

# **GUATEMALA**

## **Evaluación del Bienestar**

### **Buen Desempeño a Bajo Nivel**

**29 de enero, 2009**

Departamento América Central  
Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica  
Región de América Latina y el Caribe



## EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria = Quetzal (Q)

### TASA DE CAMBIO

Cambio al 31 de mayo de 2008

Q 7.43 = US\$1

1 Quetzal = US\$0.13

### AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CDD	<i>Community Driven Development</i> (Desarrollo Impulsado por la Comunidad)
CONRED	Comisión Nacional para la Reducción de Desastres
ENCOVI	Encuesta Nacional de Niveles de Vida
FGT1	<i>Poverty Gap Index</i> (Índice de Brecha de Pobreza)
FGT2	<i>Squared Proportionate Poverty Gaps</i> (Brechas de Pobreza Proporcional al cuadrado)
GPPS	Gasto Público en Programas Sociales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Indicadores de Desarrollo Mundial
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPPP	Índice de Precios de Personas Pobres
LSMS	<i>Living Standard Measurement Survey</i> (Encuesta de Medición de Niveles de Vida)
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i> (Mínimos Cuadrados Ordinarios)
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	<i>Proxy Means Test</i> (Pruebas de medias)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
URL	Universidad Rafael Landívar

Vicepresidenta, LCR:	Pamela Cox
Directora a cargo del país, LCC2C:	Laura Frigenti
Director Sectorial, LCSPP:	Marcelo Giugale
Economista Principal, LCSPP:	Humberto López
Gerente Sectorial, LCSPP:	Jaime Saavedra
Gerente de Proyecto, LCSPP:	Carlos Sobrado
Gerente Adjunto de Proyecto, LCSPP:	John Newman

## Tabla de contenidos

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	v
Una mejoría en los cambios de los indicadores sociales y de pobreza.....	v
Determinación de los puntos de referencia ( <i>Benchmarking</i> ).....	vii
Educación, salud y protección social .....	ix
Mejorar el bienestar a través de un programa de transferencias monetarias condicionadas .....	xi
Generación de ingresos y reducción de la pobreza .....	xii
Vulnerabilidad.....	xiv
Conclusiones .....	xv
<b>PARTE I EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA, LOS CAMBIOS A LO LARGO DEL TIEMPO Y LA DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKING)</b> .....	
<b>Capítulo 1. INTRODUCCIÓN</b> .....	
<b>Capítulo 2. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL TIEMPO ...</b>	
<b>Capítulo 3. EL DESEMPEÑO DE GUATEMALA EN LA DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKING) PARA LOS INDICADORES SOCIALES Y DE POBREZA</b> .....	
<b>PARTE II PROGRAMAS SOCIALES Y EL POTENCIAL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS SOBRE LA POBREZA</b> .....	
<b>Capítulo 4. PROGRAMAS SOCIALES</b> .....	
<b>Capítulo 5. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS</b> .....	
<b>PARTE III GENERACIÓN DE INGRESOS, IMPACTOS Y VULNERABILIDADES</b>	
<b>Capítulo 6. GENERACIÓN DE INGRESOS, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS LECCIONES QUE BRINDAN LOS CONTRASTES REGIONALES</b> .....	
<b>Capítulo 7. IMPACTOS Y VULNERABILIDADES</b> .....	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	

## AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo liderado por Carlos Sobrado (economista, LCSPP) y John Newman (economista líder, LCSPP), y que incluyó a Facundo Cuevas (LCSPP) y Anna Fruttero (LCSPP), bajo la supervisión general de J. Humberto López (LCSPP), Jaime Saavedra (LCSPP) y Jane Armitage (director de país anterior, LCC2C), con la colaboración de Rafael Dix Carneiro (LCSPP), Manuel Salazar (LCSHS), Waleska García-Corso (LCSPE), Prem Sangraula (DECRG), Shaohua Chen (DECRG), Joao Pedro Azevedo (LCSPP), Ezequiel Molina (LCSPP) y José R. Molinas Vega (LCSPP). Los comentarios escritos fueron realizados por los colegas revisores, Eduardo Somensatto (asesor, LCSPE), Cornelia Tesliuc (especialista de protección social, LCSHS), Kinnon Scott (economista senior, DECRG), Eric Swanson (manager de programa, DECDG) y Ken Simler (economista senior, PRMPR). La asistencia para la producción estuvo a cargo de Anne Pillay (LCSPP), Fernanda Luchine (LCSPP), Liliana Pena y Lucy Bravo (LCSPP).

En este Estudio de Pobreza hay dos capítulos cuyos autores principales son los siguientes:

Capítulo 5. Transferencias monetarias condicionadas: Anna Fruttero

Capítulo 6. Ingreso y diferencias regionales: Facundo Cuevas

El equipo en su conjunto quisiera agradecer a las instituciones guatemaltecas por su apoyo al facilitarnos datos e información y participar en el análisis inicial de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENVCovi2006), especialmente el grupo MECovi del Instituto Nacional de Estadísticas (Carlos Mancía Chúa –Director–, Néstor Mauricio Guerra, Erick Raúl Chuquiej, Tomas Barrientos, Marco Antonio Martínez, Oscar Poron, Cesar Calderón y Mynor Flores Folgar), el Consejo de Cohesión Social (María Castro), el Instituto Nacional de Meteorología y Sismología (INSIVUMEH), el PNUD (Pamela Escobar, Luis Velásquez y Karin Slowing Umaña), la Universidad Rafael Landívar (Tomás Rosada y Juan Fernando Díaz) y SEGEPLAN (Shorjand Benedicto Estrada).

## RESUMEN EJECUTIVO

Durante muchos años, Guatemala fue caracterizada como un país con altos niveles de pobreza, indicadores sociales rezagados y un grado extremo de desigualdad. En efecto, en las décadas de los '70, '80 y '90 prácticamente todo estudio que analizara la situación de Guatemala señalaba que su nivel de pobreza y sus indicadores sociales sólo superaban los de Haití en América Latina. Pero Guatemala es también un país que ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, aunque con un nivel de ingresos fiscales y gasto público tan bajo que muchos observadores han puesto en tela de juicio la capacidad del país de hacer las inversiones de capital físico y humano necesarias para ayudar a sacar de la pobreza a tantas personas.

Desde mediados de los '90, sin embargo, algunas iniciativas sugieren que se están haciendo mayores esfuerzos para luchar contra la pobreza. Las más destacadas entre éstas son: a) los Acuerdos de Paz de 1996, que establecen objetivos más elevados para la inversión social pública; b) una reestructuración del gasto público, con un porcentaje menor para la defensa; c) un programa de transferencias ampliado con un porcentaje significativo de los ingresos fiscales generales destinado a las municipalidades, y c) una mayor planificación, como lo indica la preparación de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en 2001, seguida por las estrategias individuales de reducción de la pobreza para los diferentes municipios.

¿Han sido suficientes estos cambios para alterar el curso de la situación de Guatemala? ¿Ha logrado Guatemala disminuir la brecha que existía con el resto de América Latina en los indicadores sociales y de pobreza? ¿Han disminuido las grandes diferencias internas entre los grupos socioeconómicos? Teniendo ahora a disposición encuestas de hogares comparables para 2000 y 2006, es posible intentar responder a estas preguntas, y este informe tiene el objetivo de hacerlo<sup>1</sup>. Además, el informe va más allá de los números, para tratar de comprender qué está generando dichos resultados y señalar algunas de las acciones que podrían contribuir a mejorar la situación.

### UNA MEJORÍA EN LOS CAMBIOS DE LOS INDICADORES SOCIALES Y DE POBREZA

**Los capítulos 1 y 2** brindan información sobre el nivel actual de los indicadores sociales y de pobreza, y sobre los cambios que han tenido lugar entre 2000 y 2006. También describe cómo han evolucionado los indicadores con el tiempo entre los diferentes grupos sociales. La evaluación general es más bien positiva, ya que Guatemala ha realizado avances en la reducción de pobreza (ver Cuadro 1) y, en muchos casos, ha logrado importantes promedios anuales de cambio en muchos indicadores sociales clave (ver Cuadro 2). Debido a que el punto de partida para los indicadores sociales y de pobreza era tan bajo, el nivel de pobreza sigue siendo elevado y el nivel de los indicadores sociales sigue siendo bajo.

Entre el 2000 y el 2006, Guatemala pudo reducir la pobreza en 5 puntos, de 56 a 51 por ciento. Esto se logró a pesar del crecimiento negativo del PIB per cápita en los años iniciales de ese período y de un crecimiento lento que acompañó luego la recuperación de los precios de los productos básicos.

---

<sup>1</sup> Antes de 2006 no había datos de pobreza directamente comparables. Los datos de pobreza de 1989 y 2000 se basan en respuestas a preguntas que difieren significativamente. Si bien se pueden sacar ciertas conclusiones razonables para hacer algunas comparaciones, los cálculos de cambio resultantes siguen siendo inciertos.

**Cuadro 1: Patrones de pobreza en Guatemala en el 2006 y porcentajes de cambio desde el año 2000**

	% de población nacional		Índice de recuento (% de la población)			
	Valor	Cambio <sup>a</sup>	Pobreza total		Pobreza extrema	
			Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>
Total Guatemala	<b>100.0</b>	0.0	<b>51.0</b>	-5.2*	<b>15.2</b>	-0.5
Por área						
Urbana	<b>48.1</b>	9.5*	<b>30.0</b>	2.9	<b>5.3</b>	2.5*
Rural	<b>51.9</b>	-9.5*	<b>70.5</b>	-4.0*	<b>24.4</b>	0.6
Por grupo étnico						
No Indígena	<b>62.4</b>	5.0*	<b>36.2</b>	-5.2*	<b>7.8</b>	0.0
Indígena	<b>37.6</b>	-5.0*	<b>75.7</b>	-0.5	<b>27.6</b>	1.1
Por región <sup>b</sup>						
Nororiente	<b>8.3</b>	0.1	<b>53.2</b>	1.4	<b>20.0</b>	11.0*
Suroriente	<b>8.0</b>	-0.8	<b>54.4</b>	-14.1*	<b>13.9</b>	-6.2
Noroccidente	<b>13.5</b>	0.6	<b>75.6</b>	-6.5	<b>23.6</b>	-7.9*
Por género del jefe de familia						
Masculino	<b>81.2</b>	-4.1*	<b>53.4</b>	-4.2*	<b>16.7</b>	0.0
Femenino	<b>18.8</b>	4.1*	<b>40.8</b>	-7.1*	<b>8.8</b>	-1.0

<sup>b</sup> Otras regiones sin cambios estadísticamente significativos fueron omitidas.

<sup>a</sup> Cambios en el período 2000-2006 en puntos porcentuales.

\* Cambios estadísticamente significativos a  $p \leq 5\%$ .

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial sobre la base de las encuestas ENCOVI de los años 2000 y 2006.

No todos los cambios relacionados con la pobreza han sido positivos. Mientras que los niveles de pobreza moderada han mejorado, lo mismo no ha ocurrido con la pobreza extrema. Esto se debe principalmente al alza de los precios de los alimentos, que ha sido mayor que el incremento general de precios. Los niveles de consumo real de los extremadamente pobres se han incrementado (medidos como niveles de consumo nominal, ajustados por el Índice de Precios al Consumidor). Pero como el costo de la canasta básica ha aumentado más rápido que el nivel general de precios, la línea de pobreza extrema se ha desplazado, compensando casi completamente el movimiento hacia delante del nivel real de consumo. Este efecto ha sido particularmente pronunciado en las áreas urbanas, donde la pobreza extrema ha aumentado.<sup>2</sup> Además, la disminución de la pobreza no ha sido pareja entre los grupos sociales o entre las regiones. Las poblaciones no indígenas experimentaron una disminución de la pobreza. La población indígena no. La región Suroriente experimentó una baja importante de la pobreza. La región Nororiente experimentó un aumento igualmente importante de su pobreza extrema. Estas diferencias se analizan más adelante en este informe.

En términos de los indicadores socioeconómicos, el panorama es en general más positivo. Guatemala ha experimentado una mejoría en muchos indicadores, pero no en todos (ver Cuadro 2). Por ejemplo, las tasas netas de matrícula para la educación primaria y secundaria aumentaron durante el período en 8 y 44 por ciento, respectivamente; la esperanza de vida aumentó en dos años completos y la mortalidad infantil declinó en 22 por ciento, tanto para los menores como los mayores de cinco años. En el caso de otros indicadores, los avances han sido

<sup>2</sup> Como se pondrá de manifiesto en el capítulo 2, parte del cambio en la pobreza urbana y rural se debe a un cambio que se hizo entre las dos encuestas de las definiciones de las áreas urbanas y rurales.

más modestos. Por ejemplo, el PIB per cápita sólo aumentó en 2 por ciento para todo el período de seis años.

**Cuadro 2: Indicadores socioeconómicos clave en Guatemala, 2000-2006**

Indicador	2000	2006	Cambio
PIB (millones de US\$ a valor constante de 2000)	\$ 19,291	\$ 22,834	18% de aumento
Pobreza total (a)	56.2%	51.0%	9% de disminución
Tasa neta de matrícula en primaria (a)	79.9%	86.4%	8% de aumento
Tasa neta de matrícula en secundaria (a)	26.0%	37.5%	44% de aumento
Proporción de mujeres vs. varones en educación primaria y secundaria	88.9%	92.3%	4% de mejoría
Esperanza de vida (años desde nacimiento)	67.9	69.9	3% de aumento
Tasa mortalidad inf. (c/1,000 nacidos vivos)	39.0	30.6	22% de disminución
Tasa mort. -5 años (muertes c/1,000 nac. vivos)	53.0	41.0	22% de disminución
Tasa de fertilidad (partos por mujer)	4.76	4.24	11% de disminución
Pobreza extrema (a)	15.7%	15.2%	Sin variación <sup>b</sup>
PIB per cápita (en US\$ a valor const. de 2000)	\$1,718	\$1,753	2.0% de aumento
Inmunización, DPT (% niños entre 12-23 meses)	85.0%	80.0%	6 % de disminución

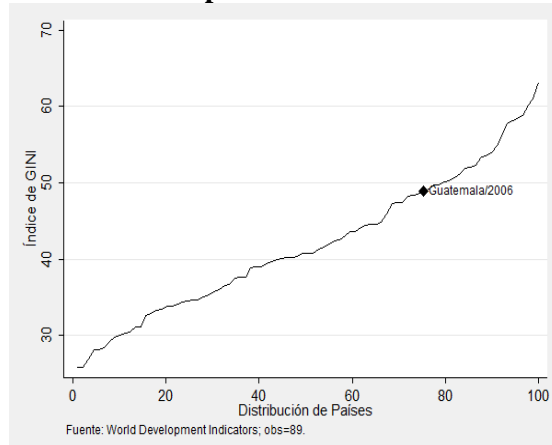
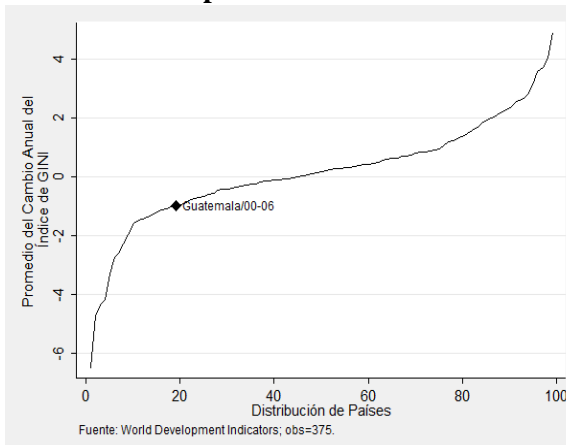
(b) El cambio de medio punto porcentual no es significativo estadísticamente.

Fuentes: (a) Encuesta de hogares ENCOVI, INE; todos los otros: Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial.

### DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (*BENCHMARKING*)

El capítulo 3 establece puntos de referencia (*benchmarks*) entre los cambios en niveles de pobreza, desigualdad e indicadores sociales en Guatemala y las variaciones en otros países de América Latina y del mundo. La conclusión principal es que cuando se comparan los niveles de pobreza o los indicadores sociales con aquellos de otros países, Guatemala se ubica entre los últimos puestos. Pero cuando se compara el cambio promedio anual para el período 2000-2006 en Guatemala y los cambios ocurridos en el mundo en los últimos 25 años, Guatemala se ubica muy cerca del desempeño medio (en pobreza) o claramente por encima del desempeño medio (en desigualdad e indicadores sociales).

La determinación de los puntos de referencia de los indicadores sociales y de pobreza se realiza tanto en lo relativo al nivel como a la variación del indicador. Es importante tomar nota de las modificaciones en ambos sentidos. En la mayoría de las comparaciones del nivel, Guatemala obtiene resultados bastante negativos, lo cual refleja un legado de negligencias en el pasado. En las comparaciones del cambio, Guatemala generalmente aparece mucho más favorecida. Los Gráficos 1 y 2 ilustran este punto mediante la comparación del nivel del índice Gini y el cambio anual promedio del índice Gini en Guatemala entre 2000 y 2006. La comparación del nivel está basada en el año más reciente disponible para todos los países en la base de datos IDM. La comparación de los cambios anuales en el índice Gini está basada en todas las mediciones de cambios para todos los países registrados en la base de datos IDM del Banco Mundial durante los últimos 25 años.

**Gráfico 1: Comparación del nivel de Gini****Gráfico 2: Comparación del cambio en Gini**

Nota: como los valores elevados de Gini reflejan una situación negativa, la clasificación de Guatemala está trasladada al 75<sup>avo</sup> percentil en las comparaciones de nivel y al 25<sup>avo</sup> percentil en las comparaciones de cambio anual.

Al observar la variación en el índice Gini, pareciera que Guatemala está comenzando a enfrentar algunos de los factores que llevaron a un alto grado de desigualdad. De hecho, Guatemala avanzó a un ritmo promedio más veloz de lo que ha sido observado en el 75 por ciento de los cambios en los últimos 25 años. Sin embargo, como lo indica el nivel del indicador en 2006, aún con este cambio positivo Guatemala sigue obteniendo pobres clasificaciones cuando se compara el nivel del índice Gini de todos los países.

El Cuadro 3 presenta la clasificación de Guatemala tanto en el nivel como en la variación de los indicadores sociales clave. Cabe destacar el ritmo promedio anual de cambio en acceso a agua y saneamiento, así como en diversos indicadores de educación. En algunos casos, la comparación de los cambios en Guatemala con aquellos ocurridos en el mundo en los últimos 25 años arroja resultados favorables. Al igual que con el índice Gini, la gran diferencia en las clasificaciones depende de si se compara el nivel del indicador o el cambio anual promedio. Por ejemplo, en el caso de educación primaria completa o finalizada en 2006 Guatemala estaba todavía en el 27<sup>avo</sup> percentil. Sólo estaba en mejor posición que el 27 por ciento del resto de los países. Al comparar la distribución incondicional del ritmo de cambio, para simplemente observar los cambios sin hacer ajustes por las diferentes características de Guatemala en relación con los demás países, la variación en Guatemala es superior al 88 por ciento de las variaciones observadas. Si se realizan los ajustes por las diferencias entre países, Guatemala aparece mejor que el 94 por ciento de los cambios observados.

Una conclusión importante a la que se puede llegar al comparar tanto el nivel como la variación de un indicador es que resulta insuficiente y potencialmente erróneo observar sólo una de estas dimensiones. Si sólo se observara el nivel, se obtendría una foto demasiado pesimista de la situación, y si se observara únicamente el ritmo del cambio, la foto de la situación sería demasiado optimista. El promedio de ritmo de cambio relativamente elevado de algunos indicadores clave deberá continuar por bastantes años antes de que Guatemala pueda finalmente superar el legado de pasadas negligencias en los sectores sociales.

El único indicador que no ha experimentado mejoras, y en el que por desgracia Guatemala tiene uno de los peores indicadores del mundo, es en la desnutrición crónica. El importante avance de los indicadores de salud y agua y saneamiento puede augurar una inminente mejora de la desnutrición crónica. Sin embargo, es imposible determinarlo debido a que los últimos datos

disponibles son de 2002. Si bien la recolección de datos se encuentra en curso, una medida muy necesaria para mejorar el sistema de información consiste en implementar un método de monitoreo más eficaz de este acuciante problema social de Guatemala.

**Cuadro 3: Puntos de referencia del desempeño de Guatemala en los indicadores sociales clave**

Indicador de educación, salud y agua y saneamiento	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor 2006	Percentil incondic. a/	Cambio promedio de 2000 a 2006	Percentil incondic. b/	Percentil condic. c/
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – total	68.9*	18	2.62***	83	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – mujeres	67.6*	15	2.74***	85	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – varones	70.2*	27	2.54***	82	62
Tasa de repitencia – total	12.09	20	-0.40	92	73
Tasa de repitencia – mujeres	11.14	19	-0.43	92	81
Tasa de repitencia – varones	12.96	22	-0.36	88	71
Tasa primaria completa – total	76.5	27	3.14	88	94
Tasa primaria completa – mujeres	72.6	24	3.37	88	92
Tasa primaria completa – varones	80.4	29	2.92	88	94
Mortalidad infantil	30.6	40	-1.40	65	95
Mortalidad menores de 5 años	41	38	-2.00	70	70
Mejoras en calidad del agua	95	70	1.0	86	76
Mejoras en saneamiento	86	68	2.0	97	92

Fuente: BM, Indicadores de Desarrollo Mundial

\* Datos de 2005; \*\* Datos de 2002; \*\*\* Cambio de 2000 a 2005

a/ indica la posición de Guatemala en el ranking de países por centiles. Por ejemplo, 18% de los países tienen un desempeño peor que el de Guatemala en persistencia hasta 5<sup>to</sup> grado, mientras que 82% de los países tienen mejor desempeño.

b/ similar a a/ pero comparando el ranking de los países según los cambios del indicador.

c/ similar a b/ pero controlando cómo difieren en Guatemala respecto a los otros países las características que, podría esperarse, estén relacionadas con la facilidad de alcanzar buenos resultados.

## EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**El Capítulo 4** aborda los programas sociales en Guatemala, incluyendo los niveles del gasto, la incidencia en la pobreza y la evolución de los indicadores sociales en educación, salud y protección social. De 1996 a 2000, el gasto público de Guatemala en programas sociales aumentó de 3.5 a 5.6 por ciento del PIB. Hacia 2006, el gasto alcanzó 6.4 por ciento del PIB, el valor más alto en la historia de Guatemala. Entre los programas sociales, la educación recibe la mitad del presupuesto. A pesar de estos importantes aumentos, el gasto público de Guatemala en programas sociales sigue siendo uno de los más bajos de América Latina, y los cambios en los indicadores sociales deberían tomar en cuenta estos relativamente bajos niveles de gasto.

El análisis común de incidencia muestra que los programas de educación, salud y protección social son neutros en relación a la pobreza, ya que los pobres reciben cerca de la mitad de los beneficios, una proporción muy cercana al 51.0 por ciento de población que representa este grupo. Para los programas individuales, sin embargo, la cifra varía considerablemente. Por ejemplo, la educación primaria favorece a los pobres, mientras que la educación terciaria no, y dentro de la educación primaria el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) es especialmente favorable a los pobres. Los servicios que brindan los centros de salud, los puestos de salud y los centros comunitarios también favorecen a los pobres, mientras que los servicios de los hospitales públicos no.

El programa de suministro de materiales escolares es, como programa de protección social, un buen ejemplo de una transferencia que llega a un segmento importante de la población (12.9 por ciento) y que favorece a los pobres (64.5 por ciento de sus beneficios los reciben los pobres). El gobierno de Guatemala debería considerar los aspectos positivos de esta experiencia a la hora de diseñar o modificar otros programas sociales destinados a los pobres. En otros programas, como los de leche en polvo y becas escolares, la mayor parte de los beneficios la obtienen los no pobres.

El aumento del gasto social ha contribuido a que haya mejores resultados educativos. Desde el 2000 hasta el 2006, la tasa neta de matrícula escolar aumentó más de 11.2 puntos porcentuales en primaria y 6.5 puntos porcentuales en secundaria. Las significativas mejoras en las tasas de matrícula en primaria fueron compartidas por todos los grupos de ingresos. La matrícula en primaria es de aproximadamente el 90 por ciento, con pequeñas variaciones entre los quintiles. Pero como ocurre con muchos otros indicadores en Guatemala, las tasas de matrícula en el 2000 fueron bajas, y las mejoras en el período 2000-2006 no compensaron plenamente el desempeño anterior. Por ejemplo, la tasa bruta de matrícula en secundaria sigue siendo muy baja (47.7 por ciento), y presenta importantes disparidades entre los grupos de pobreza: pobreza extrema, 9.5 por ciento; todos los pobres, 22.5 por ciento, y no pobres, 76.4 por ciento.

Las causas más frecuentes para abandonar la escuela primaria en todos los grupos (más de 60 por ciento) son una salud deficiente y falta de interés. La principal razón para la no escolarización en secundaria es económica (por encima de 60 por ciento en todos los sectores económicos y de ingresos), seguido de falta de interés (más de 25 por ciento en todos los grupos). Los esfuerzos dirigidos a reducir el abandono y la repitencia en primaria deberían concentrarse en el acceso a la salud y en la calidad de la educación, incluyendo actividades como el deporte y las artes. El gobierno de Guatemala debería considerar además la reducción de siete a seis años de la edad obligatoria para la inscripción en primer grado de primaria, y de esta manera alinearse con la mayoría de los países de América Latina.

La situación de la salud y la protección social en Guatemala es algo más complicada: algunos indicadores han tenido avances mientras que otros permanecen sin cambio. La escasez de recursos y la falta de acceso a instalaciones médicas (limitaciones de oferta) siguen siendo las principales barreras, sobre todo para los pobres y la población rural. Bajos indicadores iniciales, una inversión limitada y un menor gasto médico individual hacen que cualquier mejora resulte aún más difícil. Hay indicios de que las tasas extremadamente elevadas de desnutrición no han cambiado. La falta de información actualizada sobre nutrición es sólo un síntoma de la desatención de este problema fundamental.

Mejorar el capital humano a través de la salud y la educación no sólo representa un servicio básico que el Gobierno debería brindar a sus ciudadanos, sino también una manera de mejorar el bienestar de todos: “Bajos niveles de pobreza generan un mayor crecimiento, y a su vez el mayor crecimiento reduce la pobreza” (Perry 2006).

Los programas de protección social deben ser evaluados individualmente. Las evaluaciones integradas son apropiadas para saber dónde estamos, pero no sirven para identificar dónde están los problemas y cuáles programas están llegando a los pobres y cuáles no. La información para evaluar los programas sociales no siempre está disponible, lo cual hace más

difícil encontrar las debilidades (para corregirlas) y las fortalezas (para construir sobre ellas) en los diversos programas de protección social.

### **MEJORAR EL BIENESTAR A TRAVÉS DE UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS**

Debido a la falta de avances en materia de pobreza extrema y a la necesidad de seguir mejorando los indicadores sociales, la introducción por parte del Gobierno de un programa de transferencias monetarias condicionadas parece sumar un elemento de mucho valor potencial al conjunto de políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza.

Guatemala tiene a su alcance la reducción de la pobreza. Hay varios aspectos críticos en la implementación que deben ser tomados en cuenta para el éxito de cualquier programa: una selección apropiada y transparente de los beneficiarios, oportunas verificaciones de responsabilidades, tecnología de información efectiva (registro de beneficiarios, órdenes de pagos, puesta al día de los requisitos para ser elegible, etc.), acceso a los servicios (educación y salud para Guatemala), acceso a información para que las reglas del programa sean claras para todos los potenciales beneficiarios y un buen sistema de monitoreo y evaluación, para identificar y corregir las debilidades a lo largo del proceso.

Además, un programa TMC no debería ser independiente, sino más bien parte de un paquete integrado de políticas de intervención social. Para ser efectivo, necesita estar integrado a las intervenciones que favorecen la oferta y también a las políticas activas del mercado laboral.

El desembolso del dinero en sí mismo no permite medir el éxito del programa. Es muy fácil desembolsar dinero, pero requiere mucho esfuerzo garantizar que éste llegue a las personas que más lo necesitan, así como lograr que mejore la creación de capital humano y no sólo los niveles de ingreso. Guatemala asumió el compromiso de lograr que el programa TMC “*Mi Familia Progres*a” sea una parte importante de la agenda de protección social. Mientras que la rápida implementación de la primera fase del programa fue un logro muy positivo del nuevo gobierno, la ampliación de la campaña debería hacerse gradualmente. El Gobierno de Guatemala debe asegurarse de que el mecanismo de identificación de población meta y los sistemas de monitoreo de las corresponsabilidades sean puestos en marcha y estén funcionando correctamente.

**El Capítulo 5** lleva a cabo simulaciones que muestran cómo el diseño TMC (cantidad y tipo de transferencia, criterios de selección, población objetivo y cobertura) tiene un impacto importante en el costo del programa, la cobertura de los extremadamente pobres y las fugas hacia sectores que no son extremadamente pobres, así como en la reducción de pobreza. Algunas de estas decisiones no son de naturaleza técnica sino política (diferentes diseños TMC pueden ser técnicamente sólidos). Consideraciones tales como las restricciones presupuestarias, el área de cobertura, las metas gubernamentales y las condiciones generales de bienestar juegan un importante papel en el diseño del programa apropiado.

Nuestro análisis muestra que si bien una identificación geográfica de los grupos objetivo puede ser un mecanismo eficaz en términos de sus costos para identificar los extremadamente pobres en los municipios con altos índices de pobreza, a medida que el programa se amplía el Gobierno debería adoptar un mecanismo más riguroso de identificación a nivel de hogares

(como un análisis de capacidad económica/*proxy-means test*) de manera tal de garantizar un uso eficiente de los recursos.

El análisis de capacidad económica es una herramienta muy útil, ya que permite (i) reducir las pérdidas del programa incrementando la capacidad del gobierno de identificar la población objetivo, (ii) reducir los costos y (iii) maximizar la reducción de pobreza en costo por unidad. Por ejemplo, en el Cuadro 4 se puede observar cómo el uso de una herramienta no geográfica para la identificación de los pobres por medio de un análisis de capacidad económica reduce los costos de 2.33 por ciento a 0.40 por ciento del PIB, y a casi la mitad las fugas hacia grupos no seleccionados.

**Cuadro 4: Resumen de resultados de simulaciones para diferentes escenarios**

Identificación grupos objetivo		Hogares beneficiarios (,000)		Tasa de cobertura	Tasa de pérdidas (fugas)	Reducción de pobreza* Pobreza extrema	Costo total**	
		Total	Pobres extremos				Millón Q.	% PIB
<i>Programa Nacional ***</i>								
No	No	1,879	251	97	87	40	6,245	2.33
No	Sí ^	321	166	69	48	24	1,065	0.40
<i>Programa en Alta Verapaz***</i>								
Sí	No	127	51	97	60	5.2	422	0.16
Sí	Sí ^	58	42	84	28	4.4	191	0.07

^ *Proxy Means Test* con un tope de 30; \* Reducción de pobreza a nivel nacional, medida en base al porcentaje de cambio del índice de recuento de los pobres extremos; \*\* Los costos corresponden al total del volumen de transferencias; \*\*\* Con una transferencia mensual de Q. 277 por hogar.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en ENCOVI 2006.

El uso de identificación geográfica de grupos objetivo y de un análisis de capacidad económica mejora la eficiencia general del programa. Un programa TMC enfocado en el departamento más pobre de Guatemala (Alta Verapaz) y que utilizó análisis de capacidad económica mejoró las tasas de cobertura en 15 puntos porcentuales y redujo las pérdidas a casi la mitad (de 48 por ciento bajó a 28 por ciento)<sup>3</sup>. Se alcanzaron estos avances en la eficiencia sin ningún esfuerzo adicional, escogiendo el área más pobre del país.

### GENERACIÓN DE INGRESOS Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Ante una reducción de 5 puntos porcentuales de la pobreza a nivel nacional, y frente a cambios contrastantes según la región -con caídas de 14 puntos porcentuales de la pobreza en el Suroriente y un aumento de 11 por ciento de la pobreza en el Nororiente-, el **capítulo 6** intenta sacar a la luz algunos de los factores que podrían estar provocando estos cambios, observando la evolución de fuentes de ingresos de los hogares y los obstáculos que limitan la inversión, el clima de los negocios y la productividad.

Del análisis de la evolución de las diferentes fuentes de ingresos encontramos que:

<sup>3</sup> La pobreza extrema en Alta Verapaz es la más elevada en la Encuesta de Hogares, pero no es tan alta como en muchas municipalidades. La simulación tiene el objetivo de mostrar cómo los diferentes niveles de pobreza tienen un impacto en el desempeño del programa.

- a. Las remesas internacionales y locales han doblado su importancia como fuente de ingresos en los hogares: comparado con el año 2000, en 2006 se duplicó el número de hogares que reciben remesas, y el volumen promedio de estas transferencias aumentó en un 30 por ciento en términos reales. Las remesas se han tornado especialmente frecuentes entre los hogares de bajo estatus socioeconómico, sobre todo en aquellos que están cerca de la línea de pobreza, lo cual sugiere que las remesas han tenido un papel importante, ayudando a los hogares a salir de la pobreza. Por otro lado, esto significa que los hogares se han vuelto dependientes de estas remesas, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las condiciones externas.
- b. Aumentó la diversificación en la generación de ingresos en los sectores agrícolas y no agrícolas, sobre todo entre los hogares más pobres. Además, los hogares que diversificaron experimentaron tasas más altas de aumento de sus ingresos. También las personas de diferentes sectores y empleos incrementaron su capacidad para diversificar sus actividades.
- c. La productividad laboral ha experimentado una modesta mejoría, liderada de lejos por el sector agrícola y el impulso positivo que le dio la recuperación de los precios de los principales productos de exportación. Los trabajadores de los sectores del comercio y la manufactura también experimentaron avances en su productividad, pero no así los trabajadores de los sectores de servicios y la construcción. Debido a que en términos relativos la agricultura emplea más trabajadores de los hogares más pobres que de los más ricos, en proporción los cambios en la productividad beneficiaron más a los primeros que a los segundos.

En nuestro análisis complementario de los obstáculos que enfrentan las empresas para realizar inversiones, realizado a partir de un reciente estudio del Banco Mundial (2008), encontramos elementos que ayudan a explicar algunos de los resultados anteriores:

- a. Las empresas consideran que la infraestructura es uno de los mayores obstáculos para los negocios. Guatemala ha avanzado en este aspecto, pero todavía tiene bajos niveles de desarrollo de infraestructura, con una red vial en peores condiciones que las de sus vecinos centroamericanos. Por otro lado, la mejora de las carreteras parece haber contribuido a aumentar la diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares tanto en actividades agrícolas como no agrícolas.
- b. La inadecuación de las habilidades laborales de los trabajadores es otro aspecto considerado por las empresas como un obstáculo importante para la inversión. El país está experimentando un buen avance en los indicadores escolares y a medida que las nuevas generaciones con más años de educación se incorporen a la fuerza laboral las empresas deberían estar menos limitadas por la falta de trabajadores capacitados, y la productividad debería aumentar también en otros sectores. Además, el programa TMC contribuirá a aumentar la graduación del ciclo escolar entre los pobres. Sin embargo, estas son soluciones que tendrán impacto en el mediano plazo. Como complemento, para una solución de más corto plazo, se deberían considerar diferentes estrategias para mejorar la calidad de la fuerza laboral. Una posibilidad es aprovechar las lecciones que ofrece la experiencia internacional y considerar la implementación de programas de capacitación de los trabajadores. Dichos programas deben ser cuidadosamente estructurados y diseñados apropiadamente, desarrollando asociaciones público-privadas para tomar en cuenta el conocimiento que tienen las empresas del sector privado acerca de las necesidades y habilidades específicas

que se requieren, y la capacidad del sector público para financiar y suplir la falta de oferta de capacitaciones debido a que las empresas no pueden capturar plenamente los beneficios de la inversión en capacitación.

Finalmente, al enfocar de cerca los contrastes regionales entre el Suroriente y el Nororiente, se puede observar cómo los factores antes mencionados interactúan entre sí para generar cambios en los niveles de pobreza:

- a. En el Suroriente, las mejores condiciones de la infraestructura vial, junto con un clima favorable y condiciones agrícolas propicias, ayudaron a que fuera posible alcanzar allí los mayores niveles de reducción de la pobreza del país, lo cual permitió que los hogares tuviesen mejores vínculos con el mercado y ayudó a las personas a diversificar sus actividades y trabajar tanto en sectores agrícolas como no agrícolas.
- b. En el Nororiente, la pobre infraestructura vial, sumada a los embates de condiciones climáticas adversas (irrigación variable y sequías) y el bajo potencial económico y agrícola de la región, conspiraron para generar allí un dramático aumento de la pobreza extrema.

En su conjunto, los hallazgos de este estudio aun en curso subrayan la importancia de contar con una buena infraestructura, la necesidad de mejorar la calidad de la fuerza laboral y de consolidar redes seguras para las áreas que están más expuestas a las crisis.

### **VULNERABILIDAD**

Hay acontecimientos y condiciones que están más allá del control de los hogares y que ejercen su influencia sobre el bienestar de sus miembros. Los hogares pobres son más vulnerables a los “factores externos”, y ciertos cambios que pueden no ser significativos para el país en su conjunto, pueden tener un importante impacto negativo en sus condiciones de vida. Tradicionalmente, los fenómenos climáticos caen dentro de esta categoría, pero circunstancias de otro tipo, como la reducción de las remesas, las variaciones de los precios de los alimentos y la delincuencia y la violencia, también son importantes.

El **Capítulo 7** intenta explicar el impacto que tienen estos embates, las remesas, los precios de la comida, la delincuencia y la violencia; sin embargo, no sustituye un análisis más completo de cada uno de estos factores. Este estudio es parte de un compromiso más amplio del Banco Mundial con Guatemala y en el futuro deberán generarse análisis de mayor profundidad.

El Huracán Stan puso en evidencia la alta vulnerabilidad de muchos hogares guatemaltecos y la falta de preparación que había para hacer frente a catástrofes naturales. El gobierno de Guatemala haría bien en mejorar sus planes de prevención ante eventuales desastres naturales.

Las remesas aumentaron drásticamente, con más familias (pobres y no pobres) beneficiarias de transferencias internacionales en 2006. Las remesas internacionales representan 38.1 por ciento del consumo de los pobres. Hasta marzo de 2008, según el Banco Central de Guatemala, la tasa de crecimiento de las remesas internacionales no se había reducido. A pesar de ello, en vista del empeoramiento del clima económico en los Estados Unidos y de la dependencia que los pobres tienen de las remesas, el gobierno de Guatemala debería prepararse para enfrentar una posible disminución en el ritmo de crecimiento de las remesas en el futuro.

Durante el período entre abril de 2007 y abril de 2008, el alza de los precios de los alimentos tuvo un impacto limitado en Guatemala, pero en vista del alto grado de vulnerabilidad que presentan los pobres, sería importante que el gobierno de Guatemala siga de cerca la evolución de los precios y los niveles de aprovisionamiento, y tomara todas las precauciones necesarias para evitar una crisis. El plan de diez puntos del gobierno de Guatemala para enfrentar el alza de los precios de los alimentos es el tipo apropiado de medidas preventivas que se requiere. La implementación de dicho plan no debería demorarse<sup>4</sup>.

La delincuencia y la violencia son un problema grave, y está en aumento. La frecuente impunidad y la exclusión social, un sistema de justicia ineficaz y una juventud que enfrenta el problema de tomar decisiones con incentivos negativos, son algunos de los factores que contribuyen a una mayor actividad delictiva. Sería importante diseñar e implementar una estrategia seria y abarcadora, basada en la prevención, la participación de las comunidades locales y un mejoramiento de la policía y del sistema judicial.

### CONCLUSIONES

El análisis de los niveles y de los cambios anuales promedio de los indicadores sociales revela que Guatemala está comenzando a enfrentar los problemas de fondo que constituyen la pobreza, los bajos niveles de indicadores sociales y la desigualdad. El gran esfuerzo que está realizando el Gobierno permite observar un cambio notable en este terreno. Sin embargo, un área en donde los indicadores no han cambiado y permanecen en uno de los peores niveles del mundo es en la desnutrición. Si bien se han realizado algunos esfuerzos en los últimos tiempos para mejorar la situación en una zona limitada, la magnitud del problema parece indicar que combatir la desnutrición crónica es una prioridad nacional. El combate de la desnutrición crónica recibe bastante atención y esfuerzo de la comunidad internacional, y hay una buena base de información sobre las estrategias que funcionan y las que no funcionan. Con un sólido apoyo político y un enfoque gubernamental adecuado se pueden lograr rápidos avances.

La introducción por parte del gobierno de un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas parecería incorporar un instrumento apropiado para enfrentar los problemas particulares de Guatemala. Podría contribuir a disminuir la pobreza extrema y mejorar los indicadores sociales. Dada la naturaleza del problema de la desnutrición crónica, podría resultar útil examinar cómo utilizar esta estrategia para mejorar la situación nutritiva. La calidad de la implementación será clave y este informe contiene diversas recomendaciones acerca de la mejor manera de proceder.

Considerando que una implementación efectiva es tan importante para el éxito del programa y que muchos guatemaltecos están enfrentando condiciones particularmente riesgosas –debido a las alzas del precio de los alimentos y a una disminución potencial de las remesas– se recomienda enfáticamente que los actuales mecanismos de protección social no sean desmantelados antes de que el programa de TMC esté en pleno funcionamiento. El programa de Transferencias Monetarias Condicionadas deberá jugar un papel central en el esfuerzo del Gobierno por consolidar su estrategia de reducción de la pobreza. Con el tiempo, el programa de TMC podrá ir reemplazando gradualmente a otros programas de protección social destinados

---

<sup>4</sup> El plan está dividido en tres áreas: (i) acuerdos solidarios para frenar la inflación de los precios en determinados productos agrícolas; (ii) acciones de solidaridad para promover la producción agrícola y la reducción de costos, y (iii) estabilidad económica, promoción de la inversión y mayor competitividad.

a grupos objetivo similares y con meta similares. Pero los programas de TMC no pueden resolver todos los problemas que enfrenta la población pobre. Por lo tanto, debería actuar en coordinación con otros programas y reformas para la protección social, como las pensiones, el mercado laboral y la estrategia fiscal, dado que unas y otras se complementan.

El importante aumento de la pobreza extrema en el Nororiente sugiere que hay agujeros en la red de seguridad social. Se recomienda una revisión, especialmente de la cobertura fuera del Altiplano Oriental. Si bien el Altiplano Occidental es extremadamente pobre, hay zonas de pobreza extrema en todo el país. Un examen del funcionamiento del sistema de protección social es una salvaguarda para garantizar que los más vulnerables no sufran indebidamente en épocas de crisis. Dado que viven muy cerca de la línea de pobreza extrema, fácilmente pueden caer del otro lado con sólo un pequeño embate provocado por un desastre natural, los cambios en el clima económico o los cambios en las condiciones de salud de uno de los miembros de la familia. La experiencia internacional muestra que a estas familias les toma mucho tiempo recuperarse de una crisis, y que es mejor tratar de contar con estrategias de prevención que ayuden a mitigar los efectos de la crisis desde un primer momento.

El análisis de los diferentes resultados en pobreza en el Nororiente y Suroriente abordó el problema sólo de manera superficial, por lo que se requiere hacer más trabajo. Las importantes diferencias sugieren que si uno no puede explicar por qué hubo diferentes resultados siendo tan grandes las diferencias, cuando éstas no sean tan pronunciadas será mucho más difícil comprender qué es lo que genera resultados diferentes. El análisis preliminar sugiere que el aumento de la pobreza se debió, en parte, al aumento de la vulnerabilidad frente a las condiciones climáticas y la falta de una adecuada red de protección social. Las familias emplearon diversos mecanismos para superar las limitaciones y las remesas impidieron que los problemas se agravaran. Las mejoras de las condiciones de pobreza parecen haberse dado porque las familias pudieron aprovechar la infraestructura económica y la diversificación de la producción agrícola y no agrícola. Allí donde la pobreza disminuyó, las familias pudieron conectarse más con los mercados, mientras que allí donde la pobreza aumentó, las familias se desconectaron más. Esto no es prueba de que se trató de un factor decisivo, pero sí es sugestivo. Además, sorprende el hecho de que el mapa espacial del potencial económico, desarrollado al comienzo del período de comparación, brindara un panorama bastante ajustado de lo que sucedió a lo largo del período de seis años.

Todas las inversiones sugeridas – ya sea para continuar la mejora de los indicadores sociales, invertir más esfuerzos contra la desnutrición, combatir la pobreza extrema con una estrategia de TMC, llenar los vacíos de la red de protección social o ampliar la infraestructura económica en las áreas que tienen un alto potencial económico- requerirán mayores recursos. Guatemala sale mal parada cuando se comparan sus ingresos fiscales y su gasto gubernamental como porcentaje del PIB con los de otros países. Parece de suma urgencia la necesidad de realizar una reforma fiscal. En el pasado, los intentos que se hicieron para implementar una reforma fiscal tuvieron escaso éxito. Uno de los argumentos que se esgrimen en contra de dicha reforma es que el Gobierno es tan ineficiente que proveerle más dinero sólo redundaría en más pérdidas. La evidencia que se recoge de las pruebas comparativas en el ámbito internacional y los análisis anteriores de la Revisión del Gasto Público realizados por el Banco Mundial desacredita este argumento. Cuando el Gobierno recibió recursos adicionales (como sucedió después de las reasignaciones y los modestos aumentos como parte de los Acuerdos de Paz), fue capaz de realizar cambios en los indicadores sociales que rivalizan con las más notorias mejoras que se

han podido observar en cualquier país en los últimos 25 años. Si bien es deseable y posible lograr una mayor eficiencia, la comparación con otros países brinda evidencia favorable.

Posiblemente haya beneficios adicionales si se mejoran los sistemas de información. La posibilidad de disponer de datos directamente comparables de dos encuestas de hogares fue fundamental para poder determinar en qué situación se encuentra hoy Guatemala y dónde podría ser necesario llevar a cabo mejoras. En contraste, la falta de información actualizada sobre la situación de la desnutrición crónica fue una severa limitante a la hora de identificar dónde es necesario hacer mejoras.

En conclusión, durante el período 2000-2006 Guatemala tuvo un desempeño razonablemente bueno, dado el nivel de recursos disponibles y el esfuerzo realizado para implementar su estrategia de reducción de la pobreza. Pero la estrategia de reducción de la pobreza era bastante modesta. Para obtener mejores resultados, se requiere de un mayor esfuerzo, y así obtener retornos elevados por los recursos marginales que se invierten a través del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, mayor infraestructura económica en las áreas de alto potencial económico, apoyo constante a los programas educativos y de salud, los cuales parecen estar dando resultados muy apreciables en los indicadores sociales, y mayor atención en el combate del grave problema de la desnutrición crónica.