programas centralizados han mostrado resultados positivos en evaluaciones rigurosas de programas de prueba, los efectos se ven generalmente atenuados cuando se aumenta la escala de los programas.<sup>31</sup> Los programas centralizados pueden cubrir potencialmente a un gran número de niños, pero el dotar de personal esos centros con empleados calificados representa, a menudo, un desafío sustancial, con quizá implicaciones de economía política. Por ejemplo, ¿se dotará el centro con maestros sindicalizados, instructores certificados o voluntarios? De igual manera, los medios óptimos para proporcionar complementos nutricionales son también objeto de debate. Existe una literatura creciente que ha examinado problemas en la distribución de alimentos, incluidos los que surgen como resultado de los proveedores que buscan rentas (Levy, 2006). Al otro extremo del espectro de enfoques, las intervenciones destinadas a los padres que se basan en el hogar, como el programa de visitas domiciliarias en Jamaica, han sido objeto de un menor número de estudios rigurosos. Aunque cambiar el comportamiento de los padres podría tener un impacto potencial mayor en la familia, por la posibilidad de que los cambios afecten a otros miembros, algunos expertos se muestran escépticos acerca de la posibilidad de que adultos con bajos niveles educativos puedan mejorar de manera relevante sus aptitudes como padres. Los costos de transacción asociados a las visitas domiciliarias por parte de los trabajadores sociales podrían hacer que este modelo sea también demasiado costoso en áreas remotas. Programas sociales integrados como los de transferencias condicionadas de dinero han probado ser efectivas en mejorar el estado nutricional de niños menores. Si bien estos programas se han enfocado tradicionalmente en los resultados educativos de niños en edad escolar, también podrían jugar un papel importante en el mejoramiento de las aptitudes cognitivas de niños menores de seis años.

Dado este nivel de incertidumbre en el diseño y desarrollo de estos programas, es esencial que un componente integral en su diseño sea el de recoger y analizar información longitudinal a fin de poder hacer un seguimiento y evaluación de sus costos y beneficios a lo largo del tiempo. Los efectos intermedios de un programa para la niñez temprana podrían medirse en el corto plazo, es decir, en menos de cinco años.<sup>32</sup> La oportunidad de mejorar las condiciones de vida y la productividad va a depender de la implementación de programas estratégicos que aborden necesidades nutricionales y cognitivas de los niños desde su más temprana edad, y los coloquen en el camino del éxito a largo plazo.

### **Referencias bibliográficas**

- About F. E. 2006. "Evaluation of an early childhood preschool programme in rural Bangladesh". *Early Childhood Res Quarterly* 21 (1): 46-60.
- Alderman, H. y Behrman, J. R. 2006. "Reducing the Incidence of Low Birth Weight in Low-Income Countries has Substantial Economic Benefits". *World Bank Research Observer* 21(1): 25-48. Washington DC: Banco Mundial.
- Álvarez, H. y Schiefelbein, E. 2007. "Informe integrado del sector educación: primer borrador final". Ministerio de Educación, Guatemala.

---

<sup>31</sup> Un ejemplo importante de una intervención preescolar exitosa a gran escala es la experiencia de Argentina en la construcción y dotación de preescolares (Berlinski, Galiani y Gertler, 2007).

<sup>32</sup> Por ejemplo, el desempeño de los niños en la escuela primaria, incluida la edad de entrada a primer grado, las tasas de repitencia y el rendimiento en evaluaciones podría medirse en un estudio de panel corto.

- Anderson, M. E. 2001. "Guatemala: The education sector". Guatemala Poverty Assessment Program Technical paper No. 2. Washington DC: Banco Mundial.
- Armezin, G., Behrman, J. R., Duazo, P., Ghuman, S., Gultiano, S., King, E. M. y Lee, N. 2006. "Early Childhood Development through Integrated Programs: Evidence from the Philippines". World Bank Policy Research Working Paper 3922. Washington DC: Banco Mundial.
- Attanasio, O. y Vera-Hernández, M. 2004. "Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia" London: University College London.
- Banco Mundial. 2003. Poverty in Guatemala. Report No. 24221-GU. Washington DC: Banco Mundial.
- Behrman, J. R., Cheng, Y. y Todd, P. 2004. "Evaluating Preschool Programs when Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach". *Review of Economics and Statistics* 86:1 (February 2004), 108-132.
- Behrman, J. R., Duryea, S. y Maluccio, J. 2008. "Addressing Early Childhood Deficits in Guatemala". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Documento mimeografiado.
- Behrman, J. R. y Hoddinott J. 2005. "Program Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican *Progresá* Impact on Child Nutrition". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67:4, 547-569.
- Behrman, J. R., Hoddinott, J., Maluccio, J. A., Soler-Hampejsek, E., Behrman, E. L., Martorell, R., Ramírez, M. y Stein, A. D. 2007. "What Determines Adult Skills? Impacts of Preschool, School-Years and Post-School Experiences in Guatemala". Philadelphia, PA: University of Pennsylvania. Documento mimeografiado.
- Behrman, J. R. y Martorell, R. 2006. "Notes on Longitudinal Analysis of Preschool Cognitive Skills and Completed Schooling and Labor Income in Guatemala". Philadelphia: University of Pennsylvania. Documento mimeografiado.
- Behrman, J. R., Murphy, A., Quisumbing, A., Ramakrishna, U. y Young, K. 2007. "Are Returns to Mothers' Human Capital Realized in the Next Generation? The Impact of Mothers' Intellectual Human Capital and Long-Run Nutritional Status on Child Human Capital in Guatemala". Atlanta: Emory University, Philadelphia: University of Pennsylvania, Washington: International Food Policy Research Institute. Documento mimeografiado.
- Behrman, J. R. y Rosenzweig, M. R. 2002. "Does Increasing Women's Schooling Raise the Schooling of the Next Generation?" *American Economic Review* 92:1(Marzo), 323-334.
- \_\_\_\_\_ 2004. "Returns to Birthweight". *Review of Economics and Statistics* 86:2 (May), 586-601.
- \_\_\_\_\_ 2005. "Does Increasing Women's Schooling Raise the Schooling of the Next Generation? – Reply". *American Economic Review* 95:5 (December), 1745-1751.
- Behrman, J. R. y Skoufias, E. 2004. "Correlates and Determinants of Child Anthropometrics in Latin America: Background and Overview of the Symposium". *Economics and Human Biology* 2:3 (December), 335-351.

- Berlinski, S., Galiani, S. y Gertler, P. 2006. "The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance". Londres: University College London and Institute for Fiscal Studies, Buenos Aires: Universidad de San Andrés y Washington DC: Banco Mundial.
- DHS Statcompiler, Demographic and Health Surveys. Página web: [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com). Consultada el 20 de enero de 2008.
- De Onis, M., Frongillo, E. y Blossner, M. 2000. Is Malnutrition Declining? An Analysis of Changes in Levels of Child Malnutrition since 1980. *Bulletin of the World Health Organization*, 78: 10, pp. 1222-33.
- Duryea, S. y Pagés, C. 2003. "Human Capital Policies: What they Can and Can not do for Productivity and Poverty-Reduction in Latin America". In: Ana Margheritis, ed. *Latin American Democracies in the New Global Economy*. North South Center Press.
- Elvir, A. P. y Asensio, C. L. 2006. "Early childhood care and education in Central America: Challenges and prospects". Documento de trabajo presentado para EFA Global Monitoring Report 2007.
- Engle, P. L., Black, M. M., Behrman, J. R., Cabral de Mello, M., Gertler, P. J., Kapiriri, L., Martorell, R., Young, M. E. y The International Child Development Steering Committee. 2007. "Strategies to Avoid the Loss of Potential among 240 Million Children in the Developing World". *Lancet* 369. 229-242.
- Fazio, M. V. 2007. "Economic opportunities for Indigenous Peoples in Guatemala in Economic opportunities for Indigenous Peoples in Latin America". Conference Edition. IBRD/WB, Washington DC.
- Ghuman, S., Behrman, J. R., Gultiano, S. y King, E. M. 2006. "Children's Nutrition, School Quality, and Primary School Enrollment in the Philippines," Nueva York, NY: Population Council. Documento en proceso.
- Glewwe, P. y Jacoby, H. 1995. "An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrollment and Childhood Malnutrition in a Low Income Country" *Review of Economics and Statistics* 77(1): 156-169.
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., Strupp, B. y The International Child Development Steering Group. 2007. "Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries". *Lancet* 369, 60-70.
- Habicht, J. P. y Martorell, R. 1992. "Objectives, research design, and implementation of the INCAP longitudinal study". *Food and Nutrition Bulletin*, 14(3): 176-90.
- Hoddinott, J., Maluccio, J. A., Behrman, J. R., Flores, R. y Martorell, R. 2008. "Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults". *Lancet*. 371 (February 2, 2008): 411-416.
- Holzmann, R. y Jorgenson, S. 2000. "Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection and beyond". Social Protection Discussion Paper No. 0006, Washington DC: Banco Mundial.

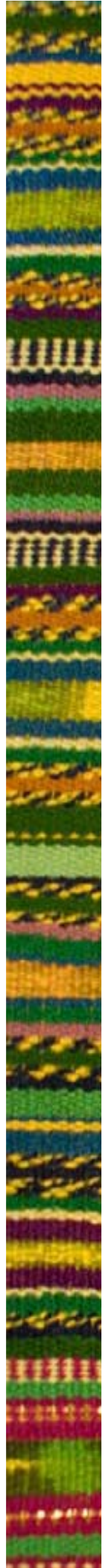


- INCAP. 2007. “Evaluación del programa *Creciendo Bien* en el marco de la estrategia Guate Solidaria Rural”. Primer Borrador del informe entregado al Gobierno de Guatemala. Ciudad de Guatemala. Guatemala.
- Jaramillo, A. y Tietjen K. 2001. “Early childhood development in Africa: Can we do more or less? A look at the impact and implications of preschools in Cape Verde and Guinea”. Washington, DC: Banco Mundial.
- Kagitcibasi C., Sunar D. y Bekman S. 2001. “Long-term effects of early intervention: Turkish low-income mothers and children”. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 2001; 22 (4): 333-361.
- Levy, S. 2006. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico’s Progres-Oportunidades Program*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lindert, K., Skoufias E., y Shapiro, J. 2006. “Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean”. Washington DC: Banco Mundial.
- Maluccio, J. A., Hodinott, J., Behrman, J. R., Quisumbing, A., Martorell, R. y Stein, A. D. 2007. “The Impact of Nutrition During Early Childhood on Education among Guatemalan Adults”. Philadelphia-Washington-Atlanta: University of Pennsylvania, IFPRI, Emory. Documento en proceso.
- Martorell, R., Kettel Khan, L., Hughes, M. y Grummer-Strawn, L. 1998. “Obesity in Latin American Women and Children”. *The Journal of Nutrition*. Vol. 128 No. 9 pp. 1464-73.
- Martorell, R., Behrman, J. R., Flores, R., y Stein, A.D. 2005. “Rationale for a Follow-up Focusing on Economic Productivity”. *Food and Nutrition Bulletin* 26:2 (Supplement 1), S5–S14.
- Martorell R., Habicht J. P., Rivera, J. A. 1995. History and Design of the INCAP Longitudinal Study (1969-1977) and its Follow-up (1988-89). *Journal of Nutrition*; 125: 1027S-1041S, 1995.
- McEwan, P. y Trowbridge, M. 2006. The achievement of indigenous students in Guatemalan primary schools. *International Journal of Educational Development* 27(2007): 61-76.
- McEwan, P. 2007. “Delayed Primary School Enrollment in Latin America”. Documento mimeografiado.
- Neufeld, L., Sotres Álvarez, D., Gertler, P., Tolentino, L., Jiménez, J., Fernald, L. Villalpando, S., Shamah, T. y Rivera, J. 2004a “Impacto de oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales”. In: Hernández Prado, B. y Hernández Ávila, M. eds., *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004*, Vol. 3, Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- \_\_\_\_\_ 2004b. “Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin oportunidades”. In: Hernández Prado, B. y Hernández Ávila, M. eds. *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004*, Vol. 3, Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Neufeld, L. 2007. “Eficacia de tres suplementos nutritivos para mejorar diversos indicadores nutricionales en niños menores de 2 años y mujeres embarazadas, beneficiarios de Oportunidades: resumen de resultados y recomendaciones”. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública. Presentación de *powerpoint* para la reunión: Oportunidades Technical Advisory Committee Meeting, 6-7 de diciembre de 2007, INSP, Ciudad de México.

- Pebley, A. R y Goldman, N. 1995. Social Inequality and Children's Growth in Guatemala. *Health Transition Review*, Vol. 5, No. 1, Abril: 1-20.
- Porta, E. y Laguna, J. R. 2007. Guatemala Country Case Study. EFA background paper. Nueva York: Unesco.
- Powell C. 2004. "An evaluation of the roving caregivers programme of the rural family support organization". [http://www.unicef.org/earlychildhood/index\\_resources.html](http://www.unicef.org/earlychildhood/index_resources.html) May Pen. Clarendon, Jamaica: Unicef.
- Powell, C., Baker-Henningham, H., Walker, S., Gernay, J. y Grantham-McGregor, S. 2004. "Feasibility of integrating early stimulation into primary care for undernourished Jamaican children: cluster randomized controlled trial". *BMJ*, 329 (7457):89.
- Ramakrishnan, U., Barnhart, H., Schroeder, D. G., Stein, A. D. y Martorell, R. 1999. "Early childhood nutrition, education and fertility milestones in Guatemala". *Journal of Nutrition*, 129:2196-2202.
- Rosado, J. 1999. "Programa de suplementación para grupos con alto riesgo de desnutrición". *Salud Pública de México* 41, 153-162.
- Rosado, J. L., Rivera, J., López, G. y Solano, L. 2000. "Development, production, and quality control of nutritional supplements for a national supplementation program in Mexico". *Food and Nutrition Bulletin* 21, 30-34.
- Ruel, M., Quisumbing, A., Hallman, K., de la Brière, B. y Coj de Salazar, N. 2006. The Guatemala Community Day Care Program: An Example of Effective Urban Planning. Research Report Number 144. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Segeplan. 2006. *Guate solidaria rural: estrategia de reducción de pobreza. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia*. Ciudad de Guatemala. Guatemala.
- Segeplan. 2007. *Guate solidaria rural: una estrategia integral para la reducción de Pobreza. Informe de las intervenciones realizadas en la fase inicial de la estrategia de reducción de pobreza, según el sistema integrado de beneficiarios RIB. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia*. Ciudad de Guatemala. Guatemala.
- SOSEP. 2007. [www.sosep.gob](http://www.sosep.gob). Página consultada el 21 de diciembre de 2007.
- Unesco. 2006. EFA Global Monitoring Report Team. EFA Global Monitoring Report. Strong foundations: early childhood care and education. Nueva York.
- Unicef. 2006. 2005 Global Thematic Report: Integrated Early Child Development [http://www.unicef.org/earlychildhood/index\\_resources.html](http://www.unicef.org/earlychildhood/index_resources.html)
- Vásquez, C. 2007. Hogares Comunitarios. PrensaLibre, Guatemala.
- Victora, C. G., Adair, L., Fall, C., Hallal, P.C., Martorell, R., Richter, L. y Sachdev, H. S. 2008. "Undernutrition 2: Maternal and Child Undernutrition: Consequences for Adult Health and Human Capital". *Lancet* 370.

- Walker S. P., Chang, S. M., Powell, C. A. y Grantham-McGregor, S. M. 2005. "Effects of early childhood psychosocial stimulation and nutritional supplementation on cognition and education in growth-stunted Jamaican children: prospective cohort study". *Lancet* 366: 1804-07.
- Walker, S. P., Wachs, T. D., Meeks Gardner, J. Lozoff, B., Wasserman, G. A, Pollitt, E., Carter J. A. y International Child Development Steering Committee. 2007. "Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Developing Countries". *Lancet* 369 (January 13, 2007), 145-157.
- Watanabe K, Flores, R., Fujiwara, J. y Tran, L.T.H. 2005. "Early childhood development interventions and cognitive development of young children in rural Vietnam". *The Journal of Nutrition*, 135 (8):1918-1925.
- Wydick, B. 1999. "The Effect of Microenterprise Lending on Child Schooling in Guatemala". *Economic Development and Cultural Change* 47(4): 853-69. Chicago: University of Chicago.

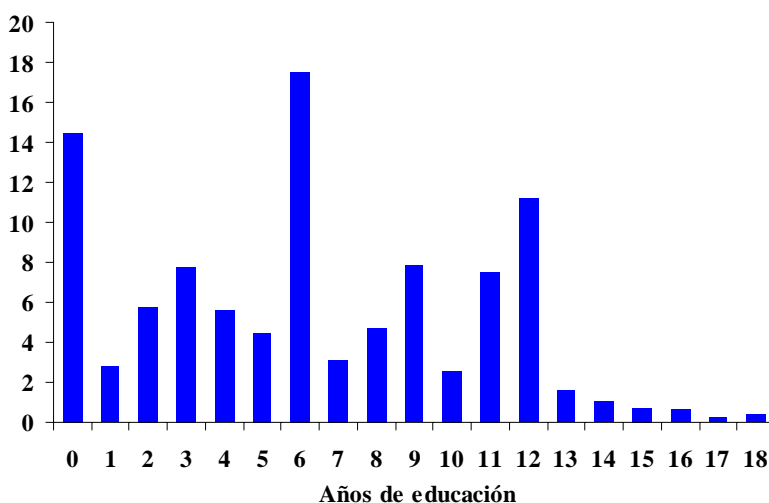
# 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja



## 10.1 Introducción

Los bajos logros educativos en Guatemala han sido identificados como uno de los factores que limita el desempeño económico de este país. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo es la más alta en toda América Latina. Igualmente, el nivel de escolaridad es uno de los más bajos en la Región. Por otro lado, aunque la tasa de asistencia promedio en primaria es similar a la de sus pares centromericanos, las tasas de asistencia a nivel de media y universidad están relativamente muy por debajo de la Región (Banco Mundial, Eduserv).

**Gráfico 10.1**  
**Distribución de los años de escolaridad de los jóvenes (18 a 25 años) en Guatemala**  
 (% sobre el total de la población joven)



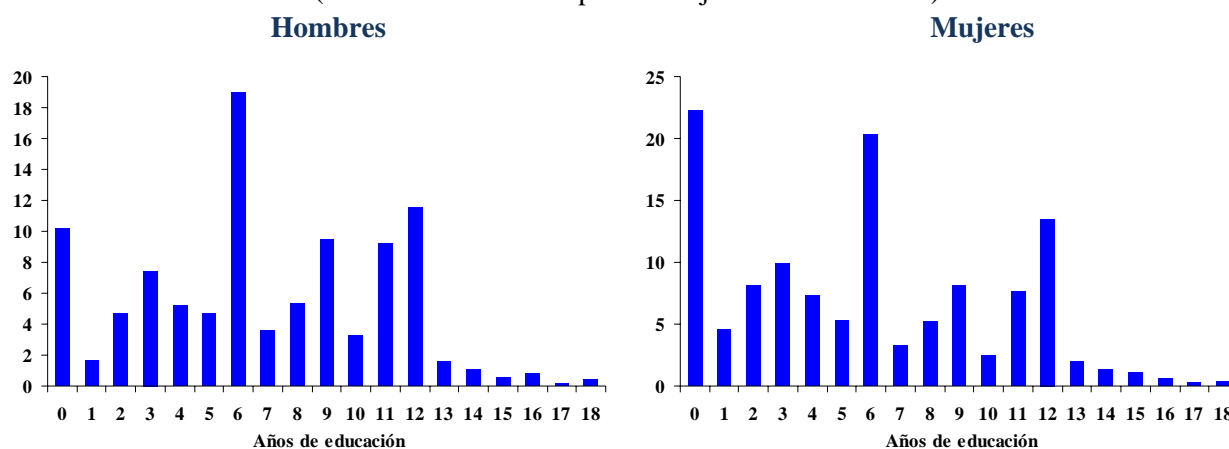
Fuente: Cálculos propios basados en Encovi 2006.

Además, los años de escolaridad alcanzados en Guatemala son bajos, inclusive para las nuevas generaciones. El Gráfico 10.1 muestra la distribución de los años de escolaridad para jóvenes entre 18 y 25 años, que están cerca de terminar o han terminado su educación formal. El gráfico, que usa datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi 2006), indica que gran parte de los jóvenes entre 18 y 25 años de edad terminó a duras penas la educación primaria. Los Gráficos 10.2 muestran, separadamente, las distribuciones de años de escolaridad para hombres y mujeres. Estos gráficos señalan que las mujeres están aun más rezagadas, en términos de logros educativos, que los hombres: un quinto de las mujeres entre 18 y 25 años de edad nunca ha asistido al colegio; y la mitad de las mujeres solo ha alcanzado un nivel de educación primaria.

De acuerdo con el Reporte Global de Competitividad, Guatemala está en el *ranking* 73 de 124 países (comparado al *ranking* de 59 para el resto de América Latina) y se sitúa en el *ranking* 94 de 124 países en términos de educación superior y capacitación.

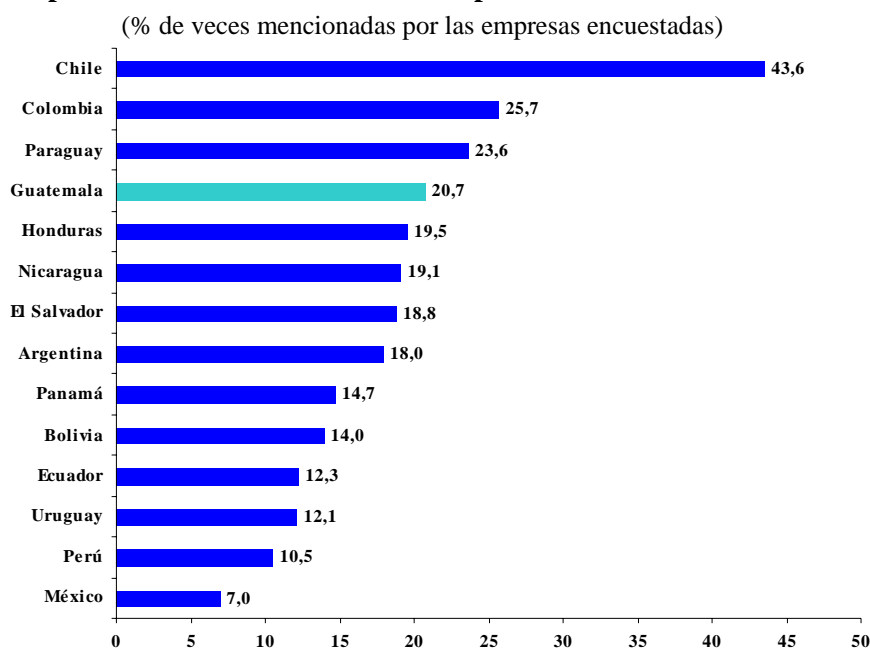
Estos bajos niveles educativos son problemáticos por varias razones. Primero, la falta de mano de obra preparada limita la posibilidad de generar empleos productivos y, por lo tanto, hace más difícil el acceso a trabajos formales. Segundo, dada la falta de oportunidades laborales entre los menos cualificados, se pueden generar incentivos para que se involucren en actividades ilícitas o violentas.

**Gráfico 10.2**  
**Distribución de los años de escolaridad de los jóvenes en Guatemala**  
 (% sobre el total de la población joven -18 a 25 años)



Fuente: Cálculos propios basados en Encovi 2006.

**Gráfico 10.3**  
**Fuerza de trabajo con educación inadecuada como obstáculo para el funcionamiento de una empresa en América Latina 2006**  
 (% de veces mencionadas por las empresas encuestadas)



Fuente: Banco Mundial (Encuesta a Compañías sobre Clima de Inversión, 2006).

Según la encuesta de empresas del Banco Mundial, las empresas en Guatemala perciben la falta de fuerza de trabajo con educación adecuada como uno de los obstáculos más importantes que enfrentan. El Gráfico 10.3 muestra que 20,7% de las empresas en Guatemala citan este como un obstáculo importante para el funcionamiento de la empresa, justo por debajo del porcentaje de empresas que lo perciben como uno de los principales problemas en Chile, Colombia y Paraguay. Curiosamente, el Cuadro 10.1 indica que este obstáculo es importante no solo para empresas pequeñas (con menos de 20 empleados) sino también para empresas medianas y grandes (con entre 20-99 empleados y con más de 100 empleados, respectivamente).

## 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja

Además, el Cuadro 10.2 muestra que la falta de una fuerza de trabajo con educación adecuada es percibida como un problema tanto entre empresas operando en manufactura (20,91%), como entre empresas en servicios (20,27%), y en construcción y transporte (21,14%). El porcentaje promedio de empresas que citan este como un problema en el resto de América Latina está muy por debajo del porcentaje guatemalteco y es del 16,97% en manufactura, 15,23% en servicios y 14,34% en otros sectores.

**Cuadros 10.1 y 10.2**  
**Fuerza de trabajo con educación inadecuada como obstáculo para el funcionamiento de una empresa en América Latina - 2006**  
 (% de veces mencionadas por las empresas según tamaño)

	Número de empleados			Tipo de industria		
	Pequeña (entre 5 y 19)	Mediana (entre 20 y 99)	Grande (más de 100)	Manufactura	Servicios	Otros*
Argentina	18.6	16.0	12.2	18.1	17.1	12.4
Bolivia	13.6	16.7	10.5	21.5	6.6	3.2
Chile	34.4	56.3	31.6	52.4	37.3	22.1
Colombia	27.7	17.8	18.0	21.5	34.3	11.8
Ecuador	9.8	13.3	16.4	9.2	14.6	8.5
El Salvador	15.7	29.9	27.3	22.7	14.8	30.3
<b>Guatemala</b>	<b>20.2</b>	<b>23.3</b>	<b>21.9</b>	<b>20.9</b>	<b>20.3</b>	<b>21.1</b>
Honduras	17.2	30.4	34.8	18.4	14.8	23.8
México	7.0	5.0	13.1	7.6	6.7	6.4
Nicaragua	19.2	18.6	19.9	14.3	18.1	34.0
Panamá	11.3	8.6	19.3	7.4	10.2	15.8
Paraguay	20.6	21.7	24.9	19.5	24.8	32.4
Perú	9.4	11.9	16.0	8.8	13.2	0.3
Uruguay	10.2	15.9	15.7	12.7	11.5	2.1
Venezuela	23.9	27.1	38.2	24.9	26.3	9.7
América Central	17.9	22.2	23.7	19.1	16.5	23.4
América Latina	15.7	16.1	17.3	17.0	15.2	14.3

\*/ Construcción y transporte.

Fuente: Banco Mundial (Encuesta a Compañías sobre Clima de Inversión, 2006).

La falta de mano de obra cualificada parece limitar la cantidad de trabajos productivos y reduce la posibilidad de que trabajadores menos cualificados tengan acceso al sector formal. Los datos de Encovi muestran que la probabilidad de que un hombre que no ha completado la educación secundaria sea empleado en el sector formal es de 0,15, mientras que la probabilidad de que un hombre con secundaria completa o más educación acceda a uno de estos trabajos es de 0,38. Este contraste es aun mayor en el caso de las mujeres, ya que si carecen de título de bachiller, tienen una probabilidad de 0,03 de ser empleadas en el sector formal, mientras que si tienen la secundaria completa o más, tienen una probabilidad de 0,33 de conseguir un empleo formal.

Desafortunadamente, la dificultad de obtener un trabajo bien remunerado y con cobertura de beneficios no salariales implica que los menos cualificados tienen incentivos a emprender actividades ilícitas que, a veces, están ligadas a actividades criminales o violentas. En efecto, la participación de jóvenes menos cualificados en pandillas o maras es un problema importante hoy en día en Guatemala. Por lo tanto, mejoras en el acceso a la educación también podrían contribuir a solventar otros problemas sociales, como la reducción de la violencia.

A pesar de la reciente mejora en términos de logros educativos debido a programas introducidos durante la década de los noventa, la población adulta en Guatemala todavía sufre de una deficiencia educacional

importante. En este sentido, programas remediales de educación o programas de capacitación para jóvenes pueden ayudar a proveer capacitación y conocimientos así como a mejorar su situación laboral y a aumentar su productividad. En años recientes, varios países de América Latina –incluyendo Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana– han introducido programas de capacitación para jóvenes en situación de desventaja. En Colombia, Panamá y República Dominicana, estos programas han sido evaluados en forma rigurosa –permitiendo separar los efectos mismos de la capacitación de diferencias en la motivación o las destrezas entre los jóvenes que deciden capacitarse y los que no– y han mostrado que la capacitación mejora la situación laboral de las mujeres y, en algunos casos también, la de los hombres.

Además, aunque los resultados para Colombia, Panamá y República Dominicana son similares, la evaluación del programa Jóvenes en Acción para Colombia provee resultados más significativos (ver Attanasio, Kugler y Meghir, 2007). En el presente capítulo, se utilizan los datos de la evaluación del programa de capacitación de Colombia, Jóvenes en Acción, junto con los datos de Encovi para Guatemala en el año 2006, para hacer simulaciones y previsiones de cuáles serían los efectos de un programa como el colombiano sobre el mercado de trabajo de jóvenes entre 18 y 25 años de edad en Guatemala.

## **10.2 Capacitación en Guatemala y América Latina**

### **10.2.1 La capacitación en Guatemala<sup>1</sup>**

Como en otros países de América Latina, la oferta de capacitación vocacional en Guatemala está centrada alrededor de una institución pública autónoma, el Instituto Nacional Técnico de Capacitación y Productividad (Intecap), establecido en 1972. La mayor parte de servicios ofrecidos por el Intecap están dirigidos a empresas y a la población en zonas urbanas. Desde que se fundó hasta el año 2006, el Intecap reporta haber capacitado a casi dos millones y medio de guatemaltecos. Debido a los bajos niveles de educación en Guatemala, como se detalló en la sección anterior, y al cambio tecnológico que requiere de trabajadores cada vez más calificados, la demanda por los servicios ofrecidos por el Intecap ha venido creciendo a partir de los años ochenta. Mientras que en 1984, el Intecap capacitó a unas 30.000 personas, para el 2006 este número había aumentado a 255.532, lo que equivale a 3,62 % de la población en edad de trabajar. La mayor parte del crecimiento en capacitación está ligado al sector de servicios, en particular, hotelería, transporte, banca y seguros. El crecimiento en la capacitación en los sectores de agricultura y minería, y en industria ha sido mucho más moderado. En el año 2002, el Intecap ofrecía 364 tipos de cursos con dos modalidades: aprendizaje empresa-centro, en el cual el individuo pasa un día de la semana en un centro del Intecap y los otros días en una empresa; y aprendizaje centro-empresa, en el cual el participante pasa dos años en un centro del Intecap y luego, ingresa en una empresa. Estas dos modalidades se pueden entender como capacitación en el trabajo y capacitación en clases formales. Sorprendentemente, aunque el Intecap está financiado por el 1% del impuesto sobre la nómina, las empresas del sector informal también se benefician de los servicios ofrecidos por el Intecap; en efecto, se estima que alrededor del 60% de los capacitados pertenece al sector informal. Sin embargo, la mayor parte de servicios está dirigida a trabajadores relativamente educados.

En 1999, el Intecap inició un proceso de modernización en el contexto de un aumento en la demanda por capacitación en Guatemala. Una de sus principales metas es la de aumentar la cobertura, utilizando formación a distancia así como centros fijos. Para lograrlo, el Intecap descentraliza sus funciones y abre

---

<sup>1</sup> La información en esta sección se basa en Montenegro (1998) y en Maul, Bolaños, Gálvez y Díaz (2006).



## *10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja*

Delegaciones Departamentales y Centros de Capacitación en diferentes regiones.<sup>2</sup> Asimismo, intenta aumentar la cobertura a grupos que tradicionalmente no han recibido capacitación del instituto. En particular, Intecap incluye, como parte de sus metas, la introducción a la formación técnica y administrativa de pequeños y medianos empresarios así como la capacitación de jóvenes con escasos recursos por medio de becas.<sup>3</sup> Sin embargo, dicho instituto cobra por sus cursos, a saber, entre 800 quetzales por un curso de panadero de 3 meses y 5.000 quetzales por un curso anual para cultora de belleza, por ejemplo. Se trata de una cantidad substancial dado que los jóvenes en los deciles más bajos ganan alrededor de 500 quetzales al mes, como se mostrará más adelante. También cabe resaltar que una restricción para acceder al Intecap es que la persona tiene que tener un mínimo de 6 años de educación formal. Sin embargo, los jóvenes en los deciles más bajos tienen, en promedio, 4.5 años de educación formal. Por consiguiente, parece ser que, aunque el Intecap ha aumentado su cobertura substancialmente en las últimas décadas, la capacitación del Intecap no llega a aquellos con menos educación y en situación de desventaja.

A pesar de ser el Intecap el principal proveedor de capacitación en Guatemala (se estima que este provee entre el 56% y el 78% de la oferta de capacitación), el Ministerio de Trabajo es el ente público encargado del diseño de políticas sobre capacitación técnica y profesional de los trabajadores. En el año 2000, se crea, dentro del Ministerio, la Dirección General de Capacitación, Formación Profesional y Empleo (Dicafore), unidad encargada de diseñar la política de capacitación y formación del país, con el objetivo de aumentar en él la relevancia y cobertura de los programas de capacitación. Por ello, gran parte de la función de esta unidad consiste en proveer capacitación a segmentos de la fuerza laboral tradicionalmente excluidos de programas de formación.

La otra función importante del Dicafore es coordinar acciones entre el sector privado y el sector público, en términos de la provisión de capacitación. Para ello se creó GESCAP (Gestión para la Capacitación e Inserción Laboral y Fortalecimiento de Instituciones para el Trabajo), que está integrado por 48 instituciones capacitadoras públicas y privadas (incluyendo Intecap), así como por la Asociación de Gerentes de Guatemala, la Cámara de Comercio de Guatemala, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía y representantes de organismos internacionales.

En el año 2003, Dicafore pasa a llamarse Dicafor ya que se separan la Dirección de Capacitación y Formación Profesional de la Dirección General de Trabajo. La Dirección General de Trabajo se ha encargado, desde ese entonces, de programas de intermediación laboral, tales como la organización de ferias y kioscos de empleo, y del establecimiento de una Bolsa Electrónica de Trabajo (BET) que registra personas desempleadas y vacantes de empleo para facilitar la colocación de trabajadores. Probablemente, la acción más significativa y costo-efectiva entre estas es el desarrollo de la BET, a través de la cual se han registrado y colocado un promedio de 12.000 y 8.000 desempleados por año, aproximadamente. Sin embargo, la cobertura del sistema de colocación es baja; por ello, actualmente el Ministerio está buscando generar una Red Nacional de Empleo (Renae) que extienda la red informática a los 392 municipios del país.

Por su parte, Dicafor ha tenido un papel limitado: ha proveído capacitación, en promedio, a 3.300 personas en el sector informal y a 3.300 nuevos trabajadores en zonas rurales, entre 2003 y 2005. Sin embargo, en los últimos dos años, Dicafor ha venido utilizando sus limitados recursos de capacitación para formar al personal mismo del Ministerio.

---

<sup>2</sup> Región Central (Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Santa Rosa y Jutiapa), Región Sur (Escuintla, Suchitepéquez y Retalhuleu), Región Oriente (El Progreso, Izabal, Chiquimula, Jalapa, Zacapa), Región Occidente (Solola, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché), Región Norte (Baja Verapaz, Alta Verapaz) y Región Petén.

<sup>3</sup> La política de becas se abandonó a partir del año 2006.

En lo que respecta a la capacitación, es interesante mencionar que el Ministerio de Educación desarrolla programas de educación extraescolar bajo la Dirección General de Educación Extraescolar (Digeex), que se encuentra debajo del Viceministerio Técnico. En particular, la Digeex tiene tres tipos de programas: (i) centros municipales de capacitación y formación humana (Cemucaf); (ii) programa de educación para adultos por correspondencia; y (iii) núcleos familiares educativos para el desarrollo (NUFED). En términos de programas de formación, los Cemucaf se asemejan más al tipo de capacitación que se considera en el presente capítulo. Estos centros usan espacios físicos proporcionados por la comunidad, municipalidad u ONG, en los cuales la Digeex facilita y certifica formación técnico-ocupacional de mano de obra semicalificada. Para finales de 2005, se habían establecido 380 centros y se habían formado 16.000 beneficiarios, en su mayoría mujeres (70% mujeres y 30% hombres).

Fuera de las entidades públicas, los otros oferentes de capacitación en Guatemala incluyen entidades privadas o no gubernamentales. Maul *et al.* (2006) estiman que en 1999 había alrededor de 150 entidades. De estas, 64% eran lucrativas e incluían institutos, academias, colegios, empresas dedicadas a la capacitación, firmas de consultores empresariales, entre otros; y el resto eran no lucrativas e incluían asociaciones religiosas, cámaras empresariales, asociaciones empresariales, escuelas y universidades. Actualmente, la mayor parte de estas entidades, un 88%, se ubica en Ciudad de Guatemala, aunque de estas, 68% también ofrecían servicios en el interior del país. La duración de cursos varía de 4 a 230 horas para el nivel gerencial y de 230 a 1,600 horas para el nivel operativo. Las entidades no lucrativas juegan un papel importante, capacitando a aquella parte de la población que no recibe servicios de Intecap.<sup>4</sup>

### *10.2.2 Programas de capacitación en América Latina<sup>5</sup>*

A partir de los años sesenta, la mayor parte de países en América Latina introdujo programas de capacitación basados en un modelo centralizado. En dicho modelo, las necesidades de capacitación y los cursos son identificados e impartidos por instituciones públicas que pueden ser Ministerios del Trabajo o de Educación e Institutos Nacionales de Capacitación (INC). Tradicionalmente, los INC han sido financiados mediante un impuesto a la nómina, modelo que ha prevalecido en Guatemala con Intecap.

En la década de los ochenta, en el contexto de crisis económicas, y de políticas estructurales y de estabilización, los gobiernos de la Región empezaron a implementar políticas del mercado laboral y a reformar el modelo tradicional de capacitación. Los INC tuvieron que responder mejor a las necesidades de la economía y extender la cobertura de sus servicios a nuevos sectores de la población (por ejemplo, a los desempleados). Abdala (2007) calcula que, en 1998, los INC capacitaron alrededor del 10% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que representó a unas 21 millones de personas, de las cuales unos cinco millones eran jóvenes.<sup>6</sup> No obstante, estas instituciones aún mantienen esencialmente su modelo original, centrado en la oferta de cursos determinados por los INC y no siempre por la demanda de capacitación de las empresas.

---

<sup>4</sup> Un buen ejemplo de entidad de capacitación no lucrativa es el Centro Educativo Técnico Laboral Kinal, que tiene una buena reputación y es citado como un modelo exitoso de capacitación para personas en situación de desventaja. El centro sirve a jóvenes y adultos que ya trabajan y buscan capacitarse, principalmente, en el sector industrial (por ejemplo, en las áreas de computación, electricidad industrial, electrónica de computación, electrónica industrial, mecánica automotriz, carpintería y soldadura industrial). La mayor parte de estudiantes del Kinal tiene entre 18 y 30 años de edad, y logran capacitarse al año entre 350 y 400 alumnos.

<sup>5</sup> Esta sección se basa en Ibararán y Rosas (2006), y en información dotada por David Rosas.

<sup>6</sup> Abdala (2007).

## *10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja*

A inicios de la década de los noventa, algunos países introdujeron nuevos enfoques de capacitación y programas piloto innovadores, orientados a poblaciones que, tradicionalmente, no habían sido atendidas (micro y pequeños empresarios, desempleados, mujeres y jóvenes en situación de desventaja, etc.). Paralelamente, la oferta privada de capacitación comenzó a crecer y a competir con la oferta pública. Por otra parte, un grupo de países empezó a implementar sistemas de certificación de competencias laborales.<sup>7</sup>

En este contexto, aparecieron programas innovadores de capacitación, orientados a los jóvenes desempleados en situación de desventaja. En 1992, el Gobierno de Chile diseñó e implementó, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un programa innovador para la Región, basado en experiencias desarrolladas en los Estados Unidos (el programa *Job Training Partnership Act*) y en Inglaterra (el programa *Youth Training Scheme*). Este programa, llamado ‘Chile Joven’ –destinado a una población joven marginada en situación de desempleo o subempleo–, buscaba aumentar el capital social y la empleabilidad de los beneficiarios. La capacitación del Chile Joven se dividió en dos fases: una fase lectiva y una fase práctica. La fase lectiva estaba orientada a dar formación profesional básica (en un oficio poco calificado) durante un corto período (aproximadamente tres meses). Esta formación también consideraba módulos destinados a mejorar las capacidades sociales y de lectura de los participantes y fue proporcionada a través de instituciones privadas de capacitación (IPC). La fase de prácticas profesionales se realizaba en una empresa por un período de tres meses. El programa se basó en el supuesto de que era el mercado el que definía la necesidad de realizar prácticas profesionales y que los IPC competían entre sí para poder ofrecerla. Con el fin de poder acceder al programa, los IPC debían mostrar cartas de intención de las empresas que se comprometían a ofrecer las prácticas. El Gobierno chileno se limitó a jugar un rol de regulador y de monitoreo de la oferta de capacitación. Cabe señalar que el programa dio resultados positivos en términos de la situación laboral de los jóvenes que participaron en él pero, dado que su participación era voluntaria y que el programa no incluyó un diseño experimental, no hubo evaluaciones que permitieran dar una respuesta definitiva en relación con el éxito del programa. Además, en vista de que este fue introducido en un período de crecimiento para la economía del país, no es claro si lo que se interpreta como un efecto de Chile Joven es un efecto cíclico.

Debido al aparente éxito de Chile Joven, el programa fue replicado, con apoyo del BID, por otros gobiernos de la Región, incluyendo los de Venezuela (1993), Paraguay (1994), Argentina (1994), Perú (1996), República Dominicana (1999), Colombia (2000) y Haití (2005). Sin embargo, la mayoría de estos países tenía un contexto diferente al de Chile, por ejemplo, en términos de oferta de capacitación y del tamaño de la población objetivo. En muchos de los casos, los países introdujeron componentes o modificaciones al modelo original, con el objeto de mejorar el impacto de los programas. Por ejemplo, en el caso de Perú, se decidió que las prácticas fueran pagadas por las empresas a fin de fortalecer el mecanismo de demanda.

Como en el caso chileno, los estudios de estos programas muestran efectos positivos, en particular, sobre los salarios de jóvenes mujeres.<sup>8</sup> Sin embargo, no es posible extraer conclusiones definitivas ya que la participación fue voluntaria y, por lo tanto, resulta difícil saber si el programa aumentó la empleabilidad y los salarios de los jóvenes o si los jóvenes que participaron eran de por sí más “empleables” y productivos.

Afortunadamente, tanto en el caso de la República Dominicana como en el caso de Colombia, se hicieron evaluaciones experimentales. El programa colombiano Jóvenes en Acción –que se describe en más detalle abajo–, y el programa dominicano Juventud y Empleo ofrecieron aleatoriamente un cupo en el programa a algunos jóvenes y a otros, no. Esto quiere decir que las comparaciones, entre los jóvenes que recibieron una

<sup>7</sup> Samaniego (2004) y Weller (2004).

<sup>8</sup> Ver Aedo y Núñez (2004), Chong y Galdo (2006), y Elías, Ruiz, Cossa y Bravo (2004).

oferta y los que no, separan los efectos causales del programa en sí mismo de los efectos de autoselección de los participantes en el programa.<sup>9</sup>

El estudio de Card *et al.* (2007) realiza una evaluación de Juventud y Empleo, y encuentra efectos positivos sobre los salarios y la probabilidad de que las mujeres tengan cobertura de seguro de salud, aunque los efectos son marginalmente significativos.<sup>10</sup> La evaluación del programa Jóvenes en Acción (ver Attanasio, Kugler y Meghir, 2007) encuentra que el programa aumenta la probabilidad por 0,05 de que las mujeres consigan empleo y por 0,07 de que obtengan un empleo formal; asimismo, de que sus salarios aumenten en un 30%. Por su parte, los hombres jóvenes también se benefician del programa pero los efectos son más pequeños. Los salarios de los jóvenes que recibieron un cupo aumentan un 10% y su probabilidad de conseguir un empleo formal aumenta por 0,05. Además, en este análisis se observa que los beneficios de la capacitación no aumentan con las horas lectivas, aunque estos son mayores cuando las horas de formación en el trabajo aumentan. Esto indica que los beneficios del programa parecen estar vinculados a la fase de prácticas y no a su fase lectiva. Finalmente, el análisis costo-beneficio de Jóvenes en Acción sugiere que el programa es costo-efectivo tanto para mujeres como para hombres, pero que tiene un beneficio neto social más alto cuando se aplica a mujeres. Estimaciones de tasas internas de retorno a este programa son del 25% para el caso de las mujeres y del 16% para el caso de los hombres.

Dada la importancia de la fase práctica de Jóvenes en Acción, es interesante considerar el programa Probecat/Becate que se concentra en este aspecto de la formación.<sup>11</sup> Este programa forma parte de un sistema integral de mercado laboral desarrollado en México por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Probecat/Becate proporciona capacitación a desempleados por medio de varias modalidades. La más importante es la capacitación mixta en empresas, la cual se caracteriza por ofrecer capacitación corta (tres meses como máximo) directamente en las empresas que desean cubrir puestos vacantes. Por consiguiente, los instructores, equipo y materiales de capacitación son proporcionados por el empresario. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social se encarga de cubrir los costos de manutención, de transporte y el seguro de los beneficiarios. Por su parte, las empresas se comprometen a contratar, al término de la capacitación, a 70% de los beneficiarios. Si bien el programa no está directamente focalizado en los jóvenes, estos representan gran parte de los beneficiarios. Cabe señalar que este esquema ha sido replicado en Honduras y en Panamá.<sup>12</sup>

### **10.2.3 Comparaciones con otros países**

Como se indicara anteriormente, los programas basados en Chile Joven, incluyendo el programa colombiano Jóvenes en Acción, fueron diseñados tomando como modelo al programa americano *Job Training Partnership Act* (JTPA) y al programa inglés *Youth Training Scheme* (YTS).<sup>13</sup> El JTPA, al igual que el programa colombiano y el programa dominicano, tuvo un diseño experimental que permite sacar conclusiones sobre el impacto causal del programa. La evaluación inicial del mismo muestra que no hay efectos de corto plazo para mujeres y que hay efectos negativos para hombres (Orr *et al.*, 1994). Heckman y Krueger (2003) siguen a los jóvenes 2, 3, 4 y 5 años después de participar en JTPA y encuentran que, en el

---

<sup>9</sup> En el caso de Panamá, existe un experimento natural que también permite esto. Ver Ibararán y Rosas (2007).

<sup>10</sup> Los autores atribuyen la falta de precisión al pequeño tamaño de la muestra.

<sup>11</sup> El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (Probecat) inició operaciones en 1984, ha registrado cambios de nombre y, en sus reglas de operación, actualmente se denomina Becate.

<sup>12</sup> También cabe resaltar que, desde el 2002, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, conjuntamente con la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ), viene apoyando un modelo llamado 'Entra 21' que está orientado a jóvenes en situación de desventaja y que provee capacitación en tecnologías de información (TI). Programas de este tipo han sido implementados en la mayoría de los países de la Región.

<sup>13</sup> El caso del YTS muestra resultados mixtos que van desde efectos negativos de entre 4-17% hasta casos positivos de entre 11% y 17%.

## 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja

quinto año, los salarios crecen un 8% por encima de los salarios de los individuos en el grupo de control, con un incremento mayor para los hombres del 11% y para las mujeres del 4%. Esto quiere decir que en el contexto de Estados Unidos, el programa parece beneficiar más a las mujeres en el corto plazo y más a los hombres en el largo plazo. Sin embargo, las ganancias parecen ser más limitadas que en el caso colombiano.

Las evaluaciones experimentales de otros programas de capacitación para jóvenes en situación de desventaja en Estados Unidos, tales como *Job Corps*, hallan efectos positivos pero de mayor magnitud que los efectos de JTPA. Heckman y Krueger (2003) establecen que los salarios de los individuos que recibieron un cupo aumentan un 12% cuatro años después del programa, aunque los efectos para jóvenes son solo de 9,8%. Lee (2005) encuentra que dos años después de la asignación inicial, los participantes perciben un aumento salarial del 4,2%. Al mismo tiempo, aunque el efecto de *Job Corps* sobre los salarios es un poco mayor, los costos de este programa –que tenía un componente residencial– fueron mucho más altos.

En general, como en la evaluación de Jóvenes en Acción, la evidencia para Estados Unidos también indica que los retornos a la capacitación práctica son mayores que los retornos a la capacitación lectiva y que, dentro de los programas de capacitación práctica, los programas del sector privado son más efectivos que los programas del sector público.<sup>14</sup> Por ejemplo, LaLonde (1986) estudia el impacto del programa *National Supported Work Demonstration* (NSW) que ofrecía prácticas en empresas. Este estudio encuentra que las mujeres que participaron en el NSW percibieron un salario 22% más alto que las mujeres que no fueron asignadas al programa, y que los hombres percibieron un salario 17% mayor que los hombres no asignados.

Es interesante resaltar, al mismo tiempo, que otras evaluaciones experimentales respecto al caso de los Estados Unidos muestran que los beneficios del programa de formación para jóvenes en situación de desventaja no se alcanzan solo en el mercado laboral sino también en la reducción del nivel de dependencia de dichos jóvenes de las transferencias del Estado y en la reducción de la criminalidad. Así, por ejemplo, el estudio de Maller *et al.* (1982) señala que *Job Corps* genera un beneficio a los capacitados del orden de los US\$ 7.862 por capacitado, a través de incrementos salariales. Dicho estudio sostiene también que el programa reduce los homicidios y otros crímenes que ahorran al sistema de justicia alrededor de US\$ 7.010 y disminuye, asimismo, las transferencias estatales en alrededor de US\$ 1.100. Esto quiere decir que los beneficios de este programa, en términos de la reducción del crimen, son tan importantes como los beneficios referidos a una mejor situación en el mercado laboral.

### 10.3 Descripción del programa de capacitación Jóvenes en Acción

El programa Jóvenes en Acción, introducido en Colombia entre los años 2001 y 2005<sup>15</sup>, estaba dirigido a jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de edad pertenecientes a los dos estratos más bajos de la población. El programa ofreció seis meses de capacitación vocacional, a saber, tres meses de fase lectiva y tres meses de fase práctica. Los tres meses de fase lectiva eran ofrecidos por entidades capacitadoras (ECAP) que dictaban cursos en diversas áreas. Para poder participar en el programa, las ECAP tenían que mostrar solvencia económica, tenían que estar registradas legalmente y tenían que participar en un proceso de licitación. De estas ECAP, 43% eran entidades con fines de lucro y 57% eran entidades sin fines de

<sup>14</sup> Ver Friedlander, Greenberg y Robins (1997).

<sup>15</sup> Se puede encontrar una descripción corta del diseño y objetivos originales del programa en: [http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/jov\\_acc.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/hechos/jov_acc.htm).

lucro. Los otros tres meses de fase práctica eran ofrecidos en forma de pasantías por empresas legalmente constituidas; la mayor parte de ellas operaba en los sectores de manufactura, servicios y ventas.

La clave de la evaluación del programa es que, en la cuarta convocatoria del 2005, Jóvenes en Acción ofreció capacitación aleatoriamente. Dado que casi todos los que recibieron una oferta para capacitarse participaron en el programa y pocos de los que no recibieron una oferta inicial terminaron participando en el programa, la evaluación de impacto consiste en comparar a jóvenes que recibieron una oferta inicial y los que no, en función de su éxito en el mercado laboral.

#### **10.4 Metodología y supuestos**

Las previsiones sobre los efectos que un programa como Jóvenes en Acción tendría en Guatemala se basan en estimaciones de modelos lineales y no lineales utilizando los datos recolectados sobre la base del diseño experimental en Colombia.

En primer lugar, se estiman modelos lineales de diferentes variables que incluyen empleo, empleo pagado, empleo formal, salario mensual, la antigüedad y las horas por semana trabajadas sobre características demográficas (edad, género, cabeza de familia, educación, estado civil) de los trabajadores y sobre un indicador que toma el valor de uno cuando la persona fue asignada aleatoriamente al programa Jóvenes en Acción y de cero si fue asignada al grupo de control. Como la probabilidad de que una persona asignada aleatoriamente a un cupo del programa reciba capacitación es de 0.96, esto implica que el efecto de la intención de dar capacitación es básicamente igual al efecto promedio de la capacitación sobre los capacitados. El carácter lineal de los modelos asume que los efectos son similares para todos los individuos, independientemente de sus características demográficas. Suponiendo, además, que los efectos de la capacitación, de la edad, del género, del estado civil, de la situación como cabeza de hogar y de la educación sobre el mercado de trabajo son iguales en Colombia y en Guatemala, se pueden simplemente tomar los impactos estimados en Colombia como una primera aproximación de los posibles impactos en Guatemala.<sup>16</sup>

Por otro lado, también se estiman modelos no lineales, donde se permite que el impacto de la capacitación laboral varíe dependiendo de ciertas características demográficas, tales como género, educación o estado civil; o de la naturaleza de la capacitación, tales como el número de horas de capacitación o el carácter con o sin fines de lucro de las instituciones capacitadoras. Además de permitir ver cómo el impacto de la capacitación cambia al variar estas variables, estos modelos permiten estimar el impacto promedio de esta en la población objetivo en Guatemala, basados en las características demográficas y de capacitación reflejados en los datos de Encovi para jóvenes entre 18 y 25 años de edad, en zonas urbanas, que pertenecen a hogares en los dos deciles más bajos de la población, o que son clasificados como pobres (es decir, que perciben menos de US\$ 2 por día). En este sentido, se podría decir que la estimación captura el impacto que tendría la capacitación en el mercado laboral colombiano para alguien con las características típicas de la muestra guatemalteca.

---

<sup>16</sup> Si bien este es un supuesto fuerte, dado que las magnitudes de los efectos de diferentes características demográficas sobre el empleo, la formalidad y el salario pueden variar de país a país, ciertamente los efectos cualitativos de la educación, la edad y el género sobre el mercado de trabajo son más o menos similares en toda América Latina.

### 10.5 Descripción de los datos

El Cuadro 10.3 muestra las características de los jóvenes colombianos que fueron asignados aleatoriamente al programa (y los que no) y las características demográficas de jóvenes guatemaltecos entre 18 y 25 años en zonas urbanas según la Encovi, asignados por nosotros aleatoriamente a cada uno de los dos grupos, usando un generador de números aleatorio. Para los jóvenes guatemaltecos, se consideran dos grupos con el fin de tratar de capturar jóvenes equivalentes a los de los estratos 1 y 2 en Colombia. Primero, se consideran jóvenes pertenecientes a hogares que están en los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso, utilizando una medida de ingreso familiar que incluye los ingresos salariales y no salariales de todos los miembros del hogar. Segundo, se consideran jóvenes pertenecientes a hogares que se clasifican como pobres porque perciben menos de US\$ 2 por día por persona en el hogar. En los tres casos, y como debe ser –dado el carácter aleatorio de la asignación de individuos a los diferentes grupos–, las características de los jóvenes en el grupo que recibió una oferta y el grupo que no recibió una oferta son muy parecidas. Quizás, las únicas diferencias –aunque muy pequeñas– son en términos de la menor edad y la mayor educación de los que recibieron una oferta en Colombia.

**Cuadro 10.3**  
**Características demográficas en Colombia y Guatemala**

	<u>Colombia</u>		<u>Guatemala</u>		<u>Guatemala</u>	
	(Encuesta antes de capacitación - 2005, Jóvenes 18-25, Estratos 1 y 2)		(Encovi - 2006, Jóvenes 18-25, Deciles 1 y 2)		(Encovi - 2006, Jóvenes 18-25, Debajo pobreza)	
	Recibe oferta capacitación	No recibe oferta capacitación	“Recibe” oferta capacitación	No “recibe” oferta capacitación	“Recibe” oferta capacitación	No “recibe” oferta capacitación
Edad	21,04 (2,059)	21,24 (2,029)	21,606 (2,393)	21,154 (2,400)	21,261 (2,296)	21,204 (2,344)
Mujer	0,527 (0,499)	0,541 (0,498)	0,582 (0,495)	0,686 (0,466)	0,524 (0,500)	0,538 (0,499)
Casado/a	0,183 (0,387)	0,204 (0,403)	0,600 (0,491)	0,537 (0,500)	0,417 (0,493)	0,407 (0,492)
Cabeza de hogar	0,060 (0,238)	0,084 (0,277)	0,291 (0,456)	0,217 (0,413)	0,100 (0,300)	0,074 (0,262)
Educación	10,17 (1,675)	9,93 (1,955)	4,773 (4,134)	4,399 (3,889)	5,426 (3,859)	5,160 (3,731)
No. Obs.	2.116	2.233	175	165	641	636

Notas: El cuadro reporta medias y desviaciones estándar de las características demográficas -antes de recibir capacitación- de los jóvenes que fueron seleccionados y no seleccionados aleatoriamente para recibir una oferta de ser capacitados por el programa Jóvenes en Acción. Igualmente, el cuadro reporta medias y desviaciones estándar de las características de jóvenes entre 18 y 25 años de edad en Guatemala a los cuales se les “asignó” aleatoriamente a uno de los dos grupos usando un generador de números aleatorios. Para aproximar la muestra de Guatemala lo más cerca posible a la población elegible para el programa en Colombia, las muestras se restringen a jóvenes entre 18 y 25 años de edad y que viven en zonas urbanas. Además, se toman jóvenes pertenecientes a hogares en los primeros dos deciles de ingresos en términos del ingreso del hogar y jóvenes pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza, es decir, hogares que perciben menos de US\$ 2 por persona al día.

El Cuadro 10.3 muestra que los jóvenes guatemaltecos son un poco mayores y hay un poco más de mujeres. Por otro lado, los jóvenes guatemaltecos tienen probabilidades más elevadas de estar casados y ser cabeza de hogar que los jóvenes colombianos. Además, el cuadro muestra que los jóvenes guatemaltecos tienen mucho menos años de escolaridad que los jóvenes colombianos. Los jóvenes guatemaltecos en los dos deciles más bajos de la distribución tienen alrededor de 4 años y medio de escolaridad, mientras que los

jóvenes guatemaltecos clasificados como pobres tienen un poco más de 5 años de escolaridad. Esto contrasta con los 10 años de escolaridad en promedio de los jóvenes colombianos.

## 10.6 Efectos del programa de capacitación para jóvenes guatemaltecos

El Cuadro 10.4 muestra la comparación de promedios en términos de empleo, salarios, empleo formal, antigüedad y horas trabajadas de quienes recibieron una oferta de capacitación y de quienes no. Los jóvenes colombianos que recibieron una oferta de capacitación tienen una mayor probabilidad de estar empleados, de tener un empleo pagado y un empleo formal, perciben un salario más alto y trabajan más horas después de la finalización del programa que los que no recibieron una oferta de capacitación. Por otro lado, los jóvenes que recibieron capacitación tienen alrededor de dos meses menos de antigüedad en su empleo o, aproximadamente, el tiempo que duraron en la fase lectiva del programa. En general, entonces, el programa mejora la situación laboral de los jóvenes que participaron, tanto en términos de empleabilidad, como en términos de salario y de calidad del trabajo. En contraste, las diferencias en términos de mercado de trabajo entre los jóvenes guatemaltecos que fueron asignados aleatoriamente a los dos grupos no son significativas. Las comparaciones entre los jóvenes colombianos y los guatemaltecos, sin embargo, muestran que la situación de los jóvenes guatemaltecos es peor que la de los jóvenes colombianos, en términos de empleabilidad y de la obtención de un trabajo formal. Igualmente, los jóvenes guatemaltecos en los deciles 1 y 2 perciben un salario equivalente a US\$ 70, comparado a los US\$ 132 mensuales que perciben los jóvenes colombianos.

**Cuadro 10.4**  
**Caraterísticas del mercado de trabajo en Colombia y Guatemala**

	<u>Colombia</u>		<u>Guatemala</u>		<u>Guatemala</u>	
	(Encuesta antes de capacitación - 2005, Jóvenes 18-25, Estratos 1 y 2)		(Encovi - 2006, Jóvenes 18-25, Deciles 1 y 2)		(Encovi - 2006, Jóvenes 18-25, Debajo pobreza)	
	Recibe oferta capacitación	No recibe oferta capacitación	“Recibe” oferta capacitación	No “recibe” oferta capacitación	“Recibe” oferta capacitación	No “recibe” oferta capacitación
Empleo	0,763 (0,425)	0,723 (0,448)	0,521 (0,501)	0,440 (0,498)	0,663 (0,473)	0,659 (0,474)
Empleo pagado	0,676 (0,468)	0,611 (0,488)	0,406 (0,493)	0,309 (0,463)	0,569 (0,496)	0,560 (0,497)
Salario mensual	255.231 (221)	217.837 (204)	532.87 (298,32)	495,19 (309,41)	1052.424 (631,663)	1.074.676 (684)
Trabajo formal	0,336 (0,473)	0,264 (0,441)	0,023 (0,152)	0,026 (0,160)	0,120 (0,325)	0,136 (0,343)
Antigüedad	6884 (10,704)	8853 (15,974)	1708 (2,617)	3122 (4,649)	1775 (2,662)	1973 (2,768)
Horas semanales	39151 (26,073)	37605 (28,182)	37,186 (20,531)	36,026 (20,015)	43,447 (17,789)	42,699 (18,170)
No. Obs.	1.779	1.779	175	165	641	636

Notas: El cuadro reporta medias y desviaciones estándar de las características de mercado de trabajo, después de recibir capacitación, de los jóvenes que fueron seleccionados y no seleccionados aleatoriamente para recibir una oferta de ser capacitados por el programa Jóvenes en Acción. Igualmente, el cuadro reporta medias y desviaciones estándar de las características de jóvenes entre 18 y 25 años de edad en Guatemala a los cuales se les “asignó” aleatoriamente a uno de los dos grupos usando un generador de números aleatorios. Para aproximar la muestra de Guatemala lo más cerca posible a la población elegible para el programa en Colombia, las muestras se restringen a jóvenes entre 18 y 25 años de edad y que viven en zonas urbanas. Además, se toman jóvenes pertenecientes a hogares en los primeros dos deciles de ingresos en términos del ingreso del hogar y a jóvenes pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza, es decir, hogares que perciben menos de US\$ 2 por persona al día.



10.6.1 Previsiones de efectos del programa

Aunque las diferencias simples de los jóvenes colombianos que recibieron y no recibieron ofertas de capacitación reflejan los efectos de la “intención de tratar” a los jóvenes, el Cuadro 10.5 reporta los efectos de la intención de tratar pero controlando por diferencias iniciales entre los dos grupos.<sup>17</sup> En particular, los resultados del Cuadro 10.5 controlan por edad, educación, e indicadores de mujer, de estado civil y del hecho de ser la persona cabeza de hogar. Los resultados muestran que las probabilidades de estar empleado y tener un trabajo pagado aumentaron, respectivamente, por 0,03 y 0,049 para los individuos que recibieron una oferta de capacitación. La probabilidad de tener un empleo formal aumentó aun más –a saber, 0,057– para jóvenes que recibieron una oferta de capacitación. Igualmente, el salario aumentó alrededor de 30.000 pesos o US\$ 15. Por otro lado, las horas trabajadas no cambian en forma significativa, pero la antigüedad en el trabajo se reduce alrededor de dos meses.

**Cuadro 10.5**  
**Efectos de la oferta de capacitación sobre el mercado de trabajo**

	Empleo	Empleo pagado	Salario mensual	Trabajo formal	Antigüedad	Horas
Oferta de capacitación	0,030** (0,014)	0,049*** (0,016)	30.121*** -7.022	0,057*** (0,016)	-2,024*** (0,455)	1,023 (0,899)
Indicador de mujer	-0,154*** (0,015)	-0,133*** (0,016)	-88.192*** -7.376	-0,158*** (0,016)	-3,243*** (0,487)	-10,217*** (0,936)
Edad	0,015*** (0,004)	0,005 (0,004)	4.157** -1.796	0,005 (0,004)	0,688*** (0,137)	0,559** (0,224)
Educación	0,012*** (0,005)	0,017*** (0,005)	12.271*** -2.014	0,031*** (0,004)	0,206 (0,160)	0,768*** (0,277)
Casado/a	-0,053*** (0,019)	-0,071*** (0,021)	-15.780* -9.151	0,003 (0,019)	0,215 (0,664)	-3,140*** -1,204
Cabeza de hogar	0,087*** (0,026)	0,058* (0,032)	27.101** -14.094	-0,020 (0,031)	2,631** -1,149	4,584*** -1,754
R <sup>2</sup>	0,126	0,140	0,1314	0,0974	0,0413	0,131
No. Obs.	3.532	3.532	3.532	3.532	3.515	1,917

\* Indica significancia al 10%, \*\* significancia al 5%, y \*\*\* significancia al 1%.

Estos resultados están calculados sobre la base de los datos colombianos. Dado que estos modelos lineales no permiten diferenciar el impacto de la capacitación de acuerdo con variables demográficas, lo único que se puede decir, en relación con Guatemala, es que si se insertara a un/a joven guatemalteco/a en el mercado laboral colombiano, los impactos esperados de la capacitación de un programa como Jóvenes en Acción sobre estos jóvenes serían los discutidos en el párrafo anterior.

10.6.2 Efectos diferenciales por características demográficas

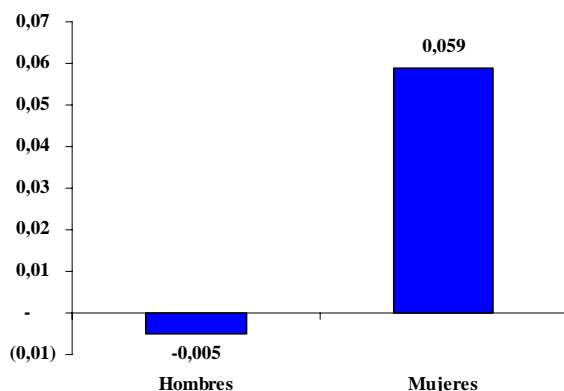
Los modelos anteriores suponen que el impacto del programa de capacitación es lineal. Sin embargo, es posible que los efectos del programa sean diferentes para personas con diferentes características

<sup>17</sup> Se debe recordar que de los jóvenes que fueron aleatoriamente asignados al grupo de capacitación y recibieron oferta de capacitación, no todos se capacitaron (el 96% lo hizo). Por lo tanto, lo que distinguió a los dos grupos, más precisamente, no fue si se capacitaron o no, sino si hubo “intención de capacitarlos”; de allí que se utilice el concepto de “intención de tratar.”

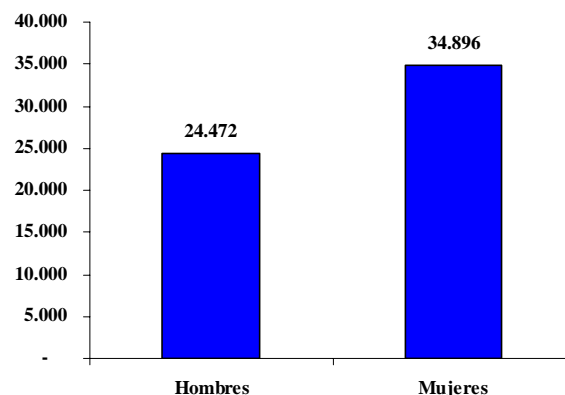
demográficas. El Cuadro 10.6 muestra los resultados de modelos no lineales que permiten efectos diferenciales para hombres y mujeres, para jóvenes con diferentes niveles de educación formal, y para jóvenes casados y no casados sobre las probabilidades de empleo y empleo formal, y sobre el salario. El panel A del Cuadro 10.6 muestra los resultados de modelos que permiten efectos diferenciales para mujeres. Con base en los resultados de estas regresiones, cuya interpretación puede no ser obvia, el Gráfico 10.4 muestra una representación gráfica del impacto de la capacitación en hombres y en mujeres sobre la probabilidad de empleo, sobre la probabilidad de tener un trabajo formal y sobre los salarios. Tal y como sucede en otros países, los resultados muestran que el impacto de la capacitación en todas estas dimensiones es mayor para las mujeres. Mientras que la probabilidad de estar empleada para una mujer aumenta en 0,059, el impacto en los hombres no es significativo. El impacto sobre la probabilidad de estar empleado en un trabajo formal también es mayor para mujeres (0,064) que para hombres (0,05), y lo mismo sucede con el impacto sobre el salario que, en el caso de las mujeres, es de alrededor de 35.000 pesos frente al de los hombres, que está cerca de los 25.000 pesos.

Gráfico 10.4

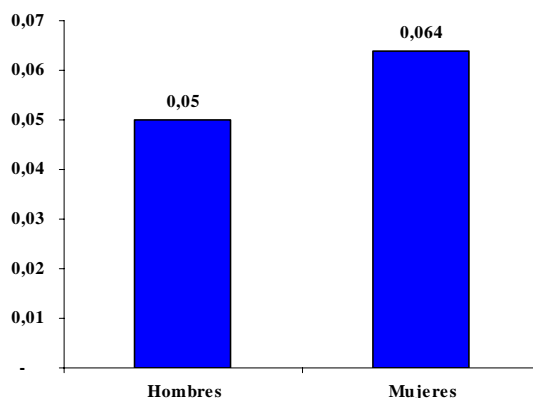
A. Impacto de la capacitación sobre la probabilidad de empleo en hombres y mujeres



B. Impacto de la capacitación sobre el salario en hombres y mujeres



C. Impacto de la capacitación sobre la probabilidad de empleo formal en hombres y mujeres



La utilización de estos modelos no lineales permite estimar el impacto promedio en cada país, que varía debido a las diferencias en las proporciones de hombres y mujeres en las poblaciones objetivo en los diferentes países. Con la proporción de mujeres en Guatemala en los deciles 1 y 2 (ver Cuadro 10.3), el

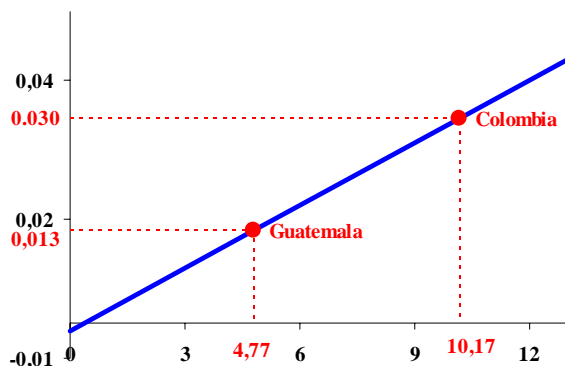
## 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja

El impacto promedio del programa sobre la probabilidad de estar empleado sería de 0,032 y sobre la probabilidad de tener un trabajo formal sería de 0,058 (ver Cuadro 10.6, panel A). De la misma manera, el impacto promedio sobre el salario, dada la proporción de hombres y mujeres en Guatemala en los deciles 1 y 2, es de 30.000 pesos aproximadamente.

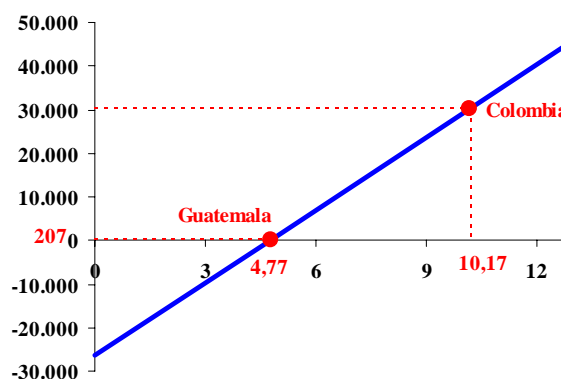
El panel B del Cuadro 10.6 muestra resultados de modelos no lineales que permiten un efecto diferencial del programa según el nivel inicial de educación formal de los jóvenes. Aquí el efecto diferencial no es claro *a priori*. Por un lado, podría ser que el bajo nivel de educación formal implique un mayor retorno a cualquier tipo de educación adicional y, por lo tanto, que los beneficios del programa sean mayores para aquellos con niveles de educación más bajo. Por otro lado, podría ser que la educación formal y la capacitación sean complementarias y que haya un efecto mayor cuantos más años de escolaridad tenga la persona.

Gráfico 10.5

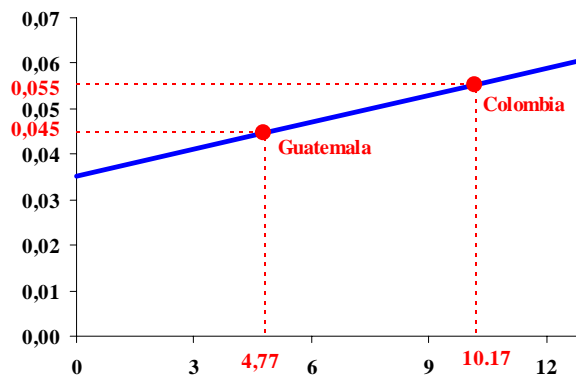
### A. Impacto de la capacitación sobre la probabilidad de empleo de acuerdo con el nivel de educación



### B. Impacto de la capacitación sobre el salario de acuerdo con el nivel de educación



### C. Impacto de la capacitación sobre la probabilidad de empleo formal de acuerdo con el nivel de educación



Los resultados del panel B del Cuadro 10.6, representados en forma gráfica en el Gráfico 10.5, muestran que la educación formal y la capacitación parecen ser complementarios ya que los efectos de la capacitación son mayores para aquellos que empiezan con más educación. En particular, dado que los niveles de educación en Guatemala son un tanto más bajos en los deciles 1 y 2 que en Colombia, el impacto de la

capacitación sobre la probabilidad de empleo sería de 0,013 en Guatemala y de 0,030 en Colombia, dados los años de escolaridad en cada uno de estos países. Igualmente, el impacto de la capacitación sobre la probabilidad de conseguir un trabajo formal sería de 0,045 en Guatemala y de 0,055 en Colombia. La mayor diferencia en términos de impactos, sin embargo, es en los salarios, ya que el beneficio salarial en Guatemala sería de 207 pesos colombianos, mientras que en Colombia es de alrededor de 29.900 pesos. Estos resultados indican que, para maximizar los beneficios, este programa debería estar dirigido a jóvenes con un nivel básico de educación.

**Cuadro 10.6**  
**Efectos diferenciales de la oferta de capacitación sobre el**  
**mercado de trabajo dependiendo de características demográficas**

	Empleo	Salario mensual	Trabajo formal
<b>A. Interacción con indicador de mujer</b>			
Oferta de capacitación	-0,005 (0,019)	24,472** -10,869	0.050** -0.024
Oferta de capacitación × Indicador de mujer	0,064** (0,028)	10,424 -14,071	0.014 -0.031
R <sup>2</sup>	0,127	0.132	0.097
No. Observaciones	3.532	3.532	3.532
Efecto de la capacitación en Colombia	0,029	29.965	0,058
Efecto de la capacitación en Guatemala (deciles 1 y 2)	0,032	30.539	0,058
Efecto de la capacitación en Guatemala (debajo de la línea de pobreza)	0,029	29.934	0,058
<b>B. Interacción con educación</b>			
Oferta de capacitación	-0,001 (0,089)	-26.393 -3.818	0,035 -0.081
Oferta de capacitación × Educación	0,003** (0,009)	5,573 -3,818	0,002 -0.008
R <sup>2</sup>	0,125	0,132	0,0974
No. Observaciones	3.532	3,532	3,532
Efecto de la capacitación en Colombia	0,030	30.284	0,055
Efecto de la capacitación en Guatemala (deciles 1 y 2)	0,013	207	0,045
Efecto de la capacitación en Guatemala (debajo de la línea de pobreza)	0,015	3.846	0,046
<b>C. Interacción con indicador de casado</b>			
Oferta de capacitación	0,019 (0,015)	26.501*** -7.85	0,049*** (0,017)
Oferta de capacitación × Indicador de casado	0,059 (0,037)	18.866 -17,355	0,042 -0.037
R <sup>2</sup>	0,126	0,132	0,100
No. Observaciones	3.532	3.532	3.532
Efecto de la capacitación en Colombia	0,030	29.953	0,057
Efecto de la capacitación en Guatemala (deciles 1 y 2)	0,054	37.821	0,074
Efecto de la capacitación en Guatemala (debajo de la línea de pobreza)	0,044	34.368	0,067

\* Indica significancia al 10%, \*\* significancia al 5%, y \*\*\* significancia al 1%.

Finalmente, el panel C del Cuadro 10.6 muestra resultados diferenciales para aquellos que estaban casados y los que no lo estaban antes de su participación en el programa. Los efectos resultan ser mayores para los jóvenes casados, después de controlar por género, edad, educación y si son o no cabeza del hogar; sin embargo, los resultados son poco precisos. Como hay una proporción mucho más alta de jóvenes casados en Guatemala que en Colombia (ver Cuadro 10.3), los resultados de este modelo sugieren un impacto mayor de la capacitación en Guatemala que en Colombia. Por ejemplo, dichos resultados muestran que la capacitación aumentaría la probabilidad de estar empleado por 0,054 en Guatemala y por solo un 0,030 en Colombia. Muestran, igualmente, que la capacitación aumentaría la probabilidad de tener un empleo formal por 0,074 en Guatemala y por 0,057 en Colombia. Los efectos sobre los salarios serían de alrededor de 38.000 pesos colombianos en Guatemala y de alrededor de 30.000 pesos en Colombia.

### 10.6.3 Diferencias entre instituciones de capacitación

Como probablemente la efectividad del programa depende de la disponibilidad de oferta de capacitación, en esta sección se verá si sus efectos varían dependiendo de la cantidad de horas lectivas de la capacitación o de la naturaleza –con o sin fines de lucro– de la entidad capacitadora. El panel A del Cuadro 10.7 muestra los resultados de modelos no lineales que permiten efectos diferenciales según el número de horas lectivas semanales. Las horas lectivas promedio en Colombia son de 74 horas semanales y en Guatemala, de 54 horas promedio entre los deciles más bajos y de 79 horas semanales entre los pobres.<sup>18</sup> Los resultados muestran que, generalmente, el número de horas lectivas no aumenta la probabilidad de estar empleado ni la probabilidad de conseguir un empleo formal. Por otro lado, para el nivel de horas lectivas promedio, el efecto sobre los salarios es de 38.000 y 39.000 pesos colombianos para los dos deciles más bajos y para aquellos clasificados como pobres, que contrasta con el efecto promedio de 30.000 pesos encontrado en el Cuadro 10.7 cuando no se permite que cambien los retornos según las horas lectivas.

El panel B del Cuadro 10.7 muestra los resultados de modelos que permiten efectos diferenciales entre instituciones con y sin fines de lucro. Los efectos parecen ser mayores para instituciones con fines de lucro, pero las diferencias no son significativas. Evaluando el efecto, usando la proporción de entidades con y sin fines de lucro en Guatemala, de 50% en los dos deciles más bajos y de 70% entre los pobres, se ve que la probabilidad de empleo aumenta en Guatemala a 0,038 y 0,046.<sup>19</sup> Igualmente, la probabilidad de conseguir un empleo formal aumenta a 0,060 y 0,063. Finalmente, los salarios aumentan a 32.000 y 34.000 pesos colombianos aproximadamente. Estos efectos son mayores que en Colombia, donde la proporción de entidades con fines de lucro es solo del 30%, lo cual indica que la oferta de capacitación en Guatemala es más propicia para este tipo de programa que en Colombia.

---

<sup>18</sup> Las horas lectivas promedio para Guatemala fueron estimadas utilizando Encovi 2006.

<sup>19</sup> Los porcentajes de instituciones con fines de lucro para Guatemala fueron estimados usando Encovi 2006.

**Cuadro 10.7**  
**Efectos diferenciales de la oferta de capacitación sobre el mercado de trabajo dependiendo de características de los institutos de capacitación**

	Empleo	Salario mensual	Trabajo formal
<b>A. Interacción con horas lectivas de capacitación</b>			
Oferta de capacitación	0,100 (0,058)	35.910,21 (24.966,98)	0,087 (0,051)
Oferta de capacitación × Horas lectivas	0,000 (0,001)	44,552 (304394.00)	0 (0.00)
R <sup>2</sup>	0,139	0,140	0,099
No. Observaciones	1,714	1.714	1.714
Efecto de la capacitación en Colombia	0,100	39.214	0,087
Efecto de la capacitación en Guatemala (deciles 1 y 2)	0,100	38.318	0,087
Efecto de la capacitación en Guatemala (debajo de la línea de pobreza)	0,100	39.449	0,087
<b>B. Interacción con instituto con fines de lucro</b>			
Oferta de capacitación	0,017 (0,017)	26.713,15*** (8.543,67)	0,053*** (0.02)
Oferta de capacitación × Indicador instituto con fines de lucro	0,042 (0,031)	10.774,81 (14929.20)	0,014 (0.03)
R <sup>2</sup>	0,126	0,132	0,097
No. Observaciones	3.532	3.532	3.532
Efecto de la capacitación en Colombia	0,030	30.075	0,057
Efecto de la capacitación en Guatemala (deciles 1 y 2)	0,038	32.101	0,060
Efecto de la capacitación en Guatemala (debajo de la línea de pobreza)	0,046	34.256	0,063

Notas: El cuadro reporta los coeficientes de la oferta de capacitación y de la interacción de la oferta con horas lectivas y un indicador de que la institución es con fines de lucro. Errores estándar aparecen en paréntesis. \*, \*\* y \*\*\* indican significancia al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

## 10.7 Conclusiones

La experiencia de varios países de América Latina con la introducción de programas de capacitación vocacional dirigidos a jóvenes desempleados pobres sugiere que estos programas han sido altamente exitosos en la Región. En particular, la evaluación experimental del programa Jóvenes en Acción muestra efectos importantes del programa tanto sobre la empleabilidad de los jóvenes como sobre sus salarios. El análisis anterior aplicó los resultados de Jóvenes en Acción a datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para Guatemala en el 2006, para hacer previsiones de los efectos que podría tener un programa de capacitación de este tipo sobre jóvenes pobres entre 18 y 25 años de edad en Guatemala. Las predicciones basadas en modelos lineales sugieren que las probabilidades de empleo, empleo pagado y empleo formal aumentarían substancialmente sobre las probabilidades actualmente observadas. Además, las predicciones basadas en modelos no lineales muestran impactos particularmente grandes sobre mujeres jóvenes y jóvenes casados, que sobrepasan los efectos observados en Colombia. Por otro lado, los modelos no lineales sugieren que la educación formal y la capacitación son complementarias. Dado que los años promedio de escolaridad son mucho menores en Guatemala que en Colombia, las predicciones sugieren un impacto menor en Guatemala para la persona con escolaridad promedio. Por lo tanto, estas predicciones sugieren que el programa podría ser más efectivo si se dirige a mujeres con un nivel de educación mínimo y con

## ***10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja***

cierta estabilidad familiar. Finalmente, aunque los modelos no lineales muestran que las horas lectivas no hacen diferencia en términos de la efectividad del programa, las instituciones de capacitación con fines de lucro son más efectivas que las instituciones sin fines de lucro cuando se trata de colocar a sus egresados y aumentar sus salarios. Además, como la oferta de capacitación en Guatemala parece estar sesgada hacia instituciones capacitadoras con fines de lucro, esto quiere decir que los retornos a la capacitación podrían ser aun más altos en este país.

El diagnóstico de la capacitación en Guatemala sugiere que en los sectores público y privado la oferta y la cobertura de capacitación ha venido aumentando en las últimas décadas. Sin embargo, tanto el Instituto Técnico de Capacitación –que provee la gran mayoría de capacitación en el país–, como otras entidades públicas tienen poca cobertura de grupos en situación de desventaja en las zonas urbanas y de personas en las zonas rurales. Sin embargo, estos son los grupos que más pueden beneficiarse de este tipo de formación ocupacional y profesional. Las simulaciones basadas en el programa Jóvenes en Acción introducido en Colombia sugieren que un programa como este –con una fase lectiva y con una fase práctica– tendría efectos positivos sobre los ingresos de jóvenes en los deciles más bajos o en situación de pobreza en Guatemala. Naturalmente, conviene tomar estos resultados con precaución dados los supuestos fuertes en los que se basan las simulaciones, en particular, que el impacto de los programas de capacitación sobre el empleo y el salario, debido a las características de los jóvenes, serían similares en ambos países.

Además, los estudios de programas similares en Estados Unidos muestran que este tipo de programa tiene un beneficio por lo menos tan grande como el beneficio monetario para los jóvenes, en términos de los ahorros que representaría para el sistema judicial a través de la reducción del crimen. En el contexto guatemalteco, donde tanto la pobreza como la violencia son los dos problemas sociales más críticos del país en este momento, se propone considerar un Programa de Capacitación como el que se implementó en Colombia. Aunque en Colombia el programa solo fue implementado en zonas urbanas –dadas las carencias de educación formal y la pobreza en las zonas rurales–, sería importante, también, introducir dicho programa de capacitación para productores agrícolas y para el sector Turismo en zonas rurales. Por otro lado, los resultados del programa colombiano muestran que la fase práctica dio los mejores resultados, lo que podría deberse al hecho de que en esta fase del programa, la colocación de los trabajadores capacitados en empresas jugó un papel importante.

En razón de ello y, considerando la incertidumbre que siempre está presente cuando se quiere transferir una experiencia exitosa de un país a otro, puede resultar conveniente en una primera fase introducir programas con diferentes características, tales como: (i) un programa de capacitación con tres meses de fase lectiva y tres meses de fase práctica (igual que Jóvenes en Acción); (ii) un programa de capacitación con un mínimo de tres meses de fase práctica (igual que Probecat/Becate); (iii) un programa de ayuda de búsqueda de trabajo y colocación (fortaleciendo y ampliando la BET). En una segunda fase, sobre la base de una evaluación cuidadosa de estos programas, se podría expandir el programa más efectivo a toda la población.

### **Referencias bibliográficas**

- Abadie, A., Angrist, J. y Imbens, G. 2002. “Instrumental Variables Estimates of the Effect of Subsidized Training on the Quantiles of Trainee Earnings”. *Econometrica*, 70(1): 91-117.
- Abdala, E. 2007. “Aporte desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional”. Documento de Base. Organización Internacional del Trabajo.

- Aedo, C. y Núñez, S. 2004. "The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of Program Joven". Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, No. R-483.
- Ashenfelter, O. 1978. "Estimating the Effects of Training Programs on Earnings". *Review of Economics and Statistics*, 60: 648-660.
- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C. 2008. "Effects of Youth Training in Developing Countries: Evidence from a Randomized Training Program in Colombia". University of Houston. Documento mimeografiado.
- Banerjee, A., Duflo, E., Glennester, R. y Kremer, M. 2007. "Using Randomization in Development Economic Research: A Toolkit". Próxima aparición en *Handbook of Development Economics*, Vol. 4.
- Burghardt, J. y Schochet, P. 2001. *National Job Corps Study: Impact by Center Characteristics*. Princeton: Mathematica Policy Research.
- Card, D., Ibararán, P., Regalia, F., Rosas, D. y Soares, Y. 2007. "The Labor Market Impact of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Evaluation". Documento de Trabajo No. 12883, National Bureau of Economic Research.
- Card, D. y Sullivan, D. 1988. "Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In and Out of Employment". *Econometrica*, 56: 497-530.
- Calderón-Madrid, A. 2006. "Revisiting the Employability Effects of Training Programs for the Unemployed in Developing Countries". Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, No. R-522.
- Chong, A. y Galdo, J. 2006. "Training Quality and Earnings: The Effects of Competition on the Provision of Public-Sponsored Training Programs". Working Paper No. 555, Departamento de Investigación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dehejia, R. y Wahba, S. 2002. "Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies". *Review of Economics and Statistics*, 84(1): 151-170.
- Duflo, E. 2006. "Field Experiments in Development Economics". In Richard Blundell, William Newey y Torsten Persson, eds. *Advances in Economic Theory and Econometrics*. Cambridge University Press.
- Elías, V., Ruiz, F. Cossa, R. y Bravo, D. 2004. "An Econometric Cost-Benefit Analysis of Argentina's Youth Training Program". Documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, No. R-482.
- Friedlander, D., Greenberg, D. y Robins, P. 1997. "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged". *Journal of Economic Literature*, 35(4).
- Heckman, J. y Krueger, A. 2003. *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge: MIT Press.



## 10. Beneficios esperados de la capacitación vocacional para jóvenes en desventaja

- Heckman, J., LaLonde, R. y Smith, J. 1999. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs". In O. Ashenfelter y D. Card, eds. *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, pp. 1865-2097.
- Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J. y Todd, P. 1998. "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data". *Econometrica*, 66(5): 1017-1098.
- Ibarrarán, P. y Rosas Shady, G. D. 2006. "IDB's Job Training Operations: Thematic Report of Impact Evaluations". Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LaLonde, R. 1986. "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data". *American Economic Review*, 76(4): 604-620.
- Lee, D. 2005. "Training, Wages, and Sample Selection: Estimating Sharp Bounds on Treatment Effects". NBER Working Paper No. 11721, National Bureau of Economic Research.
- Montenegro, G. 1998. "Políticas, posiciones e interpretaciones sobre la capacitación y el entrenamiento en Guatemala". Documento de Trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Samaniego, N. 2004. "Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina. ¿Qué hemos aprendido?" In J. Weller. *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago de Chile: LOM. CEPAL. pp. 65-102
- Smith, J. y Todd, P. 2001. "Reconciling Conflicting Evidence on the Performance of Propensity Score Matching Methods". *American Economic Review*, 91(2): 112-118.
- Weller, J. 2004. *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago de Chile: LOM. CEPAL.

# 11. Brechas salariales por género y etnicidad



## 11.1 Introducción

En un país tan heterogéneo, desde el punto de vista étnico, como Guatemala, la población indígena –que está compuesta por una diversidad muy amplia y rica de etnias– bordea el 41% del total de la población, según el Censo del año 2002. Lastimosamente, las estadísticas acerca de las condiciones de vida promedio de estas poblaciones no son muy auspiciosas. Guatemala tiene una alta concentración de áreas rurales y pobres, que cuentan con una alta presencia de comunidades indígenas y reúnen menos de la cuarta parte del consumo nacional (Fazio, 2007). La incidencia de la pobreza en Guatemala es significativamente mayor entre los indígenas que entre los no indígenas (72% y 36% respectivamente, según lo reportado por Sauma, 2004). Al mismo tiempo, las diferencias en logros educacionales entre la población indígena y no indígena alcanza en Guatemala uno de sus valores más altos respecto de América Latina (Duryea *et al.*, 2007).

En Guatemala, los mercados de trabajo sirven para generar cerca del 90% del ingreso de las familias (Fazio, 2007). Por ello, resulta importante analizar tales mercados desde una perspectiva de diferencias étnicas y de género. Justamente, entre las características más notorias de los mercados de trabajo en América Latina destaca la enorme diferencia de salarios tanto entre mujeres y hombres como entre indígenas y no indígenas; y Guatemala presenta brechas salariales que están entre las más altas de la Región (ver Cuadro 11.1, adaptada por Chong y Ñopo, 2008).

**Cuadro 11.1**  
**Diferencia del salario por hora según género y etnicidad en América Latina**

	Diferencia según:	
	Género	Etnicidad
Argentina (2005)	2,0%	-
Bolivia (2002)	6,7%	38,2%
Brasil (2003)	19,6%	88,1%
Chile (2003)	12,9%	51,8%
Colombia (2003)	8,0%	-
Costa Rica (2004)	-6,2%	-
Rep. Dominicana (2003)	12,0%	-
<b>Guatemala (2002)</b>	<b>27,3%</b>	<b>98,9%</b>
Honduras (2003)	-6,2%	-
México (2002)	9,9%	-
Nicaragua (2001)	3,8%	-
Panamá (2003)	-2,8%	-
Perú (2003)	31,1%	-
Paraguay (2003)	17,9%	84,3%
El Salvador (2002)	18,1%	-
Uruguay (2005)	13,2%	-
Venezuela (2004)	-1,5%	-

Fuente: Chong y Ñopo (2008) de acuerdo con las encuestas de hogares de cada país.

Las brechas salariales, ya sean estas por diferencias étnicas o de género, reflejan en gran medida las diferencias en las características de capital humano entre los distintos grupos. En efecto, Yang (2004) encuentra que las diferencias en las características (capital humano) entre géneros podrían explicar 40% de la brecha salarial entre el período 1989 y 1998 en Guatemala. Por su parte, Romero (2007) encuentra que

las diferencias de capital humano entre grupos indígenas y no indígenas explicarían el 52,4 % de la brecha salarial entre estos dos grupos étnicos.

Este estudio pretende complementar hallazgos previos, presentando una mirada conjunta y comparada a las brechas étnicas y por género en Guatemala; y aplicando una técnica novedosa basada en comparaciones emparejadas, desarrollada en Ñopo (2004). Para ello, se utilizaron tres encuestas guatemaltecas: para los años 2000 y 2006 se utilizó la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi), y para el año 2004 se utilizó la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI). En estas encuestas se restringió el análisis a todos aquellos individuos, entre 18 y 65 años de edad, que se encontraban trabajando en el momento de la encuesta y reportaban un salario positivo. Dependiendo del año de la encuesta, se dispone de entre 6.000 y 12.000 observaciones por año, con una cobertura nacional, rural y urbana.

La información sobre pertenencia a minorías étnicas se obtiene por autoidentificación; es decir, a cada individuo se le preguntó: “¿A cuál de los siguientes grupos étnicos pertenece (...)?” La lista de etnias comprendía 22 grupos indígenas mayas<sup>1</sup> y dos grupos no mayas<sup>2</sup>. Toda persona que contestó pertenecer a alguno de estos grupos étnicos ha sido considerada como indígena. Los mestizos (ladinos) y extranjeros han sido considerados dentro del grupo no indígena.

Este estudio consta de dos partes: una dedicada al estudio de brechas salariales según género y otra, a las brechas según diferencias étnicas. En cada una de ellas se analizan las diferencias en características de capital humano y las diferencias salariales, discutiendo hasta qué punto las brechas son consecuencia de las diferencias en capital humano. Después de la presentación de ambos tipos de brechas, la sección 4 presenta, a modo de conclusión, algunas opciones de política para atacar tales brechas.

## **11.2 Análisis de la brecha salarial étnica**

### *Características de los trabajadores*

Tal como reporta el Informe de Progreso Económico y Social (IPES) del BID (2007), y basado en los datos del Latinobarómetro, los guatemaltecos opinan que la educación es una de las principales razones por la que no todas las personas son tratadas por igual (ver Gráfico 11.1). Tal como se verá más adelante, la educación es una de las principales características de capital humano que explica las brechas salariales en Guatemala. Por estas razones, se explorarán, primero, las diferencias salariales y en educación entre indígenas y no indígenas; y en la sección 3, tales diferencias entre hombres y mujeres.

---

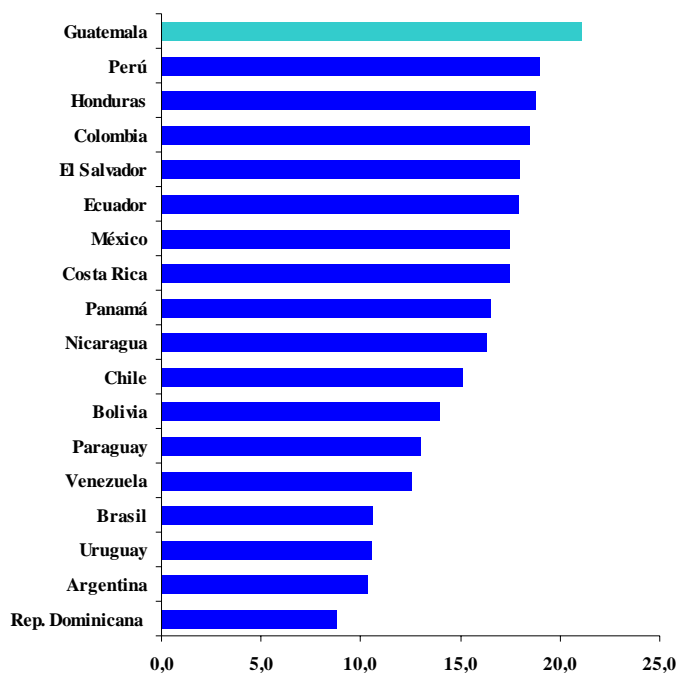
<sup>1</sup> K'iche', q'eqchi', kaqchikel, mam, q'anjob'al, achi, ixil, itza', poqomchi', cluj, awakateko, poqomam, ch'orti', jakalteko, sakapulteco, mopan, uspanteko, tz'utujil, tektiteko, sipakapense, chalchiteko y akateko.

<sup>2</sup> Xinka y garifuna.

**Gráfico 11.1**

**Razones del trato desigual: no tener educación suficiente**

(% de personas que respondieron que es la principal razón del trato desigual)



Fuente: BID (2007) basado en Latinobarómetro (2005).

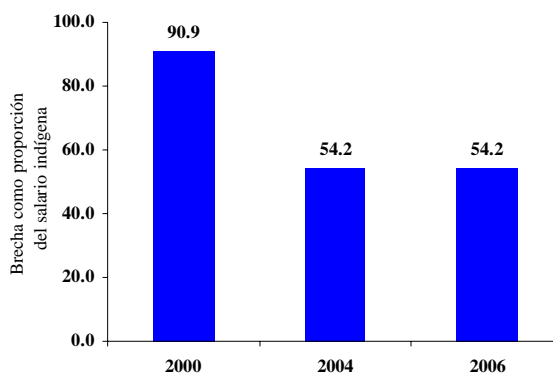
**a. Salario mensual**

Como ya se ha señalado, Guatemala es uno de los países con mayor diferencia salarial entre indígenas y no indígenas. En efecto, para el año 2006, el salario de un no indígena, en promedio, excedía en más del 50% el salario de un indígena (ver Gráfico 11.2).

**Gráfico 11.2**

**Guatemala 2000-2006**

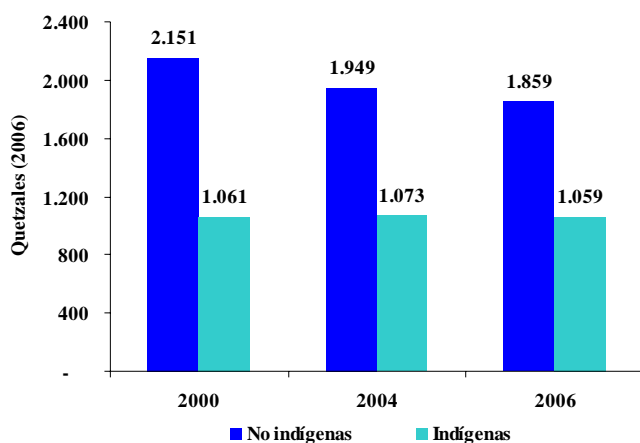
Diferencia salarial según etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Una mirada a los salarios reales (en quetzales del 2006) permite constatar que estos se han mantenido aproximadamente constantes durante el período de análisis para la población indígena, mientras que los ingresos reales de los no indígenas han caído ligeramente (ver Gráfico 11.3).

**Gráfico 11.3**  
**Guatemala 2000-2006**  
 Salario mensual según etnicidad

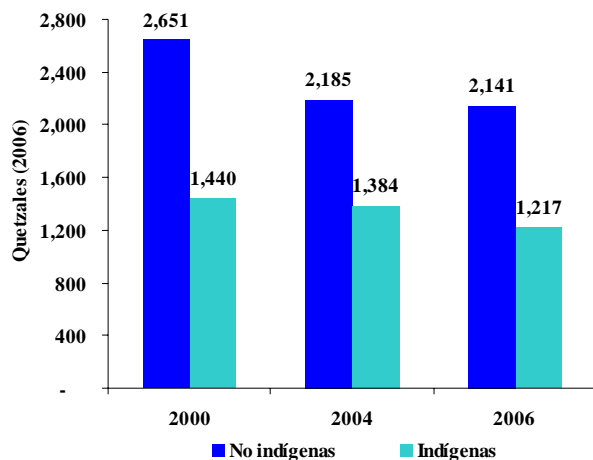


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Asimismo, las brechas salariales a favor de los no indígenas se dan tanto en las áreas urbanas como rurales, pero son ligeramente mayores en las primeras. En el área urbana los salarios promedio de los no indígenas guardan una relación de 2 a 1 con los de los indígenas, mientras que en el área rural tal relación se reduce a 1.4 a 1 (ver Gráficos 11.4 y 11.5).

**Gráfico 11.4**  
**Guatemala 2000-2006**

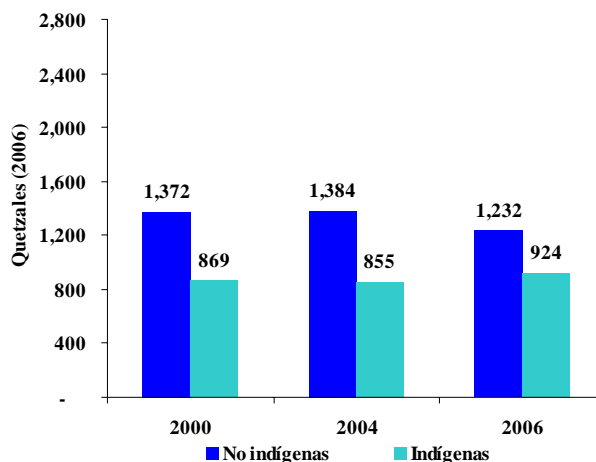
Salario mensual promedio en el área urbana según etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.5**  
**Guatemala 2000-2006**

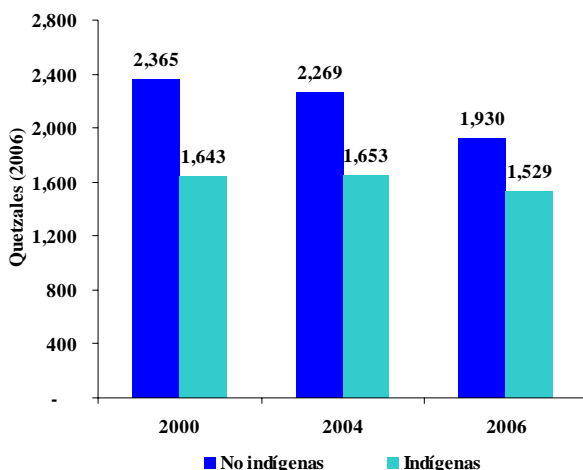
Salario mensual promedio en el área rural según etnicidad



De otro lado, se observa una diferencia significativa en el salario de acuerdo con el nivel educativo alcanzado. Así, en los Gráficos 11.6 y 11.7 puede constatar que el salario promedio de una persona con educación superior es cuatro veces el de una persona que no alcanzó a completar su educación secundaria. Asimismo, se observa que la brecha salarial entre indígenas y no indígenas es mayor en las áreas urbanas (cerca del 75% del salario indígena) que en las áreas rurales (alrededor del 50% del salario indígena).

**Gráfico 11.6**  
Guatemala 2000-2006

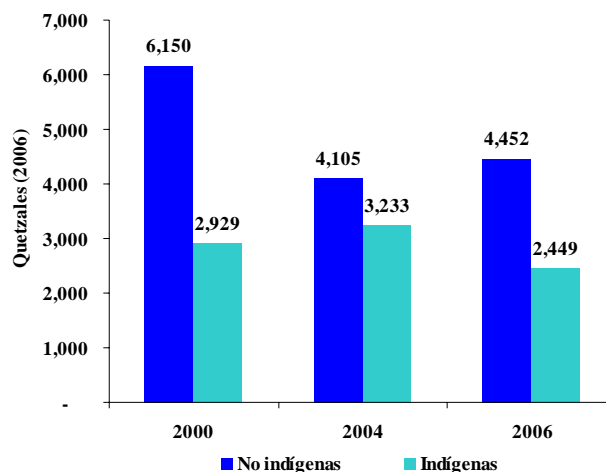
Salario mensual promedio en trabajadores con educación secundaria según etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.7**  
Guatemala 2000-2006

Salario mensual promedio en trabajadores con educación superior según etnicidad

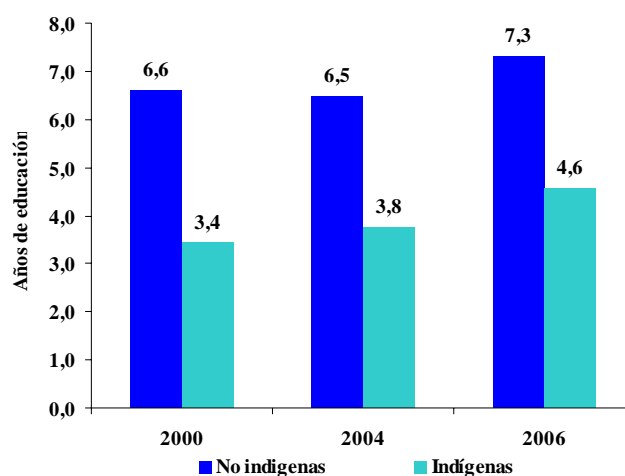


## b. Educación

Tal como se indicara, la población indígena de Guatemala es una de las más heterogéneas de América Latina. En efecto, cada grupo étnico se identifica con una única lengua, cultura y organización social (Fazio, 2007). Frente a este panorama es de esperar que las diferencias étnicas en la educación de la población sean mucho más marcadas que las diferencias de género. En el Gráfico 11.8, se presenta el promedio de años de educación para indígenas y no indígenas entre 2000 y 2006, mostrándose que los no indígenas tienen alrededor de tres años más de educación que los indígenas.

**Gráfico 11.8**  
Guatemala 2000-2006

Promedio de años de educación según etnicidad

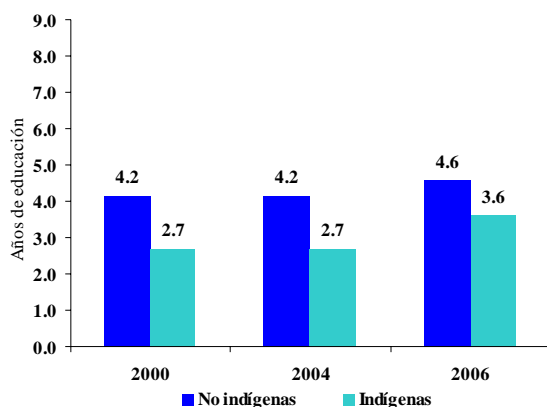


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

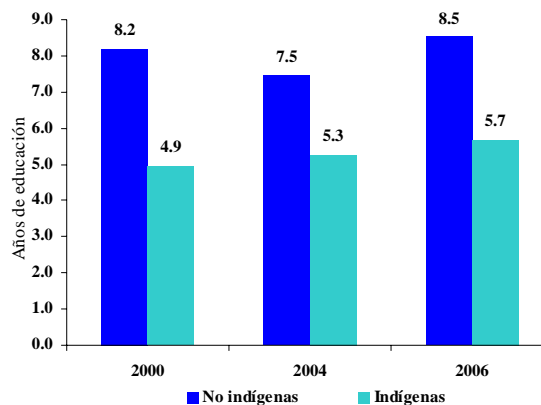
Los Gráficos 11.9 y 11.10 presentan la desagregación urbano-rural de tales promedios. Claramente se observa que en el ámbito rural –en donde la mayoría de la población es indígena– los niveles de educación alcanzados y las brechas entre indígenas y no indígenas son sistemáticamente menores a los de la ciudad.

De esta manera, mientras que en las áreas rurales la brecha de escolaridad por diferencias étnicas está alrededor de 1 año, en las áreas urbanas esta llega a ubicarse cerca de los 4 años, en promedio.

**Gráfico 11.9**  
**Guatemala 2000-2006**  
Promedio de años de educación en áreas urbanas según etnicidad



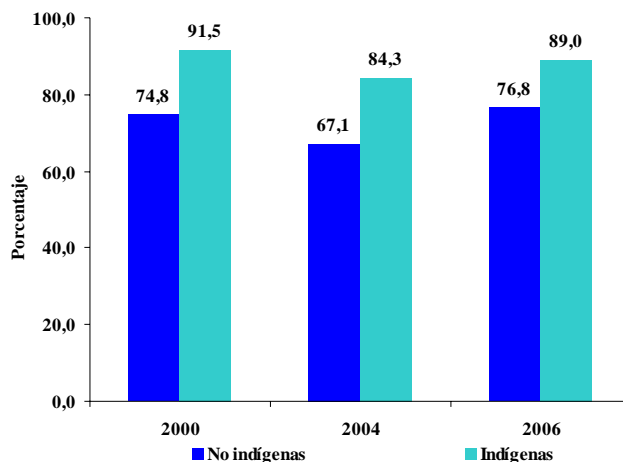
**Gráfico 11.10**  
**Guatemala 2000-2006**  
Promedio de años de educación en áreas rurales según etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

De otro lado, aproximadamente nueve de cada diez guatemaltecos indígenas y siete de cada diez guatemaltecos no indígenas en los mercados de trabajo tienen un nivel educativo inferior a secundaria completa. Como ya se ha señalado, en las áreas rurales hay una mayor participación de personas con nivel educativo inferior a secundaria completa que en el ámbito urbano. Cabe destacar que la diferencia en educación entre grupos étnicos se hace más notoria en las áreas urbanas (ver Gráficos 11.11, 11.12 y 11.13).

**Gráfico 11.11**  
**Guatemala 2000-2006**  
Porcentaje de personas trabajando con nivel educativo inferior a secundaria por etnicidad

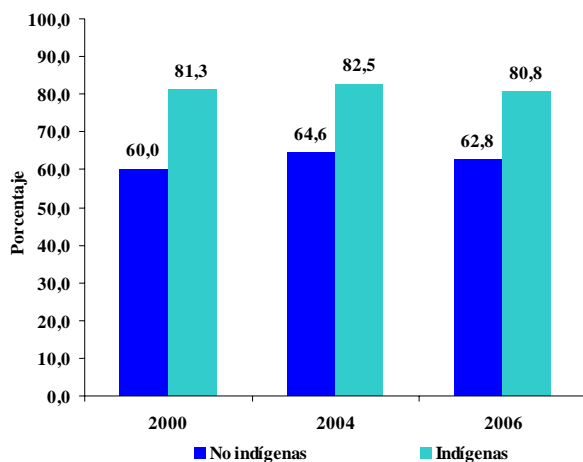


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.



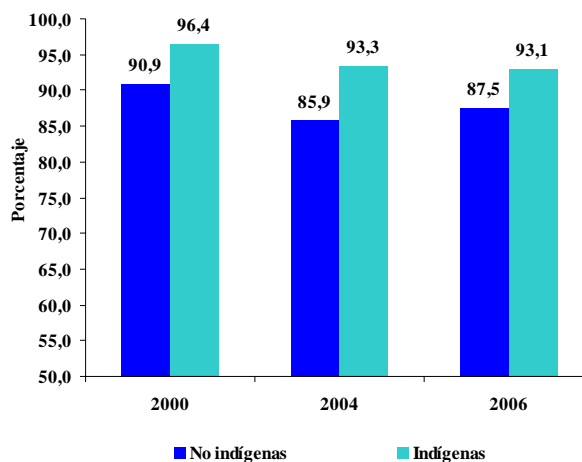
**Gráfico 11.12**  
Guatemala 2000-2006

Porcentaje de personas trabajando con nivel educativo inferior a secundaria en áreas urbanas por etnicidad



**Gráfico 11.13**  
Guatemala 2000-2006

Porcentaje de personas trabajando con nivel educativo inferior a secundaria en áreas rurales por etnicidad

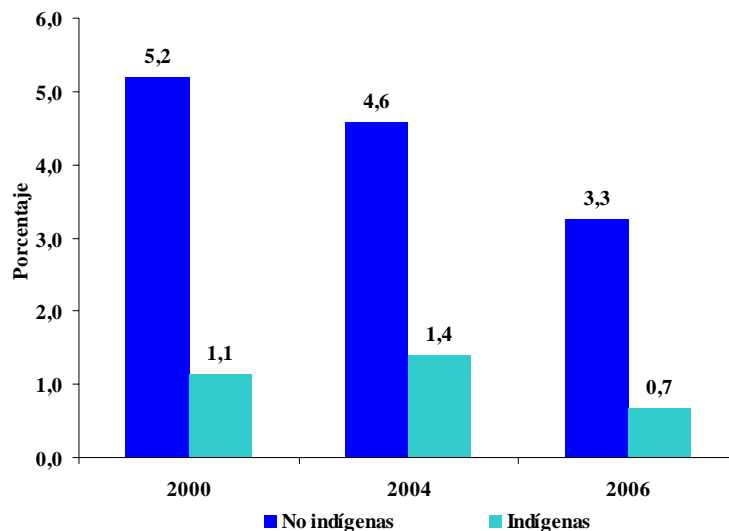


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

La participación de trabajadores con educación superior o más entre la población indígena es comparativamente muy baja respecto de la población no indígena; vale decir, mientras que en las cifras nacionales tal participación está alrededor del 1% solamente, en las áreas rurales dicho valor es muy cercano a 0% (ver Gráficos 11.14, 11.15 y 11.16).

**Gráfico 11.14**  
Guatemala 2000-2006

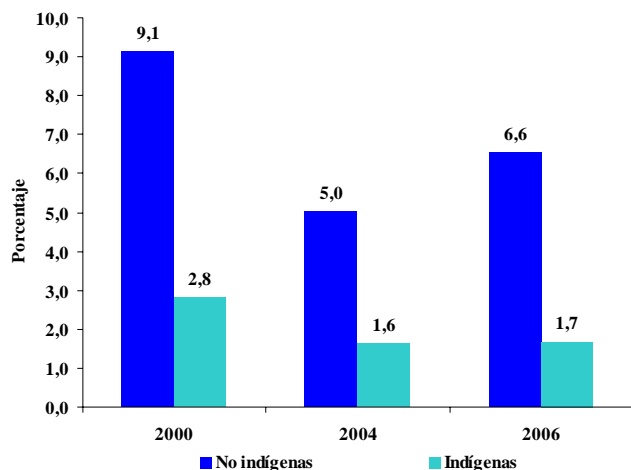
Porcentaje de personas trabajando con educación superior o más por etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.15**  
**Guatemala 2000-2006**

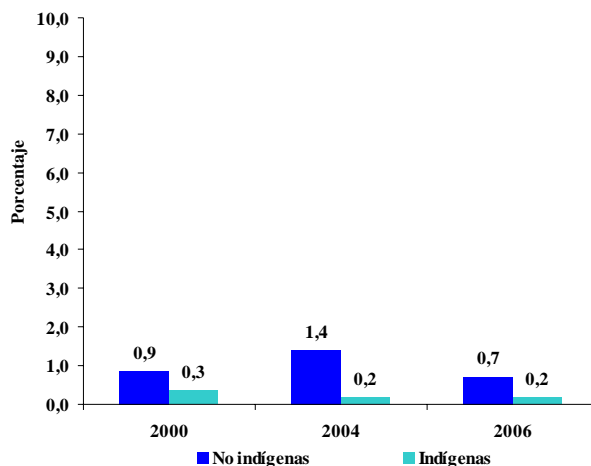
Porcentaje de personas trabajando con educación superior o más en áreas urbanas por etnicidad



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.16**  
**Guatemala 2000-2006**

Porcentaje de personas trabajando con educación superior o más en áreas rurales por etnicidad



La población no indígena constituye 70% de los asalariados frente al 30% restante compuesto por minorías étnicas. Sin embargo la desagregación de estas cifras según área geográfica muestra diferencias notables con respecto al balance de género. En el ámbito rural, la participación de las minorías étnicas casi se equipara a la del resto de la población al mostrar una proporción de 45% *versus* 55% entre indígenas y no indígenas. En el ámbito urbano, el contraste aumenta hasta una razón de 20% *versus* 80% entre indígenas y no indígenas.

### Descomposición de la brecha salarial

Los datos mostrados hasta el momento ponen en evidencia las notorias diferencias en salarios y educación entre indígenas y no indígenas en Guatemala. Como esta área es una de las principales características de capital humano que hace que los individuos puedan percibir mayores ingresos, cabe entonces preguntarse hasta qué punto las diferencias en salarios son consecuencia de las diferencias en educación. O, de manera más general, cabe preguntarse hasta qué punto las diferencias en los ingresos son consecuencia de diferencias en una serie de características de capital humano.

Para ello se aplicará una técnica de descomposición, desarrollada en Ñopo (2004), según la cual las diferencias de salarios pueden expresarse como la suma de elementos que corresponden a diferencias en las características de capital humano de los individuos. Concretamente, la brecha de salarios (es decir, la diferencia promedio de salarios entre indígenas y no indígenas para este caso; y entre hombres y mujeres, como se verá más adelante en la sección referida a género) es expresada como la suma de cuatro elementos:

**Componente de características comparables (Delta X).** Corresponde a la parte de la brecha que existe debido a diferencias en la distribución de las características de capital humano de indígenas y no indígenas (hombres y mujeres), siempre y cuando estas sean similares (técnicamente, siempre y cuando estén en el soporte común de características observables).

**Componente “gerentes” (Delta M).** Corresponde a la parte de la brecha que se explica por el hecho de existir ciertos perfiles de trabajadores en los que únicamente hay no indígenas (hombres). Por ejemplo,

para el caso de género resulta muy común que en las encuestas de hogares sea posible encontrar trabajadores varones (no indígenas), de alrededor de 40 años de edad, con educación superior, viviendo en la capital, casados, con hijos y ocupando cargos gerenciales. Este tipo de perfil –correspondiente a un típico gerente de primer nivel de una compañía privada– es prácticamente imposible de encontrar entre las mujeres (indígenas).

**Componente “servidores del hogar” (Delta F).** Corresponde a la parte de la brecha que se explica por el hecho de existir perfiles de trabajadores en los que solo es posible identificar indígenas (mujeres). Por ejemplo, nuevamente para el caso de género, en las encuestas de hogares se encuentra típicamente a un segmento de la población, a saber, mujeres (indígenas) de alrededor de 30 años de edad, que no alcanzaron a terminar la secundaria, migraron del interior del país a la capital y tienen hijos pero no están casadas. Este perfil, que corresponde al de una servidora del hogar, es prácticamente imposible de encontrar entre los hombres (no indígenas).

**Componente no explicado (Delta 0).** Es aquella parte de la brecha que no puede ser explicada a partir de diferencias en las características de capital humano entre los grupos en comparación (entre indígenas y no indígenas, o entre hombres y mujeres, según sea el caso). Este pudiera eventualmente atribuirse a la existencia de otras características de capital humano que difieren entre los grupos en comparación, pero que no han sido capturadas por ninguna de las variables dentro de los datos disponibles; o a la existencia de discriminación en los mercados de trabajo.

Esta descomposición se implementa usando comparaciones emparejadas. En este marco, para cada indígena trabajador observado en la base de datos de la encuesta de hogares se procurará encontrar un no indígena trabajador con las mismas características de capital humano (género, edad, educación, estado civil, condición migratoria, etc.). El resultado de emparejar indígenas y no indígenas según características observables permite reflejar una situación en la cual se tiene un mercado laboral en donde ambos grupos tienen las mismas distribuciones de características observables de capital humano. Como resultado de estos emparejamientos también es posible identificar a los individuos que poseen características de capital humano para los cuales no existen pares en el grupo de comparación, y así poder computar los componentes “servidores del hogar” y “gerentes”. Para mayores detalles sobre el funcionamiento de esta técnica véase Ñopo (2004).

Para el desarrollo de este análisis se optó por emparejar de acuerdo con cuatro combinaciones de características. Primero, considerando solo edad, estado civil y años de educación. Segundo, al conjunto anterior se agregó la variable género. Tercero, al conjunto anterior se agregó la condición de migración de la persona. Y finalmente, en el cuarto grupo se adicionó una variable para identificar si la persona es residente de la capital. Los porcentajes de indígenas y no indígenas emparejados figuran en la Cuadro 11.2.

**Cuadro 11.2**  
**Porcentaje de indígenas y no indígenas emparejados por diferentes grupos de controles**

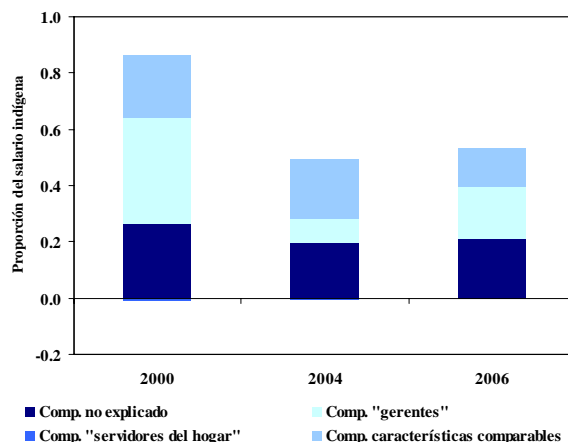
Años	Controlando por:			
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)
	Edad, educación y estado civil	Edad, educación, estado civil y género	Edad, educación, estado civil, género y migración	Edad, educación, estado civil, género, migración y capital
2000				
Indígenas	96,8%	95,6%	94,4%	88,3%
No indígenas	90,5%	85,4%	72,3%	44,2%
2004				
Indígenas	99,1%	97,6%	98,0%	90,8%
No indígenas	93,2%	87,8%	78,2%	41,9%
2006				
Indígenas	97,6%	96,6%	94,0%	87,9%
No indígenas	89,9%	83,8%	68,2%	47,8%

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

A continuación, se presentan los resultados de las descomposiciones de las brechas salariales entre indígenas y no indígenas. Para fines de simplificación, solo se presentarán los resultados bajo el cuarto conjunto de características (que considera el mayor número de variables de control).<sup>3</sup> Las brechas están medidas como fracciones de los salarios promedio del grupo de menores ingresos (en este caso, del grupo indígena).

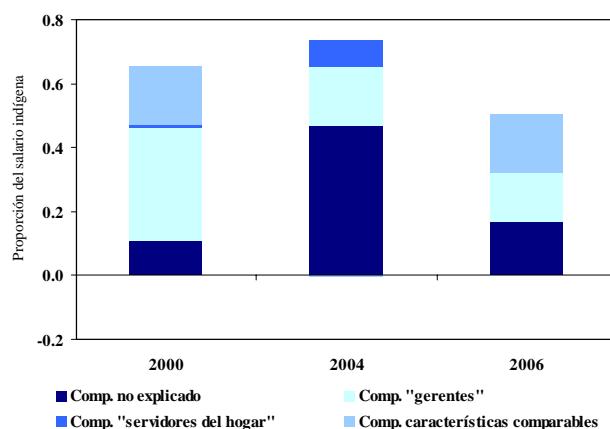
El Gráfico 11.17 presenta la descomposición para el total nacional usando la cuarta combinación de características de emparejamiento descrita líneas arriba; el Gráfico 11.18 presenta la misma descomposición para las zonas urbanas y el Gráfico 11.19 lo hace para las rurales. La altura de cada barra representa la magnitud de la brecha salarial, y el tamaño de cada bloque dentro de las barras representa la magnitud de cada uno de los cuatro componentes. Aproximadamente la mitad de las brechas salariales resulta explicada por las diferencias en la distribución de características de capital humano en donde estas son comparables y la otra mitad resulta no explicada por estas características.

**Gráfico 11.17**  
**Guatemala 2000-2006. Total nacional**  
**Brecha salarial por etnicidad y componentes**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



<sup>3</sup> Una comparación de los resultados para las distintas combinaciones de características de control se encuentra en los Anexos.

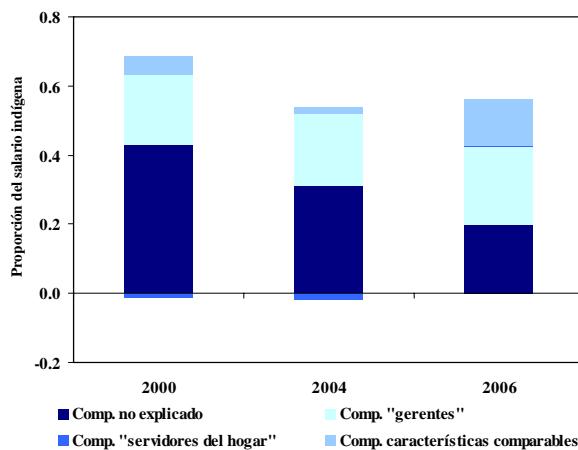
**Gráfico 11.18**  
**Guatemala 2000-2006. Áreas urbanas**  
 Brecha salarial por etnicidad y componentes  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



En las cifras nacionales, el componente no explicado de las brechas salariales es aproximadamente un tercio de las brechas. Las diferencias urbano-rurales que se encuentran en estas descomposiciones son notorias. De este modo, mientras que en áreas rurales gran parte de las brechas salariales resultan ser no explicadas por las características de capital humano, en el ámbito urbano estas resultan ser relativamente menores.

Otro hecho que vale la pena resaltar en las descomposiciones de las brechas salariales étnicas es que el componente "gerentes" juega un rol significativo, tanto en zonas urbanas como rurales. Es decir, hay evidencia de que determinados perfiles de capital humano son alcanzados solo por la población no indígena, dejando excluida a la población indígena y aumentando así las brechas salariales en el orden de los 15 puntos porcentuales.

**Gráfico 11.19**  
**Guatemala 2000-2006. Áreas urbanas**  
 Brecha salarial por etnicidad y componentes  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)

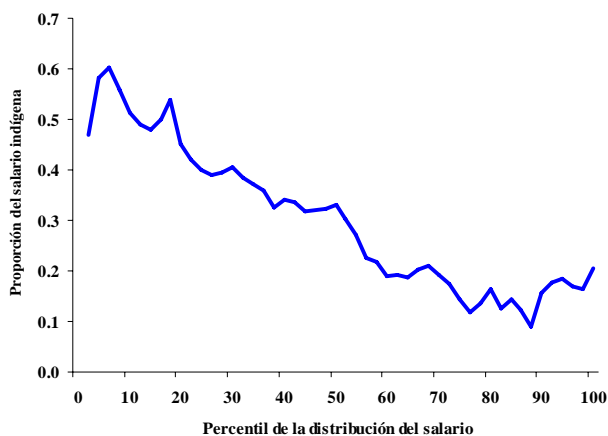


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

En el Gráfico 11.20 se reportan las brechas salariales étnicas no explicadas para diversos percentiles de la distribución de salarios. Las brechas más altas se dan entre los trabajadores de menores ingresos, presumiblemente la población en estado de pobreza; conforme se avanza en la distribución de salarios la brecha salarial no explicada tiende a disminuir pero solo hasta cierto punto, a partir del cual la brecha vuelve a aumentar (es decir, las brechas muestran una ligera forma de “U”). Las brechas no explicadas más bajas se dan entre trabajadores alrededor del percentil 90 (en el caso de género, este mínimo es alcanzado alrededor del percentil 75).

**Gráfico 11.20**  
**Guatemala 2000-2006**

Brecha relativa del salario por etnicidad según percentiles  
(controlando por edad, est. civil, género, migración y capital)

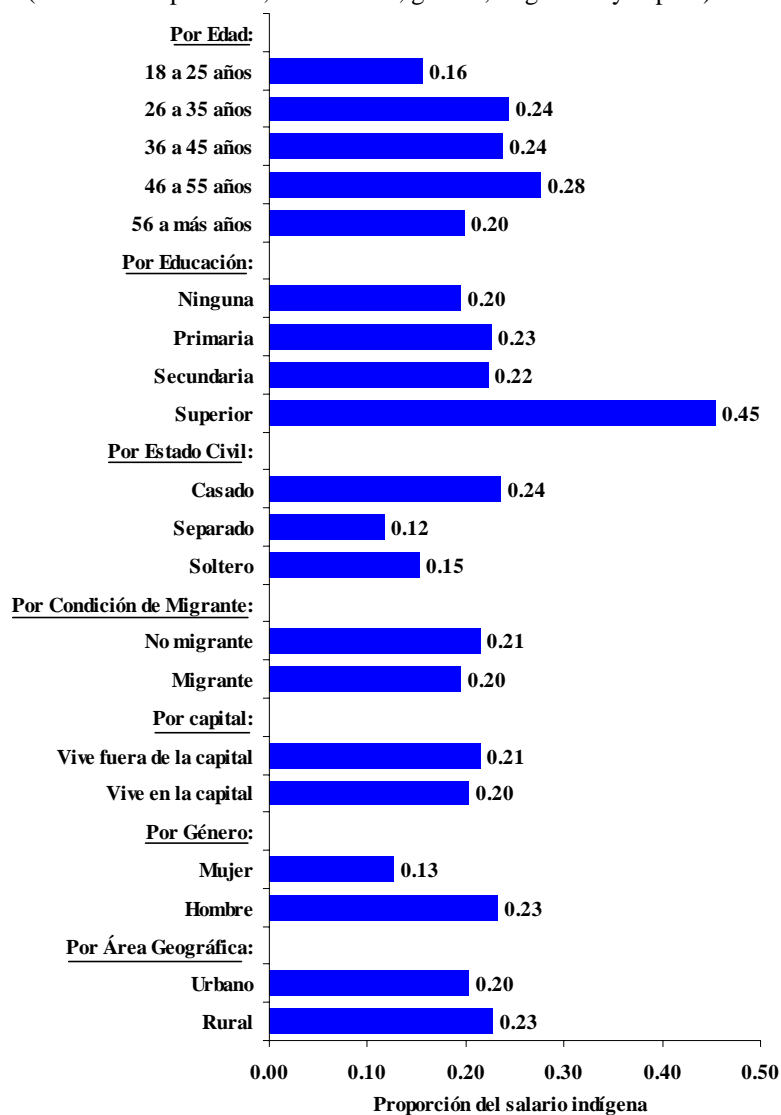


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Otra mirada posible a las brechas salariales no explicadas que permite la técnica de emparejamientos es aquella que explora diversos segmentos de la población trabajadora. El Gráfico 11.21 reporta las brechas salariales étnicas no explicadas para diversos segmentos de la población trabajadora. Es interesante notar que las brechas salariales por etnicidad no explicadas son más pronunciadas entre las personas mayores (entre 46 y 55 años), las de mayor educación, los casados, los migrantes y los que radican en áreas rurales.

Cabe remarcar que de acuerdo con la condición de migrante y la residencia en la capital, las brechas salariales por etnicidad no muestran diferencias muy marcadas. Finalmente, las diferencias salariales son mayores entre los hombres que entre las mujeres.

**Gráfico 11.21**  
**Guatemala 2000-2006**  
**Brecha salarial por etnicidad no explicada para los diferentes segmentos de la muestra**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

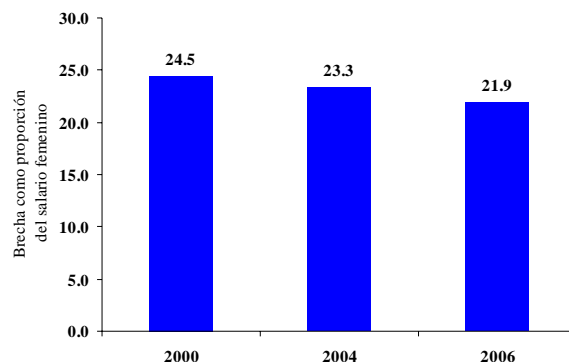
### 11.3 Análisis de la brecha salarial según género

#### *Características de los trabajadores*

##### *a. Salario mensual*

No solo las brechas salariales por diferencias étnicas en Guatemala son elevadas, lo son también las de género. En efecto, en lo que va de la presente década, el salario de un hombre se ha situado por encima del salario de la mujer en más de 20% (ver Gráfico 11.22).

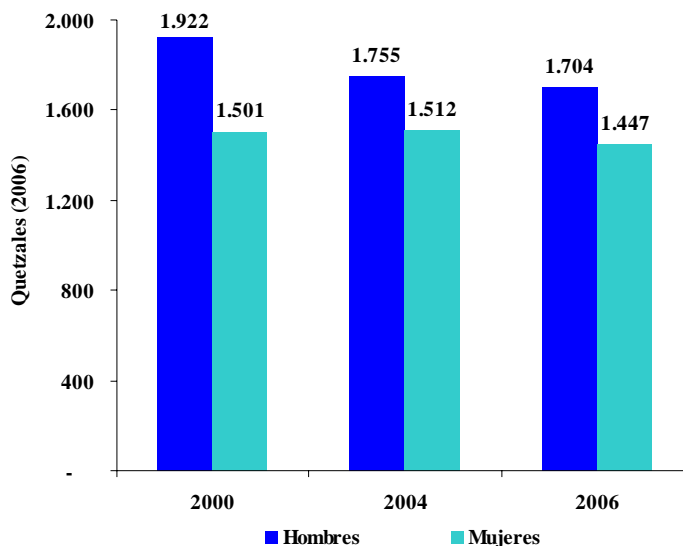
**Gráfico 11.22**  
**Guatemala 2000-2006**  
Diferencia salarial según género



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Una mirada a los salarios mensuales reales (expresados en quetzales de 2006) revela que estos han decrecido para los hombres, especialmente del año 2000 al 2004, y se han mantenido casi constantes para las mujeres. Como resultado, la brecha de ingresos por género se redujo. Si para el año 2000 los hombres ganaban en promedio 28% más que las mujeres, para el año 2006 tal diferencia se redujo a 18% (ver Gráfico 11.23).

**Gráfico 11.23**  
**Guatemala 2000-2006**  
Salario mensual promedio según género



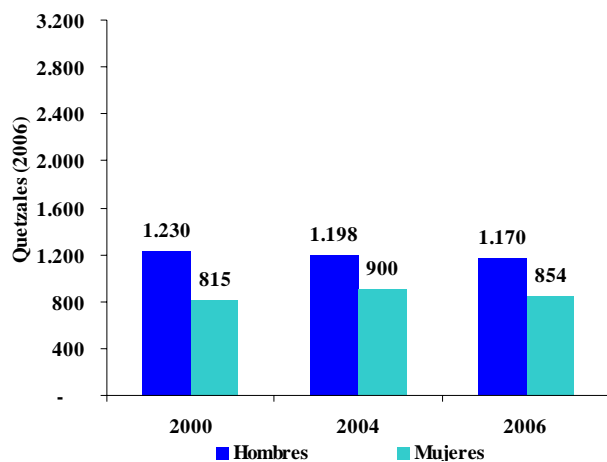
Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Asimismo, los salarios promedio en áreas rurales, tanto de hombres como de mujeres, son casi la mitad de los que se observan en las áreas urbanas. No obstante, la brecha de género no difiere entre áreas urbanas y rurales (ver Gráficos 11.24 y 11.25).



**Gráfico 11.24**  
**Guatemala 2000-2006**

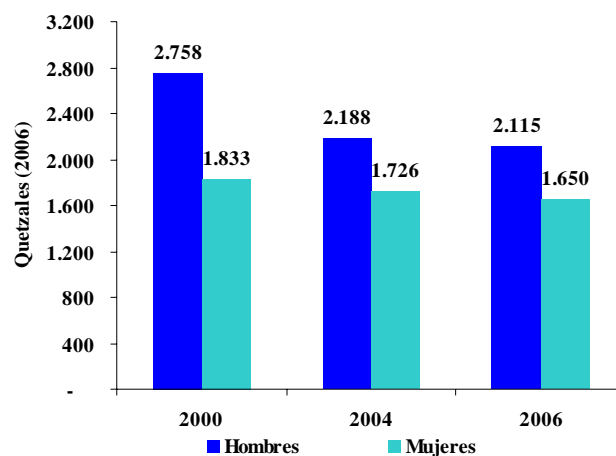
Salario mensual promedio en áreas urbanas según género



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI

**Gráfico 11.25**  
**Guatemala 2000-2006**

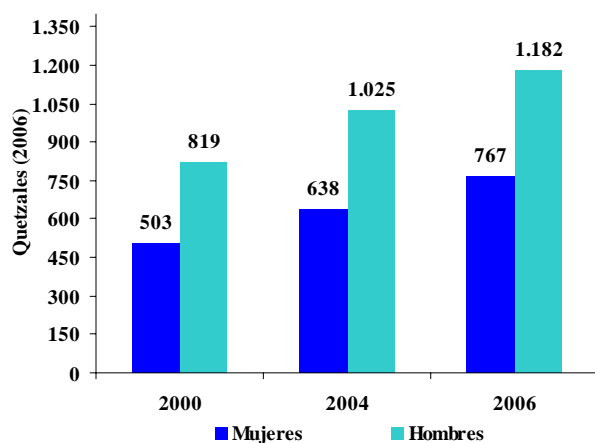
Salario mensual promedio en áreas rurales según género



De otro lado, se observa una marcada diferencia de acuerdo con el nivel educativo alcanzado. En efecto, las proporciones de salario entre una persona con educación superior y una con nivel educativo inferior a secundaria completa están por el orden de cinco a uno, aunque estas diferencias se han reducido después del año 2000. Las brechas de género no difieren entre estos dos grupos de educación (ver Gráficos 11.26 y 11.27). Al respecto, cabe resaltar que los retornos a la educación en Guatemala están entre los más altos de América Latina (Auguste *et al.*, 2007)<sup>4</sup>; es decir, estas disparidades de ingresos entre los menos educados y los más educados pueden estar entre las más altas de la Región.

**Gráfico 11.26**  
**Guatemala 2000-2006**

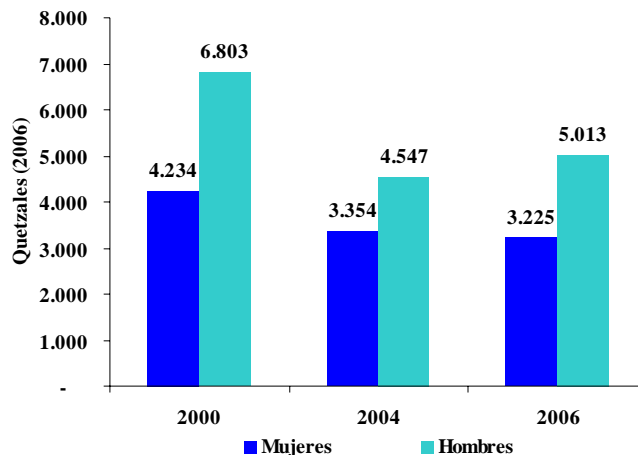
Salario mensual promedio en trabajadores con nivel educativo inferior a secundaria según género



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.27**  
**Guatemala 2000-2006**

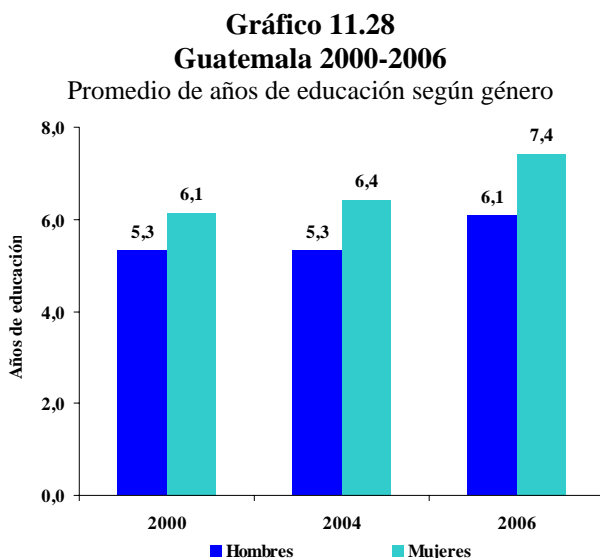
Salario mensual promedio en trabajadores con menos que educación secundaria según género



<sup>4</sup> Para los cálculos de los retornos en la educación, los autores se basan en los estudios de Bils y Klenow (2000) y Hausmann y Rodrik (2005). Según ellos, Guatemala ocupa el tercer y primer lugar, respectivamente, en tasas de retorno dentro de una muestra de 18 países de América Latina y el Caribe.

**b. Educación**

Entre los trabajadores guatemaltecos, las mujeres presentan mayores niveles de educación que los hombres. El Gráfico 11.28 muestra los promedios de años de escolaridad para hombres y mujeres para los tres años analizados. Ahí puede apreciarse que las mujeres tienen alrededor de un año más de educación que los hombres.



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

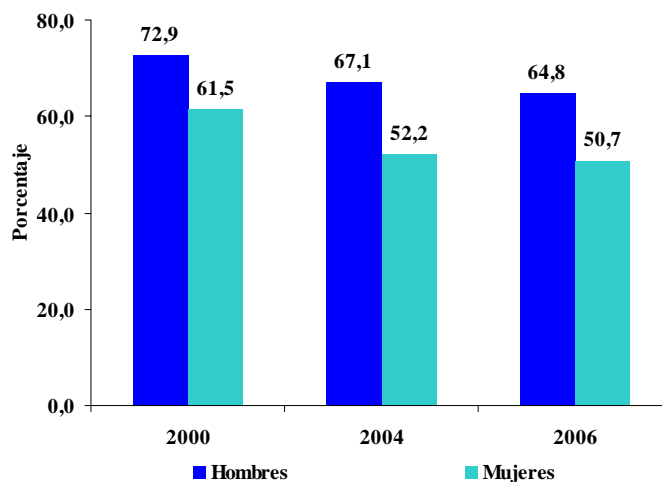
A primera vista, esto contrastaría de manera notoria con los resultados reportados por Duryea *et al.* (2007), que indican que para la cohorte de personas nacidas en 1980 los hombres aventajaban a las mujeres en alrededor de 0.7 años de escolaridad en promedio. Sin embargo, las dos miradas se compatibilizan al tomar en cuenta que este último estudio (Duryea *et al.*, 2007) se refiere a la población en general y los resultados que se reportan en el Gráfico 11.28 son solo para trabajadores con empleo dentro de la población. De hecho, las brechas de escolaridad por género para la población guatemalteca para los años 2000, 2004 y 2006 están entre 0.5 y 0.6 años de escolaridad de diferencia entre hombres y mujeres, a favor de los primeros.

Otro aspecto importante es la tendencia reciente de los datos de escolaridad de la población trabajadora en Guatemala. Durante la presente década, el promedio de años de escolaridad ha venido en aumento, tanto para hombres como para mujeres. No obstante, la brecha de escolaridad por género no es como habitualmente se observa a favor de los hombres sino que, por el contrario, ha sido a favor de las mujeres. Esto último, de por sí, es una primera señal de alerta acerca de las oportunidades laborales que tienen hombres y mujeres en Guatemala. Ello podría estar reflejando el hecho de que las mujeres, al tener oportunidades restringidas para participar activamente en los mercados de trabajo, necesitan compensar estas limitaciones adquiriendo una mayor educación. Los Gráficos 11.29 y 11.30 permiten explorar con mayor detalle este punto. En estos Gráficos se reportan los porcentajes de la población trabajadora que tiene un nivel educativo inferior a secundaria completa, por un lado, y un nivel educativo superior o más, por el otro. Ahí puede observarse que alrededor de dos tercios de la población masculina trabajadora no ha completado la educación secundaria, mientras que lo análogo sucede solo para la mitad de la población trabajadora femenina.

Por otro lado, en el otro extremo de la distribución de educación, la proporción de mujeres que ha alcanzado educación superior o más es notoriamente mayor que la proporción correspondiente de hombres. Entre las mujeres, aproximadamente una de cada ocho trabajadoras ha alcanzado educación superior, mientras que entre los varones esto sucede solo en uno de cada trece.

**Gráfico 11.29**  
**Guatemala 2000-2006**

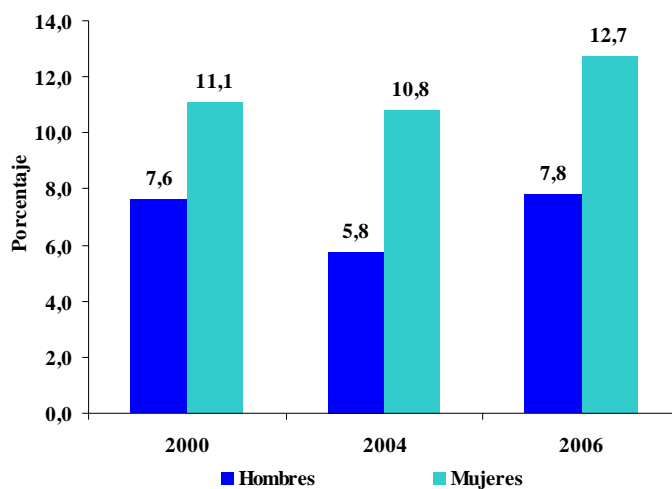
Porcentaje de personas trabajando con educación inferior a secundaria completa según género



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.30**  
**Guatemala 2000-2006**

Porcentaje de personas trabajando con educación superior o más según género



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Una mirada al interior de las áreas geográficas (rural y urbana) revela claros contrastes: en el ámbito rural existe una baja participación de personas con educación superior y la diferencia entre género es alta; mientras que en el ámbito urbano se observan mayores niveles de participación de personas con educación superior y la diferencia entre géneros es más baja.

El balance de género en la participación en los mercados de trabajo ha sido constante durante el período de análisis. Alrededor del 70% de los trabajadores asalariados en Guatemala son hombres y 30%, mujeres. Esta participación por género es mucho más balanceada en áreas urbanas (60% hombres, 40% mujeres, aproximadamente) que en áreas rurales (80% hombres, 20% mujeres, aproximadamente).

### *Descomposición de la brecha salarial*

Tal como fuera hecho en la sección anterior, después de haber explorado las brechas de escolaridad y salarios, se procede a intentar explicar hasta qué punto las brechas salariales son consecuencia de las brechas educacionales y de otras diferencias en características de capital humano; y hasta qué punto tales brechas salariales surgen como consecuencia de otras fuerzas en los mercados de trabajo. A continuación, se presentan los resultados de la aplicación de la técnica de emparejamiento descrita en la sección anterior.

En el caso del presente estudio para Guatemala se optó por emparejar de acuerdo a cuatro combinaciones de características. La primera combinación considera tres variables: edad, estado civil y años de educación. La segunda agrega al conjunto anterior la variable sobre origen étnico (los detalles de la creación de esta variable han sido presentados en la introducción de este documento). La tercera agrega la condición migratoria de la persona al conjunto anterior.<sup>5</sup> Y finalmente, en el cuarto grupo se adiciona una variable que identifica si la persona es residente de la capital. Para estos cuatro conjuntos de características de comparación, en el Cuadro 11.3 se muestran los porcentajes de hombres y mujeres que resultaron emparejados.

En lo que sigue, se mostrarán las descomposiciones de las brechas salariales por género para Guatemala, en primer lugar, para el total nacional (Gráfico 11.31) y luego, para las áreas urbanas (Gráfico 11.32) y rural (Gráfico 11.33). Al igual que en la sección anterior, para fines de simplificación, solo se mostrarán los resultados bajo el cuarto conjunto de controles.

Como se mencionara anteriormente, el componente no explicado puede ser reflejo de discriminación o de la existencia de otras características de capital humano que los mercados de trabajo recompensan pero que las encuestas que se están utilizando no capturan. Así, bajo la combinación de características empleadas (edad, estado civil, educación, migración, minoría étnica y ciudad capital), los componentes “gerentes” y “servidores del hogar” juegan un rol importante. Cabe destacar que este resultado es muy similar a lo encontrado para Perú (Ñopo, 2004) y Chile (Ñopo, 2006).

---

<sup>5</sup> Aquí y en el resto de este estudio se hará referencia a migración interna únicamente. Es decir, personas que hayan migrado entre pueblos o ciudades de Guatemala. No es posible capturar información fidedigna sobre migración externa y condiciones laborales con las encuestas nacionales.

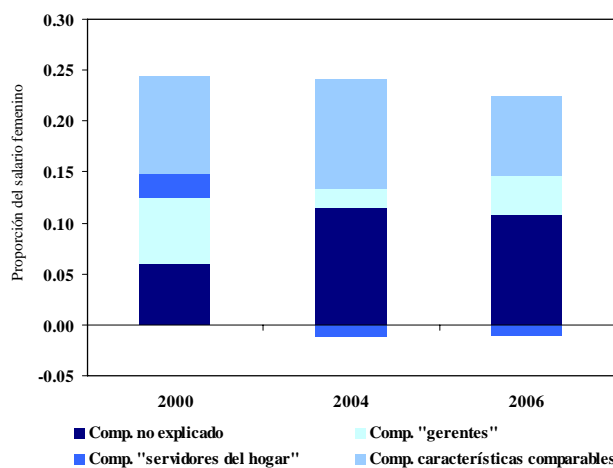
**Cuadro 11.3**  
**Porcentaje de hombres y mujeres emparejados por diferentes grupos de controles**

Años	Controlando por:			
	(i) Edad, educación y estado civil	(ii) Edad, educación, estado civil y género	(iii) Edad, educación, estado civil, género y migración	(iv) Edad, educación, estado civil, género, migración y capital
2000				
Indígenas	96,8%	95,6%	94,4%	88,3%
No indígenas	90,5%	85,4%	72,3%	44,2%
2004				
Indígenas	99,1%	97,6%	98,0%	90,8%
No indígenas	93,2%	87,8%	78,2%	41,9%
2006				
Indígenas	97,6%	96,6%	94,0%	87,9%
No indígenas	89,9%	83,8%	68,2%	47,8%

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

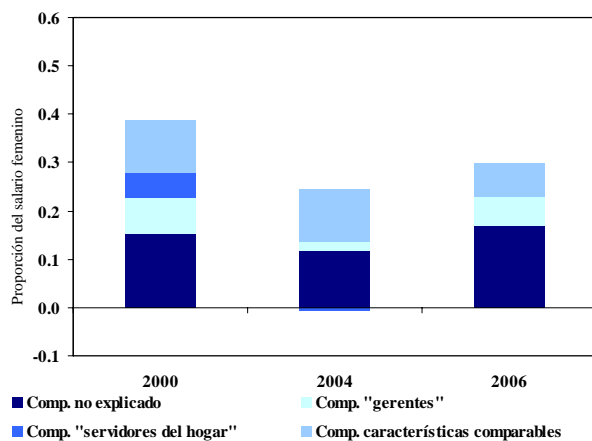
El resultado a nivel nacional es en gran medida similar al de las áreas urbanas. Sin embargo, en áreas rurales, la situación es ligeramente distinta. En primer lugar, el componente no explicado domina al resto de componentes; es decir, las diferencias de capital humano que se pueden observar con las encuestas que se están manejando pueden explicar muy poco de las brechas salariales existentes (aproximadamente 80% de las brechas salariales quedan sin explicación a la luz de las características que se están utilizando). En segundo lugar, el componente atribuible a la existencia de mujeres con combinaciones de características para las cuales no hay hombres comparables, es negativo. La segregación que opera negativamente sobre los salarios de las mujeres en zonas urbanas resulta operar positivamente en zonas rurales.

**Gráfico 11.31**  
**Guatemala 2000-2006. Total nacional**  
**Brecha salarial por género y componentes**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



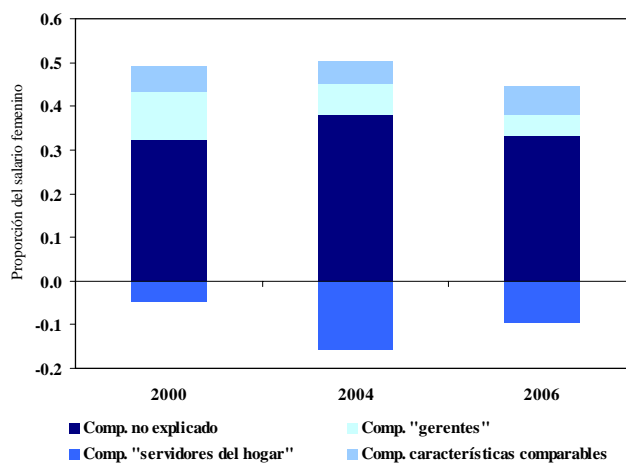
Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.32**  
**Guatemala 2000-2006. Áreas urbanas**  
**Brecha salarial por género y componentes**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

**Gráfico 11.33**  
**Guatemala 2000-2006. Áreas rurales**  
**Brecha salarial por género y componentes**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)

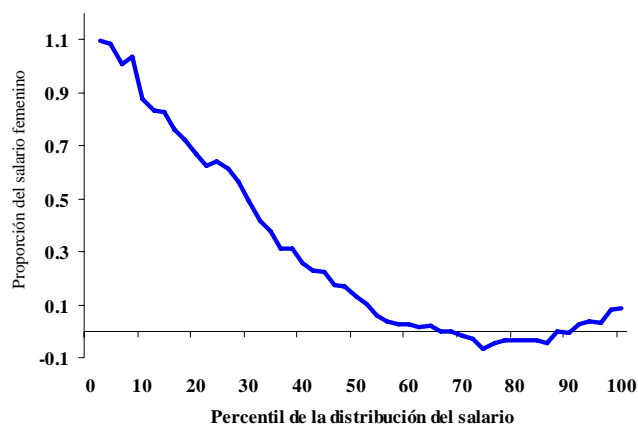


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

En el Gráfico 11.34 se muestran las brechas salariales no explicadas para diversos percentiles en la distribución de ingresos. Tales resultados permiten dar una mirada en mayor profundidad de la brecha salarial que no puede ser explicada por las características de capital humano que se han considerado hasta el momento. Los resultados muestran que el problema de las brechas salariales es más marcado entre los trabajadores de ingresos bajos que entre los de ingresos altos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Este patrón de la distribución de la brecha salarial no explicada es parecido al encontrado en Perú pero no en Chile (en este último caso las brechas salariales son más altas entre los de ingresos más altos).

**Gráfico 11.34**  
**Guatemala 2000-2006**  
**Brecha relativa del salario por género según percentiles**  
 (controlando por edad, est. civil, género, migración y capital)

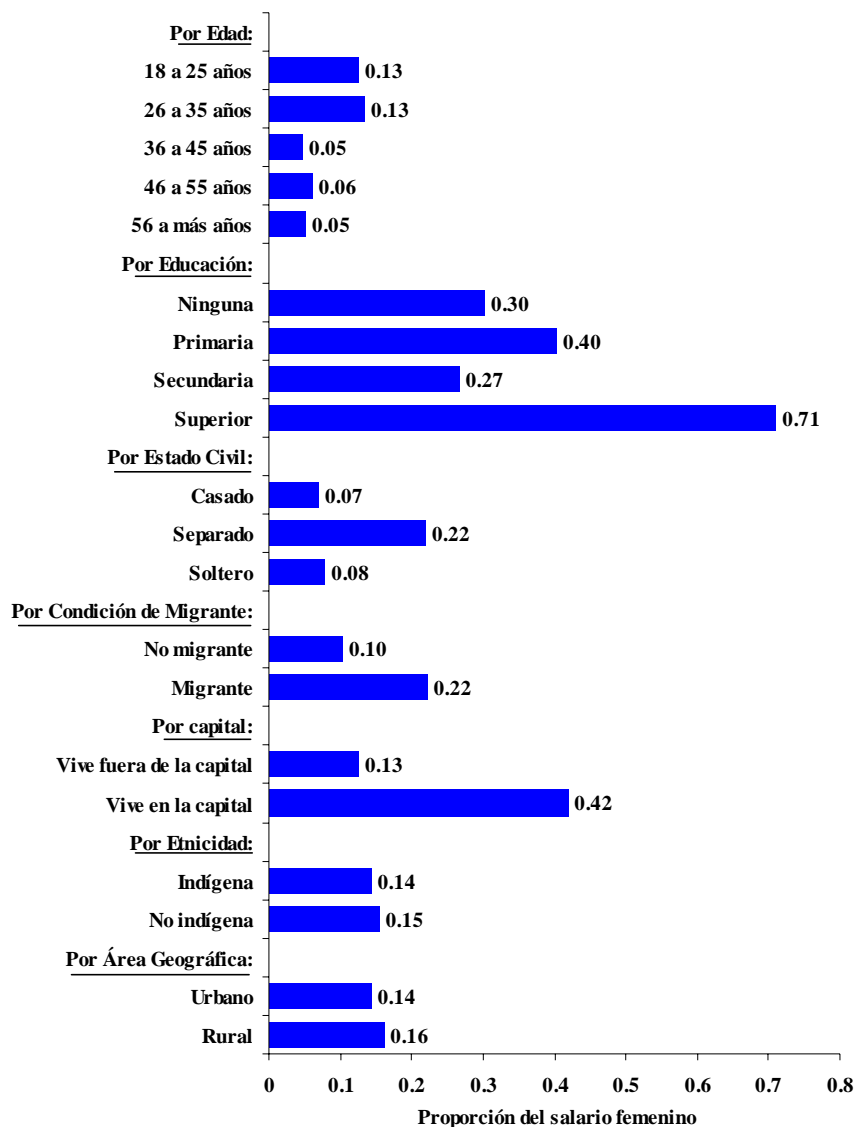


Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Al igual que en la sección anterior, en el Gráfico 11.35 se presentan las brechas no explicadas de acuerdo con diferentes cortes al interior de los mercados de trabajo. Las brechas salariales por género no explicadas son más altas entre los más jóvenes (el segmento que va de los 18 a los 35 años de edad). Dicho resultado contrasta con el encontrado en el análisis por etnicidad.

Otro caso en el que hay diferencias entre el análisis de género y el análisis étnico de las brechas salariales es el del estado civil. Si la brecha salarial étnica es más pronunciada entre los casados, la brecha por género es más alta entre los separados. Finalmente, según el nivel educativo alcanzado, hay una coincidencia en las dos dimensiones, pues en ambos casos las brechas más pronunciadas se encuentran entre los que alcanzaron educación superior.

**Gráfico 11.35**  
**Guatemala 2000-2006**  
**Brecha salarial por género no explicada por los diferentes segmentos de la muestra**  
 (controlando por edad, estado civil, género, migración y capital)



Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

#### 11.4 Conclusiones y recomendaciones de política

Esta exploración de las brechas salariales en Guatemala arroja varios resultados que permiten proponer algunas pautas para la discusión de políticas. Tal como se ha discutido, las brechas salariales son muy notorias en Guatemala; en particular, las brechas étnicas son de mayor magnitud que las de género y ambas se ubican entre las más altas de la Región. Cabe destacar que las brechas también son acumulativas, así que una mujer indígena se ve doblemente afectada: tanto por ser mujer como por ser indígena. Aproximadamente la mitad de tales brechas salariales pueden explicarse a partir de diferencias en características observables de capital humano de los trabajadores. Dentro de tales características de capital humano, la educación juega un rol muy importante. De hecho, en encuestas de opinión como el Latinobarómetro, los guatemaltecos opinan que la falta de educación es una de las principales causas de



discriminación. No es de extrañar, pues, lo reportado por Duryea *et al.* (2007): las brechas educativas en Guatemala están también entre las más altas de América Latina. Esto lleva a una primera recomendación de política pública.

⇒ Es necesario aumentar el nivel educativo de la población, igualando las oportunidades de acceso a la educación para todos. Ahora bien, la mejor manera de contribuir para que los guatemaltecos puedan permanecer más tiempo dentro de la escuela y avanzar más niveles de estudio es garantizando una base sólida. En este sentido, tal como argumentan Carneiro y Heckman (2003), cuanto más tempranas en el ciclo de vida de las personas sean estas intervenciones, mejores rendimientos se podrán obtener. Esto lleva a abogar por intervenciones que estimulen el desarrollo temprano en la niñez, lo cual podría implementarse, por ejemplo, por medio de programas de transferencias condicionadas complementando con una mejora de la oferta educativa (escuelas y maestros), tanto en cantidad como en calidad.

En este sentido, la experiencia del Sudeste Asiático en las últimas décadas merece especial atención. Por un lado, mientras que a inicios de la década de los sesenta el promedio de años de educación de la población adulta en el Sudeste Asiático era similar al de América Latina –alrededor de los 3 años– 40 años más tarde, la escolaridad promedio en América Latina aumentó a los 5.5 años, mientras que en el Sudeste Asiático subió a cerca de los ocho años. Es decir, el Sudeste Asiático aumentó la escolaridad de su población muy por encima de sus pares en América Latina (Barro y Lee, 2000). Por otro lado, la distribución del ingreso en el Sudeste Asiático ha mejorado entre las décadas de los ochenta y noventa por encima de lo experimentado por América Latina (Camps *et al.*, 2006); las mejoras en la educación de la población han ido de la mano con mejoras en la distribución del ingreso.

Con respecto a la recomendación de política que se propone, cabe destacar que Guatemala ya tiene un camino recorrido en temas de desarrollo en niñez temprana, tal como lo señalan Behrman, Duryea y Maluccio en la presente publicación (ver capítulo 9). Dichos autores hacen una evaluación de los programas de niñez temprana en Guatemala en la última década; al respecto, señalan que durante este período algunas dimensiones de los programas han mostrado resultados importantes. Ciertamente, se pueden observar, por ejemplo, aumentos no solo en la matrícula preescolar, sino también en la asistencia a la escuela en edades tempranas. A pesar de ello, Guatemala sigue mostrando un fuerte rezago en los indicadores de éxito escolar en comparación con los demás países de la Región, siendo esta situación mucho más dramática en el caso de niños indígenas, de zonas rurales y de hogares pertenecientes al quintil más bajo de la distribución de ingresos.

Las brechas son más grandes en zonas rurales y la parte no explicada es proporcionalmente mayor en estas áreas.

⇒ Aunque puede parecer obvio y repetitivo, a la luz de toda la literatura que ha abordado el tema de educación rural, es importante recordar siempre que los mercados de trabajo rurales funcionan de manera distinta a los urbanos. Por ello, la población que va a desarrollar su vida laboral útil en áreas rurales necesita de una educación distinta que se adecúe no solo a las diferentes necesidades de los graduandos sino también que reconozca la necesidad de incorporar la diversidad cultural de las comunidades.

Tal como señalan IPES (BID, 2007), la experiencia de la Región en cuanto a métodos de educación más inclusivos pasa por la enseñanza bilingüe (como en Bolivia, Ecuador, Honduras); la ampliación del acceso físico y el empleo de pedagogía innovadora que permita integrar a personas con discapacidades

en clases regulares (como el programa de “Inclusión en educación superior” de México); la incorporación y adaptación de planes de estudios para hacer mayor hincapié en la herencia multicultural y en los aportes de los grupos indígenas y afrodescendientes a la cultura e historia nacionales (tal es el caso de Colombia); y la vinculación de la educación y la asistencia escolar con programas destinados a erradicar las peores formas de trabajo infantil. Estos son algunos ejemplos de intervenciones efectivas que podrían implementarse sobre la base de esfuerzos previos que se hayan llevado a cabo en Guatemala.

El componente “gerentes” se presenta con claridad en las brechas étnicas, tanto urbanas como rurales. Es decir, hay ciertos perfiles de capital humano a los que solo determinados grupos de la población tienen acceso (en este caso los no indígenas) y el resto, no. Esto constituye una situación en la que determinados grupos de la población enfrentan “techos de vidrio” en sus posibilidades de desarrollo en los mercados de trabajo.

Por otro lado, las brechas no explicadas (tanto étnicas como de género) tienen forma de U como en el Perú, y, de alguna manera, en Colombia, pero difieren respecto de lo encontrado en Chile. Los de menores ingresos enfrentan brechas salariales más altas. En lo que se refiere a Guatemala, el problema de las brechas salariales está ligado a la pobreza.

Es interesante notar también que las brechas salariales étnicas no explicadas son más pronunciadas entre los mayores, los de mayor educación, los casados y los hombres. Por otro lado, las brechas salariales de género no explicadas son más pronunciadas entre los jóvenes, los de mayor educación, los separados, los migrantes y los que viven en la capital.

Estos “techos de vidrio” y estas brechas salariales no explicadas sugieren la existencia de prácticas discriminatorias en los mercados de trabajo guatemaltecos. Aunque aquí cabe siempre una nota de precaución: pudiera tratarse también de características de capital humano que no han sido capturadas por las encuestas utilizadas. Sin embargo, la magnitud de estas brechas no explicadas y el impacto en salario de estos “techos de vidrio” sugieren una serie de opciones de política.

⇒ Es importante generar conciencia y abogar por oportunidades laborales para todos los guatemaltecos. Esto pasa por campañas masivas combatiendo los diversos tipos de prácticas discriminatorias y haciendo notar que estas implican pérdidas o ineficiencias sociales considerables.

De hecho, el IPES (BID, 2007) ha puesto en evidencia, usando una batería de herramientas experimentales, que los agentes económicos tienen efectivamente estereotipos formados sobre la productividad de las personas, por un lado; pero que, por el otro, los mismos agentes económicos están dispuestos a deshacerse de tales estereotipos cuando reciben información concreta y oportuna sobre la productividad de las personas.

Ello invita a pensar que si la información acerca de la productividad real de las personas, sin importar el género o la pertenencia a alguna minoría étnica, fluyera con mayor agilidad en los mercados de trabajo, debería esperarse menores brechas no explicadas y menores “techos de vidrio”. Esto se consigue con, entre otros, bolsas de intermediación laboral y sistemas de certificación en las entidades de capacitación laboral (como en México, República Dominicana y el Perú). Es sumamente importante que estos instrumentos promuevan activamente y compensen las desventajas de estos grupos, en particular, el menor capital social en cuanto a redes de contactos que faciliten la entrada al mercado laboral y el

desarrollo de competencias básicas a través de los servicios de intermediación. De lo contrario, estos mecanismos reproducen los resultados del mercado. Al menos, esto es lo que muestra la evaluación de los servicios de empleo de la STPS de México.<sup>7</sup>

Además, en cuanto a los temas de género, es importante resaltar aquí el rol que juegan las relaciones de poder al interior del hogar. Balances en el poder de negociación al interior del hogar traen consigo no solo mayores oportunidades laborales para las mujeres, sino también, como sostiene Calderón (2007), beneficios significativos en nutrición para los demás miembros del hogar.

Una experiencia interesante en ese sentido es el programa de guarderías que se ha venido implementando en Guatemala desde la década de los noventa. Las evaluaciones del programa (Ruel, 2001) encuentran que además de ayudar en la mejora de la nutrición de los niños, las guarderías han servido como herramientas para levantar algunas barreras a la participación laboral de las mujeres. El fortalecimiento y expansión en la cobertura de este programa generaría beneficios importantes.

A manera de comentario final, es importante señalar que este estudio se ha realizado sobre las brechas étnicas y de género ya que en estas se han analizado tradicionalmente las diferencias en ingresos y, por lo tanto, son estas las dimensiones que se pueden analizar con las encuestas disponibles. Sin embargo, la desigualdad o falta de equidad en los ingresos es un fenómeno que trasciende a la identidad de grupos en Guatemala y en América Latina en general. Es decir, las brechas salariales no explicadas, los “techos de vidrio”, y en general, las barreras de exclusión, son fenómenos que afectan no solamente a las mujeres y a los grupos indígenas sino a segmentos mucho más amplios de las sociedades. En ese sentido, el IPES (BID, 2007) explora algunas pistas acerca de los patrones cambiantes de exclusión en nuestra Región.

⇒ Es necesario pensar también en la necesidad de políticas inclusivas que vayan más allá de los mercados de educación y trabajo; y más allá de los indígenas y las mujeres. El reto de conseguir mercados de trabajo más inclusivos en Guatemala pasa necesariamente por la generación de una sociedad más inclusiva para todos.

### Referencias bibliográficas

- Auguste, S., Artana, D. y Cuevas, M. 2007. “Tearing Down the Walls: Growth and Inclusion in Guatemala”. IDB Research Project CID. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barro, R. J. y Lee, J. W. 2000. “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications”. CID Working Paper # 42.
- Beckett, M. y Pebley, A. 2002. “Ethnicity, Language, and Economic Well-Being in Rural Guatemala”. Working Paper Series 02-05. RAND.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, IPES. Washington, DC: BID/DRCLAS Harvard University.
- Buvinic, M. y Mazza, J. 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

---

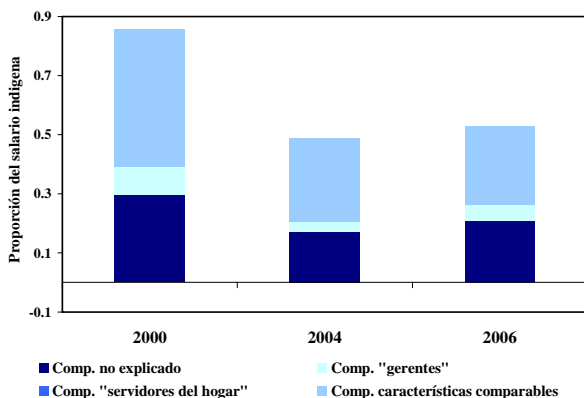
<sup>7</sup> Ver Flores (2006)

- Calderón, M. C. 2007 “Discrimination, marital bargaining power and intrahousehold allocation in Guatemala”. Population Studies Center, University of Pennsylvania. Documento mimeografiado.
- Camps, E., Camou, M., Maubrigades, M. y Mora-Sitja, N. 2006. “Globalization and wage inequality in South and East Asia, and Latin America: A Gender Approach”. Documento presentado en Asia-Pacific Economic and Business History Conference.
- Carneiro, P. M. y Heckman, J. 2003. “Human Capital Policy”. IZA Discussion Paper No. 821.
- Chong, A. y Ñopo, H. 2008. “Beliefs vs. Actions. The mystery of discrimination in Latin America”. Por aparecer en *Economía, The Journal of LACEA*.
- Duryea, S., Galiani, S., Ñopo, H. y Piras, C. 2007. “The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean”. Research Department Working Paper Series, 600.
- Fazio, M. V. 2007. “Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America in Guatemala”. Conference Edition. Washington, DC: Banco Mundial.
- Flores, R. 2006. “El servicio de intermediación laboral como instrumento para promover la inclusión social y de género en el mercado laboral en México”. Estudio Fondo Enlace de Inclusión Social. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo,
- Hallman, K., Peracca, S., Catino, J. y Ruiz, M. J. 2006. “Multiple disadvantages of Mayan Females: The Effects of Gender, Ethnicity Poverty, and Residence on Education in Guatemala”. Population Council.
- Ñopo, H. 2006. “The Gender Wage Gap in Chile 1992-2003 from a Matching Comparisons Perspective”. Working Paper # 562. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps” IZA Discussion Papers 981. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Pagán, J. A. 2002. “Gender Differences in Labor Market Decisions in Rural Guatemala”. *Review of Development Economics*, Vol. 6, pp. 428-441.
- Piras, C. 2004. *Women at Work: Challenges for Latin America*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romero, W. 2007. “Los costos de la discriminación étnica en Guatemala”. In *Diagnóstico del Racismo en Guatemala*, Vol I, pp. 61-97, Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Ruel, M. 2001. “Evaluación operacional del programa de Hogares Comunitarios de Guatemala”. International Food Policy Research Institute. Documento mimeografiado.
- Sauma, P. 2004. “Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo de Guatemala”. Documento de trabajo 27/2004. Organización Internacional del Trabajo.
- Yang, G. 2004, “Male-Female Wages Differentials in Guatemala: 1989-1998”, Econ 699 Paper. University of Maryland Baltimore County.

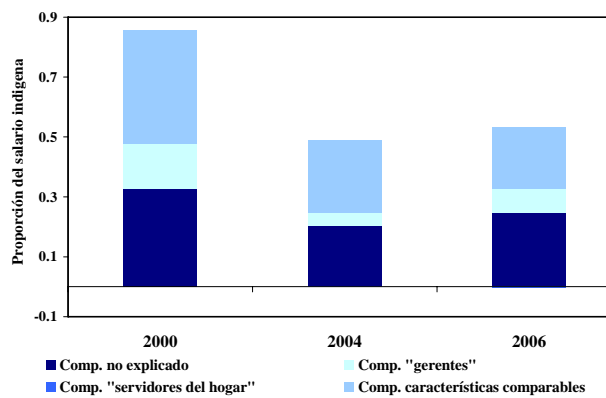
ANEXO 1

Guatemala 2000-2006. Total nacional  
Descomposición de la brecha salarial por etnicidad según diferentes grupos de control\*

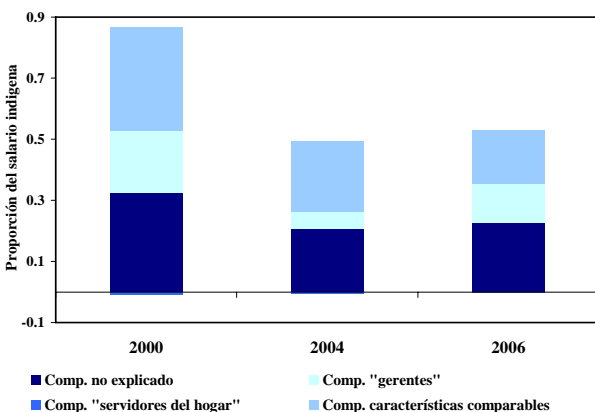
A - Brecha salarial por etnicidad y componentes  
(Controlando por edad, estado civil y educación)



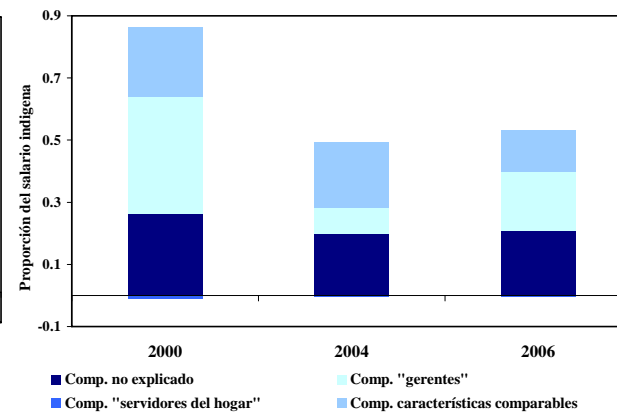
B - Brecha salarial por etnicidad y componentes  
(Controlando por edad, estado civil, educación y género)



C - Brecha salarial por etnicidad y componentes  
(Controlando por edad, estado civil, educación, género y migración)



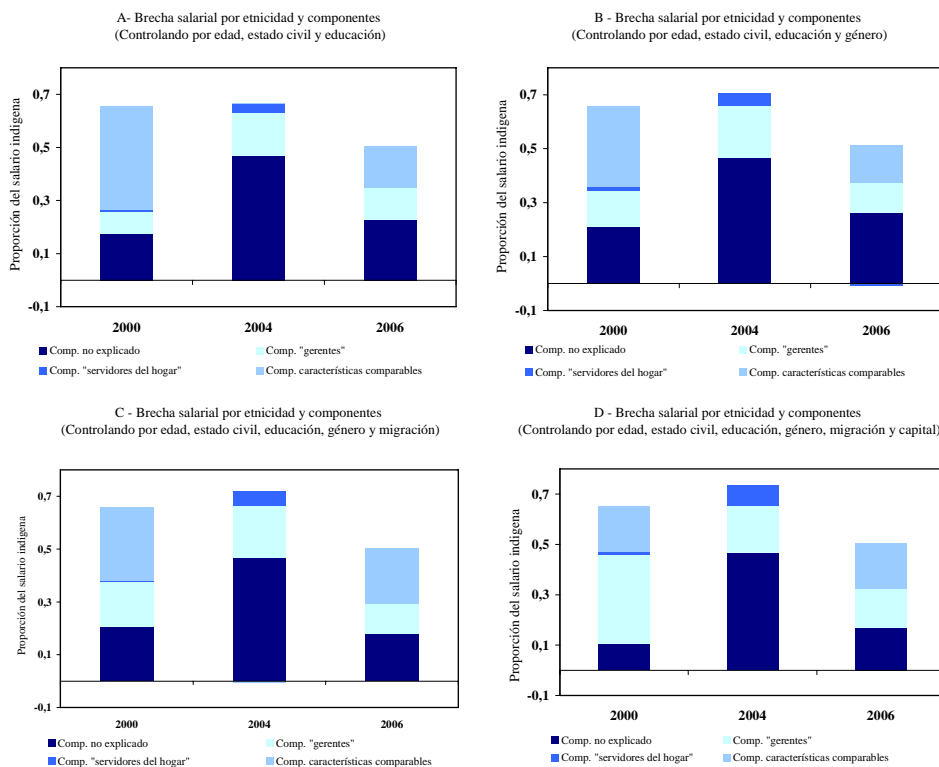
D - Brecha salarial por etnicidad y componentes  
(Controlando por edad, estado civil, educación, género, migración y capital)



El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.17.  
Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

ANEXO 2 Descomposición de la brecha salarial por etnicidad

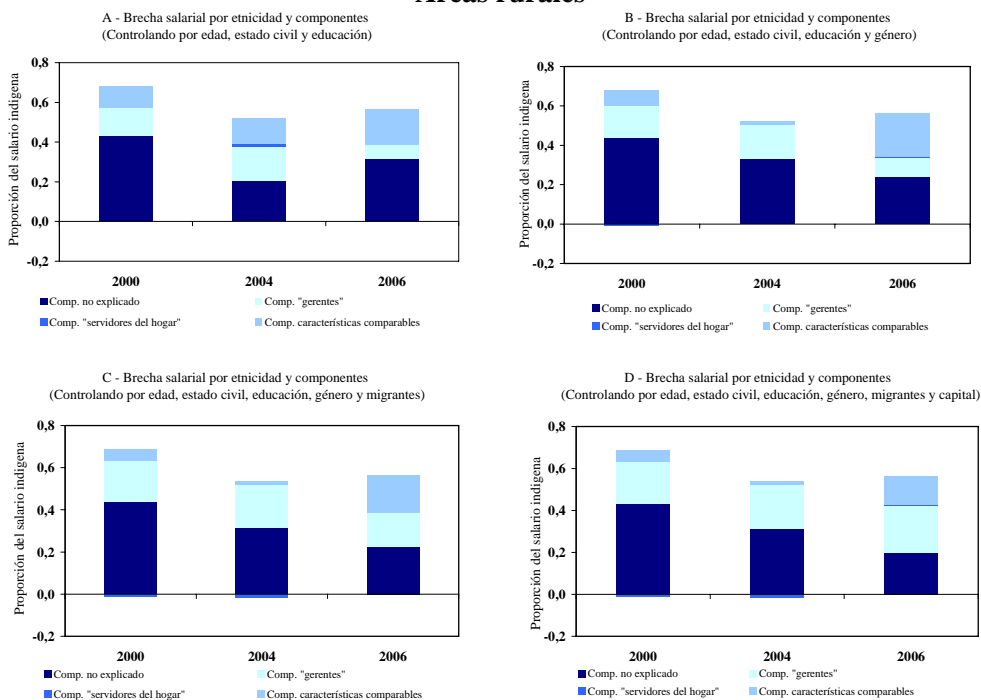
Áreas urbanas



\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.18.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Áreas rurales

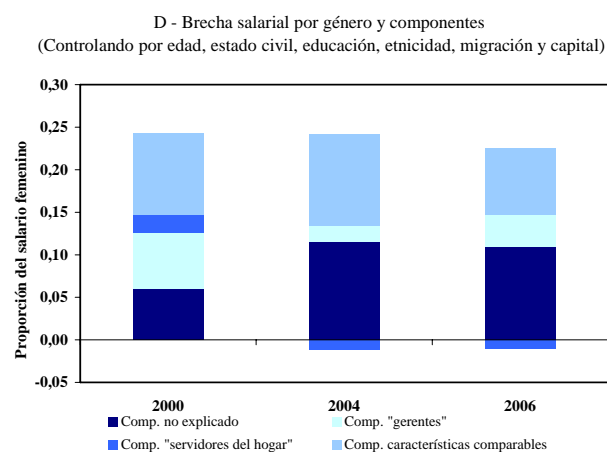
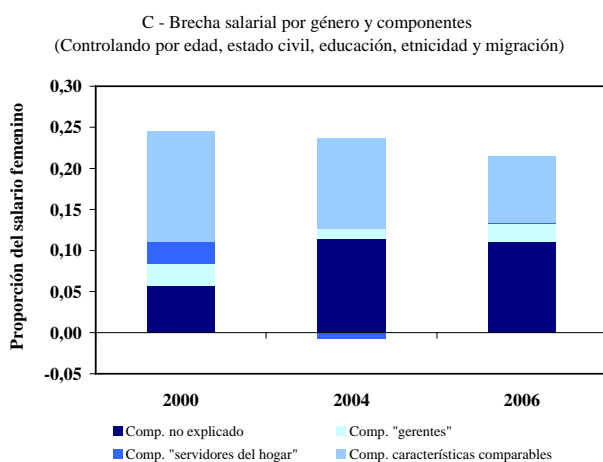
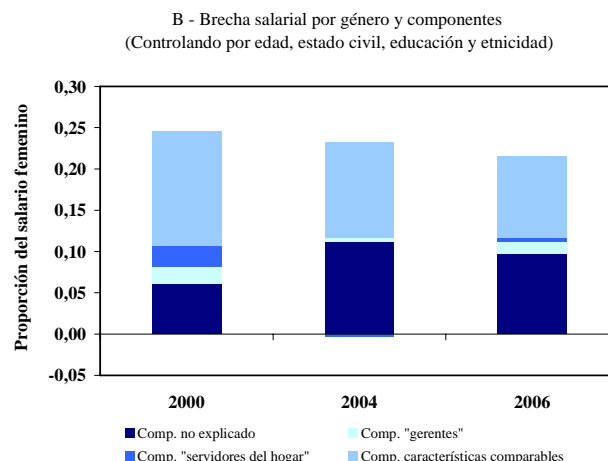
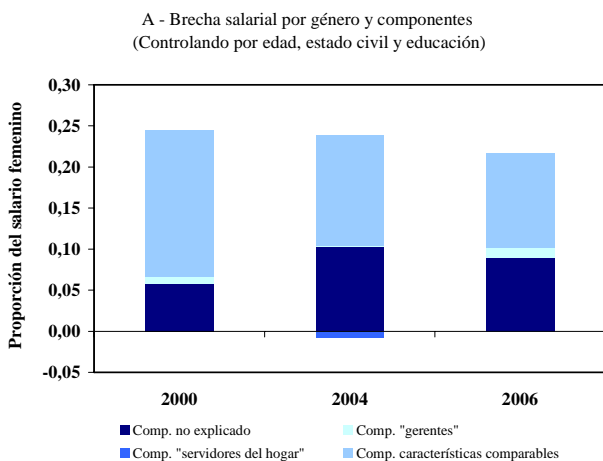


\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.19.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

ANEXO 3

**Guatemala 2000-2006. Total nacional**  
**Descomposición de la brecha salarial por género según diferentes grupos de control**

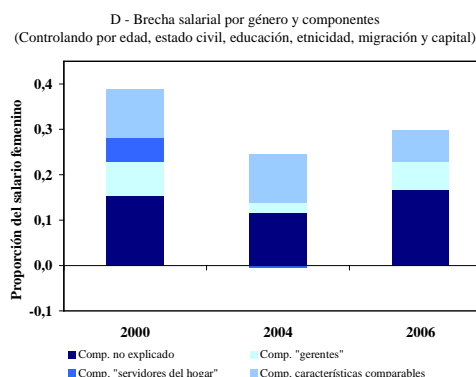
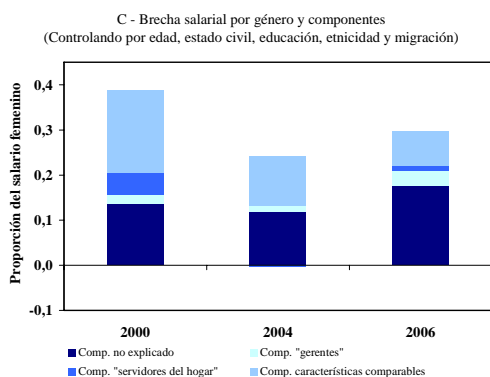
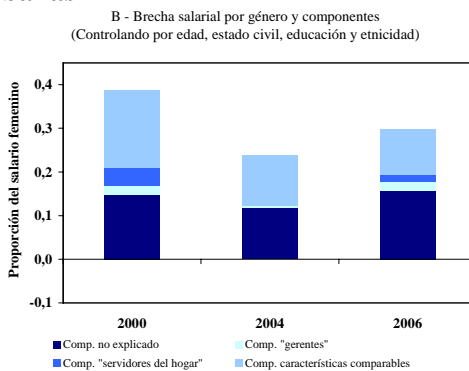
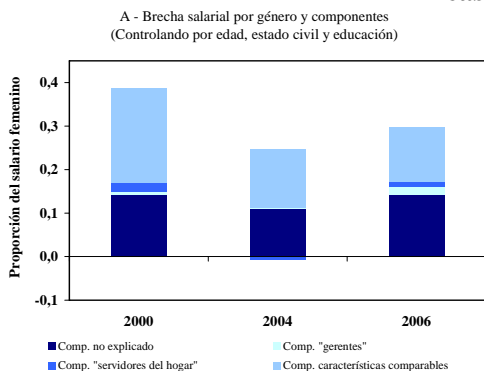


\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.31.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

ANEXO 4 Descomposición de la brecha salarial por etnicidad según diferentes grupos de control

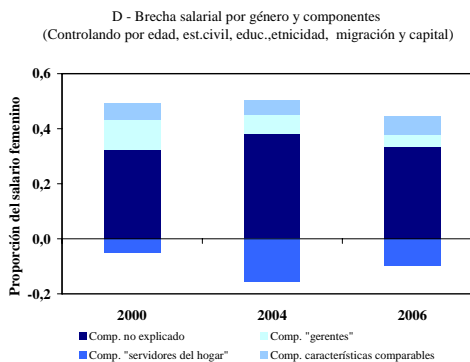
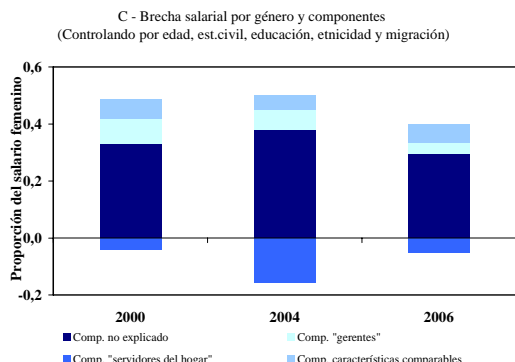
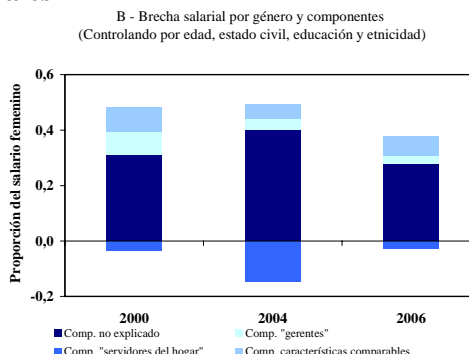
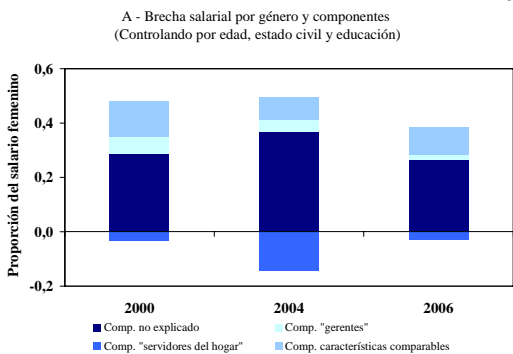
Áreas urbanas



\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.32.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

Áreas rurales



\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfica 11.33.

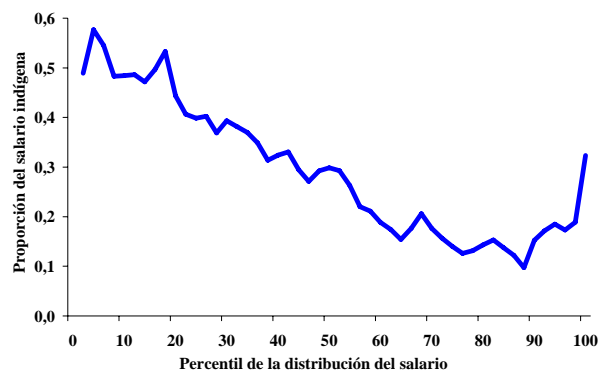
Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.



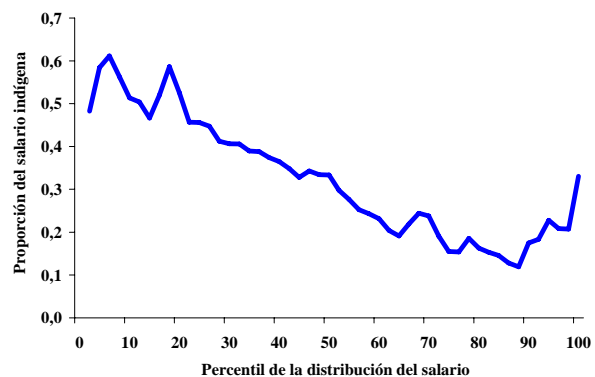
ANEXO 5

**Brecha salarial por etnicidad por percentiles para los diferentes grupos de control en el período 2000-2006\***

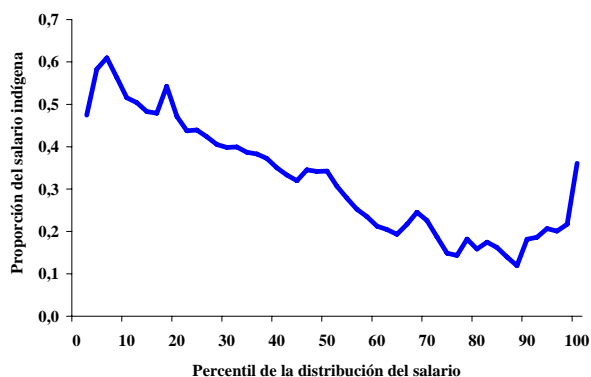
**A - Brecha relativa del salario por etnicidad según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil y educación)



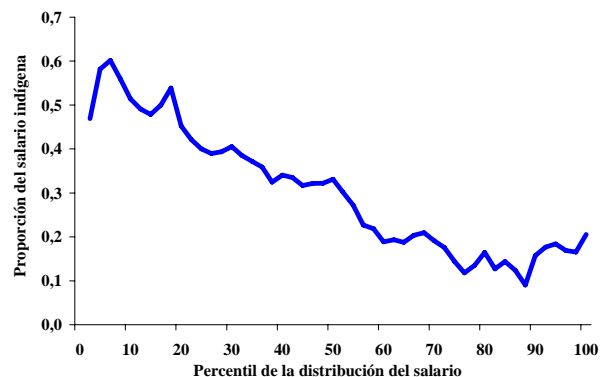
**B - Brecha relativa del salario por etnicidad según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación y género)



**C - Brecha relativa del salario por etnicidad según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación, género y migrante)



**D - Brecha relativa del salario por etnicidad según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación, género, migrante y capital)



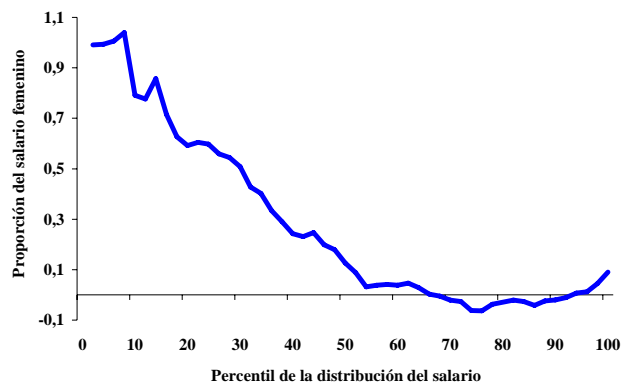
\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11.20.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

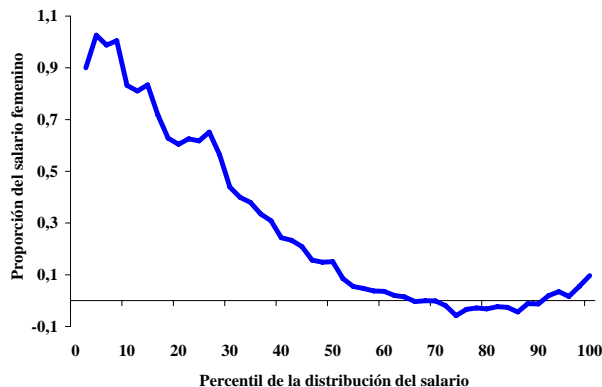
ANEXO 6

**Brecha salarial por género por percentiles para los diferentes grupos de control en el período 2000-2006\***

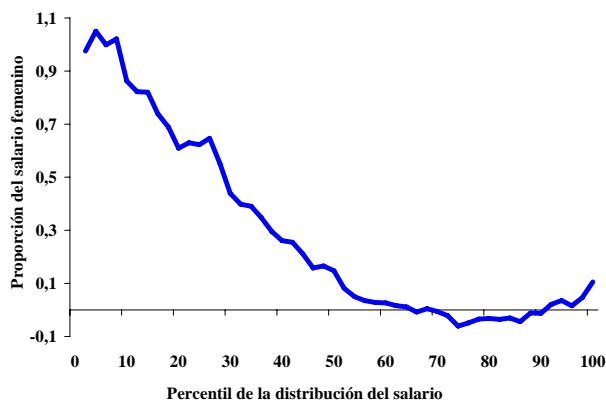
**A - Brecha relativa del salario por género según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil y educación)



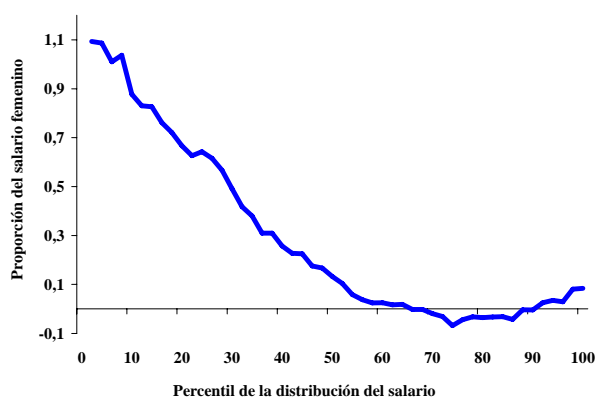
**B - Brecha relativa del salario por género según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación y etnicidad)



**C - Brecha relativa del salario por género según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación, etnicidad y migración)



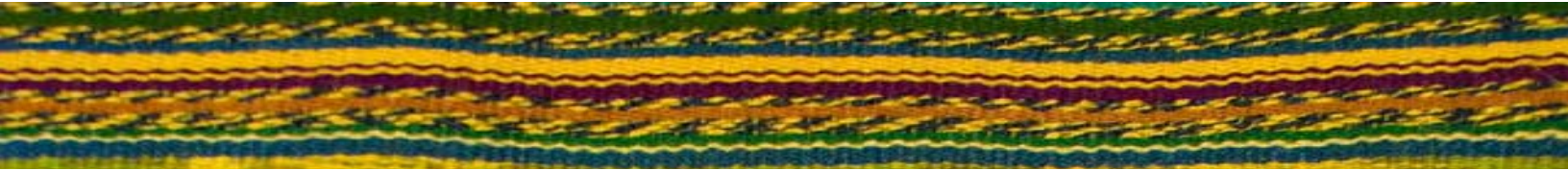
**D - Brecha relativa del salario por género según percentiles**  
(Controlando por edad, estado civil, educación, etnicidad, migración y capital)



\* El gráfico D fue presentado en el capítulo como Gráfico 11. 20.

Fuente: Estimaciones propias basadas en la Encovi, ENEI.

# Parte IV



Otros retos y desafíos

# 12. El riesgo del desastre y su gestión



## 12.1 Introducción

El objetivo del presente capítulo presenta de manera resumida el grado de la exposición de Guatemala ante las amenazas naturales así como las oportunidades y desafíos que enfrenta el país para la adecuada gestión del riesgo de desastres.

Este tema es de particular relevancia para Guatemala. Por su posición geográfica y su geomorfología, el país está expuesto a diversas amenazas naturales que, debido a su alta vulnerabilidad, se convierten frecuentemente en desastres. A lo largo de la historia, Guatemala se ha visto afectada por diversos eventos catastróficos de distinta naturaleza, como el terremoto de 1976, el huracán Mitch en el año 2001 y el huracán Stan en el año 2005. Estos eventos generaron grandes pérdidas económicas para el país, alcanzando un total de US\$ 748 millones por el huracán Mitch (CEPAL, 2004) y US\$ 988 millones por el huracán Stan (CEPAL-Segeplan, 2005).

En un país con estas características, el verse continuamente afectado por diferentes eventos catastróficos condiciona su crecimiento y desarrollo, originando pérdidas no solo humanas y de infraestructura, sino afectando también los flujos económicos y el desarrollo de los diferentes sectores de la economía y retrasando, en consecuencia, el desarrollo del país.

De acuerdo con el sistema de indicadores para la gestión de riesgos del BID (BID-IDEA, 2005), el evento que traería mayores pérdidas al país sería un sismo en la Ciudad de Guatemala. En el caso de un evento de 500 años de período de retorno (2% de probabilidad de ocurrencia en un período de 10 años), el Estado guatemalteco no está preparado para enfrentar las pérdidas. Por otro lado, de acuerdo con el registro a nivel municipal de los efectos (fallecidos, afectados y pérdidas) ocasionados por pequeños eventos, se ha comprobado una menor concentración de estos efectos y una mayor uniformidad a través de todo el territorio.

## 12.2 Guatemala y los desastres naturales

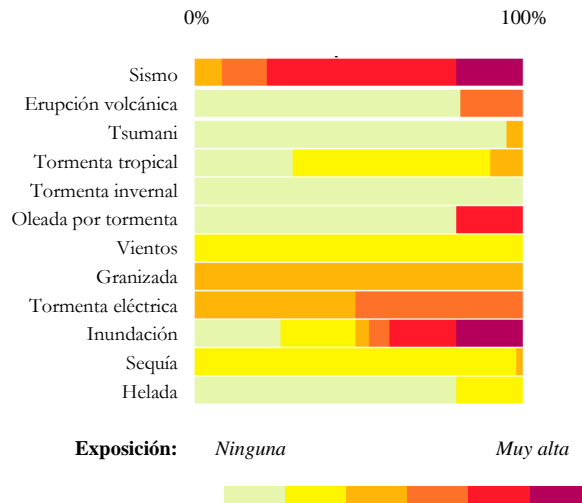
### 12.2.1 Amenazas naturales

La posición geográfica de Guatemala y su geomorfología la hacen altamente vulnerable a desastres tales como sequías, inundaciones, erupciones volcánicas y terremotos. A nivel mundial, se encuentra dentro de los 15 países más afectados por inundaciones, entre los 20 más afectados por huracanes y entre los 45 más afectados por terremotos (PNUD, 2004). En el Gráfico 12.1 se ilustran los porcentajes de área del país bajo la influencia de diferentes tipos de amenaza por fenómenos naturales.

El 60% del territorio está expuesto a amenaza sísmica alta y el 5% a muy alta (ver Gráfico 12.2). El 15% del territorio se expone a una alta o muy alta amenaza por inundaciones y el 16% a amenaza media (ver Gráfico 12.3).

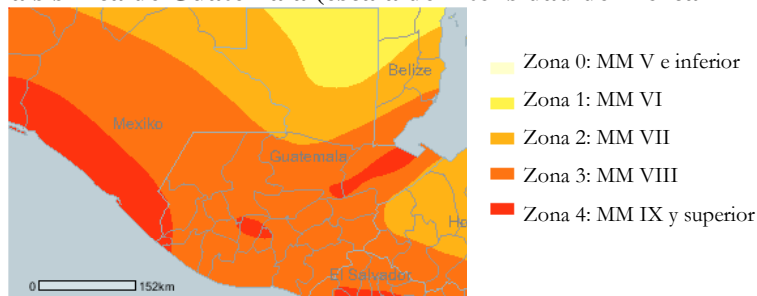
Aproximadamente 1.733 ciudades y pueblos con cerca de 210.000 habitantes son vulnerables a inundaciones. El 30% del territorio presenta amenaza alta de inundación. El Gráfico 12.3 muestra la priorización de los municipios por área inundable.

**Gráfico 12.1**  
**Área de influencia según tipo de amenaza**



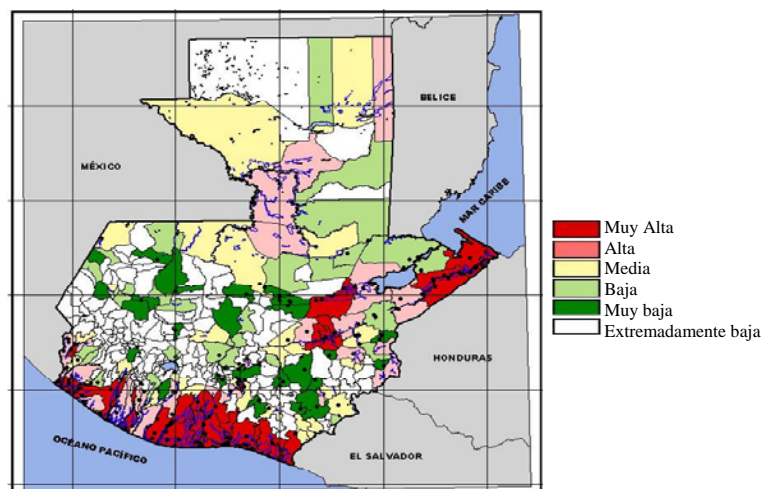
Fuente: <http://mrnathan.munichre.com/>

**Gráfico 12.2**  
**Amenaza sísmica de Guatemala (escala de intensidad de Mercalli Modificada)**



Fuente: <http://mrnathan.munichre.com/>

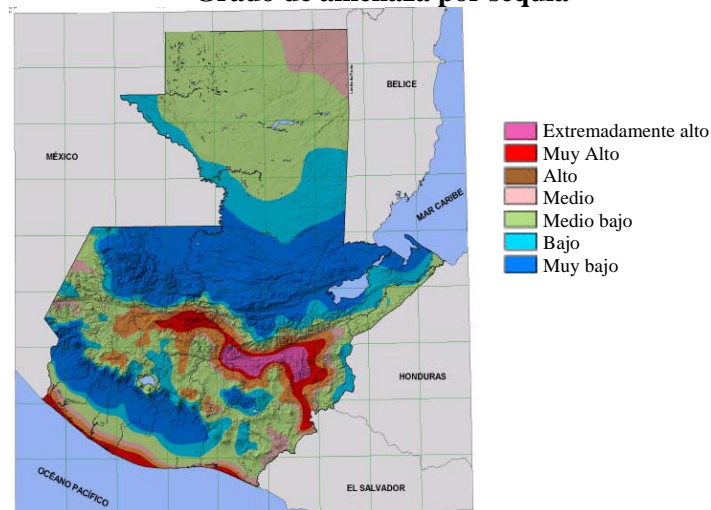
**Gráfico 12.3**  
**Municipios priorizados según superficie amenazada por inundaciones**



Fuente: MAGA (2004). Estimación de amenazas inducidas por fenómenos hidrometeorológicos en la República de Guatemala.

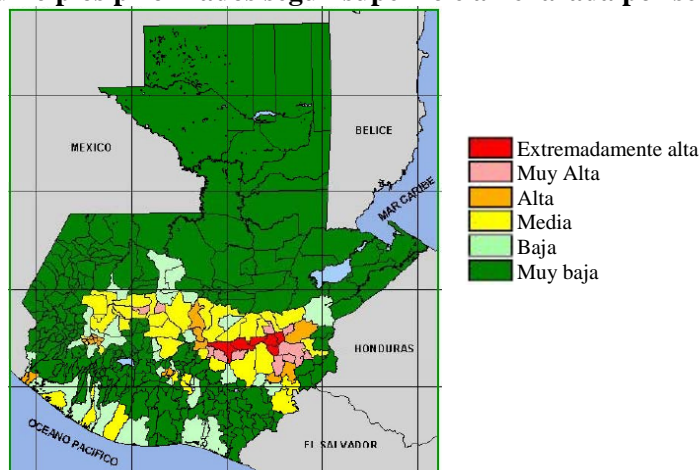
En cuanto a la sequía, cerca del 5% del territorio guatemalteco (5.500 km<sup>2</sup>) es clasificado como de riesgo “bastante alto” o “extremadamente alto”. Las áreas de mayor riesgo están en los valles del este y en la región central, en una zona que corre desde Jutiapa y Chiquimula, en las fronteras con El Salvador y Honduras, atraviesa Jalapa, Zacapa, El Progreso y Baja Verapaz y llega hasta Quiché en la frontera mexicana (zonas de color rojo y rosado de el Gráfico 12.4). Se estima que el área con problemas de desertificación alcanza el 15% del territorio nacional; especialmente en la zona centro del país existen los casos más preocupantes de pérdida de suelo por erosión. La desertificación y la sequía se relacionan estrechamente con la deforestación resultante de la expansión de la frontera agrícola, la cual se realiza mayormente sobre la base de la agricultura de subsistencia y que derriba bosques a razón de 64.000 hectáreas por año (CEPAL, 2005). El Gráfico 12.5 presenta una priorización de los municipios del país de acuerdo con la superficie expuesta a la sequía.

**Gráfico 12.4**  
**Grado de amenaza por sequía**



Fuente: MAGA (2004). Estimación de amenazas inducidas por fenómenos hidrometeorológicos en la República de Guatemala

**Gráfico 12.5**  
**Municipios priorizados según superficie amenazada por sequía**



Fuente: MAGA (2004). Estimación de amenazas inducidas por fenómenos hidrometeorológicos en la República de Guatemala

El 20% del territorio guatemalteco se encuentra expuesto a erupciones volcánicas, el Gráfico 12.6 presenta la ubicación geográfica de los volcanes en el país. Ciertamente, en Guatemala existen aproximadamente 288 volcanes o estructuras identificadas como de origen volcánico. De estos volcanes, ocho tienen reportes de actividad en tiempos históricos, y cuatro tienen registro de actividad actualmente, a saber, Fuego, Cerro Quemado, Pacaya y Santiaguito.<sup>1</sup>



Fuente: <http://mrnathan.munichre.com/>

A pesar de ubicarse en el subtropical, el 10% de Guatemala (7.622 km<sup>2</sup>) tiene altas probabilidades de sufrir una fuerte helada, principalmente en las áreas de Sierra Madre y las montañas de los Cuchumatanes que están ubicadas arriba de los 2.200 metros sobre el nivel del mar.

El Anexo 1 presenta un cuadro que resume de una forma aproximada los niveles de amenaza que enfrentan los diferentes departamentos de Guatemala. Este cuadro puede ser utilizado como un primer filtro para identificar cuáles son las principales amenazas naturales que se deben tener en cuenta al momento de tomar decisiones en el país y dónde se deberían promover estudios de riesgo.

### **12.2.2 Impacto de los desastres naturales**

A lo largo de su historia, Guatemala se ha visto afectada por diferentes eventos catastróficos de variada naturaleza que han dejado un gran número de personas afectadas y millonarias pérdidas. Algunos de estos eventos y sus consecuencias se resumen a continuación.

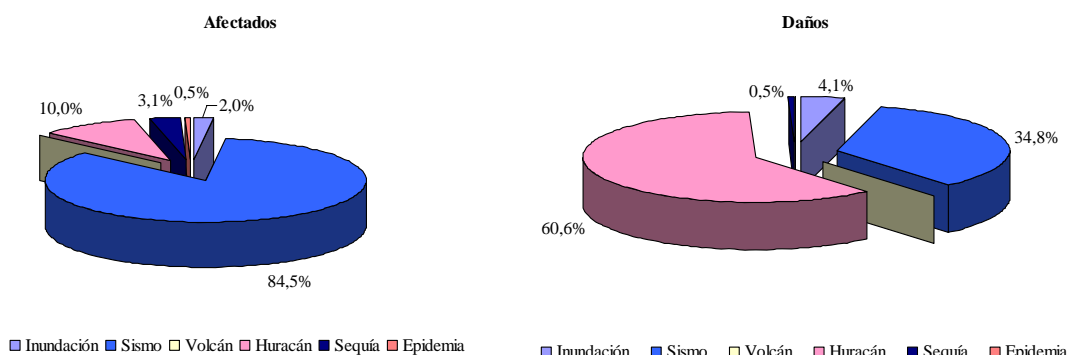
Los huracanes, sismos e inundaciones son las amenazas que han tenido mayor impacto en el país. El Gráfico 12.7 resume, agrupándolos por tipo de evento, los diez mayores desastres sufridos por Guatemala en términos de personas afectadas<sup>2</sup> y pérdidas económicas. Según el número de afectados, la amenaza que mayor impacto ha tenido en la población es la sísmica, seguida por los huracanes. Según las pérdidas materiales causadas, la amenaza que mayor impacto ha tenido en el país es la de los huracanes, seguida de los sismos. Entre los diez peores eventos que han azotado al país figuran el sismo de Guatemala de 1976, el huracán Stan, el huracán Mitch y la sequía del 2001.

<sup>1</sup> <http://www.insivumeh.gob.gt>

<sup>2</sup> Afectados: son aquellas personas que han requerido de asistencia durante la emergencia para cubrir necesidades básicas en forma de alimentos, agua, saneamiento y asistencia médica. Damnificados: son aquellas personas necesitadas de asistencia, en términos de refugios. Se trata de un número importante debido a sus implicaciones en el momento de la emergencia y al desplazamiento de la población después del desastre.



**Gráfico 12.7**  
**Desastres con mayor número de fallecidos, afectados y daños**



Fuente: EM-DAT <http://www.em-dat.net/disasters/Visualisation/profiles/countryprofile.php>.

El terremoto que causó el mayor número de muertes –25.000 personas fallecidas– en este país ocurrió en la Ciudad de Guatemala el año 1976. Este sismo tuvo una magnitud de 7.5 en la escala Richter y causó la paralización de las actividades económicas, políticas y sociales de la Ciudad de Guatemala y buena parte del país. Sin embargo, no ha sido el de mayor magnitud en la historia de Guatemala: en 1946 hubo un sismo que se estima alcanzó una magnitud de 8.0 en la escala Richter, aunque no ocasionó daños en la misma medida que el de 1976. Un sismo de esta magnitud, en Ciudad de Guatemala hoy en día causaría un impacto significativamente mayor en la sociedad y alcanzaría una magnitud similar a lo que ocurrió durante los sismos de El Salvador en el año 2001 (Cardona, 2004).

Durante el siglo XX, hubo un total de 12 terremotos (lo que equivale a un promedio de un sismo cada ocho años) con un costo histórico promedio anual del 0,57% del PIB (Banco Mundial, 2006).

Por otro lado, el paso del huracán Mitch dejó a Guatemala pérdidas por un total de US\$ 748 millones, de los cuales US\$ 288 millones corresponden a daños directos y US\$ 460 millones a daños indirectos. Por su parte, el monto total del impacto del huracán Stan ha sido estimado en US\$ 988 millones, el cual se desglosa en daños, US\$ 421 millones (43%); y pérdidas en los flujos económicos después del desastre por US\$ 567 millones (CEPAL-Segeplan, 2005). En términos de sectores, el impacto se concentró –en orden de magnitud decreciente– en la infraestructura (el 45%), en los sectores productivos (el 27%) y en los sectores sociales (15%).

En lo que respecta a la sequía del 2001, esta trajo a Guatemala pérdidas por US\$ 22 millones (CEPAL-CCAD, 2002), siendo la agricultura el sector más afectado. En este caso la población se vio afectada en diferentes formas. En primer lugar, la población más perjudicada fue aquella que sufrió debido a la pérdida de su alimentación y que hubo de ser provista de ayuda alimentaria para compensarla. Se trata de personas, de muy bajos ingresos, pertenecientes a grupos campesinos dedicados al cultivo de granos básicos para satisfacer sus necesidades alimentarias. Se estimó que el total de afectados fue de 120.300 personas. En segundo lugar, se vio afectada la población que sufrió la disminución o falta de un servicio esencial; y en tercer lugar, aquella que acusó mayores costos derivados de la provisión de electricidad.

En el caso del sector agropecuario, la reducida precipitación coincidió con el período de crecimiento de cultivos de granos básicos tales como maíz, arroz, maicillo y frijol que constituyen la dieta básica de los campesinos centroamericanos. Como resultado de ello, se perdieron las cosechas o se redujeron significativamente los rendimientos de esos cultivos en las zonas de mayor afectación. En términos generales, los grupos poblacionales más afectados por esta variación del clima fueron aquellos que cultivan esos productos para autoconsumo y que, en algunos casos, acusan una vulnerabilidad alimentaria elevada debido a crecientes grados de desnutrición que, si bien anteceden a la sequía, no eran necesariamente evidentes antes del fenómeno. En el sector de energía, la reducción o retraso de las lluvias resultó en un déficit de generación en las plantas hidroeléctricas. En el sector de agua potable y saneamiento, la sequía trajo consigo diferentes problemas que se sumaron a situaciones preexistentes de inadecuado o insuficiente suministro. En algunas zonas urbanas fue necesario racionar el servicio a un significativo número de usuarios y recurrir a camiones-cisterna para suministrar un mínimo del vital líquido a sus habitantes.

### ***12.2.3 Pérdidas probables (pasivos contingentes) que asumiría el Gobierno***

Como se indicó más arriba, el desastre que le generaría más pérdidas a Guatemala es un sismo en su capital, escenario probable y ya vivido en 1976. Es necesario diferenciar entre las pérdidas o pasivos contingentes del Gobierno y la pérdida total que ocasiona un desastre. Esta sección se refiere a las pérdidas que le correspondería asumir al Gobierno de Guatemala en caso de un desastre con impacto económico directo máximo, en términos probabilísticos, en los activos públicos y privados que sean de responsabilidad del Gobierno. En caso de un evento mayor, el Gobierno tendría que proponer subvenciones y créditos blandos para apoyar a los estratos socioeconómicos más pobres que se quedarían sin vivienda o sin medios de sustento, así como para contrarrestar el desempleo adicional que se presente por la posible paralización de los diferentes sectores productivos.

Para un sismo menor, de 50 años de período de retorno<sup>3</sup>, el país se vería enfrentado a pérdidas estimadas en US\$ 313 millones. Para un sismo moderado, período de retorno de 100 años, el país tendría pérdidas por unos US\$ 692 millones, con un compromiso fiscal por parte del Gobierno de aproximadamente US\$ 430 millones (2,5% del PIB año 2000). Y, para un sismo mayor, de 500 años de período de retorno, habría pérdidas por US\$ 3440 millones.

Según el Índice de Déficit por Desastre (IDD),<sup>4</sup> y de acuerdo con la información disponible para el año 2000, para los eventos extremos máximos en 500 años, el IDD es superior a 1.0, lo que indica que el país no tendría recursos propios suficientes, o por transferencia y/o de financiación factibles para afrontar las pérdidas y realizar la reposición del *stock* del capital afectado (BID-IDEA, 2005). Para eventos máximos en 50 y 100 años, el país tiene la capacidad de cubrir los costos de reconstrucción con sus propios recursos o con los que habría podido obtener de ser necesario (como donaciones y préstamos de emergencia).

---

<sup>3</sup> Eventos que pueden ocurrir en cualquier momento y tienen una probabilidad del 2%, 10% y 20% de presentarse en un lapso de 10 años, lo que indica un período de retorno de 500, 100 ó 50 años, pero no significa que ocurran cada cierto número de años.

<sup>4</sup> El Índice de Déficit por Desastre (IDD) refleja el riesgo del país en términos macroeconómicos y financieros ante eventos catastróficos probables. Corresponde a la relación entre la demanda de fondos económicos contingentes o pérdida económica directa que debe asumir el sector público a causa de un Evento Máximo Considerado, y la resiliencia económica presente de dicho sector, correspondiente a la disponibilidad o acceso a fondos internos o externos del país para restituir el inventario físico afectado.

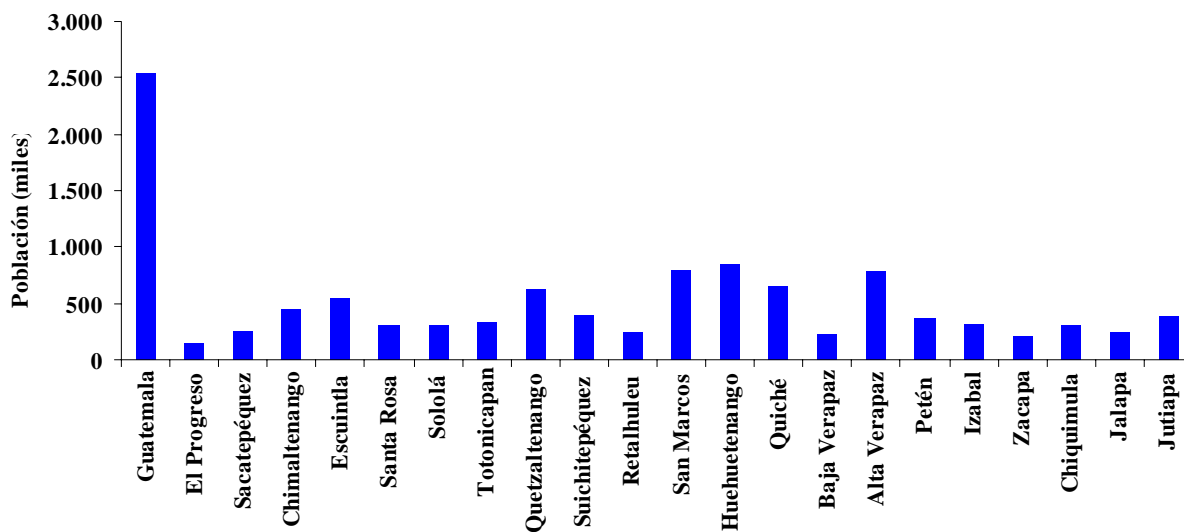
### 12.3 Vulnerabilidad ante desastres naturales

#### 12.3.1 Población

La población total de Guatemala es de aproximadamente 13 millones de habitantes<sup>5</sup> con una densidad poblacional de 103 personas por km<sup>2</sup>, resultando uno de los países más densamente poblados de Centroamérica. El Gráfico 12.8 presenta la distribución de la población por departamentos para el año 2002. Aquí se observa cómo existe una concentración de la población en la Ciudad de Guatemala, la cual ha ido en aumento acelerado. El 54% de la población está en zonas rurales. El Gráfico 12.9 representa la proporción de la población rural y urbana por departamentos. El Gráfico 12.10 muestra la distribución de la densidad de población en el país, que es mucho mayor en Ciudad de Guatemala, la cual está expuesta a una muy alta amenaza sísmica.

Según la FAO (2001), el 18% de la población se encuentra en riesgo de inseguridad alimentaria causada por huracanes y el 60% por sequía; lo que equivale, respectivamente, a 2 y 7 millones de habitantes. Estas son personas, de muy bajos ingresos, que pertenecen a grupos campesinos dedicados al cultivo de granos básicos para satisfacer sus necesidades alimentarias. En Guatemala, se estima que el área con problemas de desertificación alcanza el 10% y que en ella viven 1,2 millones de personas en condiciones de extrema pobreza.

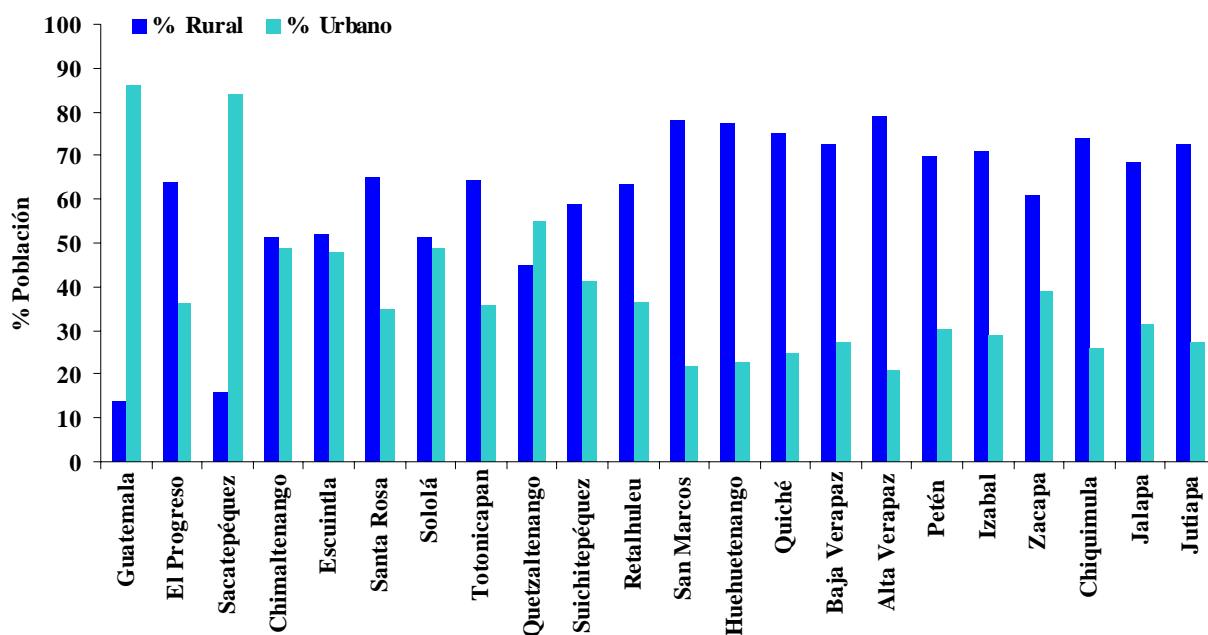
**Gráfico 12.8**  
**Población por departamentos**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). <http://www.ine.gob.gt>

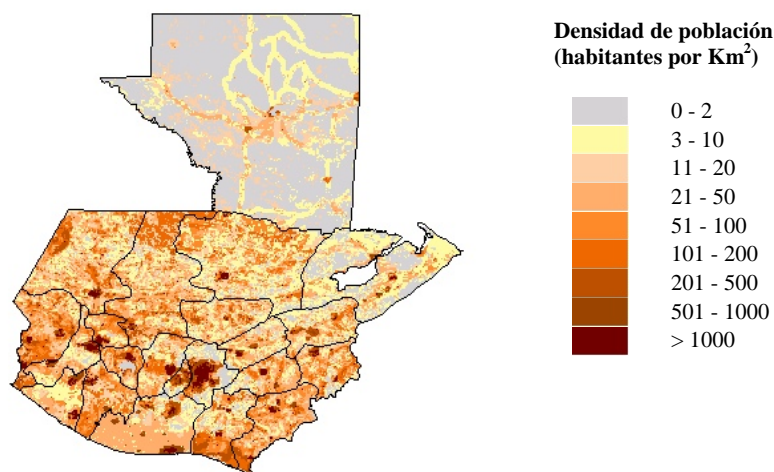
<sup>5</sup> Cifra oficial: 12:987.829 hab. Instituto Nacional de Estadística (INE). Encovi 2006. <http://www.ine.gob.gt>

**Gráfico 12.9**  
**Porcentajes de población urbana y rural por departamentos**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). <http://www.ine.gob.gt>

**Gráfico 12.10**  
**Distribución de la densidad de población en Guatemala**



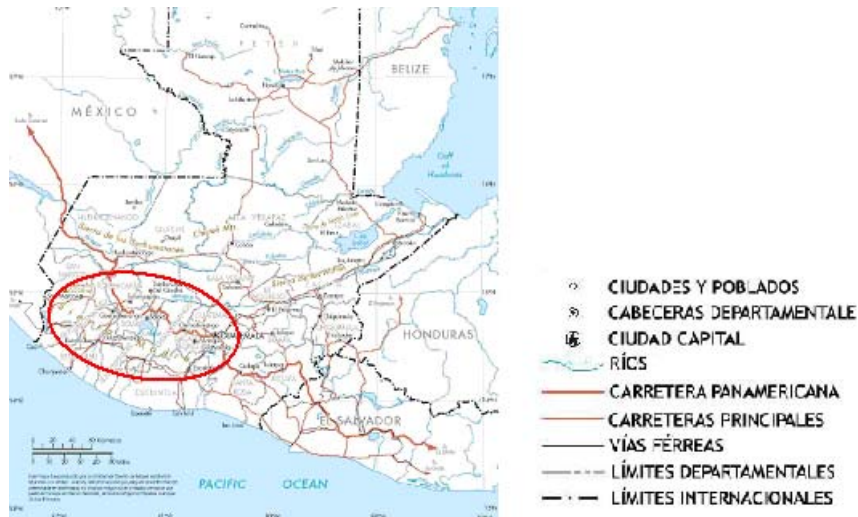
Fuente: FAO, <http://www.fao.org>

### 12.3.2 Infraestructura social y económica

La infraestructura social y económica de Guatemala está expuesta principalmente a inundaciones y terremotos. El Gráfico 12.11 presenta una panorámica de la red vial básica del país, la cual ante el paso de la tormenta tropical Stan, ha demostrado ser muy vulnerable a inundaciones. Stan concentró sus daños sobre la red vial en la región señalada en el mapa.

Actualmente se encuentra en construcción el Primer Sistema de Transmisión Eléctrica Regional que reforzará la red eléctrica de América Central, SIEPAC (ver Gráfico 12.12). Esta red abarcará Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y se conectará a las redes nacionales de cada país. En Guatemala contará con aproximadamente 280km (ver Gráfico 12.13). Este proyecto ha contado con el financiamiento del BID con doce contratos de préstamo a nivel regional que totalizan US\$ 240 millones. El costo total del proyecto se estima en US\$ 370 millones. Cabe señalar que el proyecto SIEPAC en su paso por Guatemala se verá expuesto a diferentes amenazas naturales, tales como inundaciones, sismos y huracanes.

**Gráfico 12.11**  
**Red vial básica de Guatemala**



Fuente: Banco Mundial (2006)

**Gráfico 12.12**  
**Sistema de Transmisión Eléctrica Regional en construcción**



Fuente: <http://www.eprsiepac.com>

Es ineludible para la economía del país que las grandes inversiones en infraestructura tengan en cuenta la exposición de esta a las diferentes amenazas naturales y se consideren para su construcción estándares adecuados. El mayor costo de inversión que esto podría implicar se verá más que compensado en la certeza de la reconstrucción después de futuros desastres.

**Gráfico 12.13**  
**Tramo en Guatemala del Sistema de Transmisión Eléctrica Regional**



Fuente: <http://www.eprsiepac.com>

Los daños en la infraestructura afectan a todos los sectores de la economía, por ejemplo, las exportaciones pueden sufrir graves pérdidas en caso de daño o destrucción de la infraestructura de transporte. El Anexo 2 describe, en general, las posibles consecuencias en la infraestructura para cada amenaza (CEPAL-BID, 2000).

### 12.3.3 Sectores de la economía

Los diferentes sectores de la economía también se ven expuestos a las diferentes amenazas naturales, afectando así la estabilidad de la economía cuando un fenómeno catastrófico ocurre. En Guatemala se pueden identificar, en particular, cuatro grandes *clusters* de alto potencial como motor del crecimiento económico que podrían ser afectados de manera sustancial por los desastres naturales, a saber, Turismo, Forestal, Agroindustrias, y Textiles y Vestimenta.

El *cluster* del Turismo en Guatemala está basado en la riqueza arqueológica: ciudades coloniales, culturas vivas, climas, flora y fauna con que cuenta el país. Ahora bien, todos estos elementos están expuestos a varias amenazas naturales, de modo que este *cluster* puede verse afectado de diferentes formas, con la destrucción o daño de la infraestructura básica (eléctrica, agua, vial o aeroportuaria, entre otras) o de las mismas zonas turísticas como las ciudades coloniales, por ejemplo.

El *cluster* de Agroindustrias y el *cluster* Forestal pueden verse afectados de forma similar por las diversas amenazas naturales a que están expuestos, no solo en la producción sino también en el mercadeo, ya que puede verse afectada la infraestructura asociada, como depósitos y vías dañando el almacenamiento y tiempos de transporte para el mercadeo, trayendo como consecuencia la pérdida parcial o total de la producción. De esta manera, los cultivos de ajonjolí están expuestos a inundaciones en las zonas costeras, las heladas amenazan los cultivos del altiplano, las sequías amenazan la producción de arroz, maicillo y fríjol.

Los terremotos producen pérdidas localizadas en zonas afectadas por deslizamientos, avalanchas o licuefacción. Puede presentarse una pérdida temporal de sistemas de irrigación así como pérdidas localizadas en plantas, cobertura vegetal y bosques.

Los huracanes pueden generar la pérdida de cobertura vegetal, caída de árboles, daños a las siembras y cosechas, especialmente de gramíneas por el viento. Asimismo, puede presentarse erosión que afecta a cosechas de raíces y tubérculos. Pueden también ocurrir cambios en los sistemas naturales y cambios artificiales de drenaje. Finalmente, pueden ocasionar problemas por sedimentación, salinización, contaminación y erosión de tierras.

En lo que se refiere a las sequías, estas ocasionan la pérdida de siembras, cosechas y cubierta vegetal. Producen erosión y daño a bosques, depósitos de arena y tierra infértil. También pueden traer alteraciones en los tipos y ciclos de las cosechas.

En cuanto a las inundaciones, estas destruyen las cosechas, alteran el tipo de cultivos y los ciclos de cosecha y producen daño localizado en tierras, sembradíos y zonas boscosas (aunque una mayor humedad mejora la calidad de algunas tierras y las vuelve productivas temporalmente).

Las erupciones volcánicas ocasionan la defoliación extensa, daños en cubierta vegetal y boscosa, e incendios en zonas cercanas a la erupción, así como el enterramiento de cosechas, daño en tierras productivas por sedimentación, contaminación y deslizamientos (aunque en algunos casos, los depósitos de ceniza incrementan la fertilidad de suelos no dañados).

El potencial del *cluster* de Textiles y Vestimenta se basa principalmente en su proximidad geográfica con el mercado de los EE.UU. (los tiempos de entrega de nuevos productos son clave); en segundo lugar, en la abundancia de mano de obra con la calificación requerida y de bajo costo; y en tercer lugar, en el aprovechamiento de algunas tendencias del mercado (de capacidad de producción a paquetes completos de servicios, diseños, etc.) en las que Guatemala tiene ventajas comparativas. Estas ventajas comparativas pueden verse afectadas en diferentes formas, con la destrucción o daño de la infraestructura básica (electricidad, agua o transporte, entre otros) ya sea en la producción o en el mercadeo.

El Anexo 3 presenta para cada tipo de amenaza, en forma general, las posibles consecuencias tanto económicas como sociales.

### 12.4 La gestión del riesgo de desastre - marco institucional

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), respaldada por una Ley y un Reglamento desde el año 1996, se encarga de establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional. Orgánicamente está conformada por un Consejo Nacional donde concurren las principales organizaciones ministeriales estatales vinculadas con este tipo de acciones y los miembros de la sociedad civil. Sus acciones administrativas se conducen por medio de una Secretaría Ejecutiva con equipos técnicos de coordinación a nivel regional, departamental, municipal y local.

El Consejo Nacional es el encargado de aprobar políticas y normas para hacer efectivo el cumplimiento de las finalidades y disposiciones que, en caso de emergencia, disponga el Gobierno

de la República. Está integrado por instituciones del sector público, entidades autónomas y el sector privado (Ministros de Defensa, Salud Pública, Educación, Finanzas Públicas, Comunicaciones, Infraestructura, Vivienda, Gobernación; y Junta y Secretaría Ejecutiva, los Cuerpos de Bomberos Nacionales, la Asamblea de Colegios Profesionales y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras).

El Consejo Nacional cuenta con la asesoría de un Consejo Científico, el cual es presidido por el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh). El Consejo Científico puede solicitar la cooperación de instituciones que realicen investigaciones técnico-científicas nacionales y extranjeras tales como: universidades, centros de investigación técnico-científica, entidades estatales autónomas y descentralizadas, organizaciones no gubernamentales y de servicio del sector privado, y entidades voluntarias técnico-científicas.

La Ley de Desarrollo Social de Guatemala (2001) incluye una serie de mandatos de orden socioeconómico y establece, además, un apartado específico sobre reducción de vulnerabilidad y aspectos de protección en casos de desastre. Estas acciones y mandatos se concretan en la Política de Desarrollo Social y Población, elaborada por un conjunto de instituciones públicas y privadas del país, bajo la coordinación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). Dentro del Programa Nacional de Mitigación y Respuesta ante Desastres se formaliza el Sistema Nacional Multisectorial de Gestión para la Reducción del Riesgo (Sinamred).<sup>6</sup>

Guatemala ha asumido el reto de promover un enfoque integral de la gestión de riesgo, a partir de una importante alianza institucional: CONRED, responsable por ley de la prevención y respuesta; y Segeplan, coordinador del Sistema de Planificación Sectorial. Ambas instituciones iniciaron la promoción del Sistema Nacional Multisectorial para la Gestión de la Reducción del Riesgo, tomando como base conceptual los principios establecidos en el Marco Estratégico de Cepredenac<sup>7</sup>.

El proceso de Sinamred ha implicado una amplia convocatoria a dos grandes grupos: a las instituciones y sectores del Estado, partiendo de su mandato directo o indirecto en términos de gestión del desarrollo; y a los gobiernos locales, partiendo de la política de descentralización incluida en la misma ley de creación del CONRED (Cepredenac-BID, 2002).

## **12.5 Perfil según el Sistema de Indicadores del Riesgo y su Gestión, BID**

Según el análisis realizado aplicando el sistema de indicadores de riesgo y gestión de riesgos (BID-IDEA, 2005) para los años 1985, 1990, 1995 y 2000, se resume a continuación un perfil de la situación de la gestión de riesgos en el país.

*Índice de Déficit por Desastre (IDD)*. Indica que para los eventos extremos máximos de 500 años, el país no tendría recursos propios suficientes, o por transferencia y/o de financiación factibles para afrontar las pérdidas y realizar la reposición del *stock* del capital afectado. Para eventos máximos en 50 y 100 años, el país tiene la capacidad de cubrir los costos de reconstrucción con sus propios

---

<sup>6</sup> <http://www.conred.org>

<sup>7</sup> [www.cepredenac.org](http://www.cepredenac.org). El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de Integración Centro Americano (SICA) como Secretaría Especializada. Desde el año 1993 ha venido coordinando el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) como instrumento de cumplimiento del Marco Estratégico.



recursos o con los que habría podido obtener de ser necesario (donaciones y préstamos de emergencia).

*Índice de Desastres Locales (IDL)*<sup>8</sup>. Indica que los desastres menores entre 1995 y 2000 causaron muertos y afectados de una manera más regular y uniforme en este período que en los períodos anteriores. En el período de 1991 a 1995 los muertos se concentraron en un grupo reducido de municipios, al igual que los afectados entre 1986 y 1990. La incidencia y persistencia de las pérdidas económicas fue mayor para el período 1991-1995 y para los otros períodos se ha mantenido más o menos constante. Asimismo, como lo ilustra el IDL, se ha presentado paulatinamente en los últimos años un aumento en la concentración espacial de dichas pérdidas. Un IDL de 0.89 y 0.76 significa que el 10% de los municipios del país concentra el 66% y 30% de las pérdidas, respectivamente. En el último período evaluado, 1996-2000, Guatemala presentó el mayor índice de desastres locales de todos los países evaluados. Los desastres menores han causado efectos más regulares y distribuidos para finales de los años noventa, con disminución paulatina de la concentración de los efectos entre los municipios. El mayor valor relativo del IDL, con respecto al anterior, se presenta por la mayor homogeneidad de los datos relacionados con inundaciones y tormentas, eventos que afectan a la población en forma persistente en muchos municipios del país. Por otro lado, los eventos relacionados con sismos aportan totales muy altos de afectados pero, a diferencia de las inundaciones, aquellos se presentan en pocos municipios.

*Índice de Vulnerabilidad Prevalente (IVP)*<sup>9</sup>. Guatemala es el cuarto país entre los 14 países evaluados con mayor vulnerabilidad, después de Nicaragua, Jamaica y El Salvador. La vulnerabilidad por falta de resiliencia presenta valores muy altos en todos los años del estudio y es lo que más contribuye a la vulnerabilidad prevalente del país. Esto ubica a Guatemala como el país de más alta vulnerabilidad por falta de resiliencia.

*Índice de Gestión de Riesgos (IGR)*<sup>10</sup>. Indica que en el año 2000 Guatemala ocupaba el séptimo lugar entre los 13 países evaluados. Guatemala ha avanzado bastante en el manejo de desastres, pero no ha hecho esfuerzos semejantes en reducción de riesgos, identificación de riesgos y protección financiera.

### 12.6 Hacia una gestión del riesgo

En 2006 el país dio inicio a su ruta para mejorar su capacidad de gestión y reducir así el riesgo que enfrenta. Como consecuencia del huracán Stan, se aumentó el presupuesto de CONRED, la organización encargada de la preparación y respuesta ante desastres. Igualmente, se ha intentado reconstruir los daños de forma menos vulnerable. La Segeplan designó oficialmente una unidad responsable del tema y, entre otras acciones, desarrolló un instrumento que permite incorporar el análisis de los riesgos de desastres en la planificación del programa de inversiones públicas. Actualmente el país maneja la estimación del compromiso contingente fiscal provocado por

<sup>8</sup> El Índice de Desastres Locales (IDL) representa de manera simultánea la incidencia y la uniformidad de la distribución de efectos a nivel local, es decir, da cuenta del peso relativo y la persistencia de los efectos causados por los diferentes fenómenos que originan desastres en la escala municipal.

<sup>9</sup> El Índice de Vulnerabilidad Prevalente (IVP) caracteriza las condiciones predominantes de vulnerabilidad del país en términos de exposición en áreas propensas, fragilidad socioeconómica y falta de resiliencia; aspectos que favorecen el impacto físico directo e indirecto en caso de presentarse un fenómeno peligroso.

<sup>10</sup> El Índice de Gestión de Riesgos (IGR) tiene como objetivo la medición del desempeño de la gestión del riesgo. Es una medición cualitativa de la gestión con base en unos niveles preestablecidos hacia los cuales se debe dirigir la gestión del riesgo, según sea su grado de avance.

amenazas naturales que enfrenta el Estado a nivel nacional. Son pasos importantes y sobre los cuales han de basarse los desarrollos futuros.

Ineludiblemente es necesario definir *ex ante* una estrategia integral de gestión y financiamiento del riesgo. Esta estrategia debe contemplar por lo menos: i) inversiones en la protección de los acervos públicos expuestos a las amenazas naturales (reforzamiento de estructuras vulnerables, ubicación de vivienda y desarrollo comercial en zonas seguras); ii) mejoras en la capacidad técnica y operativa (identificación, mitigación, planeación, respuesta y recuperación); iii) identificación e implementación de una gestión financiera que incluya el uso de fondos de reserva, deuda contingente y seguros para cubrir costos de las obligaciones contingentes; y iv) educación a las poblaciones acerca del riesgo, incluyendo el costo e impacto de esfuerzos prioritarios de mitigación.

Asimismo, se debe promover una organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada para la gestión del riesgo apoyando el Sinamred y, a nivel municipal, se deben fortalecer las coordinadoras locales, municipales, departamentales y regionales. Es necesario, también, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional de la gestión para la reducción de riesgos de desastres de las instituciones que conforman el sistema de CONRED.

Por otra parte, es necesario hacer un monitoreo periódico del desarrollo de la gestión de riesgos y su desempeño en el país, ya que sus carencias solo se hacen visibles cuando ocurre un desastre. En este sentido, el BID ha desarrollado el Sistema de Indicadores del Riesgo y su Gestión (sección 5 de este capítulo), el cual ayuda a monitorear la gestión del riesgo, así como la capacidad del país para enfrentar económicamente un desastre. Estos indicadores fueron evaluados hasta el año 2003 y deberían ser actualizados, así como ampliados y escalados para su aplicación a nivel subnacional y local. Es más económico para el país invertir en el desarrollo de la gestión integral del riesgo de desastre que en la reconstrucción de los desastres ya materializados.

Se debe, de esta manera, incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo del país, incorporando medidas de reducción del riesgo, tanto estructurales como no estructurales.

En lo referente a la identificación del riesgo, es importante avanzar en este tema para poder reducirlo. Por ello se impone apoyar la elaboración de estudios de riesgo detallados, utilizando técnicas probabilísticas, y teniendo en cuenta el impacto económico y social de las amenazas en las principales ciudades. En este sentido, el Banco Mundial ha comenzado a trabajar en una plataforma regional el Análisis Probabilístico del Riesgo en América Central, (Central American Probabilistic Risk Assessment – CAPRA), la cual comienza con el estudio de Nicaragua y Costa Rica. Adicionalmente, es importante la divulgación y la toma de conciencia progresiva en las instituciones y la población, donde se podrían conformar redes sociales de protección civil que promuevan la gestión local del riesgo de desastre.

En temas de reducción del riesgo, existen varias acciones que se podrían llevar a cabo. Por ejemplo, la formulación de reglamentos de uso del suelo considerando estudios de amenazas y riesgos, e incluso la elaboración de prescripciones de diseño y construcción obligatorias con base en microzonificaciones. A medida que se desarrollan estudios de riesgo nuevos, más detallados y completos para los diferentes tipos de amenazas, es esencial que sean incluidos en el Plan

Estratégico Territorial (PET) de la región correspondiente, para asegurar un planeamiento territorial que reduzca el riesgo de desastre.

Adicionalmente, se podría establecer una reglamentación para el diseño y construcción de obras de protección y control de amenazas en armonía con las disposiciones de ordenamiento territorial; crear programas de mejoramiento del entorno, de vivienda existente y reubicación de vivienda en zonas de alto riesgo; y evaluar la vulnerabilidad, para con ello reforzar hospitales, escuelas y edificios de control de líneas vitales, estableciendo la obligatoriedad en los reforzamientos.

En el área de manejo de desastres, es importante la realización *ex ante* de planes y programas para la recuperación del tejido social, fuentes de trabajo y medios productivos de las comunidades en la mayoría de ciudades.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, debe analizarse también la protección financiera. En este sentido, es recomendable promover el aseguramiento de cumplimiento obligatorio para bienes públicos, así como ampliar la cobertura de aseguramiento de la infraestructura. Adicionalmente, se deberían diseñar programas de aseguramiento colectivo de vivienda y pequeños negocios entre gobiernos locales y compañías de seguros, con cobertura automática para la población más pobre. Finalmente, es de alta prioridad impulsar una estrategia de transferencia de riesgos, conformando fondos de emergencia o haciendo uso de otros instrumentos financieros. Debe comenzarse por realizar estudios que exploren cuáles son los instrumentos financieros viables en caso de desastre para la protección financiera del país.

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2006. *República de Guatemala. Análisis ambiental del país. Abordando los aspectos ambientales del comercio y de la expansión de infraestructura*. Informe No. 36459-GT. Departamento de Sostenibilidad Ambiental y Social, Región América Latina y el Caribe.
- BID/IDEA. 2005. *Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Informe técnico principal*. Programa de Indicadores para la Gestión de Riesgos. Cardona O.D., Hurtado J.E., Duque G., Moreno A., Chardon A..C., Velásquez L.S. y Prieto S.D. Universidad Nacional de Colombia, Manizales. <http://idea.unalmzl.edu.co>. BID Operación ATN/JF-7907-RG
- Cardona O.D. 2004. *Indicadores para la Gestión de Riesgos. Aplicación del sistema de indicadores (1980-2000), Guatemala*. Operación ATN/JF-7907-RG. <http://idea.unalmzl.edu.co>
- Cepal. 2004. “Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente”. <http://www.eclac.org/>
- \_\_\_\_\_. 2005. *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*. Morales, C. y Parada, S. editores.
- Cepal-BID. 2000. “Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres”. Seminario “Enfrentando Desastres Naturales: Una Cuestión del Desarrollo”, Nueva Orleans, 25 y 26 de marzo de 2000.

- Cepal - CCAD. 2002. *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía de 2001 en Centroamérica*. <http://www.eclac.org/>
- Cepal -Segeplan. 2005. *Efectos en Guatemala de las lluvias torrenciales y la tormenta tropical Stan, octubre de 2005*. <http://www.eclac.org/>
- Cepredenac-BID. 2002. *Análisis del estado de situación de sistemas nacionales y avances de implementación del marco estratégico para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres*. Luis Rolando Durán Vargas, Adriana Bonilla y Cecilia Martínez. San José de Costa Rica.
- FAO. 2001. *Análisis de las consecuencias a mediano plazo del huracán Mitch sobre la seguridad alimentaria en América Central*. Estudios FAO: Desarrollo económico y social. <http://www.fao.org/>
- ISRD. *Guatemala – Country information*. <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/reports/Guatemala-input.pdf>
- MAGA. 2004. *Estimación de Amenazas Inducidas por Fenómenos Hidrometeorológicos en la República de Guatemala*. Atlas Digital.
- MUNICH RE Group. <http://mrnathan.munichre.com/World of Natural Hazards>.
- PNUD. 2004. *A global report reducing disaster risk. A challenge for development*. Mark Pelling, Andrew Maskrey, Pablo Ruiz y Lisa Hall (eds.).

## Anexo 1

## Niveles de amenaza por departamentos

Departamento	Sequía*	Inundación*	Deslizamiento*	Sismo**
Guatemala	Alta	Baja	Alta	Alta
El Progreso	Alta	Alta	Alta	Alta
Sacatepéquez	Media	Baja	Alta	Alta
Chimaltenango	Alta	Media	Media	Alta
Escuintla	Media	Alta	Baja	Alta
Santa Rosa	Baja	Alta	Media	Alta
Sololá	Baja	Baja	Alta	Alta
Totonicapan	Media	Baja	Alta	Alta
Quetzaltenango	Alta	Baja	Alta	Alta
Suchitepéquez	Baja	Alta	Baja	Alta
Retalhuleu	Media	Alta	Baja	Alta
San Marcos	Alta	Alta	Media	Alta
Huehuetenango	Baja	Media	Alta	Alta
Quiché	Media	Media	Media	Alta
Baja Verapaz	Alta	Baja	Media	Alta
Alta Verapaz	Baja	Alta	Media	Media
Petén	Baja	Alta	Baja	Baja
Izabal	Baja	Alta	Baja	Media
Zacapa	Alta	Alta	Alta	Alta
Chiquimula	Alta	Alta	Alta	Alta
Jalapa	Alta	Baja	Media	Alta
Jutiapa	Media	Alta	Alta	Alta

Alta	Alta
Media	Media
Baja	Baja

\* Niveles de exposición máximos para cada departamento basados en mapas de priorización de municipios expuestos a cada amenaza.

\*\* Niveles de exposición máximos basados en el mapa de amenaza sísmica para Guatemala.

Nota: El contenido de este cuadro es solo una aproximación, son necesarios estudios más detallados, especialmente para la amenaza sísmica.

Fuentes: MAGA (2004). Estimación de amenazas inducidas por fenómenos hidrometeorológicos en la República de Guatemala y <http://mrnathan.munichre.com/>

## **Anexo 2**

### *Los daños en la infraestructura por tipo de amenaza<sup>11</sup>*

*Terremotos:* Daños a las construcciones productivas (como fábricas, públicas, sociales, vivienda y patrimonio cultural). Daños diversos en caminos, puentes, diques y canales. Rotura de conductos (tuberías, postes y cables). Enterramiento y socavamientos de represamiento (embancamiento de ríos que ocasionan inundaciones locales). Hundimiento de estructuras y edificaciones. Deterioro de construcciones subterráneas. Destrucción y daño de infraestructura urbana (redes, calles, equipos y mobiliario).

*Huracanes:* Daños a edificaciones. Interrupción, rotura y caída de líneas de distribución, en particular, aéreas. Daños a puentes y carreteras por deslizamientos, avalanchas y aludes torrenciales.

*Inundaciones:* Aflojamiento de bases y pilotaje de edificaciones. Enterramiento y deslizamiento de construcciones y obras de infraestructura. Bloqueo y sedimentación de canales y drenajes.

*Maremotos:* Destrucción o daño de edificaciones, puentes, carreteras, sistemas de riego y drenaje.

*Erupciones volcánicas:* Destrucción de edificaciones y todo tipo de infraestructura. Derrumbamiento de techumbres por depósito de cenizas. Enterramiento de edificaciones. Incendios. Canales, puentes y líneas de conducción y transmisión, tanto aéreas como subterráneas, afectados.

---

<sup>11</sup> CEPAL – BID (2000). *Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres.*

## Anexo 3

*Efectos económicos y sociales inmediatos de los desastres naturales, por tipo*

Tipo de desastre	Migración temporal	Migración definitiva	Pérdida de vivienda	Pérdida de producción industrial	Pérdida de comercio	Pérdidas de producción agrícola (plantas, siembra, cosecha)	Daño a la infraestructura	Alteración de la distribución y funcionamiento del mercado	Interrupción de los sistemas de transporte	Interrupción de las comunicaciones	Pánico	Desorden social
Terremoto			x	x	x		x	x	x	x	x	x
Ciclones			x	x	x	x	x	x		x	x	x
Inundaciones	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Maremotos o tsunamis			x		x	x	x	x		x	x	
Erupción volcánica			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fuego			x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Sequía	x				x	x		x				
Hambruna	x	x			x	x		x				x

Fuente: CEPAL – BID (2000).

# 13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas





### 13.1 Introducción

Como se expresó en otro capítulo de la presente publicación, un elemento clave para lograr una reforma fiscal es el mejoramiento de la calidad del gasto público. En este aspecto, la descentralización puede ser una herramienta esencial en la mejora de la prestación de servicios públicos. En los últimos años, Guatemala se ha empeñado en impulsar una estrategia de descentralización y fortalecimiento local, vinculada con políticas encaminadas a reducir la pobreza, regular las relaciones intergubernamentales, proveer eficiencia al gasto público nacional y municipal, mejorar el control presupuestario, la rendición de cuentas y, en general, lograr el equilibrio fiscal. Este proceso busca asegurar una amplia participación comunitaria en la identificación de prioridades del gasto público y en la definición de proyectos así como de programas prioritarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Para lograrlo, es necesario emprender reformas de fondo en la estructura político-administrativa del Estado, en su forma de financiamiento y en el mejoramiento del acceso a recursos que garanticen el desarrollo municipal. Este capítulo recoge algunos avances logrados en los últimos cinco años (2002-2007) y define los desafíos que se requerirían enfrentar en el corto, mediano y largo plazo, a fin de impulsar y hacer sostenible el proceso de descentralización en el país. Asimismo, esboza sucintamente el avance del proceso en la región centroamericana y la posición comparativa de Guatemala frente a este.

### 13.2 Guatemala y el contexto centroamericano

La tendencia hacia la globalización ha obligado a los países a emprender reformas en sus estructuras institucionales y de producción económica con la finalidad de ser competitivos. Dicho desafío ha implicado, entre otros, reestructurar sus sistemas de relaciones intergubernamentales –administrativas y fiscales– para instaurar un marco tendiente a la descentralización. Ello implica la reasignación de competencias de gasto y fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno a fin de mejorar la efectividad de las políticas públicas. Particularmente, ha implicado la promoción de un entorno favorable en las municipalidades a fin de incentivar el desarrollo local, impulsar la competitividad y vincular los esfuerzos locales en coordinación con las estrategias de lucha contra la pobreza en apoyo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En los últimos quince años, los países centroamericanos han llevado a cabo diversos procesos referidos a la modernización del Estado y, dentro de ellos, han impulsado el desarrollo de estrategias de descentralización y fortalecimiento local (tal ha sido el caso de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y, en algunos países se han desarrollado también políticas encaminadas a la reducción de la pobreza (Nicaragua, Honduras y Panamá). En ese marco, en Centroamérica se presenta, a partir de los años noventa, una proliferación de normas orientadas a proporcionar un marco legal al proceso de descentralización.<sup>1</sup> El desarrollo de la normatividad varía según el país y cada uno de ellos ha tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso. De manera general, el financiamiento municipal y la

---

Este capítulo fue elaborado por Gonzalo Espitia Avilez y Carlos Pineda Mannheim.

<sup>1</sup> En Nicaragua (2003) se define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y Erradicación de la Pobreza (ERCERP) y paralelamente se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo Local (PNDL) como instrumento regulador de las relaciones intergubernamentales y de eficiencia del gasto público; en Honduras (1994) se aprueba el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal, y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización que elabora un Plan de Acción (1995-1998) que no se cumple y nuevamente se retoma el tema en el año 2000, ligado a la erradicación de la pobreza y recientemente, con la elaboración del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL); en El Salvador, la Secretaría Técnica de la Presidencia junto con la red de organizaciones no gubernamentales elabora la Política Nacional de Descentralización y lineamientos estratégicos para llevar a cabo durante el período 1999-2004, así como la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (Conadel); y en Guatemala se dicta la Ley General de Descentralización mediante Decreto 12-2002 y su reglamento, y se reorganiza institucionalmente para coordinar el proceso de descentralización.

asunción de nuevas responsabilidades no se ha centrado en el fortalecimiento de sus recursos propios ni en las asignaciones de nuevas responsabilidades de gasto, sino más bien en el monto de las transferencias provenientes del gobierno central para financiar sus competencias vigentes así estas sean de grado menor.

Los países de la Región definen constitucionalmente su organización de una manera centralista y solamente Guatemala consigna en su Constitución Política la posibilidad de adoptar la descentralización como una forma de organización del Estado. En relación con el financiamiento local y el concepto de descentralización fiscal, la Constitución Política en estos países inhibe un desarrollo integral de dicho financiamiento pues, si bien es cierto otorga la potestad tributaria de crear, suprimir o modificar impuestos al Congreso Nacional o a la Asamblea Legislativa, determina también, en los casos de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica, que sean sus respectivos órganos legislativos los que aprueben los planes de arbitrios municipales y, con ellos, las tarifas de los distintos impuestos, previamente definidos dentro de la autonomía de los municipios. Como corolario de esta situación, buena parte de los municipios en los países mencionados cuenta con estatutos fiscales cuyas tarifas tributarias son bajas y obsoletas y que, a su vez, no generan los recursos propios necesarios para el financiamiento y cumplimiento de sus responsabilidades. Las bajas cifras que se muestran más adelante, relacionadas con la presión tributaria local y la poca autonomía fiscal, son en parte el resultado de esta restricción normativa.

La Constitución Política de los países de la Región se refiere a un punto importante dentro del contexto del manejo financiero de los gobiernos locales al determinar la responsabilidad del control de la gestión financiera a organismos nacionales como el Tribunal Superior de Cuentas (Honduras), la Corte de Cuentas (El Salvador) o a las Contralorías Generales. Al respecto, a pesar de los esfuerzos que realizan estos organismos para cumplir dicha responsabilidad, la fiscalización necesitaría de un replanteamiento que gire alrededor del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Con referencia al incremento del ingreso municipal por habitante en los países centroamericanos, se constata que en los últimos diez años la variación no ha sido mayor, aun cuando un municipio en Costa Rica recibe tres veces más tributos por habitante que uno en Guatemala teniendo, por consiguiente, mayores posibilidades de respuesta a las demandas ciudadanas y al cumplimiento de su función social y económica. Para países como El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala dicha variación no es apreciable, por lo tanto, la posibilidad de los municipios de brindar oportunidades de mejoramiento económico y lucha contra la pobreza es escasa, conformándose así un círculo vicioso en el cual el municipio no promueve actividades que generen riqueza y, por lo tanto, sus habitantes carecen permanentemente de la capacidad de contribuir con el desarrollo local.

**Cuadro 13.1**  
**Ingresos corrientes por habitante de los municipios en algunos países de Centroamérica**  
**(US\$)**

País	1995	2000	2005
Costa Rica	19	21	33
El Salvador	6	13	17
Honduras	10	14	18
Nicaragua	11	11	17
<b>Guatemala</b>	<b>ND</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaborado a partir de Estudios económicos de América Latina y el Caribe 1998-1999. CEPAL. Bancos Centrales de los países. Institutos de desarrollo y fomento municipales. 2000-2005.

De igual forma, si se tiene en cuenta el tamaño de los municipios en la Región, el 84% tienen, en promedio, poblaciones hasta de 40.000 habitantes; es decir, son municipios que podrían calificarse como municipios pequeños. Esta disparidad, frente a un porcentaje menor de municipios medianos y grandes, obliga a diseñar estrategias distintas de desarrollo económico local y, por consiguiente, de financiamiento. Hasta el momento en la Región –salvo algunos estatutos especiales– los municipios reciben un tratamiento homogéneo. De hecho, la diferencia de ingreso por habitante (1998-2005) es notoria entre las ciudades capitales (en promedio, US\$ 47); las intermedias (US\$ 15) y los municipios pequeños (US\$ 5)<sup>2</sup>, tal como lo demuestra el Cuadro 13.2.

**Cuadro 13.2**  
**Ingreso promedio por habitante, categorías municipales en Centroamérica**

Habitantes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
< 20 mil	5	3	3	5	7	6	7	8
20-40 mil	5	5	5	3	8	6	7	7
40-100 mil	4	5	4	5	6	6	6	7
>100 mil	12	15	18	17	18	20	22	23
Capitales	49	45	48	45	48	46	46	46

Cifras en dólares.

Fuente: Proyectado a partir de la información de los Institutos de desarrollo y fomento municipales de los países. 2006. Proyección a partir de 2002.

La situación fiscal de los municipios en la Región no muestra cambios significativos en el período 1998-2005; la presión tributaria local (medida como la participación relativa de los ingresos tributarios locales en el PIB) pasó, en promedio, de 0.5 a 0.8, lo que muestra un aporte reducido al agregado general o al volumen de la economía nacional. Ello indica que existen municipios en condiciones socioeconómicas precarias con capacidades mínimas de producción, y de prestación de bienes y servicios. Salvo Nicaragua, la variación en este indicador no es significativa. Dentro del contexto centroamericano, el caso de Guatemala presenta el esfuerzo fiscal más bajo (0,1% a 0,3% de aporte al PIB). En términos generales, esta situación se debe, entre otros aspectos, a la base económica local que genera pocos recursos; a la debilidad estructural del sistema tributario municipal; a una gestión fiscal no preactiva; a la carencia de instrumentos técnicos como sistemas de información adecuados; y, en parte, al acomodamiento al sistema general de transferencias con el que cuentan estos países (ver Cuadro 13.3).

**Cuadro 13.3**  
**Presión tributaria local – Países centroamericanos**

País	1998	2000	2005
Honduras	0,7	1	0,9
Nicaragua	0,6	1,2	1,6
Costa Rica	0,5	0,6	0,6
El Salvador	0,5	0,5	0,7
<b>Guatemala</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>

Fuente: Espitia (2007).

En la Región, la participación relativa de los ingresos municipales dentro del conjunto de los ingresos totales de la Nación mantiene la tendencia centralista de las relaciones intergubernamentales, producto del

<sup>2</sup> Espitia (2007).

desequilibrio en la distribución de las competencias recaudatorias y de la inadecuada estructura tributaria municipal. Lo anterior se refleja en un aumento moderado de 5 puntos, pasando de 9% a 14% para el período 1998-2005. Guatemala, sin embargo, muestra una disminución de 14% a 13% en dicha participación para el mismo período. El gasto público local presenta un aumento de 6 puntos en su peso relativo dentro de la estructura de los gastos totales (6% a 12%), situación que se explica por las transferencias provenientes del nivel central que, durante el período de análisis, aumentaron o se hicieron efectivas en cada uno de los países (salvo en Costa Rica, cuya aplicación no ha sido posible); y el mayor peso del gasto público sigue bajo la responsabilidad del nivel central mediante la inversión sectorial y aquella de los Fondos Sociales de inversión.<sup>3</sup>

### *13.2.1 Estructura de los ingresos locales en la Región*

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala los ingresos corrientes representan, en promedio, el 43% de los ingresos totales, quedando un 57% reservado para aquellos de capital. En dichos países, esta situación es el resultado del peso de las transferencias y de otros recursos de capital como las donaciones y, en menor porcentaje, de recursos del crédito. En la estructura de los ingresos totales municipales de Costa Rica y Honduras, los ingresos corrientes tienen un peso mayor. Los ingresos tributarios de los municipios en los países de la Región tienen, en promedio, un comportamiento distinto, ya que, por ejemplo en El Salvador, dichos ingresos tributarios significaron el 36% del total de los ingresos municipales, mientras que en Guatemala alcanzaron apenas el 22%.

Dentro de la estructura de los ingresos tributarios, el impuesto a las actividades comerciales, industriales y servicios constituye el principal tributo de los municipios en los países centroamericanos (40%); las tasas muestran un esfuerzo tributario importante (35%) y el impuesto sobre los bienes inmuebles ha ganado paulatinamente peso relativo dentro de la estructura tributaria de los municipios (18%).<sup>4</sup> En los países de la Región este último impuesto alcanza solamente –a pesar de los esfuerzos de algunos países por su tecnificación y modernización en la gestión– el 0,1% del PIB; sin embargo, dicho impuesto es considerado en la mayoría de los países del mundo una fuente importante del financiamiento municipal, como se puede observar en el Gráfico 13.1.

Finalmente, cabe señalar que en la Región las transferencias centrales constituyen un complemento importante dentro de la política de redistribución del ingreso nacional entre los niveles de gobierno. Se orientan mayormente a resolver problemas de equidad y correspondencia fiscal con el objeto de disminuir la “brecha vertical” y permitir, de este modo, que las entidades territoriales cumplan con eficiencia las responsabilidades y servicios a su cargo. Sin embargo, este último aspecto no se encuentra muy vinculado en los países centroamericanos ya que en todos ellos (salvo Costa Rica) las transferencias se presentan como un recurso complementario de distribución, aunque no muy claramente ligado a nuevas competencias y responsabilidades de los municipios.<sup>5</sup> De la misma manera, por lo que respecta a los criterios de distribución de las transferencias, en algunos países ha comenzado el debate sobre su reformulación. En Guatemala, por ejemplo, se ha sugerido incorporar otros criterios, a saber, lo rural, la pobreza y el peso específico de la población indígena; y en Nicaragua se ha propuesto considerar algunos criterios redistributivos, destacando que es la única fórmula de transferencias de la Región que contempla un porcentaje que premia el esfuerzo o desempeño fiscal de los municipios.

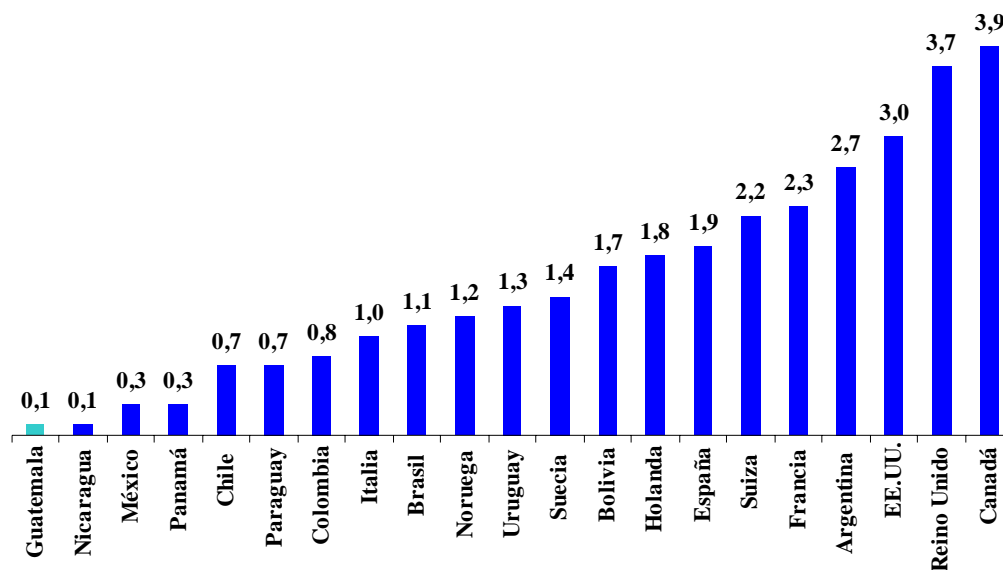
---

<sup>3</sup> Espitia (2006).

<sup>4</sup> Datos a partir de los Institutos de desarrollo y fomento municipales de los países. Espitia (2006).

<sup>5</sup> El debate en torno a este recurso complementario se ha presentado en los países de la Región en relación con el aumento progresivo del porcentaje de los ingresos de la Nación pero sin tratar el tema de la asunción de nuevas responsabilidades dentro del esquema de las relaciones entre los niveles gubernamentales.

**Gráfico 13.1**  
Presión fiscal impuesto a los bienes inmobiliarios  
(predial) en algunos países del mundo, 2005



Fuente: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A manera de ilustración, se muestra comparativamente la importancia de las transferencias entre Colombia –un país que lleva cerca de 20 años desarrollando un proceso de descentralización– y los países centroamericanos, cuyo recurso complementario mediante esta vía busca compensar la distribución del ingreso y financiar el desarrollo local con un marco poco definido de relaciones intergubernamentales,<sup>6</sup> (ver Cuadro 13.4).

**Cuadro 13.4**  
Importancia comparativa de las transferencias intergubernamentales en los países centroamericanos y Colombia (2005)

País	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central
Colombia	5,30	39,10
El Salvador	0,80	6,20
Honduras	0,60	3,00
Nicaragua	0,90	5,40
<b>Guatemala</b>	<b>1,00</b>	<b>7,70</b>
Costa Rica	0,02	0,10

Fuente: Espitia (2006).

<sup>6</sup> Los cálculos tienen como base las cifras suministradas y pueden no coincidir con otras bases de datos; por ejemplo, el porcentaje de los ingresos del gobierno central debería ser 10% (mandato constitucional) o, en el caso de Honduras, debería alcanzar el 5%.

### **13.3 Guatemala. Marco político, institucional y legal para la descentralización y el desarrollo municipal**

#### **13.3.1 Marco de políticas**

La transformación y modernización de la administración pública en Guatemala adquiere un nuevo giro a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996<sup>7</sup> en donde, además de otros temas transversales, se plantea la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales teniendo como objetivos la autonomía municipal, la participación ciudadana, la autonomía fiscal y el poder local, enmarcados dentro de una política general de descentralización y de reforma del Estado que permita un avance en lo político, social, económico y sociocultural.

El Pacto Fiscal –acuerdo alcanzado mediante consenso nacional en el año 2000 y considerado la “carta de navegación” para la reforma del Estado– considera a la descentralización como uno de sus seis temas clave.<sup>8</sup> En dicho pacto, se determina que el gobierno central i) debe impulsar, a partir del 2000, acciones descentralizadoras relacionadas con la distribución de competencias, recursos y capacidades; ii) debe revisar los cuerpos legales para potenciar la delegación de competencias (Código Municipal, Ley del Organismo Ejecutivo); iii) debe propiciar la correspondencia entre los recursos y las capacidades mediante la revisión del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) para convertirlo en un tributo municipal, asegurando un plan de capacitación y asistencia técnica impulsado por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y el Ministerio de Finanzas a fin de fortalecer la administración financiera y tributaria municipal; y iv) debe revisar la estructura jurídica, funciones, áreas de influencia y pertinencia de los fondos sociales con el objeto de respaldar la participación ciudadana en el gasto descentralizado a partir del año 2000. Lo allí pactado en materia de descentralización –por no mencionar los otros aspectos– se ha cumplido parcialmente (manejo técnico y sistematizado de la gestión financiera integrada municipal mediante la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF), y algunas medidas de transparencia, por ejemplo). No obstante, debe destacarse que muchas acciones han sido promovidas por la cooperación internacional o agencias multilaterales y no ha existido una dirección gubernamental precisa o una clara voluntad política de cambio. Podría afirmarse que el Pacto Fiscal ha constituido, hasta el momento, una enumeración de principios y buenas intenciones de muy poca aplicabilidad en lo fundamental.

Como avance en el impulso del proceso de descentralización se menciona la elaboración y lanzamiento, en junio de 2005, de la Política Nacional de Descentralización (PND), orientada a viabilizar en el corto y mediano plazo el proceso de descentralización mediante la transferencia real de competencias, atribuciones y funciones del nivel central hacia los gobiernos municipales (poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento). Los objetivos específicos de la política hacen énfasis en: i) la desconcentración de competencias a los departamentos y descentralización de competencias a los gobiernos municipales; ii) la modernización de la Administración Pública mediante el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del gobierno central; iii) el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales; iv) el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil promoviendo la efectiva participación en la gestión pública para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo; y v) el fomento del desarrollo económico local y rural.

---

<sup>7</sup> Como complemento a lo que se había realizado en la Asamblea Nacional Constituyente e incorporado en la Constitución Política vigente desde 1985 y de otras reformas constitucionales aprobadas en 1994.

<sup>8</sup> Balance fiscal, administración tributaria, gasto, deuda y patrimonio público, y evaluación y control.

### *13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas*

Dentro de la estrategia de implementación del proceso de descentralización a corto plazo, la PND determina que será necesario realizar todas las acciones que resulten imprescindibles para fortalecer la capacidad rectora de las entidades del Ejecutivo y la capacidad de gestión de las municipalidades, a fin de mejorar el ejercicio de sus competencias propias y de aquellas que les sean transferidas. La estrategia de implementación de la PND incluye para el corto plazo las siguientes acciones: i) la definición del marco de competencias y atribuciones de la Administración Pública con relación al territorio; ii) el fortalecimiento del órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo y de otras instituciones estatales vinculadas con la descentralización; iii) la formulación y programación de las políticas, planes y programas sectoriales, relacionados con la desconcentración y descentralización de competencias y atribuciones, y sus correspondientes líneas de acción; iv) la definición de indicadores para un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo; v) la ejecución territorial de las competencias y atribuciones a nivel nacional y municipal de la Administración Pública, bajo el principio de coordinación y de nuevas relaciones intergubernamentales, y una amplia y efectiva participación de la sociedad civil y del sector privado; vi) el fomento de la cooperación intermunicipal para la gestión mancomunada de las competencias descentralizadas; y vii) la implementación de la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo que se realizará bajo el principio de concertación de todos los actores involucrados, utilizando los recursos disponibles para la generación de valor público.

La PND se encuentra formulada, sin embargo, hasta el momento no existen los lineamientos básicos para su ejecución. Así, los avances del proceso de descentralización son mínimos ya que no se ha desarrollado significativamente lo establecido en la PND y el tema parece no haber alcanzado relevancia ni prioridad en el ámbito nacional. Al mismo tiempo, no existe un actor identificado que se apropie de manera concreta de dicho asunto y que, de forma concertada, proponga una ruta crítica de acción. Hasta el momento, podría decirse que el avance ha sido más bien retórico y se ha traducido en la conformación de comités y redes que no operan en la práctica.

#### *13.3.2 Marco legal*

El avance normativo en este ámbito se fundamenta en la expedición de la Ley General de Descentralización (Decreto 14–2002); en ella se determina que las competencias –administrativas, económicas, políticas y sociales– deben trasladarse hacia los municipios en forma progresiva y regulada; además, el Presidente de la República debe designar al órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de la ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo. De la misma manera, el Estatuto determina las prioridades sectoriales (artículo 7) sujetas a descentralizar, entre ellas, Educación; Salud y Asistencia Social; Seguridad Ciudadana; Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Economía; Cultura, Recreación y Deportes.

El Reglamento de la Ley General de Descentralización (Acuerdo Gubernativo 312–2002) determina que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el ente coordinador y responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. De igual forma, establece los criterios para evaluar la prestación de los servicios públicos descentralizados y ordena la previsión de recursos para descentralizar competencias; el procedimiento para la descentralización queda en cabeza del Ejecutivo, adscrito a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11–2002) crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo”<sup>9</sup>. El sistema lo integran el Consejo Nacional –coordinado por el Presidente de la República–, los Consejos Regionales, los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codedes), los Concejos Municipales (Comudes) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes)<sup>10</sup>, estos últimos, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Los Concejos Municipales tienen la responsabilidad de formular las políticas de desarrollo y proponer la asignación de recursos de preinversión e inversión del municipio, sobre la base del trabajo de los Consejos Comunitarios; el sistema busca funcionar encadenando las distintas propuestas de los consejos de cada nivel. En todo caso, los Cocodes se convierten en la base para la determinación del gasto y de la política de desarrollo. El reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Acuerdo Gubernativo 461–2002) desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos y designa a los funcionarios públicos que deben participar en los mismos, en cualquier nivel.

El nuevo Código Municipal (Decreto 12 de 2002) reemplaza al Decreto No. 58–88 y ratifica la autonomía de los gobiernos municipales y, puntualmente, obliga a los municipios a crear oficinas municipales de planificación (OMP)<sup>11</sup>, que cuentan con el apoyo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). De igual forma, establece la obligación para que las municipalidades creen sus respectivas unidades de administración financiera integrada (AFIM)<sup>12</sup>– como un esfuerzo de integrar a los municipios en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público. Asimismo, desarrolla lo relativo a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden; introduce el concepto de mancomunidad municipal y reconoce los conceptos de multiétnicidad y multiculturalidad en la gestión municipal. Dicho paquete normativo se complementa con leyes expedidas con anterioridad, entre ellas, la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto 120 de 1996); la Ley del Servicio Civil Municipal (Decreto 1–87); y en materia fiscal, la Ley del Arbitrio de Ornato Municipal (Decreto No. 121–96); la Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (Decreto No. 15–98); la Ley de Establecimientos Abiertos al Público (Decreto No. 56–95); la Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable (Decreto 41–92); la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares (Decreto No. 34–2003); y la Ley de Cédulas de Vecindad (Decreto Legislativo 1735).

Finalmente, en materia tributaria, la Constitución de 1985 estableció la obligación de expedir un Código Tributario Municipal. Sin embargo, el Código que se aprobó en 1986 (Decreto No. 75–86) fue vetado en esa época por el Presidente de la República y, hasta donde se tiene conocimiento al día de hoy, no se ha podido expedir un estatuto tributario municipal moderno a pesar de los intentos del Ejecutivo al introducir la iniciativa al Congreso de la República (2003). Como dicha iniciativa no hizo trámite legal y transcurrió el tiempo debido para su presentación, se requiere volver a presentar el proyecto y comenzar nuevamente el proceso de discusión parlamentaria. De todas formas, se podría concluir en este punto que la legislación tributaria municipal es dispersa y desactualizada, y amerita una revisión (tarifas, base gravable) y, en general, necesita readecuarse todo lo concerniente a la gestión proactiva fiscal de las municipalidades.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Artículo 1 de la Ley, población Maya, Xinca y Garífuna, y la no indígena.

<sup>10</sup> A abril de 2007, existían 22 Codedes constituidos, 331 Comudes y 11.146 Cocodes.

<sup>11</sup> A abril de 2007 existían 319 OMP.

<sup>12</sup> El plazo establecido para la creación de las AFIM era hasta fines de 2006.

<sup>13</sup> Sobre las dificultades encontradas en el sistema tributario municipal se recomienda ampliar el tema en “Consultoría para la elaboración de una guía que permita mejorar la recaudación de los ingresos propios en municipalidades seleccionadas” de A. Aguilar. USAID. 2006.



### *13.3.3 Marco institucional*

La expedición del marco normativo expuesto implicó un ajuste institucional en el cual se define que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el ente coordinador y responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo.

La SCEP viene ejecutando el “Programa de descentralización y fortalecimiento municipal” bajo un convenio de financiación suscrito con la Comunidad Europea y, en dicho marco, pretende: i) alcanzar una visión compartida y consensuada sobre el proceso de descentralización nacional; ii) impulsar reformas al marco normativo; iii) fortalecer la gestión municipal; iv) fortalecer formas de cooperación intermunicipal; e v) institucionalizar la participación ciudadana.

Al interior de la SCEP se creó la Subsecretaría para la Descentralización que hasta el momento ha carecido de un papel definido dentro de la estructura orientadora del proceso, concentrándose en coordinar la elaboración de diagnósticos sectoriales, orientados a definir las políticas correspondientes (Gobernación y Justicia, Educación, Ambiente, Salud, Comunicaciones e Infraestructura).

Como se ha mencionado anteriormente, aun cuando la PND ya ha sido definida, no existe la suficiente claridad institucional sobre el camino a seguir. Varias entidades que debieran participar más activamente en el tema tienen sus propias agendas en las que no se consideran los lineamientos de dicha política para impulsar el proceso de descentralización. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) contempla entre sus líneas de acción: i) deslegislación institucional; ii) redireccionamiento estratégico; iii) sistema de servicio civil y servicio municipal<sup>14</sup>; y iv) sistema de adquisiciones del Estado. La COPRE, por la naturaleza de sus funciones, sería la llamada a liderar en su campo lo pertinente a la reforma del Estado, vinculando estrechamente sus acciones al proceso de descentralización.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) ha venido gestionando importantes logros que han sido la base del apoyo del Banco a una operación programática de fortalecimiento de la gestión pública, que también contempla acciones en el ámbito subnacional (GU-L1008). Entre estos, a través de la Unidad de Deuda Municipal del Departamento de Deuda Pública, había logrado consolidar al 31 de diciembre de 2005 la deuda municipal proveniente de préstamos contraídos por 105 municipios del país con el sistema financiero nacional. Lo anterior representa el 31% de los municipios del país, distribuidos en 13 departamentos, donde la Contraloría General de Cuentas ha tenido presencia a través de su Unidad de Auditoría Municipal. El MFP ha establecido la coordinación necesaria con el INFOM, el cual remite mensualmente a la Dirección de Crédito Público del MFP la situación de la cartera de préstamos municipales en el país. Asimismo, al 14 de marzo de 2006, en cumplimiento con las disposiciones del Decreto 15-98, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), el MFP –a través de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI)–, había hecho efectiva la descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipios del país, lo que representó el 69% del total de municipios distribuidos en 11 departamentos, seis de ellos con cobertura del 100%. Lo anterior ha implicado una intensa labor de asistencia técnica a través de la Unidad de Asesoría Técnica Municipal de la DICABI, que se encarga de brindar asesoría a los funcionarios municipales que recaudan y administran dicho impuesto.

---

<sup>14</sup> Proyecto de ley presentado al Congreso de la República sin discusión hasta el momento.

Por otro lado, a mayo de 2006, 110 municipalidades contaban con el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF-MUNI), cuya implementación les ha permitido racionalizar y mejorar sus procesos internos derivando en mejores servicios a la población, incluyendo los procesos de recaudación al incrementarse los ingresos municipales por tales conceptos. La aplicación incluye la implementación de los Módulos Financieros de presupuesto, contabilidad integrada, tesorería, préstamos y donaciones, acciones que han sido completadas en los municipios mencionados.

En materia de adquisiciones, a mayo de 2006 se había logrado la implantación del módulo de publicidad de Guatecompras en 88 entidades del gobierno central, entidades autónomas y descentralizadas, lo que representa el 100% de instituciones del sector público en dichos ámbitos. Asimismo, se había implantado dicho módulo en 304 municipalidades, con sus respectivas interfases informáticas, con el Sistema Integrado de Gestión-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGES-SIAF), Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF-MUNI) y con el módulo básico de administración financiera integrada municipal (SIAFITO-Muni), lo que representó el 92% del total de municipios del país.

La Segeplan ha redoblado sus esfuerzos para fortalecer la red de los Consejos de Desarrollo como instrumento para incentivar la planificación participativa. El aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codedes), monto y número de obras realizadas mediante este mecanismo en el período 2004-2006, se puede apreciar en el Cuadro 13.5. Por otra parte, la Segeplan presta asesoría técnica a las municipalidades para la creación y fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Planeación (OMP) y la creación de una red de las mismas; también apoya (con recursos del Banco Mundial y del BID –Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural– GU-L1006) la consolidación del Sistema de Información para la Planificación Territorial (SINPET), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF-Muni).

**Cuadro 13.5**  
**Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo – Ejercicios fiscales 2004-2006**  
Millones de quetzales

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Obras	2.276	1.967	2.307	6.550
Montos	732	828	968	2.568

Fuente: Elaborado a partir del Informe presidencial al Congreso. Enero de 2007.

La Segeplan ha promocionado la desconcentración institucional mediante las unidades técnicas departamentales encargadas de prestar servicios de educación, salud, medio ambiente y otros en los departamentos, con la idea de considerar a la desconcentración como un paso previo para la descentralización (idea de aceptación general en el país); sin embargo, cabe señalar que mediante la desconcentración es muy poca la experiencia que adquieren las entidades territoriales, ya que la misma no conlleva la transferencia de decisión, poder ni competencias.

El INFOM mantiene una pluralidad de funciones relacionadas con el fortalecimiento municipal, el crédito público subnacional, la capacitación a los funcionarios municipales y otras actividades vinculadas con el sector de agua y saneamiento básico rural. Dentro del esquema de descentralización previsto, no es claro el papel que jugaría el INFOM y por el contrario, existe la percepción generalizada de que hay una escasa voluntad política para transformarlo. De hecho, el Programa de Fomento al Desarrollo Municipal (GU-0134, Préstamo Multifase 1217/OC-GU) –operación financiada por el BID y cuyo plazo de ejecución en su Primera Fase ha sido ampliado hasta el año 2009– persigue la modernización y fortalecimiento de la

institución y, a pesar de haber logrado ciertos avances en algunos componentes, el avance relacionado con las reformas institucionales originalmente previstas es poco alentador.<sup>15</sup> Un agregado de la actividad crediticia del INFOM puede observarse en el Cuadro 13.6.

**Cuadro 13.6**  
**Deuda municipal con fondos propios de INFOM a través de intermediación financiera**

Millones de quetzales

Modalidad	Monto	Saldo	% recuperado
Fondos propios INFOM 1995-2006	2,510	499	80
A través de intermediación financiera 1997-2006	1,199	708	40

Fuente: Elaborado a partir de datos de FMS I componente 3. Cartera INFOM.

Un buen número de actividades de apoyo y ejecución orientadas a impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala han sido realizadas por la cooperación internacional, de allí se destaca la Cooperación Alemana (GTZ), la Unión Europea, la Agencia de Cooperación de Estados Unidos de América (USAID), la Agencia Española de Cooperación y el Banco Mundial así como intervenciones puntuales y de menor cuantía como la del Gobierno italiano.<sup>16</sup> En conjunto, las agencias internacionales han impulsado programas y proyectos relacionados con el fortalecimiento municipal, la participación ciudadana, la elaboración de instrumentos técnicos y legislativos, las finanzas municipales, la transparencia en la gestión, el fortalecimiento institucional de entidades de nivel nacional y municipal y, en general, todos aquellos temas que privilegien el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y profundicen en el ejercicio democrático y gobernabilidad local.

Las asociaciones municipales juegan un rol importante como interlocutores en todos los asuntos relacionados con el desarrollo municipal y, en general, con la regulación de las relaciones intergubernamentales. En Guatemala, la Asociación Nacional de Municipios (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas (AGAAI) participan activamente en la elaboración de propuestas orientadas, por un lado, a fortalecer los gobiernos locales y defender sus derechos; y, por el otro, a gestionar financiamiento, particularmente, de la comunidad internacional. En el año 2004, la ANAM participó activamente en labores relacionadas con la observancia de la transparencia municipal, impulsando la utilización de procedimientos en la gestión financiera local; en marzo de 2006, la Asociación presentó por primera vez un anteproyecto de ley al Congreso de la República tendiente a mejorar la capacidad de respuesta de los entes autónomos, en general, a fin de efectuar “compras directas”; en mayo del mismo año, la Asociación presentó ante el liderazgo político nacional su propuesta de Pacto Nacional por el Desarrollo Local, como premisa para alcanzar un conjunto de jurisdicciones municipales capaces de impulsar el estado de bienestar más allá de la prestación de los servicios públicos municipales; en julio de 2006, la Asociación se incorporó activamente como contraparte en la instancia correspondiente para revitalizar el proceso de descentralización de manera conjunta con el ente responsable del Organismo Ejecutivo (SCEP).

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el Componente I de dicha operación, relativo a la reorganización de INFOM, se han completado como productos: i) estados financieros institucionales elaborados de acuerdo a prácticas contables generalmente aceptadas; ii) Sistema de monitoreo de desempeño y evaluación para todos los componentes del Programa; y iii) plan de coordinación interinstitucional para el desarrollo local presentado por el Gobierno. Ahora bien, aún está pendiente completar: i) estrategia de financiamiento sostenible de largo plazo y el plan diseñado y ii) marco normativo para la regulación del crédito municipal. El Componente IV, Financiamiento de inversiones en infraestructura a las Municipalidades, ha promocionado financiamiento para proyectos de acueducto, alcantarillado, plantas de tratamiento y mercados públicos

<sup>16</sup> Donación de 1.3 millones de euros como apoyo a Segeplan en las actividades de planificación municipal.

Los esfuerzos recientes en materia de desconcentración así como en el tema de descentralización reflejan los siguientes resultados relevantes:

**a) En materia de desconcentración:** i) diseño del modelo de desconcentración, priorizando los servicios a desconcentrar y delimitando las áreas de acción; ii) creación en 2006 de tres Centros de Gobierno desconcentrados (San Marcos, Alta Verapaz y Petén); <sup>17</sup> iii) implementación de nueve unidades móviles de servicios públicos integrados que, entre otros, prestan servicios para la expedición de pasaportes en cinco departamentos y de licencias de conducción en ocho departamentos; iv) desconcentración de la Contraloría General de Cuentas de la Nación en un 90%, quedando aún pendiente el establecimiento de dos delegaciones; e v) inicio de la desconcentración de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).

**b) En materia de descentralización:** i) establecimiento de la Red Nacional de Apoyo a la Descentralización (Renade) bajo la coordinación de la Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), como instancia de coordinación interinstitucional que busca potenciar y viabilizar el proceso de descentralización; ii) suscripción de una carta de entendimiento con la municipalidad de Santa Catarina Pinula, por la cual se ha iniciado un pilotaje para la transferencia de los servicios de salud pública y se han recibido solicitudes formales para iniciar la descentralización de dichos servicios en cinco municipios más; iii) culminación del proceso de construcción y socialización de la estrategia metodológica para viabilizar la Política Nacional de Descentralización; iv) priorización de 34 municipios y cuatro mancomunidades para la elaboración de las respectivas agendas de descentralización; v) suscripción de convenios de cooperación técnica con cuatro de los cinco ministerios responsables de los sectores priorizados en la Política Nacional de Descentralización; vi) realización de reuniones de sensibilización con Ministerios y Secretarios de la Presidencia, a fin de incentivarlos para la formulación de las respectivas políticas de descentralización a nivel sectorial; vii) avance en un 60% en la elaboración de una Guía Municipal con sus respectivos instrumentos operativos de gestión, así como una guía técnica para la delegación de competencias a las municipalidades; viii) verificación de avances en la implementación del proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Tinamit; ix) apoyo a la ejecución del Proyecto de Municipios Democráticos; x) formación oficial del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur); xi) incremento en forma sostenida del aporte directo a los Consejos Departamentales de Desarrollo que han ampliado el número de obras realizadas bajo su responsabilidad; xii) apoyo a la realización de nueve talleres de formación sobre gestión descentralizada y elaboración del perfil de este proyecto para replicar en 13 municipalidades en el marco de la Cooperación Técnica no reembolsable financiada por el BID (ATN/SF-9950-GU); xiii) promoción de la elaboración del reglamento para la administración del aporte del Ministerio de Finanzas Públicas a los Consejos Departamentales de Desarrollo; xiv) capacitación brindada al personal técnico, administrativo y financiero así como a las autoridades de los Consejos para el manejo de los instrumentos técnicos, entre ellos, las participaciones provenientes del 1% del IVA que se destinan a programas y proyectos comunitarios en materia de caminos vecinales, electrificación, agua y saneamiento, escuelas, puestos y centros de salud, y fomento a la actividad pecuaria; xv) consolidación de la deuda municipal proveniente de préstamos para el 31% de los municipios del país; xvi) descentralización de la recaudación y administración del IUSI hacia 228 municipios del país, lo que representó el 69% del total de municipios del país; xvii) implantación del SIAF-MUNI con todos sus módulos en 110 municipios del país (33%); e xviii) instalación del módulo de publicidad de Guatecompras para las adquisiciones en 304 municipalidades, representando una cobertura del 92% a nivel nacional.

---

<sup>17</sup> Para 2007 estaba previsto crear dos centros más (Zacapa y Escuintla).

Finalmente, cabe destacar el papel de la comunidad donante que ha sido soporte vital para la ejecución de las anteriores actividades y para el fortalecimiento de la Mesa Permanente de Diálogo con la cooperación internacional en estos ámbitos.

#### 13.3.4 Retos hacia el futuro

Dentro del marco político, legal e institucional se puede avanzar en algunos aspectos del proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala. La descentralización debe ser una política pública de Estado y no una medida coyuntural del gobierno de turno; por lo cual, se requiere del apoyo continuo a la ejecución de iniciativas de reforma del Estado, que contemplen de una manera real y práctica el cambio o ajuste de la estructura de relaciones intergubernamentales, orientado a sostener y viabilizar dicho proceso. En la misma línea, en el marco de un Pacto Fiscal renovado, se requiere gestionar los ajustes necesarios desde el punto de vista constitucional (eliminar restricciones fiscales a los municipios y descongelar el monto de las transferencias) y legal (permitir un avance en las relaciones fiscales intergubernamentales).

Asimismo, se debe elaborar un Plan de Acción que plantee una ruta crítica para la implementación del proceso de descentralización nacional, con metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo; ello ligado al fortalecimiento de la unidad coordinadora del proceso para convocar y equilibrar las acciones de los ministerios o secretarías que secularmente han sido las cabezas institucionales de las acciones en sus respectivos sectores.

Para garantizar el éxito del proceso de descentralización, es necesario evaluar no solo los posibles cambios de responsabilidad referidos a nuevas competencias tanto de ingresos como de gastos, sino también la capacidad general de los gobiernos locales para asumir dichas nuevas responsabilidades. De igual modo, se deben tomar las medidas pertinentes para evitar el fraccionamiento y la potencial “politización” del proceso de descentralización que podría presentarse al aplicar la metodología de los convenios individuales *ad hoc* que actualmente se impulsan para descentralizar servicios específicos con determinadas municipalidades que así lo soliciten en el marco de la reglamentación de la Ley.

## 13.4 Situación de los gobiernos municipales

### 13.4.1 Sistema de financiamiento municipal

Los recursos con los cuales han contado las municipalidades en Guatemala para el financiamiento local se han mantenido estables en los últimos ocho años; los incrementos relacionados con el Producto Interno Bruto son moderados y, para el caso de las transferencias, no ha representado modificación en los últimos cinco años (ver Cuadro 13.7).

Dentro de la estructura de los ingresos totales de los municipios, los ingresos corrientes tienen un peso relativo en promedio de 27% frente a los de capital (73%), en donde las transferencias llevan el mayor porcentaje (58%). Este indicador muestra la autonomía de ingreso limitada de los gobiernos locales en Guatemala. De la misma manera, los ingresos tributarios presentan un peso relativo en promedio de 11% dentro de los ingresos totales, aun cuando su tendencia es progresiva al pasar de 6% a 21% dentro del período analizado (ver Cuadro 13.8).

**Cuadro 13.7**  
**Relación ingresos municipales / PIB**

Concepto	1998	2000	2005
Total ingresos gobierno local	1,4	1,5	1,7
Transferencia al gobierno local	0,8	1,0	1,0
Ingresos tributarios gobierno local	0,1	0,5	0,3

Fuente: Elaborado a partir de Banco de Guatemala. 2006. CEPAL a partir de cifras oficiales. 2006. Minfin: Ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2005. SIAF-MUNI 2006. Cifras INFOM 2003-2005.

**Cuadro 13.8**  
**Estructura de los ingresos totales municipales en Guatemala**  
**Porcentajes**

Concepto	1998	2000	2005	Promedio
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>27</b>
Tributarios	6	7	21	11
No tributarios	22	22	3	16
<b>Ingresos de capital</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>76</b>	<b>73</b>
Transferencias	56	56	61	58
Crédito	16	14	14	15
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado a partir de Banco de Guatemala. 2006. CEPAL a partir de cifras oficiales. 2006. Minfin: Ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2005. SIAF-MUNI 2006. Cifras INFOM 2003-2005.

Dentro de los ingresos tributarios de las municipalidades, las tasas ocupan en promedio el peso relativo mayor 50% (debido a la autonomía que tienen para fijar las distintas tarifas); el impuesto único sobre inmuebles es el segundo impuesto en importancia en las municipalidades (22%) –en la actualidad casi 200 municipios administran este impuesto–; el porcentaje restante se distribuye en otros impuestos y contribuciones menores (ver Cuadro 13.9).

**Cuadro 13.9**  
**Estructura de los ingresos tributarios municipales en Guatemala**  
**Porcentajes**

Tributo	1998	2000	2005	Promedio
Impuesto único sobre inmuebles IUSI	20	24	22	22
Boleta de ornato	6	5	3	5
Actividades comerciales, industriales, servicios	8	8	17	11
Tasas	50	52	49	50
Contribución por mejoras	16	11	10	12
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado a partir de Banco de Guatemala. 2006. CEPAL a partir de cifras oficiales. 2006. Minfin: Ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Ejercicio fiscal 2005. SIAF-MUNI 2006. Cifras INFOM 2003-2005.

El financiamiento local cuenta con un marco legal disperso que establece, de un lado, los recursos provenientes de fuentes externas al municipio; y de otro lado, los recursos propios que provienen del cobro

### 13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas

de impuestos y tributos<sup>18</sup>. En lo que se refiere a los recursos de fuente externa, estos están constituidos por las llamadas transferencias o el situado constitucional (Constitución Política, artículo 257), representado en el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado y se complementa, desde el punto de vista legal, con el 1,5% del IVA (de una tarifa de 12%) adicional para las municipalidades, transferencia conocida comúnmente como el IVA-Paz, por ser producto de los Acuerdos de Paz celebrados en 1996. Asimismo, se transfiere a los municipios montos provenientes del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, del impuesto de distribución de petróleo crudo y derivados, y del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a las municipalidades que aún no lo recaudan y administran (ver punto 13.3.2).

Finalmente, en este punto del financiamiento local se mencionan los recursos adicionales provenientes de los Fondos Sociales,<sup>19</sup> mecanismo que canaliza montos importantes de inversión local (ver Cuadro 13.10).

**Cuadro 13.10**  
**Monto de la transferencia versus fondos sociales**  
**Millones de quetzales**

Años	Transferencias	Fondos sociales
2000	1.373	1.545
2005	2.801	2.004

Fuente: Cifras MFP. 2006.

#### 13.4.2 Política de gastos

Las municipalidades en general tienen autonomía en el gasto municipal. Sin embargo, este depende en gran medida de los recursos provenientes de las transferencias (salvo en la capital o en los municipios del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, que sí tienen capacidad de generar sus propios recursos). En otras palabras, la autonomía del gasto está supeditada, en términos generales, a los recursos provenientes de fuentes externas.

No existe un cálculo aproximado que relacione las necesidades de recursos o de financiamiento frente a las responsabilidades de gasto de las municipalidades. De hecho, para el año 2005, los gastos corrientes de las municipalidades significaron el 28% de los gastos totales y el 72% restante correspondió a gastos de inversión. Esto se explica por la disposición que obliga a los entes territoriales a invertir el 90% de lo transferido en inversión (caso del situado constitucional) y el 75% en inversión, para las transferencias provenientes del IVA-Paz (ver Cuadro 13.11).

**Cuadro 13.11**  
**Estructura del gasto municipal**  
**Concepto**      **2005**

Gasto corriente	28%
Gasto de capital	72%
Total	100%

Fuente: Cifras MFP. 2006.

<sup>18</sup> Dichos tributos están definidos en un voluminoso cuerpo normativo que requiere actualización y que ha sido enunciado en la primera parte de este capítulo.

<sup>19</sup> Fonatierra, Conadea, Codigua, Pronade, Foguama, Fonapar, FSDC y FIS (en liquidación).

El Código Municipal establece que las competencias de los municipios son propias y atribuidas por delegación del Estado. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía, establecida constitucionalmente de acuerdo a sus propios fines. Las competencias atribuidas son las que el gobierno central delega a los municipios mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia, respetando la autonomía municipal. El artículo 67 del Código Municipal faculta al municipio para la gestión de sus intereses y, en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar los servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida así como a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la población asentada en su territorio.

### ***13.4.3 Gobernabilidad y rendición de cuentas***

Hay varias áreas que deben ser consideradas en relación con este tema. En primer lugar, la participación de la comunidad, la cual está representada, para efectos prácticos, en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11–2002) que crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como “medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo.” Como se expuso en el punto 13.2, el sistema presenta avances de organización y existen, a la fecha, 22 Codedes, 331 Comudes y 11.146 Cocodes, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio. Igualmente, y como ya se ha señalado, mediante estos Consejos se han decidido inversiones por aproximadamente 2.500 millones de quetzales durante el período 2004-2005.

El segundo aspecto a considerar es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Es evidente que las municipalidades en Guatemala no tienen un grado importante de desarrollo institucional: la gran mayoría (320 con poblaciones de hasta 100 mil habitantes) carece de herramientas técnicas de gestión y de personal capacitado que le permita llevar adelante una administración eficiente y eficaz. Los programas de fortalecimiento municipal son desarrollados, en buena parte, con el impulso de la cooperación internacional y, en menor intensidad, por el INFOM que, mediante su Unidad de Fortalecimiento Municipal, impartió 421 talleres de capacitación en el año 2005 y 95 talleres en el año 2006.

En este marco, las municipalidades reciben asistencia técnica y capacitación mediante los distintos programas que financian las agencias internacionales. Un ejemplo de ello es el permanente esfuerzo realizado para alcanzar la meta de implantación del SIAF en todos los municipios (MFP, INFOM), lo que ha venido siendo impulsado con la cooperación del Banco Mundial, el BID y otras instituciones, así como a través de las actividades de USAID, GTZ y la Unión Europea que, en los últimos años, han mantenido sus líneas de asistencia técnica.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, es evidente que el primer tema a considerar es la calidad de la prestación de los servicios públicos. En este rubro se destacan las actividades orientadas a mejorar la calidad en la prestación de los servicios básicos locales, cuyo “cuello de botella” sigue siendo la prestación de los servicios de saneamiento básico, acueductos, alcantarillado así como recolección y disposición final de desechos sólidos. De hecho, tanto en la parte urbana como rural, las municipalidades prestan estos servicios de manera precaria. Los avances en este campo descansan en los programas que las distintas agencias de cooperación internacional vienen realizando hace algunos años. Por ejemplo, en el año 2006 INFOM –a través de su Unidad para la Ejecución de Proyectos de acueductos rurales (Unepar)– financió 1.499 proyectos de acueductos y plantas de tratamiento que beneficiaron a 131.410 viviendas. De la misma manera, las agencias internacionales continúan apoyando y financiando proyectos relacionados con el mejoramiento de las carreteras primarias y caminos rurales (como por ejemplo, el Banco Mundial); dichas



### *13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas*

actividades constituyen, en su mayoría, acciones de coyuntura que todavía no están enmarcadas dentro de la política de descentralización que ha sido definida por el país.

Un aspecto vinculado al anterior es el de la transferencia de competencias. En este campo, los avances están encaminados hacia la desconcentración de los servicios públicos –en los términos antes planteados– y no propiamente hacia la descentralización sectorial. Durante el período 2004-2006, se realizaron distintos diagnósticos sobre las posibilidades de transferencia de competencias en cada uno de los sectores, con énfasis en los sectores prioritarios, definidos por la ley de descentralización, patrocinados por las agencias internacionales y por la SCEP.

Finalmente, se puede mencionar los esfuerzos para promover la transparencia de los gobiernos municipales. Las actividades realizadas en este campo han logrado resultados concretos. Transparencia Internacional, por ejemplo, considera que Guatemala ha mejorado en el índice de percepción de la corrupción luego de la caída registrada en dicho indicador entre 2001 y 2004. En este contexto cabe destacar: i) el fortalecimiento de mecanismos orientados a garantizar la probidad del gasto público, entre ellos, el sistema Guatecompras y el SIAF, cuyos módulos se están implantando a nivel municipal, a saber, SIAF-MUNI; ii) la integración de los sistemas SIAF y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG) así como el Sistema Nacional de Inversión (SNIP); iii) las reformas al Código Penal propuestas por la Comisión de Transparencia y la COPRE y, adicionalmente, el planteamiento de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y a la Ley de Servicio Civil; iv) la aprobación, mediante Acuerdo Gubernativo 645-2005, de las normas de acceso a la información pública; y v) la elaboración de una agenda conjunta entre el Gobierno de la República, representado por la Comisión de Transparencia, y la Coalición de Transparencia en nombre de la sociedad civil.

#### *13.4.4 Los retos de política*

En lo que respecta al financiamiento municipal, es necesario revisar cuidadosamente lo acordado en el Pacto Fiscal y retomar los principios y objetivos de este instrumento suscrito por todos los sectores sociales en el año 2000, promoviendo el cumplimiento de los puntos pendientes. Asimismo, se debe insistir en apoyar, en el corto plazo, la aprobación del Código Tributario Municipal que demanda la Constitución de la República. A ello deberá sumarse una reforma fiscal integral en la que se defina una política de descentralización fiscal que determine las competencias recaudatorias entre los niveles del Gobierno y que, adicionalmente, incluya de manera concertada los aspectos relativos a la tributación nacional.

Asimismo, es necesario continuar con las acciones que permitan expandir la implantación del SIAF-MUNI y del Guatecompras municipal, así como la política de expandir el manejo del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) a todos los municipios del país. Además, deben acometerse las acciones necesarias para modernizar la gestión de este importante impuesto local en lo referido a la actualización catastral, el marco jurídico y la capacitación técnica para su gestión.

Como parte de la estrategia del mejoramiento del financiamiento municipal, es importante apoyar y consolidar el proceso de sistematización de la deuda pública municipal, propiciando una integración transparente del intercambio de información entre el INFOM, la Contraloría de Cuentas y el MFP. Asimismo, debe revisarse la función de financiamiento y canalización de la inversión que actualmente se realiza mediante los Fondos Sociales; analizar el impacto de mantener un sistema paralelo al financiamiento por vía de transferencias, e incorporar en el análisis el paralelismo que pudiese estar surgiendo con el financiamiento suplementario canalizado a través del Sistema de Consejos de Desarrollo para ejecución directa, sin participación de los gobiernos locales legalmente responsables, por parte de los Comudes y Cocodes, principalmente.

En lo que atañe al gasto público municipal, es importante asumir el desafío de ponderar las responsabilidades de gasto de las municipalidades con relación a las competencias a transferir y las actividades propias que actualmente realizan, de acuerdo con el marco legal vigente. De igual modo, es importante intentar cerrar progresivamente la brecha fiscal “horizontal”.

Con relación a la participación ciudadana en la gestión local, es importante asumir el reto de estudiar el grado de coordinación que existe entre los planes de desarrollo municipal y las prioridades de gasto en ellos incluidas frente a las decisiones tomadas por los Consejos de Desarrollo. Paralelamente, en el marco de los esfuerzos de fortalecimiento institucional, debe asumirse el desafío de apoyar acciones tendientes a formular una Política Nacional de Formación y Capacitación Municipal de carácter permanente, y proceder a la evaluación del desempeño de la Red Nacional de Instituciones de Capacitación para el fortalecimiento municipal y los ajustes correspondientes.

En lo que se refiere a la calidad de los servicios públicos y a la rendición de cuentas, cabe señalar, como uno de los retos más importantes, la reorganización del sector de agua potable y saneamiento básico en el país, integrando prioritariamente su diseño a las acciones de reforma del Estado y al proceso de descentralización. Adicionalmente, es importante: i) avanzar en la real transferencia de competencias sectoriales, definiendo un Plan de Acción y una ruta crítica con metas alcanzables a corto, mediano y largo plazo y ii) evaluar las principales dificultades técnicas, legales o de voluntad política que no han permitido, hasta el momento, la transferencia de competencias sectoriales.

Finalmente, con el objeto de lograr una mayor transparencia, es importante vincular decididamente a las municipalidades con las tecnologías de punta en materia de información y comunicaciones, a fin de facilitar su incorporación a los nuevos sistemas que se diseñan a diario para promocionar la transparencia y optimizar la gestión local a través del gobierno electrónico.

### **Referencias bibliográficas**

Agencia Española de Cooperación Internacional. 2005. “La cooperación española en Guatemala 2005-2009”. Oficina Técnica de Cooperación. Material de difusión.

Aguilar, A. 2006. “Elaboración de una guía que permita mejorar la recaudación de los ingresos propios en municipios seleccionados”. Documento de consultoría. Guatemala: USAID.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. “Informe de Seguimiento de Desempeño de Proyecto (ISDP)”. Departamento de efectividad en el desarrollo y planificación estratégica, Oficina de gestión de cartera y seguimiento de proyectos (PMP). Informe sin publicar. Oficina BID, Guatemala.

\_\_\_\_\_. 2002. “Ingresos municipales en Centroamérica, situación actual y perspectivas de modernización”. Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano. Antigua. Guatemala.

Banco Mundial. 2006. “Trabajando por un país sin pobreza”. Material gráfico de difusión. Guatemala.

Berger Perdomo, O. 2007. Tercer año de Gobierno. Guatemala: Presidencia de la República.

### *13. La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas*

- Bonilla, M. I. 2005. “Aspectos legales e institucionales del endeudamiento municipal”. Documento de consultoría. Guatemala: USAID.
- Comisión Presidencial para la Reforma, modernización y fortalecimiento del Estado (COPRE). 2006. *Iniciativas de ley de servicio civil nacional y municipal*. Guatemala.
- Darche, B. 2004. “Consultoría en endeudamiento municipal en Guatemala”. Informe Final. Guatemala: Research Triangle Institute.
- Espitia, G. 2007. “Estudio comparado sobre descentralización fiscal en Centroamérica”. Actualización. Guatemala: GTZ.
- Huerta, A. 2006. “Consultoría para la definición de una política de regulación del endeudamiento municipal en Guatemala”. Informe Final. Guatemala: USAID – Programa de descentralización y gobernabilidad local.
- International City-County Management Association (ICMA), U.S. Agency for International Development Bureau for Latin America and the Caribbean Office of Regional Sustainable Development (USAID). 2004. *Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003*. ICMA-USAID.
- Instituto de Fomento Municipal. 2006. “Diagnóstico de necesidades de asesoría, capacitación y asistencia técnica y estrategia de fortalecimiento municipal 2007-2012”. Unidad de Fortalecimiento Municipal. Guatemala: INFOM.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Cifras Municipales. Sistema de Información”. 2003-2005. Guatemala: INFOM.
- Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica (IGER). 2006. *Cocode. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo*. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Planificación Participativa”. Guatemala: IGER.
- Ministerio de Finanzas. 2006. “Cifras 2005-2006”. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2006. Sistema de información municipal. Cifras de ingresos y gastos municipales 2003-2005. SIAF–MUNI–MINFIN. Guatemala.
- Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local (PDGL). 2007. “Guía para mejorar la recaudación de los ingresos propios municipales”. Guatemala: Serviprensa/USAID.
- Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). 2005. Política Nacional de Descentralización. Guatemala.
- Segeplan. 2007. “Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y El Plan de Desarrollo Municipal”. Ciudad de Guatemala: Segeplan/PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Sistema Nacional de Planificación Territorial (SINPET), Base Metodológica”. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2005. Boletín Informativo - Gestión Territorial. Número 3. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2005. Boletín Informativo - Gestión Territorial. Número 4. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2005. Boletín Informativo - Gestión Territorial. Número 5. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2005. Boletín Informativo - Gestión Territorial. Número 6. Guatemala: Gobierno de Guatemala.

# 14. El camino por recorrer en el proceso de inserción en la economía global



### 14.1 El sector externo y la inserción en la economía global

A pesar del aumento de las exportaciones en los últimos años, la economía de Guatemala es la menos abierta de Centroamérica. En efecto, la apertura de la economía, medida a través del coeficiente de apertura comercial, se situó en el 50,1% del PIB (2005), por debajo del promedio de la subregión que alcanzó un 73%.<sup>1</sup> Este hecho se manifiesta también en las exportaciones per cápita que, en el caso de Guatemala, alcanzan un valor por debajo del promedio centroamericano, a saber, US\$ 457 frente a US\$ 834, cifra promedio para los años 2003-2005.<sup>2</sup>

Guatemala registra, asimismo, un déficit comercial crónico que ha aumentado a través de los años. Hace aproximadamente diez años, en 1995, el déficit del comercio de bienes fue 8,9% del PIB; en el año 2000 subió a 12,8%; y, en 2006, se incrementó a 17,6% (datos sin maquila). La causa principal de este déficit es una mayor dinámica en el crecimiento de las importaciones durante todo el período observado. Las exportaciones netas de la maquila no reducen de manera significativa este déficit (16,2% en 2006). Un factor crucial que contribuye, de otra parte, a la reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (4,3% del PIB en 2006) son las altas y crecientes remesas familiares que alcanzaron US\$ 3.610 millones ó 10,2% del PIB en 2006. Las inversiones extranjeras directas (IED), por su parte, no tienen un impacto importante sobre la balanza de pagos del país, ya que representan menos de 1% del PIB (excepto en algunos años).

Ahora bien, en el contexto de un aumento de las exportaciones totales (ver Gráfico 14.1), la participación de los productos tradicionales –azúcar, banano, café, cardamomo– y petróleo, que juntos constituyen los productos denominados principales, ha bajado de un tercio, en 1997, a alrededor de un quinto de las exportaciones totales, en 2006. Al mismo tiempo, los productos denominados no tradicionales (como frutas, legumbres y hortalizas),<sup>3</sup> han incrementado su participación de 39% a 41%, y los producidos a través del régimen de maquila pasaron de 30% a 39% (en primer lugar, textiles). No obstante, debe hacerse notar un estancamiento relativo de las exportaciones de la maquila después de 2002, cuando su participación ascendió a casi 41% del total. La causa principal de este estancamiento es la creciente competencia de las exportaciones de textiles desde China y otros países de Asia.

En 2006, las operaciones de maquila empleaban un total de 144.361 personas. El valor agregado, medido como la diferencia entre las exportaciones e importaciones de la maquila, alcanzó un valor de US\$ 463 millones en 2006. Esto representó un 20,1% de las exportaciones bajo este régimen, un porcentaje que no ha avanzado en el transcurso de los últimos años (20,4% en 2002). El valor agregado por empleado es de US\$ 3.208, en comparación con un valor que va desde US\$ 3.105 en el caso de Nicaragua, US\$ 4.775 en El Salvador y hasta US\$ 18.957 en Costa Rica (2006).<sup>4</sup> Se puede ver, pues, que la maquila es una importante fuente de trabajo, pero su valor agregado es bajo y los vínculos con el resto de la economía son escasos.

---

Este capítulo fue elaborado por Ziga Vodusek, Jaime Granados, Erick Zeballos y Mario Gutiérrez Rocha.

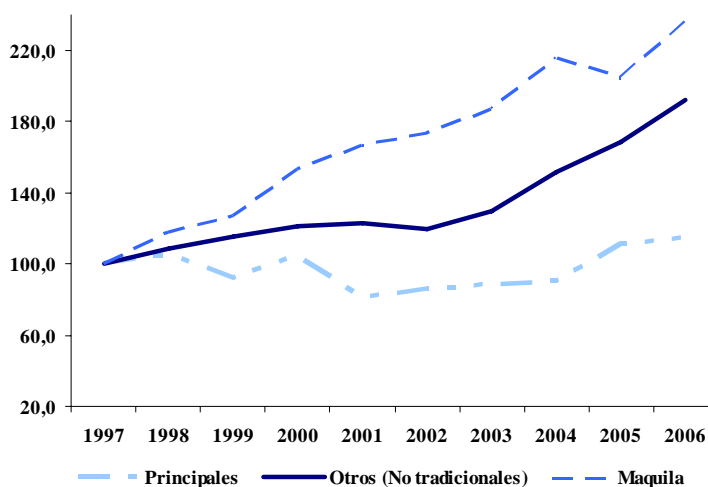
<sup>1</sup> Promedio ponderado, definido como la razón de la suma de las exportaciones e importaciones de bienes sobre el PIB. Incluye exportaciones e importaciones bajo el régimen de maquila. Para los demás países, el coeficiente va desde 60,4% en el caso de El Salvador hasta 153,4% para Honduras (BID-INTAL, 2007). En 2006, el coeficiente para Guatemala aumentó marginalmente a 50,4%.

<sup>2</sup> Las cifras de exportaciones corresponden a las importaciones del resto del mundo desde Guatemala y los demás países de Centroamérica.

<sup>3</sup> Las exportaciones de estos productos están también asociadas con la economía indígena. Para un análisis detallado ver sección 14.2.

<sup>4</sup> Con base en datos de los bancos centrales de los países respectivos.

**Gráfico 14.1**  
**Exportaciones por tipo de producto, 1997-2006**  
 (Índice 1997 = 100)



Nota: Las exportaciones principales son: café, banano, azúcar, cardamomo y petróleo. Los otros productos representan las exportaciones denominadas no tradicionales (sin maquila).

Fuente: Elaboración BID/INT con datos del Banco Central de Guatemala.

Según los movimientos de los precios de los principales productos de exportación, desde 1998 los términos de intercambio de Guatemala registran un deterioro constante que, hasta 2005, alcanzó casi 20 puntos porcentuales. Solo en 2006 se produjo una ligera alza, de 2 puntos, en primer lugar, debido al incremento en el precio de azúcar. Por otro lado, el tipo de cambio real efectivo manifiesta una tendencia de apreciación fuerte, presente desde el año 2000 hasta el día de hoy, pero con una breve interrupción en el año 2003. Entre 2000 y 2006, la apreciación ascendió a 20,7%.

Estados Unidos recibió el 56,6% de las exportaciones totales (con maquila) de Guatemala en el período 2003-2006 y fue el origen del 37,1% de las importaciones. El segundo socio en importancia es el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con una participación del 21,6% en las exportaciones totales y de 11,1% en las importaciones. Si no se considera la maquila, la participación de los países centroamericanos sube a un 42% de las exportaciones totales (2003-2006). Por otro lado, la Unión Europea (UE), como mercado de destino, ha perdido espacio durante la última década: de representar un 14,7% de las exportaciones en 1995, pasó a un 7,3% en 2006. Finalmente, en los últimos años, la proporción de América Latina como destino de las exportaciones se ha incrementado representando, con 8,9%, el tercer mercado por orden de importancia en 2006.<sup>5</sup>

En cuanto al nivel de productos, cabe señalar que las exportaciones manifiestan una creciente diversificación. Con la expansión de las exportaciones bajo el régimen de maquila, los productos manufacturados (en primer lugar, los textiles) han desplazado a los productos alimenticios como principal rubro de exportación. Mientras que en el período 1990-1994 los primeros tres productos exportados eran de origen agrícola (café, azúcar, bananos) y representaban 35,1% de las exportaciones totales, entre 2000-2005 su proporción bajó a 20,3%, con suéteres/jerseys representando el principal producto exportador. Entre

<sup>5</sup> Datos de United Nations-Commodity Trade Statistics Database - *Standard International Trade Classification* (UN-COMTRADE SITC) Rev. 2, sobre la base de las cifras que para las exportaciones corresponden a las importaciones de cada país/región desde Guatemala, y para las importaciones a las exportaciones de cada país/región hacia Guatemala.

## 14. El camino por recorrer en el proceso de inserción en la economía global

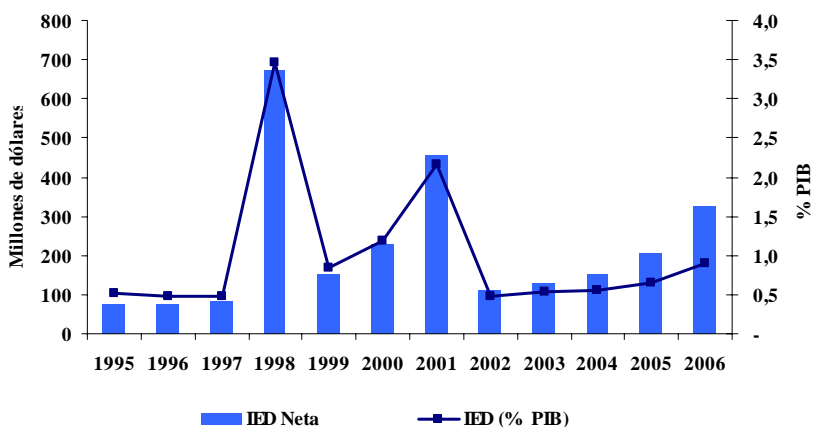
1990 y 1994, de los diez principales productos de exportación, siete eran de origen agrícola (representando 42,8% de las exportaciones totales). En el período 2000-2005 eran solo cinco los productos agrícolas (23,7% del total).<sup>6</sup> De los demás productos de exportación durante este período, cuatro provenían de la maquila y uno de la extracción (petróleo).

Cabe señalar que la estructura de las exportaciones por mercado de destino es bastante diferenciada. De una parte, las exportaciones de Guatemala hacia los Estados Unidos están concentradas en productos manufactureros, principalmente, textiles provenientes de la maquila (64,4% en el período 2000-2005). De otra parte, los productos manufacturados también dominan las exportaciones hacia el MCCA (64,5% en el mismo período), pero incluyen artículos como medicamentos, productos de consumo, materiales de construcción, entre otros. Finalmente, las exportaciones hacia la UE están constituidas en un 78,3% por alimentos (en primer lugar, café).

Las exportaciones totales del sector servicios crecieron 6,6%, en promedio, durante el período 1995-2005, hasta llegar a US\$ 1.263,4 millones.<sup>7</sup> Cabe destacar que el crecimiento del subsector turismo y viajes ha sido más dinámico con una tasa de crecimiento de 15,1% en el mismo período. En 2005, dicho subsector generó US\$ 864,4 millones, monto que representó el 68,4% del total generado ese año, en comparación con 31,9% en 1995. Así, este rubro constituye el principal generador de divisas en el sector. Otros rubros con potencial son los servicios comerciales prestados a empresas extranjeras, tales como los servicios de administración y los *call centers*. Entre los factores clave para la expansión de estos servicios se puede mencionar la existencia de mano de obra calificada y de un marco regulatorio laboral adecuado.

En el período 2000-2005, el promedio de flujos de inversión extranjera directa (IED) en Guatemala ascendió a US\$ 215 millones, lo que equivale al 0,9% del PIB (ver Gráfico 14.2). Para los otros países del MCCA, dicho promedio ascendió a 2,5% del PIB. En 2006, la IED en Guatemala se incrementó a US\$ 325 millones, equivalente a 0,9% del PIB, en tanto que para Centroamérica subió al 3%, con rangos que van desde 1,1% para El Salvador hasta 6,6% para Costa Rica. En ese contexto, se puede constatar que las entradas de IED en Guatemala son relativamente bajas.

**Gráfico 14.2**  
**Inversión extranjera directa, 1995-2006**  
(flujos en millones de dólares y en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración BID/INT con datos del Banco Central de Guatemala.

<sup>6</sup> A nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado (HS 1988/92).

<sup>7</sup> No incluye el valor agregado de la maquila o los ingresos provenientes de inversiones (renta), que son incluidas en las estadísticas presentadas por el Banco de Guatemala.

## 14.2 Aprovechamiento de la inserción internacional y alivio de la pobreza

La pobreza constituye una de las principales limitantes para el desarrollo y crecimiento en Guatemala. A pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos 15 años, Guatemala sigue siendo uno de los países con mayor pobreza en la subregión, con una incidencia del 56% respecto del total de su población (ver Cuadro 14.1). Si bien los niveles de pobreza se manifiestan en los diferentes estratos de la sociedad, esta se encuentra fundamentalmente acentuada en el área rural (74,5%) y entre las poblaciones indígenas. Del 42,6%<sup>8</sup> de personas autoidentificadas con alguna pertenencia étnica, el 26,5% se encuentra en pobreza extrema.<sup>9</sup>

**Cuadro 14.1**  
**América Central: indicadores de pobreza, desigualdad y desarrollo humano, 2000-2004**

País	Incidencia de Pobreza (%)			Coeficiente de Gini	Índice de Desarrollo Humano	PIB per cápita (US\$)	Exportaciones per cápita (US\$)
	Total	Urbana	Rural				
Costa Rica	20,6 ***	16,9	25,2	0,499 **	0,838	9.296	1.85
El Salvador	37,2 ***	28,5	49,8	0,524 ***	0,722	5.036	483
Guatemala	56,2 *	27,1	74,5	0,551 ***	0,663	4.283	421
Honduras	63,9 ***	56,2	71,5	0,538 ***	0,667	2.758	636
Nicaragua	45,8 **	30,1	67,8	0,431 **	0,690	3.545	217

Nota: La leyenda para los años corresponde a: \* 2000, \*\*2001, \*\*\*2002. El Índice de Desarrollo Humano corresponde a 2005 y para el PIB per cápita (en PPA) y las exportaciones per cápita, al promedio de 2002 a 2004. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) está compuesto por indicadores de: vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer), educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria) y nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en US\$). El IDH fluctúa entre 0 y 1, siendo 1 el más alto posible.

Fuente: Elaboración BID/INT con base en UN-COMTRADE, *World Development Indicators* (WDI), Banco Mundial, *Country Assistance Strategy* del Banco Mundial para Costa Rica (2004), Guatemala (2005) y Honduras (2004) y el *Poverty Assessment Report* de la misma institución para El Salvador (2003).

A pesar de la importante contribución de los pueblos indígenas al desarrollo del país, persisten condiciones que limitan las posibilidades de superar la pobreza. Se evidencia que los pueblos indígenas constituyen en Guatemala el 58% del total de la población económicamente activa. De ese total, el 54,5% se encuentra en la agricultura, sector que contribuye al 22,9% del PIB y al 33%<sup>10</sup> de las exportaciones.<sup>11</sup> Sin embargo, el 77% de los indígenas están sumidos en la informalidad; el 44% constituye mano de obra no calificada; y el 38% no tiene ningún nivel de educación.

Con la finalidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Guatemala necesita crecer sostenidamente y reducir la pobreza extrema en el área rural y entre las poblaciones indígenas. Mientras que para la población pobre de origen no indígena una reducción de los niveles de pobreza del orden del 4% los acercaría a los Objetivos del Milenio, para los indígenas y pobladores rurales se requeriría por lo menos una reducción de 20%.<sup>12</sup> Esto supone un nivel de crecimiento estable y sostenido de la economía de un 5% anual en términos reales y de, al menos, 2,4% a nivel per cápita.<sup>13</sup> Sin embargo, el crecimiento económico

<sup>8</sup> Otras fuentes señalan que este porcentaje alcanza hasta un 55% (FMI, 2005).

<sup>9</sup> Banco Mundial (2005).

<sup>10</sup> Calculado como la razón de las exportaciones del sector agrícola el año 2005, sobre el valor total de las exportaciones al mundo durante el mismo año (Sistema Armonizado, 2002).

<sup>11</sup> Banco Mundial (2005); Fondo Monetario Internacional (FMI) (2005); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005).

<sup>12</sup> PNUD (2005).

<sup>13</sup> Banco Mundial (2005).



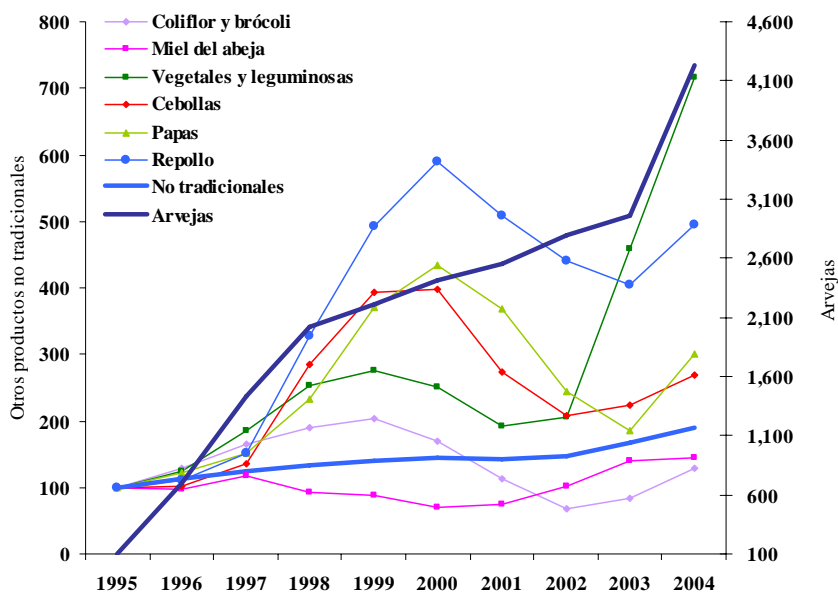
*per se* no es suficiente si este no llega a los estratos más desfavorecidos de la sociedad y se elimina la profunda exclusión y discriminación de la cual es objeto una gran mayoría de guatemaltecos.

### Desafíos y oportunidades de la inserción internacional

Es importante mencionar que la participación de los pueblos indígenas en los mercados es creciente. Este fenómeno se observa, principalmente, en los productos denominados no tradicionales de exportación de origen agrícola, como las hortalizas y algunas frutas, en cuya producción hay una significativa participación indígena y que están básicamente dirigidos a Centroamérica y Estados Unidos, sus principales mercados.

En este contexto, el comportamiento de las exportaciones asociadas con la pequeña economía rural es altamente dinámico. El 80% de las hortalizas que el país exporta son producidas por pequeños productores rurales y ello ocurre en municipios de mayor concentración poblacional indígena.<sup>14</sup> Productos como las arvejas, el brócoli, los mini vegetales, entre otros, han pasado, en los últimos 15 años, de posiciones relegadas en el *ranking* de las exportaciones a ocupar espacios más relevantes, posicionándose en el grupo de las 50 principales exportaciones del país. Guatemala constituye, hoy en día, el principal exportador de arveja china y cardamomo a nivel mundial y es el tercer país de la subregión en exportaciones de micro vegetales. Las favorables condiciones agroclimatológicas, sumadas a la creciente demanda de este tipo de productos en los mercados internacionales, explican el comportamiento dinámico de estos sectores (ver Gráfico 14.3).

**Gráfico 14.3**  
**Dinámica de las exportaciones de los principales productos no tradicionales asociados a las economías rurales e indígenas**  
 (índice, 1995=100)



Nota: El índice se calculó con base en el promedio móvil de tres años de las exportaciones por producto.  
 Fuente: Elaboración BID/INT con datos de UN-COMTRADE, HS 1988/92 a 6 dígitos.

<sup>14</sup> Chinchilla (2005).

La relevancia de productos de exportación no tradicional es significativa para la economía de los hogares pobres y representa una oportunidad para vastos sectores entre los pequeños productores y campesinos indígenas. Así, productos como la arveja china generan alrededor de 85.000 empleos directos e indirectos<sup>15</sup> y constituyen una importante fuente de ingreso para los hogares.

Sin embargo, el potencial de las exportaciones no tradicionales asociadas con las economías rurales de pequeña escala es subdesarrollado, a pesar de las oportunidades de mercados. En los últimos 25 años tanto la mejora en los rendimientos como la ampliación de la superficie cultivada,<sup>16</sup> han permitido incrementar la participación de vegetales y hortalizas, en el PIB agrícola, a 4,9%.<sup>17</sup> No obstante ello, las exportaciones de estos productos son aún bajas (US\$ 22,7 millones)<sup>18</sup>, y se encuentran muy por debajo de su potencial en los principales mercados internacionales, ubicándose lejos de los niveles alcanzados por los productos de exportación tradicional. La permanencia de ciertos productos de exportación con estrechos vínculos a la economía de pequeños productores presenta signos de mayor volatilidad en los mercados. Este hecho revela debilidades estructurales para incrementar la producción y sostener los esfuerzos de posicionamiento en los mercados de manera competitiva.

Si bien es evidente que la apertura de mercados en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica (RD-ALCAC), así como en el contexto de otros acuerdos, representa una oportunidad para varios productos que cuentan con importante presencia de pequeños productores y comunidades indígenas,<sup>19</sup> las posibilidades de efectivizarlas dependen, en gran medida, de la resolución de factores de carácter estructural:

- *Acceso y tenencia de la tierra.* Las posibilidades de incrementar la cantidad de la producción y responder a una creciente demanda del mercado son restringidas por el tamaño de la parcela y la calidad del suelo. Por lo general, las parcelas de los productores indígenas son 24 veces más pequeñas que las de los no indígenas.
- *Acceso a infraestructura y servicios de producción.* La red troncal de carreteras primarias y asfaltadas se encuentra concentrada en las áreas de mayor producción de los cultivos tradicionales de exportación. El acceso a servicios de electricidad, en general, es muy reducido en el área rural; más aún, el porcentaje de indígenas con acceso a servicios de electricidad (52%) es proporcionalmente menor que el de los no indígenas (66%)<sup>20</sup>. La concentración de áreas bajo riego, de otra parte, es más significativa en las regiones de exportación tradicional y entre fincas comerciales medianas y grandes, respecto a las pequeñas.
- *El acceso a crédito y capital de operaciones* es significativamente restringido. Las altas tasas de interés (12%-35%), el tiempo y costos asociados con los requisitos y garantías, así como la percepción de “riesgo” que implica el otorgamiento de créditos al “segmento rural e indígena”, son los mayores obstáculos que limitan un acceso efectivo al crédito.

---

<sup>15</sup> IV Censo Nacional Agropecuario, 2003.

<sup>16</sup> En cultivos como la arveja china, el rendimiento productivo ha mejorado en un 41% en los últimos 25 años.

<sup>17</sup> Banco Central de Guatemala (2000).

<sup>18</sup> Banco Central de Guatemala (2006).

<sup>19</sup> En el marco de las negociaciones del RD-CAFTA, productos competitivos como las arvejas, tomates, pimientos, productos de panadería, entre otros, cuentan con desgravación inmediata.

<sup>20</sup> Banco Mundial (2007).

- *La escasa incorporación de tecnología a los procesos productivos* y el carácter artesanal de la producción restan productividad y competitividad a los principales productos de los pequeños productores en los mercados.

Es un hecho que la participación de los pueblos indígenas en los circuitos de comercialización es limitada. Esta situación se explica por una serie de factores que van desde la baja capacidad productiva y/o deficiencias organizativas de las unidades de producción hasta fallas importantes en los mercados, tales como la competencia desleal, los altos costos de la intermediación o la ausencia de información y servicios de apoyo a la producción.<sup>21</sup> Sin embargo, el acceso diferenciado a activos productivos y sociales que tienen los indígenas así como la interacción de una compleja combinación de barreras formales en el entorno de negocios con formas y prácticas de funcionamiento de carácter informal al interior de los encadenamientos productivos son los elementos de mayor peso y los que más gravitan para los pueblos indígenas.

En el caso de las poblaciones indígenas, dada su condición étnica, las limitaciones de acceso a mercados se profundizan. La forma cómo se traducen estas limitaciones está estrechamente relacionada con variables de exclusión y discriminación a las que son sometidos los pueblos indígenas.<sup>22</sup> Algunos estudios estiman que el costo económico para Guatemala, como resultado de la discriminación étnico-racial, ascendió en el 2003 a, aproximadamente, 3,3% del PIB, lo que significa un retraso del crecimiento económico de cerca de 0,83 puntos porcentuales.<sup>23</sup>

### 14.3 Una política comercial y de inversión propicia para la inserción internacional

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, Guatemala empezó el proceso de liberalización económica, apertura comercial y promoción de la inversión, lo que aceleró su inserción en la economía internacional. El proceso condujo a la reducción unilateral de la protección arancelaria, con la baja del arancel de Nación Más Favorecida (NMF) promedio desde 10,2% en 1995 a 7,3% en 2000 y a 5,9% en 2005. La liberalización de la legislación y cambios regulativos abrieron el camino a la inversión extranjera, dando como resultado el establecimiento y expansión de la producción bajo el régimen de maquila, orientada a la exportación.<sup>24</sup>

Asimismo, Guatemala ha apoyado decidida e históricamente la profundización de la integración centroamericana a través del MCCA y participa con mucho ímpetu en el proceso de perfeccionamiento de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC). No obstante, el camino hacia la formación de una verdadera UAC enfrenta varios obstáculos, que serán desarrollados en la sección 14.4.

Por otro lado, los acuerdos de libre comercio ya suscritos, los que se están negociando y los que van a negociarse próximamente otorgan a Guatemala un amplio acceso a los mercados de exportación. Además

<sup>21</sup> Entrevistas a organizaciones productoras indígenas y asociaciones empresariales (Fedecovera, Agexport, Cuatro Pinos, Aj Tikonel, Corazón del Bosque, INGUAT (Instituto Guatemalteco de Turismo), Cámara de Industria y Vivamos Mejor) encargadas por el BID como parte de un trabajo de profundización del funcionamiento de encadenamientos productivos indígenas realizado por L. Chinchilla y R. Batzín, dan cuenta que la falta de acceso a financiamiento, infraestructura, capacidad productiva, tecnificación, trato de intermediarios, impuestos y aduanas constituyen cuellos de botella importantes para una mayor inserción internacional.

<sup>22</sup> Es difícil aislar el concepto de discriminación económica y más aun cuantificarlo; esta se manifiesta a través de un conjunto de prejuicios, actitudes y prácticas que dan como resultado desigualdades en las oportunidades de empleo, ingresos y acceso a servicios esenciales. (Casaús, Dávila, Romero y Sáenz, 2006).

<sup>23</sup> Casaús, Dávila, Romero y Sáenz (2006)..

<sup>24</sup> “Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila” decreto 29-89 de 1989, y “Ley de Inversión Extranjera” decreto 9-98 de 1998.

del MCCA y del RD-ALCAC –que entró en vigencia recientemente (ver siguiente sección) y que consolida el acceso al mercado de los Estados Unidos de América– Guatemala tiene tratados de libre comercio (TLCs) con México, Taiwán y República Dominicana (también firmante del RD-ALCAC), acuerdos de alcance parcial con Cuba, Venezuela y Belice (pendiente suscripción), y está negociando TLCs con Canadá, Chile, Colombia y Panamá. Las exportaciones bajo estos acuerdos representaron 82,1% del comercio total de Guatemala en 2006. Del mismo modo, acaban de iniciarse negociaciones entre la Unión Europea y los países centroamericanos –incluida Guatemala– para un Acuerdo de Asociación que comprenderá una zona de libre comercio.

### ***RD-ALCAC y Guatemala: un proceso de apertura comercial gradual***

RD-ALCAC es un acuerdo de naturaleza amplia que tendrá un impacto multidimensional sobre Guatemala. El Acuerdo fue suscrito por Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Estados Unidos en agosto de 2004, fue aprobado por Guatemala en marzo de 2005 y entró en vigencia en julio de 2006. Se establece una zona de libre comercio entre los países signatarios que, al final del período de transición –de un total de veinte años–, incluirá la totalidad de bienes. La única excepción, en el caso de Guatemala, es la importación de maíz blanco. RD-ALCAC abarca los sectores agropecuario, industrial, de servicios, y también incorpora los derechos de propiedad intelectual, compras del sector público e inversiones.<sup>25</sup> El Acuerdo se implementará de manera multilateral, es decir, en todas las áreas acordadas y entre todos los países firmantes, incluso entre los cinco países de América Central y República Dominicana.

Dicho Acuerdo representa una extensión y profundización del acceso al mercado de Estados Unidos. Se consolida el acceso preferencial a este mercado a través de un acuerdo legal, que no depende de concesiones otorgadas de manera unilateral, como fue el caso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Con la entrada en vigencia del Acuerdo, el acceso al mercado de Estados Unidos se abrió casi en su totalidad para las exportaciones centroamericanas.<sup>26</sup> Algunos productos agropecuarios están sujetos a contingentes arancelarios, con una eliminación gradual prevista en un período de 20 años. La única excepción es el azúcar, producto respecto del cual se ha acordado que la exportación por encima del contingente establecido queda excluida del proceso de eliminación arancelaria. La exportación de alcohol etílico originario queda, por su parte, libre de arancel y no está sujeta a cuotas.

Igualmente, el proceso de liberalización de las importaciones desde los Estados Unidos será más gradual. Antes de la entrada en vigencia de RD-ALCAC, un 61,2% del total de las importaciones estaba libre del pago de arancel (en términos de valor en el año 2002), cifra que ascendió a 77,6% al cabo del primer año de vigencia del Acuerdo. En el quinto año se liberalizará un 2,6% adicional y, en el décimo año, un 15,3% (para un total de 95,5%), con la apertura total a las importaciones de productos industriales y textiles. Al final del proceso de desgravación, es decir, a los 20 años de vigencia del Acuerdo, la apertura llegará a un 96% de las importaciones; el saldo (4%) está constituido por los productos excluidos, es decir, el maíz blanco.<sup>27</sup> Varios productos considerados como sensibles están sujetos a contingentes arancelarios como, por

---

<sup>25</sup> El Acuerdo incluye regulaciones sobre acceso a mercado, reglas de origen, medidas de salvaguardia, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, transparencia y facilitación de comercio, temas laborales y ambientales, y solución de controversias.

<sup>26</sup> En las exportaciones de textiles a los Estados Unidos hay algunas limitaciones en exportaciones de productos no originarios. Desde el año 2000, las exportaciones de textiles estaban libres de aranceles y cuotas solo si los insumos provenían de los Estados Unidos. Con RD-ALCAC esta regla se extiende a los insumos de origen centroamericano, y de México y Canadá (con límites cuantitativos). Los insumos desde terceros países son limitados a 10% del valor (regla de minimis; antes era 7%).

<sup>27</sup> Cálculos BID/INT con base en datos de USTR y *United States International Trade Commission* (USITC).

ejemplo, el maíz amarillo, el arroz, los muslos de pollo, la carne de res, etc. Los aranceles, fuera de la cuota, se eliminarán en períodos de entre 10 y 20 años.

En lo que respecta a los flujos comerciales hacia los Estados Unidos, se prevé un efecto positivo del Acuerdo RD-ALCAC, con un mayor impacto en las exportaciones que en las importaciones. En las exportaciones, se anticipa un aumento total estimado del orden de 21,4%<sup>28</sup> al final del período de transición. A nivel de los sectores, se anticipa que el sector textil podría ser el más afectado.<sup>29</sup> Por otro lado, en el caso de las importaciones de Guatemala, se estima un impacto de aproximadamente 7,6%, en el que los productos agrícolas sujetos a contingentes arancelarios experimentarían un aumento estimado de 24,6%.

Se podría afirmar, de esta manera, que los procesos de integración comercial como el RD-ALCAC y el futuro acuerdo con la UE presentan un marco de oportunidad significativo para desarrollar y profundizar el acceso a mercados para los productos donde hay una importante participación indígena. Sin embargo, el aprovechamiento pleno de los mercados dependerá también de la capacidad del país de implementar medidas orientadas a fortalecer las capacidades productivas y competitivas de estos sectores.

Se estima que los efectos del RD-ALCAC sobre la reducción de la pobreza serán modestos pero relevantes. Se calcula, por ejemplo, que cinco años después de la implementación del RD-ALCAC, la pobreza en Guatemala se habrá reducido en 1,6% y la pobreza extrema en 1,1% (Banco Mundial, 2005). Según otros estudios,<sup>30</sup> la liberalización resultante del RD-ALCAC tendrá un impacto sobre la pobreza en dos aspectos: por un lado, la liberalización afectaría de manera positiva, en general, a los consumidores; al mismo tiempo, esta reducción de precios podría impactar negativamente en algunos productores locales.

#### **14.4 Desafíos de la inserción internacional y recomendaciones de política**

Guatemala tiene ante sí una serie de desafíos en su proceso de inserción económica con el resto del mundo. Una constante entre estos desafíos es la consideración e implementación de acciones de política para aumentar la participación y ampliar las oportunidades de los pobres –y, en particular, de las poblaciones indígenas– en el proceso de inserción en los mercados internacionales.

#### *Perfeccionamiento de la Unión Aduanera Centroamericana (UAC)*

Un tema esencial de política comercial para Guatemala consiste en la decisión de formar una verdadera Unión Aduanera y respetar las consecuencias que ello conlleva en términos de armonización de la política comercial, negociaciones conjuntas y libre circulación regional. Específicamente, Guatemala deberá armonizar el arancel externo; deberá contar con reglamentación comercial común frente a terceros países; deberá negociar conjuntamente frente a terceros, aun en la Organización Mundial del Comercio (OMC); deberá permitir la libre circulación de productos de terceros países; y deberá acordar un mecanismo de distribución de la recaudación arancelaria. Nada de esto será fácil y requerirá, más bien, de mucho tiempo para acordarlo y ponerlo en funcionamiento. Este nuevo paradigma alterará profundamente la gestión del comercio, tanto para las autoridades departamentales como para los sectores productivos.<sup>31</sup> También

<sup>28</sup> Para los demás países suscritos al RD-CAFTA, el efecto sobre las exportaciones hacia los EE.UU. va de 8,3% para Costa Rica hasta 28,8% para El Salvador (Giordano y Vialou, 2006).

<sup>29</sup> Estas estimaciones se deben ver con cautela como también dependerán de las reglas de origen y de la capacidad por el lado de la oferta.

<sup>30</sup> Portner (2003); Arce y Jaramillo (2005); Mason (2005); Morley (2006).

<sup>31</sup> Para una descripción más profunda del estado de avance de la integración centroamericana y sus desafíos, ver INTAL, Informe Centroamérica No.3, 2007.

permitirá a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) aprovechar plenamente el potencial de Centroamérica como mercado de destino.

Del mismo modo, es necesario dar más coherencia a la agenda de negociaciones comerciales propiciando una efectiva integración centroamericana y la convergencia de los acuerdos comerciales. Además de ser una prioridad en las negociaciones con la UE, la profundización efectiva de la Unión Aduanera exige que las negociaciones con nuevos socios comerciales se celebren de manera conjunta y no individual. La agenda de negociaciones comerciales debería también incluir procesos de convergencia de acuerdos con socios con los que los otros países del MCCA ya han negociado (como es el caso de Colombia y lo será pronto Canadá), así como la inclusión de Panamá.

### *Negociaciones con la Unión Europea (UE)*

El inicio, en 2007, de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea le impone a Guatemala una importante serie de desafíos: en primer lugar, la realización de diagnósticos de intereses ofensivos y defensivos para enfrentar esta negociación; en segundo lugar, enfrentar los gastos propios de realizar una negociación tan ambiciosa como esta; en tercer lugar, la identificación de sectores sociales y económicos vulnerables a través de las evaluaciones de impacto en el ámbito social y de la pobreza (*Poverty and Social Impact Analysis*) que contribuyan a informar a los negociadores sobre las sensibilidades existentes y a diseñar mecanismos de mitigación de las vulnerabilidades; en cuarto lugar, diseñar una agenda de aprovechamiento de las oportunidades que surgirían del Acuerdo; en quinto lugar, establecer mecanismos de apoyo para el ajuste y la transición al libre comercio; en sexto lugar, preparar y financiar una agenda de implementación de los compromisos adquiridos; y, finalmente, el hecho de tener que profundizar la Unión Aduanera Centroamericana, como prerrequisito para avanzar las negociaciones con Europa, impone a Guatemala las tareas propias de dicho proceso.

### *RD-ALCAC y transición al libre comercio*

Es posible señalar que hay indicios de que el RD-ALCAC está empezando a generar algunos beneficios. Primeramente, ha habido un aumento en las exportaciones hacia los Estados Unidos, las cuales se han incrementado en un 20% después de la entrada en vigencia del RD-ALCAC, cifra tomada para el período julio 2006-mayo 2007, en comparación con julio 2005-mayo 2006.<sup>32</sup>

En segundo lugar, el nivel de la inversión privada aumentó en un 19,7% en 2006, según indicaciones de *The Economist Intelligence Unit* (EIU), en respuesta a la flexibilización de las condiciones del crédito y en anticipación del RD-ALCAC.<sup>33</sup> Según el Banco de Guatemala, también está creciendo la inversión extranjera directa. Así, en 2007, las inversiones extranjeras se estiman en US\$ 507 millones, monto superior a los US\$ 325 millones de 2006 y a los US\$ 208 millones de 2005.

Finalmente, se han dado mejorías en la clasificación de riesgo-país. En efecto, *Invest in Guatemala*, la agencia nacional de atracción de inversiones, informa que *Standard & Poors* ha reclasificado el riesgo-país de Guatemala de BB- a BB.

---

<sup>32</sup> Según los datos del Banco de Guatemala.

<sup>33</sup> *Economist Intelligence Unit, Guatemala Country Report*. Febrero 2007.

#### 14. El camino por recorrer en el proceso de inserción en la economía global

Cabe destacar que el clima de negocios está empezando a cambiar favorablemente. En el más reciente informe del Foro Económico Mundial para 2006 sobre competitividad global, Guatemala subió 20 puestos en la clasificación general, a saber, a la posición 75 de un total de 125 economías.<sup>34</sup> Según el informe *Doing Business 2007: Cómo Reformar* del Banco Mundial, Guatemala ha ganado 10 puestos para ubicarse en la posición 118 entre 175 economías.<sup>35</sup> Sin embargo, hay que señalar que Guatemala queda atrás del promedio del resto de Centroamérica, que se ubica al equivalente del puesto 89.<sup>36</sup>

Por otro lado, el deterioro de la seguridad interna puede impactar negativamente el potencial de progreso que ofrece el RD-ALCAC. El recrudecimiento de la violencia representa un peligro para la actividad económica, en general, así como para el clima de negocios y de inversión.

En cuanto al proceso de liberalización de importaciones en el contexto del RD-ALCAC habrá una pérdida de recaudación arancelaria que alcanzará –según las estimaciones del Sector de Integración y Comercio del BID– un 0,39% del PIB (después del año 10 de la entrada en vigor del acuerdo).<sup>37</sup> Teniendo en cuenta que el ingreso tributario representa un porcentaje muy bajo del PIB (10,2% en 2006), el impacto es considerable, por lo que el país enfrenta el desafío de manejar esta pérdida fiscal.

##### *Potenciar el aprovechamiento de las oportunidades*

A fin de potenciar la capacidad de aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales, Guatemala debería desarrollar mayores esfuerzos y concentrarlos, en primer lugar, en dos actividades: promoción de exportaciones y atracción de inversiones.

Con relación a la promoción de exportaciones, además de las actividades en el área de inteligencia de mercados, esta debería incluir el fortalecimiento de los encadenamientos para la exportación, con una mayor incorporación de los pueblos indígenas y de las PYMES, a través de programas de dotación y financiación de servicios de desarrollo empresarial.

En segundo lugar, la atracción de inversiones extranjeras está vinculada con la mejora del clima de negocios y de inversión. Además de las actividades de mercadeo específicas a través de la agencia de atracción de inversiones (*Invest in Guatemala*) podría ser importante el apoyo a la formación de *clusters* productivos y a la promoción de encadenamientos con productores locales, incluyendo a las PYMES, con las empresas inversionistas extranjeras, sobre todo, fuera del sector de la maquila.

##### *Minimizar las vulnerabilidades sociales y sectoriales*

Si bien los impactos más sensibles de los acuerdos comerciales se manifestarán a largo plazo, conviene iniciar desde ahora un proceso de análisis riguroso de vulnerabilidades con el fin de determinar, de manera más precisa, la magnitud del impacto y programar adecuadamente el tipo de políticas que se requieran. Como resultado de la transición al libre comercio, algunos sectores sociales pueden ser más vulnerables que

<sup>34</sup> *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, World Economic Forum, Ginebra, 2006.

<sup>35</sup> Este mejoramiento se ha visto afectado por tres reformas: simplificación del registro de empresas por medio de una ventanilla única en el Registro Mercantil, reducción de días necesarios para registrar una propiedad y reducción del tiempo para la aprobación ambiental necesaria para obtener licencia de construcción. *Doing Business 2007*: “Guatemala llega al *top-ten* de la lista de reformadores a nivel global”, 14 de noviembre, 2006. Sitio web del Banco Mundial <http://web.worldbank.org>.

<sup>36</sup> *Doing Business 2007 Guatemala*, Banco Mundial, 2006.

<sup>37</sup> La pérdida de recaudación de aranceles estimada es la resultante exclusivamente del efecto directo de la caída de aranceles, suponiendo que el nivel de importaciones preexistente a la reducción de los mismos se mantiene constante. Se trata, por tanto, de un ejercicio de estática comparativa que no estima todos los efectos posibles (ver Barreix, Vilella y Roca, 2004).

otros. Con el propósito de permitir una mejor preparación de los programas públicos y privados de apoyo a la transición al libre comercio, podría ser importante trabajar en fondos de reconversión industrial; promoción de cadenas productivas (específicamente rurales); cofinanciamiento de servicios de desarrollo empresarial (sobre todo para los pueblos indígenas y las PYMES); y programas de innovación y capacitación tecnológica dirigida.

### *Necesidad de fortalecimiento institucional*

Quedan pendientes todavía muchos esfuerzos para contar con instituciones sólidas que estén a la altura de los complejos desafíos en materia de negociaciones, implementación y aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Destacan, entre otros, los siguientes desafíos:

- El Ministerio de Economía, ente rector y coordinador de las negociaciones comerciales, necesita fortalecer su capacidad de negociación y dotarse de recursos financieros adecuados para abordar los costos de estas.
- La tarea de administración de los varios acuerdos suscritos por el país es grande, políticamente delicada, muy especializada, y demanda muchos recursos técnicos y humanos. Las necesidades actuales y futuras para el fortalecimiento de las capacidades se presentan en las siguientes áreas: verificación de origen de las mercancías; administración de contingentes arancelarios; coordinación de los compromisos en materia de la facilitación del comercio y en materia de propiedad intelectual; implementación de compromisos sobre normalización y reglamentación técnica, así como sobre medidas sanitarias y fitosanitarias; conocimiento sobre la adopción de medidas de salvaguardia, derechos compensatorios o derechos *antidumping* y capacidad para abordar eventuales disputas comerciales.
- Necesidad de profundizar mucho más los procesos de consulta del Ministerio de Economía con el sector privado y la sociedad civil en general. Teniendo en cuenta las necesidades, sobre todo en vista de la amplitud y variedad étnica de Guatemala, es importante que se profundice y profesionalice aún más dicho proceso de consulta, lo cual requiere de nuevos recursos, especialización y materiales didácticos, incluso en varias lenguas indígenas como el maya, man y kiché, entre otras.
- El Ministerio de Economía necesita fortalecerse institucionalmente a fin de aumentar su capacidad analítica y técnica. Para lograrlo, sería importante brindarle capacitación sustancial en temas de análisis cuantitativo avanzado; realización de estudios de impacto y modelos de equilibrio parcial o general para apoyar los procesos de negociación y administración de acuerdos comerciales. Además, es importante fortalecer los mecanismos de compilación gubernamental de estadísticas de producción, comercio interno e internacional de bienes y servicios así como de inversiones nacionales e internacionales. Este tema trasciende por mucho las funciones propias del Ministerio mismo y requiere un enfoque a nivel de gobierno.
- Es necesario completar los procesos de modernización aduanera, a través de iniciativas adicionales que apunten a abordar áreas específicas del funcionamiento aduanero tales como la asistencia al usuario, la capacitación técnica, la infraestructura física y el control de gestión.



*La perspectiva incierta de la producción bajo el régimen de maquila*

La perspectiva de eliminar los incentivos fiscales a la producción, a través del régimen de maquila y la creciente competencia de productores de confecciones provenientes de China y del resto de Asia, abre un conjunto de dilemas e incertidumbres de política. Así, en julio de 2007, en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se postergó la implementación de la eliminación de los incentivos fiscales a la producción de maquila (tales como la exención del impuesto a la renta, que se consideran subsidios a la exportación) de la fecha prevista, a saber, finales de 2009, hasta finales de 2013 o, a más tardar, hasta finales de 2015.

Si bien la postergación disminuye la urgencia de la eliminación de subsidios, Guatemala –y los demás países de Centroamérica– siguen enfrentando el desafío de un amplio proceso de reformas tributarias y la necesidad de coordinar políticas impositivas a nivel subregional. La eliminación de los incentivos acentúa la cuestión de la competitividad de la producción de maquila, sobre todo de confecciones, que enfrenta una fuerte y creciente competencia por parte de China y los países de Asia. De hecho, las importaciones de Estados Unidos de productos de vestuario<sup>38</sup> desde Guatemala están disminuyendo desde el año 2004, cuando alcanzaron US\$ 1.960 millones, pasando a US\$ 1.830 millones en 2005 y a US\$ 1.672 millones en 2006, conduciendo a una disminución en la participación en el mercado estadounidense de 2,6% a 2,0%.<sup>39</sup> Como se ha mencionado anteriormente, en el período de once meses después de la entrada en vigencia de RD-ALCAC, en julio de 2006, se produjo un aumento importante en las exportaciones de confecciones. Habrá que ver si este aumento se mantiene.

*Impulsar una mayor integración de los pequeños productores y pueblos indígenas en el comercio internacional*

Dado el carácter multicultural y pluriétnico de Guatemala, es muy difícil disociar la actividad rural y de pequeña escala de la economía de los pueblos indígenas. En este sentido, se sugieren a continuación medidas de carácter genérico referidas tanto a pequeños productores rurales como a comunidades o asociaciones de productores campesinos indígenas.

Guatemala tiene el desafío de consolidar y fortalecer la presencia de los pequeños productores rurales en el proceso de inserción en los mercados internacionales. Para ello, sería importante encaminar políticas orientadas a: i) consolidar la presencia de productos ya incorporados tanto en los mercados regionales como en el de Estados Unidos; ii) ampliar la participación de los pequeños productores rurales en los rubros dinámicos de la economía con potencial exportador; y iii) fomentar la participación indígena en los circuitos de comercialización/exportación. El Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural, conjuntamente con el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom) constituyen las potenciales bases institucionales para dar viabilidad a estos tres ejes de política en la medida en que se integren de manera estructural y explícita a los productores indígenas en los diferentes componentes de ambos planes.

*(i) Consolidación de las exportaciones en los mercados regionales*

Guatemala necesita desarrollar programas de fortalecimiento productivo orientados a mejorar la productividad de productos no tradicionales (como hortalizas y vegetales) que ya se encuentran

---

<sup>38</sup> Capítulos 61, 62 y 63 del Sistema Armonizado de Codificación y Clasificación de Mercancías (SA).

<sup>39</sup> Las importaciones estadounidenses desde China y el resto de Asia aumentaron en este período de US\$ 41.300 millones a US\$ 56.660 millones, con un incremento en la participación en el mercado de 55,5% a 67,5% (datos de USITC).

posicionados en los mercados de exportación y que tienen un importante encadenamiento en las economías de los más desfavorecidos. En este sentido, constituyen una prioridad las inversiones orientadas a incorporar tecnologías aplicadas y de riego así como aquellas dirigidas a los caminos rurales con el fin de incrementar la conectividad entre las zonas productivas remotas y los principales mercados.

Asimismo, es importante considerar acciones dirigidas a cumplir con los estándares fitosanitarios de los países destinatarios y elevar la calidad del producto final.

Por otro lado, dadas las limitaciones en la tenencia de la tierra para generar producción de mayor escala en cultivos como los vegetales y las hortalizas, es necesario orientar esfuerzos y recursos para una mayor integración territorial. Para ello, sería indispensable visualizar alianzas que trasciendan un determinado departamento o municipio así como ampliar la participación de actores públicos y privados a través de acuerdos de asociación y complementariedad territorial.

*(ii) Fomentar la participación de pequeños productores en sectores con potencial exportador*

Muchas unidades productivas indígenas y de pequeña escala concentran su producción en sectores de baja rentabilidad. Al mismo tiempo, algunas organizaciones y/o asociaciones de productores<sup>40</sup> han desarrollado experiencias exitosas para su articulación con los mercados de exportación. La base de su éxito radica en la capacidad organizativa y de articulación horizontal entre pequeñas unidades productivas; y de articulación vertical, en algunos casos, con instancias de intermediación y empresas comercializadoras. Este modelo puede servir de base para alentar una mayor integración de productores campesinos e indígenas en rubros productivos con potencial demostrado de exportación. Sin embargo, sería necesario considerar un programa integral de apoyo a la diversificación y readecuación productiva que contemple recursos de asistencia técnica para la incorporación tecnológica, acceso a servicios productivos e información sobre mercados.

*(iii) Mayor participación indígena en los circuitos de exportación*

Las posibilidades de integrar de manera más directa a los pueblos indígenas en los circuitos de exportación pasa por generar incentivos que permitan superar las dificultades en la presentación de requisitos para los trámites de exportación y desarrollar acciones orientadas a la formalización de unidades productivas indígenas.

La desconfianza de los productores indígenas hacia los empresarios no indígenas y la cadena de intermediarios en los procesos de comercialización y exportación constituyen una de las barreras que limita la formación de alianzas privado-privado de carácter estratégico. Un programa de sensibilización, tanto a nivel de los productores indígenas como del sector privado exportador de mediana y gran escala, puede ayudar a visibilizar la necesidad de articulaciones verticales y el valor agregado de consolidar alianzas estratégicas con otros segmentos empresariales de mediana y gran escala.

## **14.5 Conclusiones**

Guatemala tiene una economía menos abierta a los flujos comerciales que sus vecinos centroamericanos, con un nivel de exportaciones relativamente bajo, no obstante el fuerte aumento de las exportaciones en los últimos años. Al mismo tiempo, el comercio manifiesta un déficit muy alto y creciente, que se compensa –más de la mitad del mismo– por el flujo de las remesas familiares. En 2006, el nivel de las remesas

---

<sup>40</sup> Por ejemplo la Cooperativa Cuatro Pinos o la Federación de Cooperativas de las Verapaces (Fedecovera).

alcanzó casi el de las exportaciones sin maquila. Las inversiones extranjeras son bajas, reflejando un clima de negocios cuya dinámica queda por debajo del promedio de Centroamérica, a pesar de su reciente mejora.

Al mismo tiempo, Guatemala ha estado desarrollando una muy fuerte agenda de integración comercial. Empezando por el RD-ALCAC, la Unión Aduanera Centroamericana y el futuro Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, Guatemala está a medio camino en su proceso de inserción en la economía global. Estos avances son importantes, pero en el proceso se observan también –junto con debilidades en su desempeño comercial– limitaciones en su capacidad institucional para abordar los compromisos adquiridos en los acuerdos y en su capacidad para promover un mayor aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados conseguidos por los acuerdos comerciales.

Frente a RD-ALCAC, que entró en vigencia en julio de 2006, Guatemala enfrenta, por un lado, el desafío de la implementación del Acuerdo y, por otro, el de la transición al libre comercio con Estados Unidos. Las complejidades del primer desafío ponen de manifiesto las necesidades de fortalecimiento institucional, incluso del Ministerio de Economía, que tiene capacidades técnicas limitadas y reducidos recursos financieros disponibles. La transición al libre comercio, además de requerir iniciativas que contrarresten sus eventuales efectos negativos de carácter macroeconómico y fiscal, requiere un conjunto de actividades para aprovechar de manera proactiva y más agresiva las oportunidades del Acuerdo, tales como la promoción de exportaciones y atracción de inversiones extranjeras. También conviene, desde ya, determinar la magnitud del impacto de la eliminación arancelaria y otros efectos del Acuerdo para poder adoptar las medidas necesarias para reducir las potenciales vulnerabilidades sociales y sectoriales que podrían emanar de dicha eliminación.

Otro desafío principal es el conjunto de medidas, algunas con implicancias políticas, para formar una verdadera Unión Aduanera Centroamericana en el largo plazo. La armonización de la política comercial, las negociaciones conjuntas de acuerdos de libre comercio y la libre circulación regional de productos de terceros países impondrá, en el futuro, una serie de tareas importantes al país.

Sin embargo, el reto más importante es el de traducir los esfuerzos de la integración y los beneficios del comercio en oportunidades concretas para una gran mayoría de guatemaltecos sumidos en pobreza y excluidos por su condición étnica. Para ello, será importante encaminar políticas orientadas a consolidar la presencia de las exportaciones de los pequeños productores tanto en los mercados regionales como en el EE.UU., ampliar la participación en los rubros dinámicos de la economía con potencial exportador y fomentar la inclusión, en particular de los pueblos indígenas, en los circuitos de comercialización / exportación.

La próxima negociación del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea le impone también a Guatemala un conjunto de desafíos importantes. Estos se refieren, entre otros, a la realización de diagnósticos de los intereses ofensivos y defensivos del país, a la financiación de procesos de negociación, y a la preparación técnica de los negociadores. También habrá que realizar un proceso de consulta con el sector público, con el sector privado y con la sociedad civil. En anticipación a la implementación del Acuerdo de Asociación, el cual abrirá la posibilidad de aumentar y diversificar las estancadas exportaciones a la UE, será además importante trabajar en minimizar las vulnerabilidades sectoriales y sociales, así como potenciar el aprovechamiento de las oportunidades de este Acuerdo para los pobres y, en particular, los pueblos indígenas.

## Referencias bibliográficas

- ABC. 2005. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala.
- Agexport (Asociación Guatemalteca de Exportadores) - GTZ / Cenpromype - Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. 2006. “El mercado de la Unión Europea, Retos y Oportunidades para las Exportaciones No-tradicionales de Guatemala”. Documento 2. Guatemala.
- Agosin, M. y Rodríguez, E. 2005. *Libre Comercio en América Central: ¿Con Quién y Para Qué? Las Implicancias de RD-CAFTA*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arce, C. y Jaramillo C. F. 2005. “El DR-CAFTA y la agricultura centroamericana”. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Central de Guatemala. 2006. “Comportamiento del comercio exterior durante el primer semestre 2006”. Dirección de Análisis Económico. Guatemala.
- \_\_\_\_\_. 2000. “Estudio económico y memoria de labores”. Dirección de Análisis Económico. Guatemala.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. “Competitiveness and Growth in Guatemala”. Versión en borrador. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID - INTAL. 2007. *Informe Centroamericano No 3. 2004-2006*. Buenos Aires.
- BID - OEA – CEPAL. 2005. *Guía comparativa del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana – Centroamérica y Estados Unidos*. Estudio realizado por el Comité Tripartito. Washington, DC.
- Banco Mundial. 2007. *Doing Business 2007: How to reform*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Country Assistance Strategy for the Republic of Guatemala*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2005. “DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America”. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America: Guatemala Country Case Study”, Gray Cover Report No., 31191-GT. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Country Assistance Strategy for the Republic of Guatemala*. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2003. *La Pobreza en Guatemala*. Departamento de Desarrollo Humano. Departamento de Reducción de Pobreza y Gestión Económica. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Washington, DC.
- Banco Mundial - RUTA - Ministerio de Cultura y Deportes. 2001. *Perfil de los pueblos: Maya, Garífuna y Xinka de Guatemala*. Guatemala.
- Barreix, A., Villela, L. y Roca, J. 2004. *Integration and Trade in the Americas: Fiscal Impact of Trade Liberalization in the Americas*. Integration and Regional Programs Department. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Betancourt, J. E. 2006. *Evaluación del comercio exterior durante 2006*. Ministerio de Economía, Dirección de Análisis Económico. Guatemala
- Bussolo, M. y Niimi, Y. 2006. *Do the Poor Benefit from regional Trade Pacts: An illustration from the “The Central America Free Trade Agreement in Nicaragua.”* Washington, DC: Banco Mundial.

- Casaús Artzú, M., Dávila Estrada, A., Romero Alvarado, W. y Sáenz de Tejada, S. 2006. *Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo. Informe general y costos de la discriminación.* Serviprensa: Guatemala.
- CEPAL. 2004. *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Resultados de la negociación y características principales.* Santiago de Chile.
- Chinchilla, L. y Batzín, R. 2007 “Participación y oportunidades para los pueblos indígenas de Guatemala en el comercio internacional *K’aibal Mayab*”. Iximulew, Guatemala. Estudio comisionado por el BID/INT. Documento en proceso de finalización.
- Chinchilla, L. 2006. Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la adecuación de servicios financieros en cadenas productivas. Guatemala.
- Fondo Monetario Internacional. 2005. *IMF Country Report: Guatemala.* Washington, DC.
- Giordano, P. y Vialou, A. 2006. “The Transition to Free Trade under RD-CAFTA: A Dynamic Measurement of Market Access Commitments”. No publicado.
- Hall, G. y Patrinos, H. A. *Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004.* Washington, DC: Banco Mundial.
- Jansen, H. G. P., Kessler, G., Morley, S., Piñeiro, V., Sánchez, M., Torero, M. 2007. *The Impact of the Central America Free Trade Agreement on the Central American Textile Maquila Industry.* San José, Costa Rica.
- Machinea, J. L. y Hopenhayn, M. 2005. *La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacético.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Mason, A. D. 2005. “Ensuring that the Poor Can Benefit from RD-CAFTA Policy Approaches to Managing the Economic Transition”. Versión en borrador. Washington, DC: Banco Mundial.
- Morley, S. 2006. “Trade Liberalization under DR-CAFTA: An Analysis of the Agreement with special reference to agriculture and smallholders in Central America”. DSGD Discussion Paper No. 33, International Food Policy Research Institute. Washington, DC.
- Ministerio de Economía. 2005. *Plan de Acción Nacional para el fortalecimiento de la capacidad comercial.* Guatemala.
- Ministerio de Economía, Dirección de Análisis Económico de Guatemala. 2006. *Comportamiento del comercio exterior durante el primer semestre de 2006.* Guatemala.
- 
- \_\_\_\_\_. 2007. *Comportamiento del comercio exterior durante el primer trimestre de 2007.* Juan Enrique Betancourt Figueroa. Guatemala.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005.* New York, NY.
- Portner, C. 2003. “Expected Impact of RD-CAFTA in Guatemala”. Banco Mundial, Washington, DC, [www.worldbank.org/RD-CAFTA](http://www.worldbank.org/RD-CAFTA).

- Racancoj, V. 1995. *Socioeconomía Maya precolonial*. Guatemala: Cholsamaj.
- RUTA – FIDA. 2006. “Las organizaciones de productores de Centroamérica y el diálogo sobre políticas públicas en el marco de los Tratados de Libre Comercio”. Documento de Trabajo N.º 24.
- Schipke, A. 2006. “The macro-economic Implications of RD-CAFTA and Central America’s Regional Integration”. Western Hemisphere Department. Ponencia. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Yúnez N. A. y Jesurun-Clements, N. 2006. “Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: caso de Guatemala”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-001, enero de 2006, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.