

# Guatemala

# Cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo

# Diagnóstico Sistemático de País



Susana M. Sanchez  
Kinnon Scott  
J. Humberto Lopez

Región de América Latina y el Caribe



# **Guatemala: Cerrando brechas para generar un crecimiento más inclusivo**

*Diagnóstico Sistemático de País*

Susana M. Sánchez, Kinnon Scott y J. Humberto López



**GRUPO BANCO MUNDIAL**

Departamento de Centroamérica  
Región de América Latina y el Caribe

© 2016 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
Reservados algunos derechos.

1 2 3 4 17 16 15 14

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente reflejan aquellas del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por éste. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos presentados en este informe. Las fronteras, colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

#### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluyendo para motivos comerciales, bajo las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente**— Sanchez, Susana M., Kinnon Scott, and J. Humberto Lopez. 2016. Guatemala: Closing Gaps to Generate More Inclusive Growth. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Traducciones**—En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial, y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

**Adaptaciones**—En caso de adaptarse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Este documento es una adaptación de un documento original producido por el Banco Mundial. Las opiniones y posturas expuestas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no tienen la aprobación del Banco Mundial.*

**Contenido de propiedad de terceras personas**—El Banco Mundial no es necesariamente propietario de los derechos de todas las partes del contenido de esta obra. Es así que el Banco Mundial no garantiza que el uso de partes de este documento no viola los derechos de autor de terceras personas. Los riesgos asociados a violaciones de los derechos de autor de terceras personas provenientes del uso de este documento recaen en su totalidad en el usuario. En caso de querer reutilizar partes de este documento es responsabilidad del usuario el verificar si dichas partes requieren permisos de los propietarios de los derechos de esas partes, y en caso de así serlo, es su responsabilidad pedir autorización al propietario de los derechos para el uso de dichas partes. Esto incluye, pero no se limitan a tablas, figuras, o imágenes presentadas en este documento.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberán ser dirigidas a la siguiente dirección: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Imagen de la cubierta: Kobby Dagan / Shutterstock.com

Diseño de la cubierta: Florencia Micheltorena

La traducción al castellano del informe fue realizada por Melanie Gallagher de Servidioma.

# Contenido

<i>Abreviaciones y Acrónimos</i> .....	<i>xi</i>
<i>Agradecimientos</i> .....	<i>xiv</i>
<i>Acerca de los Autores</i> .....	<i>xv</i>
<b>1. Comprendiendo los Retos de Desarrollo de Guatemala</b> .....	<b>1</b>
a. Resumen .....	1
b. ¿Por qué la pobreza es tan alta y persistente? .....	3
Baja inclusión .....	3
Crecimiento lento .....	4
Sostenibilidad social, fiscal y ambiental .....	5
c. El legado del pasado: un contrato social fragmentado e instituciones débiles .....	6
d. Nuevas presiones sobre Guatemala .....	10
e. Prioridades .....	12
Retos para la inclusión - hacia un contrato social más inclusivo .....	13
Retos y oportunidades para el crecimiento .....	15
Retos para la sostenibilidad fiscal, social y ambiental .....	15
f. Brechas de conocimiento y datos .....	17
g. Estructura del DSP .....	18
Referencias .....	19
<b>2. Pobreza y Prosperidad Compartida 2000-2014</b> .....	<b>21</b>
a. ¿Cómo se compara Guatemala en relación con sus pares? .....	21
Niveles y tendencias en la pobreza por ingresos .....	21
Prosperidad compartida: crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre .....	25
Desigualdad .....	25
Movilidad económica .....	27
b. La brecha entre los pobres y los no pobres en Guatemala .....	29
Niveles y tendencias oficiales de pobreza por consumo .....	29
Brechas geográficas .....	29
Brechas étnica .....	32
Brechas de capital humano .....	34
Otras características demográficas .....	36
c. Impulsores de cambios en la pobreza y prosperidad compartida .....	36
Consumo: crecimiento, distribución y precios .....	36
Impulsores de los cambios observados en la pobreza por ingresos .....	37
Fuentes de ingreso .....	38
d. Conclusión .....	40
Referencias .....	40

<b>3. Inclusión y Exclusión .....</b>	<b>43</b>
a. Oportunidades limitadas en el mercado laboral .....	43
b. El déficit de capital humano .....	46
Desnutrición .....	47
Salud .....	50
Educación .....	52
c. Oportunidades limitadas: infraestructura y servicios.....	56
d. El papel del gasto e instituciones públicas en limitar las oportunidades .....	63
Ineficiencia en el gasto público .....	63
Nivel bajo del gasto público.....	66
Instituciones inadecuadas .....	68
e. La relación entre oportunidades limitadas y bajos resultados en términos de capital humano .....	70
f. Vulnerabilidad.....	76
g. Convergencia y divergencia .....	83
Referencias.....	83
<b>4. Tendencias e Impulsores del Crecimiento en Guatemala.....</b>	<b>89</b>
a. Tendencias de Crecimiento Económico .....	89
b. Desigualdades regionales.....	91
c. Descomposición del crecimiento .....	92
d. Una perspectiva del sector sobre la actividad económica, generación de empleos e informalidad .	96
Generación de empleos e informalidad.....	96
Sector financiero.....	100
Tecnologías de la información y servicios asociados.....	102
Sector energía .....	103
Sector agrícola.....	104
Sector manufactura y construcción.....	109
Turismo .....	109
e. Inversión Extranjera Directa (IED) .....	110
f. Exportaciones .....	111
g. Obstáculos para el crecimiento inclusivo .....	114
Un gran déficit educativo.....	115
Brecha de infraestructura .....	116
Crimen y violencia .....	120
Regulación empresarial y competencia.....	121
Remesas y apreciación del tipo de cambio .....	123
Inclusión financiera .....	126
Referencia.....	131

<b>5. Sostenibilidad del patrón de crecimiento, distribución y reducción de la pobreza .....</b>	<b>131</b>
a. Sostenibilidad fiscal .....	131
b. Sostenibilidad social.....	136
Seguridad en la tenencia de tierras.....	137
Establecer derechos para los pueblos indígenas.....	138
¿Cómo perciben los guatemaltecos a su país? .....	141
c. Sostenibilidad ambiental .....	143
Vulnerabilidad ante peligros naturales .....	143
Deforestación .....	144
Contaminación del agua .....	145
Urbanización.....	146
d. Retos institucionales.....	146
e. Nuevas prioridades.....	148
Referencias.....	150
<b>6. Cerrando Brechas en Guatemala: Una Agenda de Prioridades.....</b>	<b>153</b>
a. ¿Qué efectos tendrá la acción y cuáles serían los costos de la inacción?.....	156
b. Áreas de políticas .....	158
Abordando la desnutrición .....	159
Ofreciendo educación de calidad para todos .....	160
Promoviendo la productividad agrícola .....	161
Reformando la política fiscal.....	161
Promoviendo el ordenamiento territorial.....	162
Abordando los desastres naturales y el medio ambiente.....	162
Generando responsabilidad social y forjando un nuevo contrato social .....	163
c. Cambios e historia reciente.....	163
d. Brechas de conocimiento y datos .....	165
Referencias.....	166
<b>Anexos</b>	
Anexo 1.1 Países utilizados como pares estructurales y aspiracionales .....	169
Anexo 2.1 Movilidad económica en Guatemala, Centroamérica, y ALC.....	171
Anexo 2.2 Pobreza por consumo por región .....	172
Anexo 2.3 Pirámide poblacional por grupo étnico .....	173
Anexo 2.4 Factores que influyen en la probabilidad de ser pobre.....	175
Anexo 2.5 Curva de incidencia del crecimiento del consumo .....	177
Anexo 3.1 Cambios en la probabilidad de la matrícula primaria .....	178
Anexo 3.2 Sectores económicos y la movilidad intra-generacional .....	180
Anexo 3.3 Ecuación minceriana de ingresos y la descomposición Oaxaca-Blinder.....	181
Anexo 5.1 Percepciones de la población según el Latino barómetro .....	184
Anexo 5.2 Legislación que apoya los derechos de los pueblos Indígenas.....	185

## **Figuras**

1.1 Niveles bajos y volátiles de mecanismos de control al poder ejecutivo, 1839-2014 .....	8
1.2 El contrato social fragmentado de Guatemala y la interacción entre instituciones y resultados.....	9
2.1 Guatemala sigue siendo uno de los países más pobres de la región .....	21
2.2 Guatemala ha avanzado poco en términos de la reducción de pobreza en las décadas recientes..	22
2.3 El aumento de la pobreza ha colocado a Guatemala en una senda opuesta a la de sus pares .....	22
2.4 El crecimiento del ingreso en Guatemala fue negativo mientras que en otros países de ALC aumentó.....	25
2.5 El ingreso de los pobres cayó mucho menos que los ingresos totales.....	25
2.6 La tasa de descenso en la desigualdad de ingreso fue más alta en Guatemala que en Centroamérica, pero más baja que en ALC .....	26
2.7 Y la desigualdad continúa siendo más alta en Guatemala que en sus países pares .....	26
2.8 El ingreso total está altamente concentrado en Guatemala .....	27
2.9 En Guatemala, el porcentaje de clase media ha descendido, a diferencia del resto de la región....	27
2.10 En Guatemala más personas entraron a la pobreza que las que salieron .....	28
2.11 Las municipalidades más pobres obtuvieron mejores logros en la reducción de la pobreza que aquellas con menor tasa de pobreza .....	28
2.12 El descenso de la tasa general de pobreza se interrumpió por la crisis financiera global.....	29
2.13 Los niveles de pobreza varían drásticamente según el departamento. Sin embargo, la pobreza ha aumentado en la mayoría de los departamentos desde el 2006 .....	30
2.14 Las tasas de pobreza y pobreza extrema son sustancialmente más altas en áreas rurales .....	31
2.15 Pero más de la mitad de toda la gente pobre vive ahora en áreas urbanas.....	31
2.16 Casi la mitad de las personas pobres vivía en la región noroccidental y suroccidental en el 2000, pero ahora más de un cuarto vive en el área Metropolitana.....	32
2.17 Dos tercios de los pobres extremos en Guatemala son indígenas, a pesar de que los pueblos indígenas conforman solo el 42 por ciento de la población.....	33
2.18 La dispersión étnica y la pobreza están relacionadas.....	33
2.19 Los indígenas tienen mucho más probabilidades de ser pobres que los no indígenas .....	33
2.20 El incremento de los precios de los alimentos afectó la pobreza .....	37
2.21 La desigualdad de ingresos desciende debido sobre todo a la reducción de los ingresos en la parte más alta de la distribución de ingresos .....	38
2.22 Más puestos de trabajo y una mayor cantidad de transferencias mitigaron el efecto negativo de los ingresos en la pobreza.....	39
2.23 La migración guatemalteca ha aumentado rápidamente en los últimos 35 años .....	39
2.24 El flujo de remesas también ha aumentado.....	39
3.1 Los niveles ascendentes de desempleo entre mujeres y en áreas rurales podrían ser causa de preocupación .....	44
3.2 Se ha observado un sorprendente incremento del empleo asalariado en años recientes.....	44
3.3 Los pobres se concentran en el sector agrícola.....	46
3.4 Los sectores donde se concentran los pobres han registrado recientes descensos en los ingresos ..	46

3.5	El empleo varía según el origen étnico, mostrando una significativa diversificación entre los Kaqchikel y concentración entre los Q'eqchi .....	47
3.6	Las tasas de desnutrición siguen siendo muy elevadas .....	49
3.7	Los cambios en desnutrición varían, y se han observado tasas crecientes en tres departamentos ..	49
3.8	Las brechas en la atención materno-infantil entre quintiles son grandes y no todos los cambios han sido positivos .....	51
3.9	Guatemala no está en camino de lograr el ODM en términos de mortalidad materna .....	52
3.10	Los cambios en términos de mortalidad infantil han sido desiguales entre las regiones.....	52
3.11	El nivel de educación de Guatemala está muy por debajo del de sus pares, pero está mejorando rápidamente.....	53
3.12	Se ha logrado cierto progreso en el cierre de las grandes brechas en materia de escolaridad .....	53
3.13	Los niveles educativos en Guatemala siguen siendo bajos y desiguales .....	53
3.14	La matrícula en educación primaria fue casi universal pero hay señales de retroceso.....	55
3.15	Las tasas de alfabetización en la lengua española y maya varía entre los grupos .....	55
3.16	Guatemala tiene bajos niveles de rendimiento escolar en comparación con el resto de Centroamérica .....	56
3.17	Los niveles de finalización son mucho más bajos en áreas rurales, sobre todo entre las niñas.....	56
3.18	El acceso a los servicios básicos refleja generalmente el bienestar económico .....	57
3.19	El acceso a los servicios básicos ha mejorado en años recientes, pero esto no ha generado convergencia .....	57
3.20	Circunstancias que afectan el acceso de los niños a los servicios básicos .....	58
3.21	La cobertura y el IOH para saneamiento son particularmente bajos en Guatemala .....	58
3.22	Mientras que la ubicación está teniendo una menor importancia a la hora de explicar el acceso a los servicios, el origen étnico continúa siendo un factor explicativo clave.....	59
3.23	La distribución de establecimientos de salud perpetúa las desigualdades en este campo .....	60
3.24	La distribución de escuelas de secundaria está desatendida en áreas pobres.....	61
3.25	La distribución de escuelas de primaria favorece a los pobres.....	61
3.26	La educación privada predomina en los niveles educativos más altos .....	62
3.27	Los costos constituyen una barrera para la escolaridad .....	62
3.28	La educación de los padres es más importante que el ingreso familiar o la ubicación del hogar para explicar la educación de los niños .....	62
3.29	El papel de la educación de los padres en la matrícula escolar se ha elevado, mientras que otros factores han caído .....	62
3.30	No todo el gasto público es progresivo .....	64
3.31	A pesar de los avances, los resultados de aprendizaje están por debajo del promedio de ALC.....	65
3.32	Incluso las personas muy pobres recurren a los servicios privados de salud.....	65
3.33	Ineficiencia: resultados y gastos de salud .....	66
3.34	El gasto de salud tiene poco impacto en las tasas de desnutrición .....	66
3.35	El gasto en educación es bajo en Guatemala.....	67
3.36	El gasto en educación ha sido efectivo.....	67

3.37 El gasto en salud es bajo y no ha cambiado en términos per cápita .....	68
3.38 El gasto privado en atención médica es alto .....	68
3.39 La falta de acceso a los servicios de saneamiento tiene una alta correlación con las tasas de desnutrición .....	70
3.40 La seguridad alimentaria afecta a muchos hogares .....	73
3.41 Mayor acceso vial a mercados, oportunidades económicas y servicios ha ayudado a reducir la pobreza .....	76
3.42 La pobreza en los municipios indígenas se ha reducido en menor medida que en los municipios no indígenas .....	76
3.43 Los retornos a la educación varían por grupo étnico y género .....	77
3.44 El gasto en protección social es bajo y no ha cambiado desde el 2011 .....	78
3.45 El grueso del gasto en protección social se va al quintil superior, 2015 .....	78
3.46 El gasto social ha bajado desde su pico en el 2010 .....	78
3.47 Los niveles del gasto destinado a la protección social en Guatemala están muy por debajo de los de sus vecinos .....	78
3.48 Las remesas cambian de manera estacional y con los ciclos económicos .....	79
3.49 Se ha observado una brusca caída en el porcentaje de hogares que reciben remesas .....	80
3.50 La importancia de las remesas como porcentaje del consumo de los hogares se ha estado reduciendo .....	80
<b>4.1 Guatemala muestra una disminución en el crecimiento del PIB en contraste con ALC .....</b>	<b>90</b>
4.2 Poco progreso en la convergencia con EE.UU. en contraste con ALC, Costa Rica y Panamá .....	90
4.3 El departamento de Guatemala, el más rico, se encuentra rezagado en relación a la región ALC ..	92
4.4 El trabajo es el principal factor contribuyente del crecimiento al PIB .....	93
4.5 La formación bruta de capital es baja y está cayendo .....	93
4.6 El consumo privado es el principal contribuyente del crecimiento .....	94
4.7 El sector servicios es el principal impulsor del crecimiento del PIB .....	95
4.8 El porcentaje de manufactura está reduciéndose .....	95
4.9 La agricultura genera la mayoría de empleos en Guatemala .....	95
4.10 La mayoría de empleos han sido generados en los sectores agricultura y servicios desde el 2006 .....	97
4.11 Guatemala tiene el mayor porcentaje de trabajadores informales en ALC .....	97
4.12 La mayoría de empleos generados entre 2000 y 2014 carecen de seguridad social .....	97
4.13 La mayoría de empleos en el sector privado son en microempresas .....	98
4.14 La informalidad se asocia con el tamaño y ubicación de la empresa .....	98
4.15 Guatemala está rezagado en términos de profundidad financiera .....	101
4.16 El porcentaje del crédito de consumo ha crecido .....	101
4.17 El crédito a PYMES crece más lento que el crédito a grandes empresas .....	102
4.18 Mientras que el crédito en moneda extranjera crece más rápidamente .....	102
4.19 Cuatro productos representan la mayoría de las exportaciones agrícolas .....	104
4.20 El valor agregado agrícola por trabajador está estancado en Guatemala .....	104

4.21 La prima salarial de trabajar fuera de la agricultura están aumentando.....	105
4.22 Guatemala se encuentra rezagado en términos de atracción de IED .....	110
4.23 La inversión extrajera directa ha venido creciendo desde el 2009.....	111
4.24 Electricidad y manufactura explican el grueso de los flujos de IED .....	111
4.25 La apertura comercial se redujo en Guatemala mientras que mejoró en la mayoría de países centroamericanos.....	112
4.26 Las exportaciones de bienes per cápita son bajas.....	112
4.27 La diversificación de las exportaciones se refleja en el gran número de productos .....	113
4.28 Las exportaciones carecen de sofisticación.....	113
4.29 El crimen y los robos continúan afectando de manera negativa a la empresa privada.....	114
4.30 Los logros educativos en cuanto a la finalización de la primaria se aceleraron en los últimos 14 años .....	115
4.31: El retorno a la educación es alto pero está disminuyendo .....	115
4.32 Muy pocos guatemaltecos terminan la secundaria .....	116
4.33 Cobertura modesta de carreteras y electricidad.....	117
4.34 La calidad de la infraestructura se ha deteriorado.....	117
4.35 La inversión de Guatemala en infraestructura es una de las más bajas de la región.....	118
4.36 Los gastos de capital por el gobierno central se han reducido .....	119
4.37 La tasa de homicidios en Guatemala ha venido cayendo .....	120
4.38 Procedimientos engorrosos para hacer negocios en Guatemala .....	122
4.39 La propiedad de cuentas se incrementó entre el 2011 y el 2014, pero los préstamos son limitados.....	124
4.40 Pocas PYMES guatemaltecas recurren a los bancos para financiar inversiones .....	124
5.1 La carga impositiva de Guatemala fue la más baja de América Latina en el 2013 .....	132
5.2 El gasto del sector público es bajo y está disminuyendo .....	132
5.3 Balance fiscal del gobierno central, 2000-2016.....	133
5.4 La deuda pública es baja en Guatemala.....	133
5.5 Ingresos fiscales del gobierno central por tipo de impuesto, 1995-2014 .....	133
5.6 La SAT recaudó solo 58 por ciento del potencial del ingreso del IVA en el 2014 .....	135
5.7 Los gastos fiscales se redujeron luego de la reforma fiscal del 2012 .....	135
5.8 Los altos índices de aprobación del gobierno luego de los Acuerdos de Paz se han disipado .....	142
5.9 Tres cuartos de los guatemaltecos piensan que su país está estancado o retrocediendo.....	142
5.10 Los guatemaltecos están preocupados por la equidad, el acceso a empleo, y el crimen y la violencia .....	142
5.11 El área forestal diminuye rápidamente en Guatemala.....	144
5.12 Las instituciones de Guatemala se encuentran rezagadas y no están mejorando .....	147
6.1 El Contrato social fragmentado de Guatemala y la interacción entre instituciones y resultados .....	156

## **Recuadros**

1.1	Retos para el desarrollo de Guatemala en 1951 .....	14
2.1	Temas de medición y disponibilidad datos en Guatemala .....	23
2.2	Los pueblos indígenas de Guatemala son un grupo heterogéneo .....	34
3.1	¿Esta la contaminación alimentaria? ¿Qué papel tienen las micotoxinas en la desnutrición en Guatemala?.....	71
3.2	El perfil cambiante de los migrantes guatemaltecos a los Estados Unidos y México .....	80
3.3	Las desventajas de la migración .....	82
4.1	Guate-Latinas: ¿cómo se han expandido las empresas guatemaltecas en la región América Latina? .....	99
4.2	El caso de Banrural, Guatemala .....	125
5.1	¿Qué reflexiones pueden hacerse a partir de las experiencias de Chiapas y Oaxaca?.....	140
5.2	La Comisión Internacional contra de la Impunidad y la rendición de cuentas.....	149

## **Tablas**

2.1	A pesar de un progreso notable, Guatemala sigue rezagado en relación a la región y a sus pares en términos de indicadores no monetarios .....	24
2.2	Existen marcadas diferencias entre las personas pobres y las que no lo son en términos de demografía, educación e informalidad en el empleo .....	35
3.1	Los ingresos han disminuido en los últimos 15 años .....	45
3.2	Correlación en desnutrición, 2008-09 .....	71
4.1	Principales productos exportados, 2005-2014 .....	113

# Abreviaciones y Acrónimos

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ACP	Aceite Crudo de Palma
ACS	Encuesta de la Comunidad Americana
ALC	América Latina y el Caribe
ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Asociaciones Público-Privadas
APS	Atención Primaria de la Salud
ARG	Argentina
ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BCG	Bacilo de Calmette–Guérin (vacuna contra la tuberculosis)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Barreras no arancelarias
CA	Centroamérica
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
CCCA	Mercado Común Centroamericano
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFI	Corporación Financiera Internacional
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COL	Colombia
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
DSP	Diagnóstico Sistemático de País
DTaP	Vacuna contra la Difteria, Tétanos y Pertussis
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
EXPY	Sofisticación de las Exportaciones
FEM	Foro Económico Mundial
FEWSNET	Red de Sistemas de Alerta Temprana de Hambruna
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio

GBM	Grupo del Banco Mundial
GFDRR	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación
GLP	Gas Licuado de Petróleo
IARC	Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer
IED	Inversión Extranjera Directa
IEP	Instituto para la Economía y la Paz
IOH	Índice de Oportunidades Humanas
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IHRIS	Sistema Integrado de Información de Recursos Humanos
ILO	Organización Internacional del Trabajo
IMF	Fondo Monetario Internacional
IMG	Indicadores Mundiales de Gobernabilidad
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
IOM	Organización Internacional para las Migraciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KNOMAD	Conocimientos sobre Migración y Desarrollo
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINEDUC	Ministerio de Educación
MP	Ministerio Público
MSME	Micro, pequeña y mediana empresa
MSPAS	Ministerio de Salud Pública de Guatemala
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PEC	Programa de Expansión de Cobertura
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PP	Puntos Porcentuales
PSA	Pagos por servicios ambientales
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RBB	Presupuesto Basado en Resultados
SSEIR	Revisión del Gasto del Sector Social e Institucional
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para ALC

SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SIGSA	Sistema de Información Gerencial de Salud.
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
IT-ITES	Tecnología de la Información y Servicios Asociados
BPO	Tercerización de procesos de negocios
UFCO	United Fruit Company
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Agradecimientos

**QUEREMOS AGRADECER** a los miembros del Equipo de País de Guatemala del Banco Mundial provenientes de todas las Prácticas Globales y de la Corporación Financiera Internacional (CFI), así como a todos los socios y contrapartes en Guatemala, que han contribuido con la preparación de este Diagnóstico Sistemático de País (DSP). Apreciamos sus aportes, conocimientos y recomendaciones. También queremos agradecer de manera especial, la generosa contribución del equipo de la Oficina de País del Banco Mundial en Guatemala.

El equipo fue liderado por Susana M. Sanchez (Economista Séniior) y Kinnon Scott (Economista Séniior), bajo la dirección de J. Humberto Lopez (Director de País). Las siguientes personas brindaron orientación general: Frank Sader (Director Principal de Estrategia, IFC), Fernando Paredes (Director de País Interino), Oscar Avalle (ex-Gerente de País), Pablo Saavedra (Gerente de Práctica), Óscar Calvo-González (Gerente de Práctica), Manuela Francisco (Líder del Programa), Christian A. Peter (Líder del Programa) y Maryanne Sharp (Asesora de Operaciones para Centroamérica).

El equipo que elaboró el presente informe estuvo conformado por Emma Monsalve (GPVDR), Ana María Oviedo (GPVDR), Elizaveta Perova (GPVDR), Liliana Sousa (GPVDR), Laura Moreno (GPVDR), Elisa Malerbi (LCC2C), Marco Antonio Hernández Ore (GMF04), Jasmin Chakeri (GMFDR), Sara Francesca Giannozzi, Pablo Acosta (GSPDR), Edmundo Murruagarra (GSPDR), Christine Lao Pena (GHNDR), Meera Shekar (GHNDR), Dianna Pizarro (GSURR), Angélica Núñez (GSURR), Daisy Magaly Lázaro Quesada (GSU04), Alberto Leyton (GGODR), Lisa Bhansali (GGODR), Samantha Abigail Fien-Helfman (LCROS), Luz Berania Diaz (GFADR), Svetlana Edmeades (GFADR), Lorena Rodríguez (CLAPA), Antonio Skarica (CBCCF, IFC), Guillermo Arenas (GTCDR), Lucía Jimena Villarán Elías (GTCDR), Martha Martínez Licetti (GTCDR), Juan Diego Alonso (GEDDR), Rita Almeida (GEDDR), Wendy Elizabeth De León Samayoa (LCCGT), Gabriel Esteban Barrientos (GEDDR), Lilian Pena (GWADR), Antonio Manuel Rodríguez Serrano (GWASL), Klas Sander (GENDR), Sarah Guel (GEN04), Caroline Cerutti (GFMDR), Mariano González (GEEDR), Javier Posas y Lorena Rodríguez (CLAPA).

El equipo agradece Luis-Felipe López Calva (GPVDR), David Rosenblatt (DECOS) y Oscar Avalle (SECPO) por su asesoramiento y comentarios a este documento. El equipo también agradece a Desiree Gonzalez y Giselle Velazquez por apoyar en la tarea y la finalización del informe.

# Acerca de los Autores

**SUSANA M. SANCHEZ** es economista senior de la Práctica Global de Macroeconomía y Gestión Fiscal del Banco Mundial, donde lleva a cabo análisis económicos sobre la región América Latina. También ha liderado trabajos técnicos y de asesoría sobre acceso a temas financieros en México, Brasil, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Turquía y Rumanía. Adicionalmente, ha trabajado evaluando las limitaciones e impactos del clima de inversión de los Tratados de Libre Comercio. Ha desarrollado investigaciones sobre determinantes de crecimiento, mercados financieros y pobreza, mercados laborales y desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Susana tiene un doctorado en economía por Ohio State University.

**KINNON SCOTT** es economista senior de la de la Practica Global de Pobreza e Inequidad del Banco Mundial, donde trabaja en Centroamérica y México en temas de reducción de la pobreza, migración, y crecimiento inclusivo. Anteriormente, ella trabajó en el Grupo de Investigación en el Departamento de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Sus temas de investigación son variados, incluyendo economía conductual (*behavioral economics*), temas metodológicos sobre la medición de la pobreza y la desigualdad. Su trabajo reciente se ha centrado en el desarrollo de los medios para medir la capacidad financiera de los países en vías de desarrollo, los vínculos entre la migración y los resultados laborales en México y aversión a la desigualdad entre la clase media en El Salvador y cómo esto podría afectar una reforma de subsidios. Ella tiene un doctorado de la Universidad de Pittsburgh.

**J. HUMBERTO LOPEZ** es director del Departamento de América Central de la región América Latina del Banco Mundial, con responsabilidades que abarcan desde la cartera del Banco, hasta préstamos, estrategia, y diálogo para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. A lo largo de los años que ha trabajado para el Banco Mundial, ha ocupado posiciones de alta responsabilidad, incluyendo director de políticas económicas y reducción de la pobreza para la región América Latina; subjefe de gabinete del Grupo Banco Mundial durante el primer año del presidente Jim Kim; y gerente de políticas económicas y reducción de la pobreza en África Oriental. Humberto tiene un gran número de publicaciones en su haber sobre distintos temas, tales como política fiscal, áreas monetarias óptimas y desajustes de los tipos reales de cambio, conflicto armado y desarrollo, y crecimiento a favor de los pobres. También ha editado tres libros acerca de tratados de libre comercio, remesas y desarrollo y clima de inversión en América Latina; asimismo, fue autor principal de la Línea Emblemática de América Latina sobre crecimiento y reducción de la pobreza en 2006 del Banco Mundial. Antes de entrar a trabajar de manera permanente en el Banco Mundial, Humberto fue profesor de economía en la Universidad de Salamanca (España) y profesor invitado en Louisiana State University, Baton Rouge (EEUU).



# 1. Comprendiendo los Retos de Desarrollo de Guatemala

## Resumen

**GUATEMALA TIENE UN GRAN POTENCIAL** para generar prosperidad para su población. El país tiene una ubicación estratégica, importantes recursos naturales y una población joven y multiétnica que podrían promover el crecimiento y la prosperidad compartida. Considerada como la “puerta” al mercado mesoamericano, Guatemala tiene puertos tanto en el Océano Atlántico como en el Pacífico (y un puerto seco propuesto con México) ofreciendo conectividad a los mercados externos, convirtiéndose así en un destino atractivo para la inversión extranjera directa. La compleja topografía del país, con llanuras costeras en el sudeste, una zona montañosa central y tierras bajas en el norte, ofrece una variedad de zonas climáticas que contienen una gran biodiversidad y un importante potencial económico para la agricultura, silvicultura y generación de energía hidroeléctrica. Guatemala se ha convertido en exportador líder de productos agrícolas, es el cuarto país exportador de azúcar más grande del mundo y el mayor exportador de cardamomo.<sup>1</sup> Importantes depósitos minerales de oro, níquel, plomo, zinc y hierro, entre otros, se suman a la riqueza de recursos naturales de Guatemala. Y con una población joven y en aumento, sobre todo entre la población indígena, Guatemala se encuentra en las etapas iniciales hacia una transición demográfica que tiene el potencial de generar un bono demográfico. El país tiene más de 15 millones de habitantes, de los cuales la mitad vive en áreas urbanas. La diversidad étnico-cultural caracteriza a Guatemala, dado que el 42 por ciento de la población pertenece a

algún grupo indígena, el porcentaje más alto en la región de América Latina. Al mismo tiempo, casi el 40 por ciento de la población tiene menos de 14 años y la edad promedio es de 21.2 años, la más baja en la región.<sup>2</sup>

De cierta manera, Guatemala ha logrado estar a la altura de su potencial. La aparición de compañías guatemaltecas cuyos ingresos, operaciones y recursos provienen del exterior (“Guate-Latinas”), es un ejemplo del dinámico proceso de globalización.<sup>3</sup> Los emprendedores guatemaltecos se han expandido a nivel internacional, en un esfuerzo por diversificar su exposición local. Gran parte de esta expansión ha sido para buscar nuevos mercados en los países vecinos (el sur de México, Honduras y El Salvador) más que para participar en cadenas de valor a nivel global.<sup>4</sup> Las empresas Guate-Latinas operan diversas industrias, tales como productoras regionales de alimentos, franquicias de comidas, promotoras inmobiliarias comerciales regionales, bancos regionales y productores integrados de azúcar y de etanol. Otro ejemplo de la dinámica economía guatemalteca es la aparición de empresas de tecnología de la información, tales como *call centers* y compañías especializadas en efectos especiales digitales para películas. Sin embargo, si bien algunas empresas grandes del sector privado podrían estar alcanzando su potencial, no puede decirse lo mismo del sector privado en su totalidad, ni de la gran cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas que constituyen este sector.

Guatemala tiene una de las tasas de pobreza más altas de América Latina. La tasa de pobreza (según una línea de pobreza equivalente a US\$4

diarios) se incrementó de 55 por ciento en el 2000 a 60 por ciento en el 2014. Esto implica que el número de guatemaltecos que viven por debajo de la línea de pobreza se incrementó de 6.8 millones a 9.6 millones de personas durante esos 15 años. Esta tendencia contrasta altamente con el descenso general de la pobreza, tanto en América Latina en su conjunto como en la mayor parte de Centroamérica. La falta del crecimiento del ingreso entre el 40 por ciento más pobre de la población en Guatemala entre el 2000 y el 2014 también se muestra en contraste directo con la mayoría de países latinoamericanos.<sup>5</sup> Indicadores de bienestar no monetarios también destacan hasta qué punto Guatemala es un caso aparte en la región. La desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) sigue estando en niveles que solo se observa en países cuyos niveles de ingresos son mucho más bajos. En el 2010, Guatemala ocupó en el puesto 106 de 110 países en términos de retraso en el crecimiento (desnutrición crónica), casi la misma clasificación que obtuvo en 1990.<sup>6</sup> El nivel educativo también es bajo cuando solo el 18 por ciento de las personas entre los 25 y 29 años ha terminado la secundaria, la mitad del promedio en Centroamérica y una cuarta parte del promedio de la OCDE.

En Guatemala existen enormes y persistentes desigualdades entre los diversos grupos étnicos, áreas geográficas y sectores económicos. El coeficiente Gini de ingresos, un indicador para medir el nivel de concentración del ingreso, fue de 0.49 en el 2014. Aunque este valor se encuentra por debajo de niveles anteriores, el mismo sigue clasificando en el extremo superior de la desigualdad a nivel mundial. La desigualdad no se limita al ingreso. La concentración de tierras en Guatemala figura entre las más altas de América Latina: el coeficiente Gini de la tierra en Guatemala es de 0.84. En el 2014, la riqueza acumulada de los millonarios guatemaltecos ascendía al 65 por ciento del PIB.

En cierto sentido, es necesario visualizar la existencia de *dos Guatemales* con grandes brechas en sus resultados para comprender los retos que afronta el país. Una Guatemala es rural y la otra urbana, una es indígena y la otra no, una es informal y la otra formal, una no tiene acceso a los servicios básicos mientras que la otra puede pagarlos cuando el estado no se los brinda. Las brechas entre las *dos Guatemales* son grandes. Los pueblos indígenas de Guatemala son 1.7 veces más propensos a ser pobres que el resto de la población; y a la vez, los pueblos indígenas guatemaltecos son más pobres que los pueblos indígenas de la mayoría de países de América Latina. La desnutrición crónica (retraso en el crecimiento), es alta en todo el país (afecta al 47 por ciento de los niños), pero la cifra es de 66 por ciento entre los niños en el quintil más pobre de bienestar y 61 por ciento entre los niños indígenas.<sup>7</sup> Estas cifras son mucho más altas que las tasas de desnutrición entre los niños indígenas de El Salvador (40 por ciento), Perú-Quechua (15.4 por ciento), India (25.3 por ciento) y Brasil (25.7 por ciento).<sup>8</sup> Las diferencias en las tasas de retraso del crecimiento entre los quintiles de riqueza son grandes, oscilando desde 17 por ciento en el quintil superior hasta 66 por ciento en el más bajo. En educación, las brechas también son grandes: los habitantes rurales tienen, en promedio, solo 3.7 años de escolaridad en comparación a los 6.2 años en áreas urbanas. En el 2006, la brecha en los resultados de las pruebas de lectura del sexto grado entre los pobres y la clase media fue la más alta en la región de América Latina.

Las brechas entre las *dos Guatemales* también son claras en términos económicos. A nivel nacional, las actividades económicas están a cargo de un sector formal pequeño que goza de protección social, por un lado (18 por ciento de los trabajadores) y, por el otro, por un gran sector informal (82 por ciento de los trabajadores). La

proporción de trabajadores que no goza de seguridad social en Guatemala figura entre las más altas de América Latina y el Caribe. En dos de los sectores más grandes, agricultura y comercio, el 94 por ciento y el 86 por ciento del empleo es informal, respectivamente.

Controlando por las dotaciones de los trabajadores, los ingresos en el sector informal son casi 60 por ciento más bajos que las del sector formal. El gran tamaño del sector informal es un síntoma de la falta de oportunidades y contribuye a la baja productividad de la economía en su conjunto. La agricultura, un sector de particular importancia para la economía, tiene una estructura dual con grandes plantaciones orientadas a las exportaciones por un lado, y pequeñas fincas orientadas a los cultivos de subsistencia (minifundistas) por el otro. En un extremo, Guatemala se ha convertido en un exportador líder de productos agrícolas como el azúcar y el cardamomo y tiene la terminal de embarque de azúcar más eficiente del mundo<sup>9</sup>. En el otro extremo figuran los pequeños agricultores que producen para el mercado interno y para consumo propio, y su productividad está en descenso o se ha estancado.

Este Diagnóstico Sistemático de País (DSP) investiga por qué un país con un potencial tan grande no ha logrado materializarlo. El DSP analiza cuatro aspectos fundamentales para entender primero los factores detrás de los pobres resultados de desarrollo de Guatemala; para luego hacer una reflexión en torno a las causas que han llevado a la situación actual; y finalmente para proponer opciones pragmáticas para llevar a Guatemala a una etapa de desarrollo más elevada.

- ¿Hasta qué punto ha sido *inclusivo* el modelo de desarrollo de Guatemala y cuáles son los factores que le impiden ser un país más inclusivo?
- ¿Cómo es el *crecimiento*, qué lo ha impulsado y cuáles son los cuellos de botella que necesitan abordarse?

- ¿Qué tan *sostenible* es el modelo de desarrollo de Guatemala en términos económicos, sociales y ambientales?

- ¿Existen *factores adicionales* que subyacen bajo la actual economía guatemalteca y qué cambios tendrían el mayor potencial para reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida?

## ¿Por qué la pobreza es tan alta y persistente?

Los **ALTOS NIVELES DE POBREZA** en Guatemala son una función de la exclusión social, el lento crecimiento y los retos para la sostenibilidad del crecimiento.

### Baja inclusión

Los mercados laborales han tenido únicamente un papel limitado en mejorar el bienestar de los hogares en Guatemala. El número de puestos de trabajo se incrementó al mismo ritmo que el PIB, lo que ha ayudado a reducir la pobreza, pero la calidad de los empleos no ha mejorado. Los ingresos laborales se han estancado, sobre todo en los sectores que emplean la mayor proporción de pobres. Los pobres tienden a carecer de capital humano como resultado de su acceso limitado a los servicios básicos, como educación y salud, lo que afecta de manera negativa su habilidad para encontrar el tipo de empleo que los ayudaría a salir de la pobreza. La cobertura de los servicios básicos y otros está lejos de ser universal en Guatemala y los hogares pobres y las minorías étnicas continúan padeciendo los peores efectos de la desigualdad de oportunidades. Los bajos niveles de ingresos recaudados por el gobierno limita su posibilidad de proveer servicios básicos. Al mismo tiempo, la política fiscal existente

(impuestos directos e indirectos y transferencias) trae como consecuencia directa, en realidad, el incremento de la pobreza y no hace nada para reducir la desigualdad.

En Guatemala existe muy poca movilidad económica ascendente. La movilidad intrageneracional es baja: el porcentaje de los hogares que empezaron pobres y siguieron siendo pobres entre el 2000 y el 2014 fue de 37 por ciento, que es una cifra alrededor del 50 por ciento más alta que el promedio para América Latina. En términos netos, cerca de uno de cada diez hogares salió de la pobreza durante ese periodo, pero fueron más los que cayeron en la pobreza. La desigualdad de oportunidades a servicios básicos y de educación para niños y la desigualdad en los retornos a la educación en el mercado laboral contribuyen a que los niños no puedan salir de la pobreza en la edad adulta. Por ejemplo, los retornos a la educación de los grupos indígenas tienden a ser más bajos que para los demás grupos. Esto exacerba las desventajas asociadas con tener oportunidades limitadas para la acumulación de capital humano. En pocas palabras, las personas quedan excluidas de los beneficios del crecimiento económico, tanto por la falta de dotaciones de capital humano como por las diferencias en el retorno de dichas dotaciones. La clase media es pequeña (constituye menos del 10 por ciento de la población en Guatemala), lo que refleja las considerables barreras que afrontan la población para salir de la pobreza.

## Crecimiento lento

Guatemala no muestra signos de convergencia hacia los niveles de ingresos per cápita con los Estados Unidos. El ingreso per cápita de Guatemala es actualmente 6.7 por ciento del ingreso per cápita de los Estados Unidos, mientras que la cifra equivalente en 1960 era 8.4 por ciento. Durante el mismo periodo, otros

países de América Latina y el Caribe lograron aumentar sus ingresos en relación con los Estados Unidos de 12.2 por ciento a 18.1 por ciento en promedio. En Centroamérica, el desempeño de Guatemala en términos de converger con el ingreso per cápita de los Estados Unidos ha sido parecido al de Honduras, El Salvador y Nicaragua, países vecinos que comparten retos de desarrollo similares a Guatemala. En cambio, Panamá y Costa Rica, al igual que la mayoría de países de América Latina, han avanzado hacia la convergencia con los Estados Unidos. Hoy en día, Guatemala es la quinta economía más pobre en términos de ingresos per cápita en la región de América Latina, un descenso de cinco posiciones de su ubicación en 1960.

La habilidad de Guatemala de mantener políticas macroeconómicas prudentes, que es uno de sus logros más reconocidos, no se ha traducido en un alto crecimiento o en una reducción de la pobreza. El Banco Central ha logrado que la tasa de inflación se mantenga baja y estable. Más aún, un déficit fiscal manejable (alrededor de 2.1 por ciento desde el 2000) ha mantenido la deuda pública de Guatemala por debajo del 25 por ciento del PIB. Se ha logrado la disciplina fiscal a pesar de que Guatemala es uno de los países con una de las cargas tributarias más bajas del mundo (alrededor del 10.8 por ciento del PIB en el 2014). En el frente externo, el balance de la cuenta corriente descendió durante la década pasada, alcanzando el 2.3 por ciento del PIB en el 2014, una cifra mucho más baja que el nivel alcanzado a comienzos de la década del 2000 (5.6 por ciento). Desde mediados de la década de 1990, las políticas comerciales del gobierno han llevado a un régimen de inversión extranjera más abierto, acuerdos más flexibles en materia de divisas y la desregulación y liberalización del sector financiero, energético y de telecomunicaciones. Aun así, el crecimiento económico ha sido más bien

modesto, promediando solo 3.4 por ciento entre el 2000 y el 2015, y el crecimiento per cápita ha sido bajo. Los mercados laborales tampoco han logrado generar suficientes puestos de trabajo de calidad. A pesar de los focos de dinamismo creados por el sector privado, el ingreso laboral ha jugado un papel limitado en la reducción de la pobreza, lo que sugiere que la capacidad del sector privado es limitada para generar empleos de calidad para una fuerza laboral que, en su mayoría, carece de formación educativa. A diferencia de los segmentos de la economía que son competitivos a nivel internacional, casi dos terceras partes de los trabajadores operan en el sector informal de la economía y 84 por ciento no contribuye a la seguridad social.

## Sostenibilidad social, fiscal y ambiental

Diversos factores amenazan la sostenibilidad de los esfuerzos para reducir la pobreza y aumentar el crecimiento en Guatemala. Guatemala se encuentran entre los diez países del mundo más afectados por los fenómenos extremos climáticos y no está libre de amenazas geofísicas. Su ubicación geográfica lo hace propenso a crisis geológicas y relacionadas con el clima, frecuentes y de alta intensidad, tales como tormentas, sequías, terremotos y erupciones volcánicas. Más aún, el cambio climático ya está afectando los ciclos de crecimiento de sus cultivos de subsistencia más importantes, como el frijol y el maíz, y los efectos negativos del cambio climático recaen desproporcionadamente en los hogares más pobres. Los altos niveles de criminalidad y violencia en Guatemala también afectan negativamente a los hogares y los negocios, incrementando el costo de hacer negocios.

Considerando los frecuentes desastres naturales en Guatemala y sus altos niveles de criminalidad y violencia, la ausencia de una sólida red de

seguridad social exacerbaba la vulnerabilidad de los hogares. La baja recaudación de ingresos tributarios del gobierno limitan sus posibilidades de mitigar los efectos negativos de choques exógenos y crear una senda de desarrollo sostenible para el país. Guatemala tienen una recaudación tributaria en relación al tamaño de la economía muy bajo y un alto porcentaje de impuestos indirectos. Ya en 1950, Guatemala tenía los ingresos tributarios más bajos de Centroamérica en términos del porcentaje del PIB (6.67 por ciento), una clasificación que continúa actualmente.<sup>10</sup> El gasto social en Guatemala, a pesar de los incrementos recientes, se encuentra muy por debajo del promedio centroamericano. El hecho de que 2.8 millones de personas adicionales cayeran en la pobreza entre el 2000 y el 2014 (y más de la mitad de ellas en pobreza extrema) sugiere que el gobierno no puede proveer una red de seguridad social adecuada a la población.

El desafío final para la prosperidad y crecimiento futuro de Guatemala es que, al ser una democracia relativamente joven, aún está construyendo los pilares fundamentales de un gobierno democrático, como la representación política, la justicia y la equidad. De todos los países de América Latina, los guatemaltecos son los que menos confianza tienen en la democracia (33 por ciento), según el *Latinobarómetro*.<sup>11</sup> Asimismo, la participación de los votantes en las elecciones de Guatemala es la más baja de América Latina, 56.3 por ciento en el 2015, a pesar de haber aumentado desde 36.9 por ciento en 1995.<sup>12</sup> El panorama político, con sus partidos fragmentados y de corta vida, no propicia la aprobación e implementación de reformas estructurales necesarias para reducir la pobreza y promover el crecimiento inclusivo. Será necesario crear consenso entre todos los grupos en Guatemala para asegurar que el cambio se perciba como factible.

# El legado del pasado: un contrato social fragmentado e instituciones débiles

LA PERSISTENCIA DEL BAJO CRECIMIENTO y los altos niveles de pobreza sugiere que Guatemala se encuentra atrapada en un equilibrio de bajo desarrollo. El desarrollo de Guatemala se ha visto obstaculizado por dos aspectos fundamentales que se entrelazan entre sí: (i) un contrato social fragmentado, el cual se entiende como el acuerdo implícito entre el estado y sus ciudadanos en relación a sus respectivos roles y responsabilidades; e (ii) la baja calidad de las instituciones. La dinámica económica y social de la época colonial y el desarrollo de una economía basada en grandes plantaciones de café dieron lugar a un contrato social fragmentado y a que las poblaciones de ambas *Guatemalas* prefieran un sector público pequeño. Esto, a su vez, dio origen a instituciones públicas débiles que no han podido asegurar los niveles y la calidad de los servicios públicos necesarios, generándose así una desigualdad de oportunidades para las personas y las empresas. El cambio ha sido mínimo dada la escasa rendición de cuentas que existe al interior del gobierno y al hecho de que existen grandes sectores de la población con escasa voz en relación a los asuntos públicos. El resultado ha sido estas *dos Guatemalas* que hoy en día resultan evidentes.

Los altos niveles de desigualdad y pobreza actuales tienen su origen en el pasado, con una historia que ha resultado en un contrato social fragmentado y que configuró el desarrollo de las instituciones de Guatemala<sup>13</sup>. El comienzo del boom del café, a fines del siglo XIX, desencadenó en la promulgación de leyes discriminatorias en materia de derechos de propiedad y en una

masiva expropiación de tierras a los pueblos indígenas, junto con la privatización de sus tierras comunales. Los empresarios privados establecieron grandes plantaciones de café, creando desigualdades en la distribución de tierras, sesgada contra los pueblos indígenas. Para asegurarse el suministro de mano de obra para el café, un cultivo que requería mucho trabajo, el gobierno legalizó la represión laboral extrema de los grupos indígenas a través de la introducción de un sistema de trabajo forzado (*mandamiento*) en 1877, trabajo forzado para la construcción de carreteras (1873) y servidumbre por deudas.<sup>14</sup> Estas leyes sobre trabajo forzado siguieron vigentes hasta mediados del siglo XX. La Ley de Vagancia de 1934, que obligaba a los campesinos sin tierra a trabajar al menos 150 días al año en las plantaciones, solo se rescindió en 1947, con la promulgación del primer Código de Trabajo. Sin embargo, la práctica de los propietarios de las plantaciones de ofrecer a los trabajadores sin tierra parcelas para la agricultura de subsistencia en vez de salarios a cambio de su trabajo durante la temporada de cosecha continúa vigente hasta hoy. En general, el modelo económico de las plantaciones agrícolas generó crecimiento durante los primeros años del estado, pero a largo plazo, tanto este modelo como la legislación laboral que se derivó a partir de ahí crearon un contrato social débil que ha obstaculizado la desarrollo de instituciones públicas eficaces.

La habilidad de los guatemaltecos para cambiar el sistema desde adentro ha sido limitada debido a las restricciones del derecho al voto. La Constitución de 1879 otorgaba el derecho de voto a un segmento muy pequeño de la población: varones alfabetizados con un cierto nivel de riqueza y de tierras. Siendo el analfabetismo muy alto entre las poblaciones indígenas y estando la riqueza concentrada en pocas manos, la Constitución reforzó la naturaleza dual del

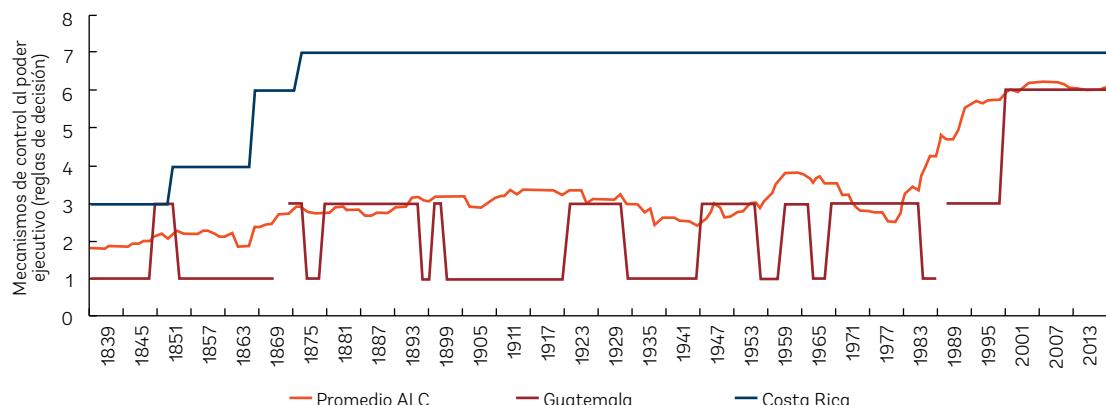
sistema económico y social. Medio siglo después, el sufragio se extendió para las mujeres, pero la alfabetización siguió siendo requisito. No fue sino hasta 1965 que el sufragio universal se convirtió en ley e incluido en la Constitución.

El alto nivel de diversidad etno-lingüística en Guatemala y un contrato social fragmentado han hecho que las instituciones públicas sean débiles.<sup>15</sup> La diversidad etno-lingüística en Guatemala es tan amplia que se traduce en un alto puntaje en el “índice de fraccionalización” (que mide la probabilidad de que una muestra aleatoria de dos personas de cualquier país contengan miembros de grupos étnicos o lingüísticos diferentes). La clasificación de Guatemala es de 0.64, muy por encima del promedio mundial de 0.39.<sup>16</sup> En sociedades altamente fragmentadas, las preferencias individuales pueden llevar a un déficit de la provisión de bienes y servicios públicos, especialmente cuando dichos bienes y servicios que benefician a un grupo son subvalorados por los miembros de otros grupos.<sup>17</sup> Los estudios han mostrado que un alto nivel de fraccionalización en un país podría limitar la capacidad de las instituciones públicas para suministrar bienes y servicios, tanto a nivel general como específico. Los tipos de bienes y servicios públicos que se suministran también tienden a ser aquellos para los que no existen sustitutos privados, por ejemplo, carreteras en vez de escuelas y atención de salud.<sup>18</sup> Además de desviar las prioridades de inversión, la fraccionalización puede generar ineficiencia en el gasto público.<sup>19</sup> Asimismo, las políticas de redistribución orientadas a promover la equidad y el crecimiento rara vez se adoptan en países con un alto grado de fraccionalización.<sup>20</sup> En pocas palabras, el modelo económico inicial de Guatemala y la participación y el voto limitados de la población, en combinación con la diversidad cultural y lingüística trabajaron en contra de la formación de instituciones de alta calidad. Esto

también ha perpetuado la desigualdad en el tiempo, socavando la capacidad del país para desarrollarse.

A través de su historia, un poder ejecutivo sujeto a mecanismos de control limitados ha dificultado la capacidad de Guatemala para desarrollar instituciones públicas sólidas y efectivas. Una combinación de la dura legislación laboral diseñada para garantizar el suministro de mano de obra para las plantaciones agrícolas y la desigualdad en su aplicación aumentó las probabilidades de rebeliones por parte de los trabajadores. Esto tuvo dos resultados. Primero, las élites en una parte del país se mostraron reacias a pagar los costos que implicaba reprimir los levantamientos en otras zonas, resistiéndose así a los esfuerzos del gobierno de aumentar los impuestos. Segundo, para permitir que el gobierno reaccionara enérgicamente frente a estos costosos levantamientos, el segmento de la población con derecho a voto estableció pocas restricciones al poder ejecutivo.<sup>21</sup> Solo después de los Acuerdos de Paz de 1996 los mecanismos de control al poder ejecutivo se hicieron tan sólidos como las de otras democracias (figura 1.1). Para poner esto en contexto, Costa Rica tenía un sistema más sólido de mecanismos de control al poder ejecutivo a fines del siglo XIX de lo que tiene Guatemala hoy en día. Asimismo, Costa Rica logró también mejorar mucho más rápido sus resultados sociales. Entre 1900 y 1930, la tasa de alfabetización en Guatemala subió de 12 por ciento a solo 19 por ciento, mientras que en Costa Rica aumentó la tasa de alfabetización entre los adultos de 36 por ciento a 67 por ciento en el mismo periodo.<sup>22</sup> Los mecanismos de control al poder ejecutivo también no eran constante, oscilando entre un nivel ínfimo y un nivel de modesto durante períodos de tiempo muy cortos. La combinación de bajos niveles de recaudación tributaria y pocos mecanismos de control al poder ejecutivo continuaron socavando

**FIGURA 1.1 Niveles bajos y volátiles de mecanismos de control al poder ejecutivo, 1839-2014**



Fuente: Polity IV Database, recuperado de: <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.

el establecimiento de instituciones públicas sólidas y efectivas que pudieran cerrar la brecha de resultados entre las *dos Guatemalas*.

Más recientemente, los 36 años de guerra civil dañaron aún más el contrato social en Guatemala.<sup>23</sup> Este conflicto entre insurgentes de izquierda y el gobierno y sus militares duró de 1960 a 1996, la guerra civil más larga y violenta de Centroamérica. Erosionó las ya débiles instituciones públicas de Guatemala y su capacidad para ofrecer bienes y servicios públicos, e intensificó la división y la desigualdad social, ya que los costos de la guerra fueron asumidos en gran medida por la población rural e indígena. Se estima que más de 200,000 personas fueron asesinadas, 83 por ciento de ellas indígenas. Al mismo tiempo, gran cantidad de gente fue desplazada a nivel interno y al exterior, muchos a campos de refugiados en México y otros huyendo más al norte, a los Estados Unidos. La provisión de bienes y servicios públicos en las áreas rurales e indígenas fue particularmente restringido. Si bien el nivel de crecimiento económico se mantuvo por un tiempo al comienzo de la guerra, cayó durante la etapa más violenta del conflicto en la década de 1980 (la misma época cuando

tuvo lugar gran parte de los desplazamientos de la población), lo que afectó aún más dicha provisión de bienes y servicios. Igualmente, la guerra tuvo otras implicaciones serias a corto y largo plazo para el estructuralmente frágil desarrollo de Guatemala, sobre todo en términos del nivel y la composición del gasto público, empleos perdidos, baja productividad, rendimiento insuficiente, deterioro del capital humano y alteración del ritmo normal de vida a nivel de aldeas.

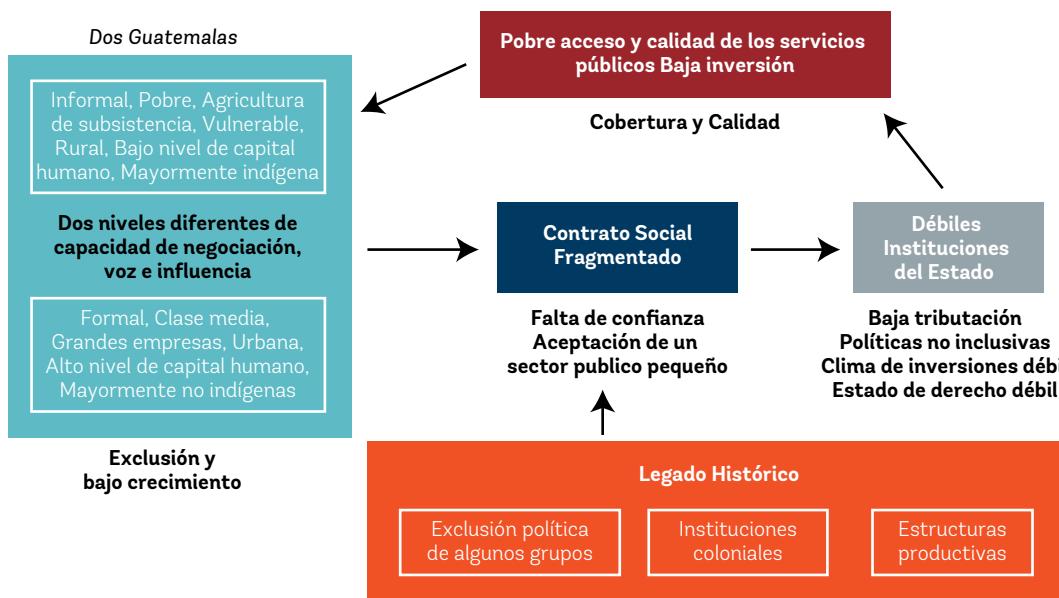
La dinámica subyacente entre las *dos Guatemalas* se muestra en la Figura 1.2. El contrato social fragmentado significa que la población de ambas *Guatemalas* tiende a aceptar la existencia de un sector estatal pequeño y débil. Por un lado, los que no se benefician del gasto público tienen muy pocos incentivos para pagar impuestos o exigir una mayor recaudación. Por otro lado, los que sí se benefician del gasto público se muestran renuentes a pagar impuestos o a expandir el aparato estatal para que pueda ofrecer servicios públicos a toda la población. Los bajos impuestos garantizan que el pequeño sector público no tenga la capacidad de mejorar la gestión de la inversión pública lo que, a su vez,

limita la provisión y desmejora la calidad de los servicios públicos. El crecimiento económico es limitado por la reducida capacidad del estado de invertir en la infraestructura necesaria para el sector privado y para hacer valer el estado de derecho. Los hogares privados se las tienen que arreglar ya sea sin los servicios o pagar de su propio bolsillo los servicios que debería proveer el estado, tales como seguridad, educación y salud. Una historia de escasas limitaciones del ejecutivo ha dado como resultado controles ineficaces sobre el gasto, así como las ineficiencias y la corrupción que aparecen en dichas condiciones. La incapacidad del estado de proveer servicios a grandes grupos de la población ha llevado a que la población con derecho a voto se sienta excluida y descontenta. El resultado ha sido una profunda desigualdad de resultados

entre los diferentes segmentos de la población, empezando en la niñez y continuando en la etapa adulta, así como la perpetuación de las *dos Guatama*s.

Esta dualidad y desigualdad existen en muchos otros países también, pero las brechas son particularmente grandes en Guatemala. La primera diferencia entre Guatemala y otros países es sencillamente la magnitud de la exclusión. Solo el 10 por ciento de los guatemaltecos no es pobre ni vulnerable de caer en la pobreza. La clase media, definida como el porcentaje de la población que vive con US\$10 a US\$50 diarios, disminuyó de 13.2 por ciento en el 2000 a 9.3 por ciento en el 2014. En el mismo periodo, en toda América Latina, el tamaño de la clase media de hecho se incrementó, generando una brecha aún mayor entre Guatemala y otros países de la

**FIGURA 1.2 El contrato social fragmentado de Guatemala y la interacción entre instituciones y resultados**



**Fuente:** Adaptado del marco de trabajo propuesto para el Informe de Desarrollo del Banco Mundial 2017 y Acemoglu (apuntes de la conferencia 2015).

región. Solo Haití tiene una clase media más pequeña que Guatemala. El tamaño pequeño de los grupos privilegiados significa no solo que los recursos del país están altamente concentrados, sino que la carga impositiva también lo está.

La segunda diferencia entre Guatemala y otros países es que los guatemaltecos que no se están beneficiando del crecimiento son sumamente heterogéneos. De todas las personas que viven en la pobreza en el país, 52 por ciento son indígenas, en la medida en que pertenecen a las tres comunidades indígenas principales, los Mayas, los Xincas y los Garífunas. En el grupo de los Mayas también existe una importante diversidad, con un total de 21 idiomas, entre los cuales destacan el Q'eqchi, Kakchiquel, Mam, Tzutujil y Achi. La población pobre no indígena tampoco es homogénea. Al igual que los pobres indígenas, los pobres no indígenas trabajan en diversos sectores y viven en todo el país, tanto en áreas urbanas como rurales. La falta de uniformidad entre los grupos excluidos ha hecho que les sea más difícil tomar acciones colectivas para presionar al estado en relación a la provisión de bienes y servicios públicos adecuados.

Un tercer factor que hace que la historia de las *dos Guatemalas* sea tan relevante para este DSP es la concentración geográfica de la inversión y las oportunidades en Ciudad de Guatemala. En muchos países, la brecha entre el área urbana y rural en términos de desarrollo económico es considerable, y este es ciertamente el caso en Guatemala. Más importante aún, sin embargo, son las brechas entre el área metropolitana (la ciudad capital y la periferia) y el resto del país. Un estudio del 2010 sobre actividad regional encontró que el PIB per cápita en el departamento del Guatemala era 7.3 veces mayor que en el departamento con el PIB per cápita más bajo (Huehuetenango). Esta cifra es mucho más alta que, por ejemplo, en Bolivia (2014), México (2010) y Perú (2012), donde la brecha entre el

PIB per cápita entre los más ricos y los más pobres de la región es alrededor de 4.8, 6.1 y 6.3 veces, respectivamente. Esto demuestra lo concentradas que están las oportunidades económicas en Ciudad de Guatemala. Cuando se compara Guatemala con otros países de la región que tienen una población indígena importante, la brecha entre Ciudad de Guatemala y sus suburbios con el resto del país es particularmente grande. Guatemala y Honduras tienen tasas de pobreza similares, pero la brecha geográfica en Guatemala es de 35 puntos porcentuales en comparación con los solo 22 puntos porcentuales en Honduras. Y solo Honduras tiene una brecha de años de escolaridad entre el área metropolitana y el resto del país que es más grande que la de Guatemala.<sup>24</sup> En resumen, el tamaño y la heterogeneidad de los grupos excluidos en Guatemala y la concentración geográfica de las oportunidades de inversión ponen en claro que para aumentar el crecimiento y la prosperidad compartida en el país serán necesarias intervenciones sistemáticas y a gran escala.

## Nuevas presiones sobre Guatemala

**EN AUSENCIA DE UN CAMBIO DECIDIDO,** el equilibrio existente de la economía y la sociedad podría convertirse en una espiral descendente.<sup>25</sup> Han aparecido nuevos retos en Guatemala que están generando nuevas demandas al estado y que podrían erosionar aún más la estabilidad del país: estos son el crimen y la violencia, los cambios demográficos, las presiones del urbanismo y la migración.

Durante los últimos 15 años han surgido altos niveles de criminalidad y violencia que amenazan el desarrollo inclusivo. Guatemala es uno de los países más violentos del mundo: se encuentra entre los cinco países con las tasas de homicidio

más altas de la región América Latina.<sup>26</sup> Si bien la tasa de asesinatos descendió de 46.4 homicidios por cada 100,000 habitantes en el 2009 a 34 en 2013, esta continúa siendo más alta que el promedio en toda América Latina, que bordea los 25 por cada 100,000 habitantes.<sup>27</sup> En el 2012 la tasa de homicidios solo en Ciudad de Guatemala fue casi tres veces mayor que la tasa de homicidios a nivel nacional y fue la tercera más alta en América Latina. Alrededor de la mitad de todas las muertes violentas en Guatemala tienen lugar en solo 5 por ciento de los municipios del país. Otras regiones con altas tasas de homicidios como Izabal, Chiquimula, El Petén, Zacapa y Jutiapa se encuentran en las zonas fronterizas con El Salvador, Honduras, México y Belice. Si bien esto es indicativo de un probable vínculo entre la violencia y el crimen organizado transnacional, como el tráfico de drogas, no existe todavía ningún estudio que haya establecido esta causalidad. Los altos niveles de asaltos y la creciente incidencia de crímenes de índole sexual, secuestros y lesiones generan una creciente inseguridad en la ciudadanía.<sup>28</sup> El crimen y la violencia están obstaculizando el desarrollo de Guatemala al limitar las oportunidades disponibles para las personas, disminuir los incentivos de las empresas de invertir y crear empleos, socavando la buena opinión de la población en relación a las instituciones estatales y la gestión pública. Históricamente, el crimen y la violencia han sido clasificados por las empresas como el mayor obstáculo para hacer negocios en Guatemala.<sup>29</sup>

Las presiones demográficas en Guatemala presentarán tanto oportunidades como retos en las próximas décadas. Como Guatemala tiene una población muy joven que está creciendo a la rápida tasa de 2.5 por ciento por año, su población en edad de trabajar continuará expandiéndose rápidamente, mientras que su población dependiente se reducirá en proporción a la

población en edad de trabajar. Esta transformación demográfica representa para el gobierno de Guatemala una ventana de oportunidades crucial para implementar políticas sociales y económicas que aseguren que la población joven pueda acumular el capital humano necesario para acceder a trabajos más cualificados. A su vez, estos cambios demográficos también generarán una mayor demanda de servicios públicos y la necesidad de mejores oportunidades económicas en el futuro. El riesgo es que el estado no logre generar suficiente capital físico y humano para aprovechar el bono demográfico. De no hacerlo, podría convertir el potencial bono demográfico en una trampa demográfica donde las altas tasas de fertilidad, la pobreza extendida y los estándares de vida en descenso se refuerzen unos a otros. Por ejemplo, si las actuales tasas de pobreza y crecimiento de la población en Guatemala no cambian, para el 2030 habría casi 5.1 millones de personas adicionales viviendo en condiciones de pobreza, lo que incrementaría el número total de pobres a 14 millones, dentro de una población de 22.5 millones.

El proceso de urbanización acelerado y no planificado ejercerá mayor presión sobre los ya debilitados servicios públicos de Guatemala. A pesar de que solo la mitad de la población vive actualmente en áreas urbanas, las proyecciones indican que la población urbana se incrementará de 8.1 millones a 21.1 millones en el 2050. Este proceso de urbanización ampliará la demanda de servicios básicos, como seguridad, transporte, agua, saneamiento e instalaciones para el tratamiento de residuos. Una deforestación cada vez mayor debido al cambio de uso de tierras, prácticas agrícolas y tala ilegal también está generando consecuencias dañinas en las cuencas y los ecosistemas del país. La falta de ordenamiento territorial por parte del gobierno está exacerbando los impactos negativos del proceso de urbanización en los recursos naturales y la

cohesión social. El cambio climático también podría incrementar la tasa de migración interna hacia las ciudades si reduce la capacidad de los pobres rurales de producir su propio sustento. Existe evidencia de que el reciente aumento de temperatura debido al cambio climático se ha incrementado por encima del rango óptimo para producir alimentos básicos importantes, como frijoles,<sup>30</sup> y existe preocupación sobre el futuro del cultivo del maíz. El reciente incremento de la pobreza urbana sugiere que el proceso de urbanización no será fácil.

Por último, la emigración ha sido durante mucho tiempo una válvula de escape para los guatemaltecos que ha afectado la economía en varias formas. Esta emigración se ha generado por la combinación de la guerra civil, desastres naturales y la falta general de oportunidades económicas. La emigración de Guatemala aumentó rápidamente durante los años más violentos de la guerra civil a fines de la década de 1970, continuó creciendo en la década 1990, y se ha registrado particularmente alta desde 2012 debido a la creciente ola de criminalidad y violencia. En el 2014, aproximadamente el 8 por ciento de los guatemaltecos vivía fuera de Guatemala, y casi el 90 por ciento de ellos en los Estados Unidos. A diferencia de Honduras y El Salvador, Guatemala tiene también una tradición de migración circular a México, sobre todo en el campo de trabajo agrícola y doméstico. Las remesas que estos migrantes envían a sus hogares conforman una parte importante de los recursos de los hogares guatemaltecos. En el 2015 las remesas representaron casi el 10 por ciento del PIB de Guatemala, porcentaje más bajo que Honduras (17 por ciento) y El Salvador (16 por ciento), pero sigue siendo alto de todos modos (en el 2013 Guatemala ocupó el puesto 25 de 186 países).<sup>31</sup> El porcentaje de hogares que recibe remesas descendió desde antes de la crisis financiera global, lo que subraya los riesgos de

apoyarse en las remesas como una estrategia para reducir la pobreza. Al mismo tiempo, mientras que la migración ha significado recursos muy necesarios para los hogares, existe evidencia de que las remesas están teniendo el efecto de la llamada “enfermedad holandesa”, al elevar el salario de reserva y ejercer presión sobre el tipo de cambio. Estos efectos podrían socavar la competitividad de los negocios guatemaltecos.

## Prioridades

EL ANÁLISIS DE ESTE INFORME MUESTRA que los retos para el desarrollo de Guatemala son de larga data y complejos. Procesos históricos de largo plazo han generado un contrato social fragmentado, un estado pequeño e instituciones públicas débiles. El cambio, en el mejor de los casos, ha sido lento: ciertos hallazgos clave de un informe del Banco Mundial de 1951 parecen ser relevantes todavía el día de hoy (recuadro 1.1). Resulta claro que, incluso con las mejores intenciones por parte del gobierno y de sus socios de desarrollo, lograr las mejoras sustanciales y sostenibles en el bienestar y el crecimiento económico será un esfuerzo de largo plazo. Sin embargo, si bien la situación actual refleja una dinámica negativa, esta podría convertirse en una dinámica positiva. Existen un grupo grande de guatemaltecos que no se han beneficiado del crecimiento tanto como se esperaba y que solo han podido contribuir de manera limitada al crecimiento económico del país. Por ello, se debe tender un puente entre las *dos Guatamas*, no solo para ayudar a levantar el estándar de vida de estos grupos, reduciendo así la pobreza, sino también para aumentar su potencial de contribuir positivamente con la economía.

Las implicaciones de la Figura 1.2 y del análisis llevado a cabo en el presente DSP son tres. La primera implicación es que existe la necesidad de abordar muchos problemas de inmediato. Un

enfoque limitado sobre un cambio específico tendrá muy pocas posibilidades de mejorar la situación porque los efectos subyacentes del contrato social de Guatemala y las instituciones débiles han permeado a todos los sectores de la economía y a los grupos poblacionales en general. La segunda es que será necesario identificar políticas que generen sinergias de manera colectiva y que multipliquen los efectos de cada acción. Deberá tomarse en cuenta que los ingresos fiscales del país son limitados así como la amplitud y profundidad de las necesidades al momento de diseñar estas políticas. La tercera es que se requerirán más que únicamente cambios graduales, incluso en diversos frentes, para colocar a Guatemala en una senda de desarrollo más alta. La naturaleza existente es la de una dinámica que se refuerza a sí misma, por lo cual será necesario un “gran esfuerzo” para sacar al país de este círculo vicioso.

Se utilizaron cuatro criterios fundamentales para identificar áreas de acción prioritarias. Primero, dada la gran cantidad de problemas que deben enfrentarse en el caso de Guatemala, se requiere empezar por aquellas áreas en las que Guatemala sea un caso atípico y por ende diferente de sus pares estructurales. Segundo, dados los recursos limitados del país, incluso bajando durante el periodo en que se escribía este informe, el equipo decidió que se debe dar prioridad a aquellas acciones que puedan mover múltiples cuellos de botella y que se traduzcan en un efecto beneficioso para otros problemas y sectores y no solo para el área de acción inmediata. Tercero, dado que la pobreza en Guatemala es profunda (los pobres extremos realmente son pobres extremos), debe tomarse al menos algunas acciones para mejorar el bienestar de las personas de inmediato. Cuarto, el equipo da gran prioridad a las intervenciones que tengan el potencial de resultar en cambios sostenibles a largo plazo.

## Retos para la inclusión - hacia un contrato social más inclusivo

Existen muchos segmentos de la población con pocas oportunidades de participar en la economía y contribuir al desarrollo social y económico de Guatemala. Si bien se ha observado progreso en algunas áreas que han demostrado la capacidad del gobierno para realizar cambios, existen todavía brechas importantes en términos de oportunidades y resultados entre las *dos Guatemalas*. Existe preocupación en muchos frentes, dos de los cuales el análisis ha señalado como de vital importancia: los altos niveles de desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) y la brecha persistente en los niveles educativos.

- *Desnutrición:* La magnitud del problema de la desnutrición, junto con la dificultad de reducirla y sus vínculos con otros resultados de bienestar, obligan a que la solución de este problema sea de una alta prioridad. Los costos directos de la desnutrición para los individuos son altos, pues la desnutrición genera mayor riesgo de mortalidad y morbilidad, así como un desarrollo cognitivo menor. También puede perpetuar la pobreza de una generación a las siguientes. El costo para la economía también es alto, ya que la desnutrición reduce la perjudica las inversiones en servicios públicos y priva al mercado laboral de trabajadores productivos.
- *Educación:* Los bajos niveles de educación repercuten en la desnutrición a través de la baja calidad de los empleos, y por ende, de los bajos ingresos disponibles para los hogares con poca educación, así como a través de la falta de atención médica para los niños pobres. Será necesario aumentar el gasto para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para impulsar la productividad de la economía y capturar el

## RECUADRO 1.1 Retos para el desarrollo de Guatemala en 1951

Un informe de 1951 del Banco Mundial sobre Guatemala destacaba muchas de características que aún hoy son relevantes.

**Potencial sin explotar.** El informe sostenía que las ventajas naturales del país, debidamente aprovechadas “deberían [haber hecho] posible que la República lograra una posición relativamente favorable entre los países de las Américas, tanto en estándar de vida como en estabilidad económica. Sin embargo, el desarrollo económico actual... apenas ha rozado la superficie de estas posibilidades latentes”.

**Baja productividad laboral.** El informe mostraba que la productividad de Guatemala en general era baja, sobre todo en el sector agrícola.

**Inversión.** Se encontró que un clima de inversiones desfavorable y la escasa provisión de bienes públicos habían generado una baja inversión privada. El informe destacó el hecho de que la baja inversión no se debía solo a la falta de recursos: en 1950 el equivalente del 2 por ciento del PIB se encontraba en cuentas de los Estados Unidos que eran propiedad de guatemaltecos.

**Falta de una adecuada infraestructura de transporte.** El informe consideró que la topografía de Guatemala mantenía aislados a “grandes segmentos de la población rural... y de mercados potencialmente productivos.” Considerando que la “escasez de medios de transporte constituye probablemente la barrera más grande... para el desarrollo económico”.

**Falta de coordinación de políticas públicas.** El informe destacaba la duplicación y competencia entre los organismos existentes en ausencia de mecanismos para decidir entre ellos. Se consideró que esto arriesgaría el desarrollo.

**Gasto social insuficiente y desigual.** Se consideró que el gasto social era insuficiente y que estaba concentrado en Ciudad de Guatemala. En el caso de salud, por ejemplo, “el gasto en salud pública del 2.1 por ciento del presupuesto [era] mucho más bajo que en otros países de América Latina, como Panamá (12.4 por ciento), Costa Rica (3.5 por ciento) o Chile (7 por ciento)”. En Guatemala, el informe llamó la atención sobre las grandes desigualdades étnicas en términos de salud, educación, nutrición e ingresos.

**Necesidades financieras y nuevos ingresos.** El informe trajo a colación el tema de la necesidad de aumentar los ingresos fiscales para financiar las inversiones más importantes. Se identificaron “deficiencias en la administración tributaria, una base tributaria pequeña y tasas bajas” como las áreas principales que requerían reformas.

**Desigualdades étnicas.** Por último, el informe destacaba la necesidad de aumentar la productividad de los pueblos indígenas para que el país logre el desarrollo de largo plazo. “A largo plazo, para promover el desarrollo en Guatemala, es indispensable que la productividad de los pueblos indígenas se incremente, de modo que adquieran mayor poder adquisitivo para y por encima de sus necesidades de subsistencia. Para esto se requerirán medidas destinadas a mejorar su educación, salud y nutrición. Más aún, para integrar a la población en una sola economía y mejorar los estándares de vida es necesario que el empleo se mueva hacia sectores de mayor productividad”.

Fuente: Adaptado del Banco Mundial (1951).

bono demográfico asociado con tener una creciente población joven.

## Retos y oportunidades para el crecimiento

El análisis del DSP de las tendencias y ejes impulsores del crecimiento en Guatemala ha encontrado que el país se enfrenta a retos antiguos en cuanto a su competitividad, productividad y creación de empleos de alta calidad. La sociedad multicultural de Guatemala necesitará ser tomada en cuenta de manera explícita al momento de abordar los dos retos principales para el crecimiento.

- *Bajos niveles de inversión.* Los niveles de inversión son bajos tanto en el sector público como en el privado. En el caso de la inversión pública, el factor crítico es la baja recaudación fiscal, junto con la baja capacidad de implementación de las instituciones relacionadas con el clima de inversión en Guatemala. La inversión en el sector privado se ha visto afectada a causa del crimen y la violencia, la no imposición de las leyes relacionadas con contratos y derechos de propiedad, la falta de competencia y la provisión limitada de servicios públicos. Si invirtieran en el tipo correcto de proyectos y pusieran atención a los riesgos fiscales, las asociaciones público-privadas podrían ser una manera de promover y atraer la inversión privada. Sin embargo, resulta crucial que haya procedimientos transparentes y eficientes para movilizar efectivamente el financiamiento y la experiencia del sector privado.
- *Baja productividad agrícola.* Una estrategia sostenible de crecimiento en agricultura debe incluir la mejora de la productividad de los pequeños productores y fomentar las

oportunidades de los campesinos de adoptar una producción de alto valor agregado. Se requerirá apoyo continuo para la formación y consolidación de organizaciones de minifundistas, sobre todo de pueblos indígenas, con el objetivo de desarrollar economías de escala, aumentar la productividad y apoyar la diversificación de la producción. El impulso de la producción agrícola está, por supuesto, vinculada de manera integral con la resolución de temas de tenencia de tierras.

## Retos para la sostenibilidad fiscal, social y ambiental

Se necesitarán mayores recursos fiscales para que el gobierno pueda proveer los bienes y servicios públicos que la población requiere. Sin embargo, será difícil aumentar los ingresos fiscales a menos que el sector público se vuelva más transparente. La tenencia de tierras ha sido un tema polémico en Guatemala durante mucho tiempo, que ejerce presión en la cohesión social y la inversión pública y privada. A su vez, la vulnerabilidad del país frente a los desastres naturales continúa retrasando los esfuerzos de desarrollo y obstaculizando el crecimiento económico.

- *Movilización de los recursos domésticos.* La baja recaudación tributaria ha sido una limitación constante para el desarrollo de Guatemala, evitando que el gobierno sea capaz de utilizar al gasto público como herramienta de política para el desarrollo. Los ingresos tributarios de Guatemala como porcentaje del PIB se encuentran muy por debajo del promedio regional, en parte porque la economía formal es pequeña y el contrato social está fragmentado. A esto se suma que el gobierno tiene escasos ingresos discrecionales para gastar, pues alrededor del 88 por ciento de sus ingresos impositivos es-

tán comprometidos de antemano.<sup>32</sup> Más aún, la efectividad del gasto público se ve obstaculizada por la debilidad de las instituciones. Mejorar la focalización y hacer más eficiente el uso de los recursos existentes podría mitigar, en algo, los reducidos ingresos fiscales, pero la ausencia de una base tributaria más grande y del cumplimiento de las leyes fiscales existentes seguirán impidiendo el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Guatemala. Sin más recursos no podrá corregirse la debilidad institucional y la falta de provisión de servicios para todos los sectores, ya que un aumento de la eficiencia del gasto público nunca será suficiente para resolver estos temas.

- *Monitoreo social.* Existe la necesidad de aumentar el pluralismo de manera constructiva. Hasta hace poco, los guatemaltecos se caracterizaban por su desinterés en los temas públicos o por su renuencia a expresar su desacuerdo debido a la Guerra Civil, donde más de 200,000 personas fueron asesinadas. Tan reciente como 2015, el 52 por ciento de la población indicó que creía que la libertad de palabra no estaba bien protegida en Guatemala.<sup>33</sup> Sin embargo, los guatemaltecos han estado exigiendo cada vez más un gobierno más transparente y responsable. En particular, los jóvenes que no vivieron el conflicto se sienten más empoderados para tomar una postura. Las protestas públicas del año pasado como reacción al escándalo de *La Línea*<sup>34</sup> fueron organizadas en su mayor parte a través de las redes sociales y fueron determinantes para lograr la renuncia del vicepresidente y varios ministros. De modo que la situación ha madurado para la creación de un nuevo consenso social respecto a los roles y responsabilidades del gobierno en relación con la población. La transparencia será determinante para la sostenibilidad de

este consenso social, que necesitará herramientas para el monitoreo social de políticas, gastos y acciones gubernamentales a través de la participación ciudadana.

- *Titulación de tierras y ordenamiento territorial.* La tenencia de tierras ha sido un tema complicado en la historia de Guatemala. La alta concentración de la propiedad de la tierra (que tiene un coeficiente Gini de 84 por ciento, muy por encima de aquel de ingreso y de consumo) es una fuente de tensión económica y social en Guatemala, donde el 50 por ciento de la población vive en áreas rurales. Otro problema es la falta de ordenamiento territorial por parte del gobierno, que socava la sostenibilidad ambiental del país. Por lo tanto, resulta esencial resolver estos temas para promover el crecimiento económico, mejorar el bienestar social y proteger el medio ambiente. La tierra es el activo productivo más importante para muchos hogares guatemaltecos, pero los que no son dueños de la tierra en la que viven no tienen incentivos para invertir para mejorar su productividad. Para los pueblos indígenas, la tierra tiene un importante papel en su cosmovisión, de modo que la falta de propiedad y control de sus tierras ancestrales genera a menudo malestar social.
- *Riesgos ambientales.* Guatemala figura entre los 10 países más afectados por fenómenos climáticos extremos y no está libre de peligros geofísicos. La ubicación geográfica del país lo hace propenso a sufrir frecuentes crisis geológicas y relacionadas con el clima como tormentas, sequías, huracanes, terremotos y erupciones volcánicas. Asimismo, el impacto del cambio climático afecta desproporcionadamente a los hogares más pobres.

## Brechas de conocimiento y datos

EL ANÁLISIS DEL DSP identifica diversas brechas en el conocimiento de los análisis existentes. Para poder cerrar esas brechas de conocimiento en un futuro cercano se espera recoger y/o analizar nueva información. Aunque no es una lista exhaustiva, las principales brechas de conocimiento y datos son:

- *Falta de un censo actualizado.* Para llevar a cabo cualquier análisis, ya sea en términos macro (por ejemplo, sobre el PIB per cápita) o sociales (por ejemplo, sobre tasas de pobreza o incluso etnicidad), es necesario contar con cifras precisas sobre el número de personas que viven en el país y sus características. Los Censos de Población y Viviendas se llevan a cabo generalmente cada diez años en la mayoría de países, pero el último censo de Guatemala fue hace 14 años. El nuevo gobierno está empezando a planificar un nuevo censo. Una vez que esa información esté disponible, podría ser recomendable actualizar y revisar el análisis del presente informe.
- *Desnutrición.* ¿Qué nueva información es necesaria para arrojar luz sobre los niveles de desnutrición y su insolubilidad? Una pregunta que debe plantearse es si ha habido algún cambio en las sinergias entre las principales dimensiones que afectan la nutrición –atención médica, cuidado al niño, medio ambiente y alimentación– a lo largo del tiempo.<sup>35</sup> Analizar la información del ENSMI 2014, cuando esté disponible, debería ofrecer respuestas a esta pregunta. Una segunda pregunta está asociada con el papel que juegue la contaminación por aflatoxinas del maíz en la desnutrición. Una forma de responder esta pregunta sin que se usen muchos recursos podría ser recabando nueva información (volviendo a visitar los hogares visitados en encuestas anteriores) y recabando información sobre fuentes alimenticias.
- *Matrícula en escuela primaria.* Después de haber alcanzado una escolarización casi universal en el nivel primaria, las tasas han caído en años recientes. ¿Cuáles son los factores claves que han llevado a este declive de la matrícula en la escuela primaria? ¿Qué papel tiene la asistencia a centros de educación preescolar en este descenso (y por qué esta también ha bajado)? ¿La demanda de trabajo infantil se ha elevado o son la migración y el empeoramiento de la situación en materia de seguridad los factores claves?
- *Financiamiento de obras de infraestructura.* ¿Cuáles son los factores institucionales que obstaculizan el financiamiento de este tipo de obras en Guatemala? ¿Cómo podrían las asociaciones público-privadas (APP) ayudar a incrementar el financiamiento para mejorar la infraestructura en Guatemala?
- *Temas fiscales y efectividad en el gasto público.* Sin ingresos adicionales, Guatemala no tendrá recursos suficientes para financiar sus necesidades de desarrollo. ¿Cómo podría mejorar el gobierno su sistema de recaudación de impuestos y revisar su política fiscal para que el gasto público sea más efectivo en la reducción de la desigualdad y la mejora de la seguridad en Guatemala?
- *Urbanización y ciudades intermedias.* Asegurar un proceso ordenado y gradual de urbanización podría ayudar a crear “ciudades competitivas” y mejores oportunidades de empleo para la población, asegurando sistemas de transporte efectivos, una eficiente provisión de servicios sociales y minimizando los daños en el medio ambiente. ¿Qué estrategia podría implementar el gobierno

- para crear una red de ciudades interconectadas para promover el desarrollo del sector privado?
- *Reducción de las brechas entre el sector formal e informal.* La informalidad es generalizada en la economía guatemalteca, y esto es perjudicial para la reducción de la pobreza, la productividad y la recaudación fiscal. ¿Cuáles son los factores determinantes para esa extensa informalidad en la economía de Guatemala?

## Estructura del DSP

**EL ANÁLISIS DE ESTE INFORME SE CENTRA EN** el periodo entre el 2000 y el 2014, y cubre los años de bonanza antes del 2008 y la crisis financiera global, así como los años de recuperación hasta el 2014. Se basa en un rico conjunto de datos de hogares de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), así como en información sobre desnutrición de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil del 2014 (ENSMI).

Cuando ha sido relevante y han habido los datos disponibles, se han creado series temporales más largas, pero el enfoque del informe se centra en este periodo de 15 años. El análisis tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, solo existen tres años con información sobre pobreza: 2000, 2006 y 2014. Así, fue posible estudiar el impacto macroeconómico de la crisis y el periodo de recuperación, pero no el impacto microeconómico o a nivel de los hogares. El equipo del DSP identificó diversos países que podrían ser considerados como pares de Guatemala y países “aspiracionales” en términos de nivel de ingresos y tamaño de la población, y siempre que ha sido relevante, el informe compara el desempeño de Guatemala con el de dichos países.<sup>36</sup>

El informe está organizado de la siguiente manera. Después del resumen presentado aquí en el Capítulo 1, el Capítulo 2 ofrece evidencias de

las tendencias en pobreza, prosperidad compartida y desigualdad en Guatemala. La primera sección compara el progreso de Guatemala en reducción de la pobreza con países pares. A esto le sigue un examen sobre la pobreza medida por el consumo, que es la medición oficial de pobreza utilizada en Guatemala. El análisis destaca la brecha entre las *dos Guatema*las. El capítulo termina con algunos hallazgos referentes a las causas de la pobreza, enfocándose en el rol que tiene los precios, el trabajo y las transferencias. El Capítulo 3 busca responder a la pregunta de cuán inclusivo ha sido el crecimiento económico en Guatemala, observando primero el limitado papel que han tenido los mercados laborales en ayudar a la gente a salir de la pobreza y el capital humano limitado y la falta de oportunidades para mejorarlo. En el capítulo se discute luego el inefectivo e inadecuado gasto público que genera estos resultados y se demuestra un vínculo entre oportunidades limitadas y resultados pobres, con un enfoque especial en desnutrición y vulnerabilidad. El Capítulo 4 analiza los estímulos de crecimiento y el rol y características de los sectores clave. Luego se cubren importantes cambios en las políticas comerciales, y el capítulo termina con una detallada discusión sobre los principales obstáculos para mejorar las inversiones y la productividad y para generar empleos de alta calidad. El Capítulo 5 se centra en los diversos retos fiscales, ambientales y sociales. Se subrayan los principales problemas en torno a los ingresos fiscales, recursos hídricos y uso de tierras. El capítulo final resume las prioridades que han surgido a partir del análisis y describe un conjunto de políticas o áreas de acción que tienen el potencial de colocar a Guatemala en la senda de un crecimiento más alto y más inclusivo.

## Referencias

- Aguirre, Alvaro. 2015. Rebellions, Technical Change, and the Early Development of Political Institutions in Latin America. Recuperado de: <http://alvaroaguirre.weebly.com>
- Alberto Alesina; Reza Baqir; William Easterly. 1999. Public Goods and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 4. pp. 1243-1284. Recuperado de: [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic700742.files/Alesina\\_Baqir\\_Easterly\\_Pub\\_Goods\\_Ethnic\\_Division\\_QJE\\_114\\_1999.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic700742.files/Alesina_Baqir_Easterly_Pub_Goods_Ethnic_Division_QJE_114_1999.pdf)
- Alesina, Alberto and La Ferrara, Eliana. 2004. Ethnic Diversity and Economic Performance. NBER Working Paper 10313. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w10313.pdf>
- Alesina, Alberto, Arnaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat, and Romain Wacziarg. 2003. "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* 8 (June): 155-194.
- América Economía. 2014. Ranking Multilatinas 2014. Retrieved February 16, 2016 from: <http://rankings.americaeconomia.com/multilatinas-2014/ranking/>
- Casanova, Lourdes and Henning Hoeber. 2009. Pollo Campero – A Guatemala Chicken Flying Across Global Borders. in Casanova, Lourdes "From Multilatinas to Global Latinas The New Latin American Multinationals" Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03415.pdf>
- CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico). 1999. Guatemala. Memoria de Silencio. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).
- di Lampedusa, Giuseppe Tomasi. 1958. *The Leopard*: A Novel. New York: Pantheon Books.
- Easterly, William and Levine, Ross. 1997. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 No. 4, 1203-1250
- Hall, Gillette H. and Patrinos, Harry A. 2014. Indigenous Peoples, Poverty and Development. Cambridge University Press.
- Hall, Gillette H. 2015. Poverty and Exclusion among Indigenous Peoples: What's the Global Evidence?" Open Learning Campus. The World Bank. Recuperado de: <https://olc.worldbank.org/content/poverty-and-exclusion-among-indigenous-peoples-what-global-evidence>
- Hall, Joshua and Leeson, Peter. 2010. "The Unimportance of Spending: How Fractionalization Affects School Performance," International Advances in Economic Research, International Atlantic Economic Society, vol. 16(1), pages 130-131, February.
- Horta, Bernardo, Ventura, Ricardo, Welch, James; Cardoso, Andrey; dos Santos, Janaina; Oliveira, Ana; Lira, Pedro; and Coimbra Jr, Carlos. 2013. Nutritional Status of Indigenous Children: Findings from the First National Survey of Indigenous People's Health and Nutrition in Brazil. *International Journal for Equity in Health* 2013, 12:23
- IDEA (International Institute for Democracy). 2016. Vote Turnout Data for Guatemala. Retrieved on February 10, 2016 from: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=91>
- Kosec, Katrina. 2011. Politics and Preschool: The Political Economy of Investment in Pre-Primary Education. Policy Research Working Paper No, 5647. World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3411>
- La Porta, R. Lopez-de-Silanes, F. Shleifer, A. and Vishny, R. (1999) The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization* 15 (1), pp. 222-
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). 2011. Victimization survey.
- Latinobarómetro (2015). Informe 1995-2015. Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>
- Nugent, Jeffrey and James A. Robinson. 2001. *Are Endowments Fate?* Recuperado de: [http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/895\\_jr\\_Nugent1.pdf](http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/895_jr_Nugent1.pdf)
- Schneider, Aaron (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press
- Tay, Karla, 2015. "Guatemala: Sugar Annual: Sustainability Approach", Global Agriculture Information Network Report No. 2015005, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture, Washington, D.C.
- UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2014. Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data. Vienna, Austria: UNDOC.
- United Nations. 2015. World Population Prospects. Key Findings and Advance Tables. United Nations. New York. Recuperado de: [http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf)
- World Bank. 2004. Poverty in Guatemala. A World Bank Country Study. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 2015. Agricultura para la Prosperidad de los Territorios Rurales en Guatemala. Washington, DC: The World Bank.

## Notas

- 1 Ver Tay (2015) para azúcar.
- 2 Naciones Unidas (2015).
- 3 Ver el Recuadro 4.1 para más detalles.
- 4 Casanova y Hoeber (2009).
- 5 Como se discutirá en el Capítulo 4, el crecimiento del PIB per cápita ha sido bajo (en promedio 1.2 por ciento entre el 2000 y el 2014) pero positivo. Sin embargo, los datos de encuestas a hogares no muestran un crecimiento real. Tales discrepancias entre las encuestas y la información de la contabilidad nacional no son inusuales y, en este caso, la discrepancia es bastante pequeña. Las diferencias podrían deberse a errores de medición en la contabilidad nacional o en las encuestas a hogares. Otra razón para la discrepancia podría estar relacionada con las cifras de la población que se utilizan, pues estas son proyecciones basadas en un censo de hace 14 años.
- 6 En base a la información de los Indicadores de Desarrollo Mundial usando los períodos del 2010 al 2014 y 2000 al 2004. Obsérvese que la tasa de retraso en el crecimiento además cayó solo marginalmente desde el 2008.
- 7 MSPAS et al. (2015).
- 8 Hall (2015) con datos de Hall y Patrinos (2014). La información de los pueblos indígenas de Brasil es de Horta et al. (2013).
- 9 Tay (2015).
- 10 Schneider (2012).
- 11 Latinobarómetro (2015).
- 12 IDEA (2016).
- 13 Este punto fue señalado por el Banco Mundial (2004).
- 14 Nugent y Robinson (2010). El Banco Mundial (2004, p. 61) resume los diferentes tipos de leyes que apoyaban la represión laboral.
- 15 Los índices de fraccionamiento varían, pero la medición original fue creada por Easterly y Levine (1997) y ampliada por Alesina et al. (2003).
- 16 Alesina et al. (2003)
- 17 Easterly y Levine (1997) y Alesina et al. (1999).
- 18 Kosec (2011).
- 19 Se puede encontrar ejemplos de esto en Hall y Leeson (2010) y en La Porta et al. (1999).
- 20 Alesina y La Ferrera (2004).
- 21 Ver Aguirre (2015) para un análisis teórico y empírico de esta relación entre demanda laboral, fraccionamiento y escasas limitaciones del ejecutivo. Nugent y Robinson (2001).
- 22 Nugent y Robinson (2001).
- 23 Esta descripción de la guerra civil se basa en CEH (1999).
- 24 La brecha de pobreza entre el área Metropolitana y el resto del país en Guatemala no es, sin embargo, la más grande de América Latina; esa diferencia la tiene Perú, seguido por Panamá. Esto es, en parte, simplemente porque la pobreza en general es muy alta en Guatemala.
- 25 Parafraseando a Di Lampedusa (1958) “si las cosas deben mantenerse tal como son, las cosas tendrán que cambiar”.
- 26 UNDOC (2014).
- 27 No existe un argumento concluyente en torno a las causas del descenso de las tasas de homicidio en Guatemala. Sin embargo, el gobierno de Guatemala afirma que varias medidas para controlar el crimen, incluyendo el despliegue de fuerzas especiales que involucran acciones conjuntas de los militares y la policía en áreas con una alta concentración de criminalidad, han ayudado a reducir la violencia asociada con la competencia de bandas criminales por territorio, sobre todo en barrios urbanos pobres.
- 28 LAPOP (2011) mostró que Guatemala tiene tasas de victimización delictiva más altas (que miden el crimen sin especificar el tipo) que el promedio regional de América Latina.
- 29 Foro Económico Mundial (2006 y 2015).
- 30 Mora et al. (2010).
- 31 KNOMAD (2015).
- 32 Cabrera et al. (2015).
- 33 Lapop, 2015.
- 34 La Línea se refiere a un escándalo aduanero al más alto nivel, donde funcionarios del gobierno aceptaron sobornos de diversas empresas para reducir o eliminar aranceles aduaneros.
- 35 Como se identificó en el Marco Unificado de Trabajo de UNICEF.
- 36 Ver Anexo 1.1 para el debate de los países pares o con los que se compara a Guatemala en este informe.

## 2. Pobreza y Prosperidad Compartida 2000-2014

*Las tasas de pobreza en Guatemala figuran entre las más altas de América Latina y el Caribe y, en años recientes, se han incrementado. La clase media es pequeña y está contrayéndose. La desigualdad ha descendido, pero más debido a la caída de los ingresos de las personas más ricas que al crecimiento entre los ingresos de las personas más pobres. Hay una fuerte evidencia que apunta a la existencia de “dos Guatamales”, observándose brechas en términos geográficos, étnicos, de capital humano, e incluso demográficos. Las personas pobres se concentran en áreas rurales y entre los grupos indígenas, y tienen un capital humano bajo y resultados pobres. Los ingresos laborales no llevan a la reducción de la pobreza y las políticas públicas solo han tenido efectos limitados.*

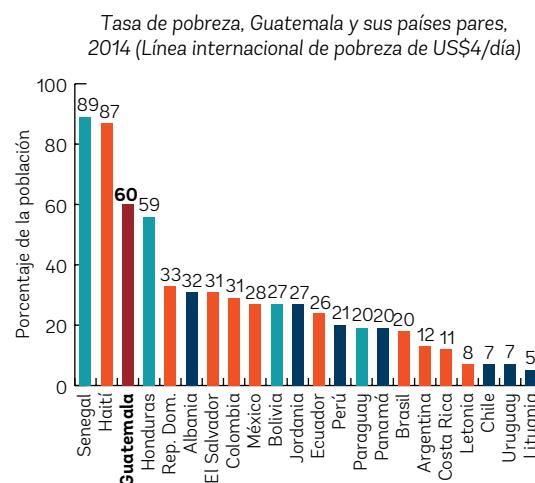
### ¿Cómo se compara Guatemala en relación con sus pares?

#### Niveles y tendencias en la pobreza por ingresos

La pobreza por ingresos en Guatemala ha tenido un importante aumento en años recientes. Esto genera especial preocupación considerando que dicha tendencia ascendente no se ha visto en los países vecinos ni entre los pares económicos de Guatemala.<sup>1</sup> Combinado con sus altos niveles de pobreza en años anteriores, el reciente incremento de la pobreza coloca a Guatemala como el segundo país más pobre de América Latina y el Caribe (ALC): solo Haití, después del terremoto del 2010, es más pobre (figura 2.1). Esta tasa de pobreza —medido con una línea de pobreza internacionalmente comparable de US\$4 per cápita por día— aumentó de 55 por ciento en el 2006 a 60 por ciento en el 2014. La pobreza extrema —definida internacionalmente como ingresos per cápita inferior a los US\$2.5 diarios— siguió una tendencia similar, elevándose de 33 por ciento a

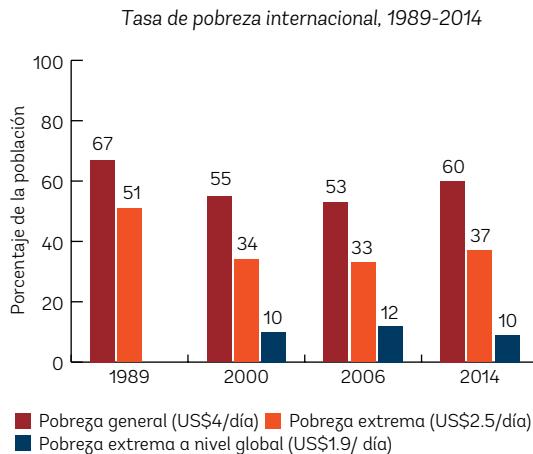
37 por ciento entre el 2006 y el 2014. (figura 2.2).<sup>2</sup> Si bien las tendencias de pobreza durante el último cuarto de siglo han mostrado cierto declive, el cambio es pequeño —la pobreza en general

**FIGURA 2.1 Guatemala sigue siendo uno de los países más pobres de la región**



Fuente: Cálculos basados en SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial). Nota: los países clasificados como pares aspiracionales (países que constituyen un buen ejemplo para Guatemala) se resaltan en naranja, los que son pares estructurales (países que son una buena referencia para Guatemala) en verde y los demás países de América Latina aparecen en azul. Ver el Anexo 1.1 para los criterios de selección para identificar a los pares estructurales y aspiracionales. El año para cada país es el más cercano al 2013. La información sobre Guatemala es del 2014. En base a la línea de pobreza internacional de US\$4 diarios.

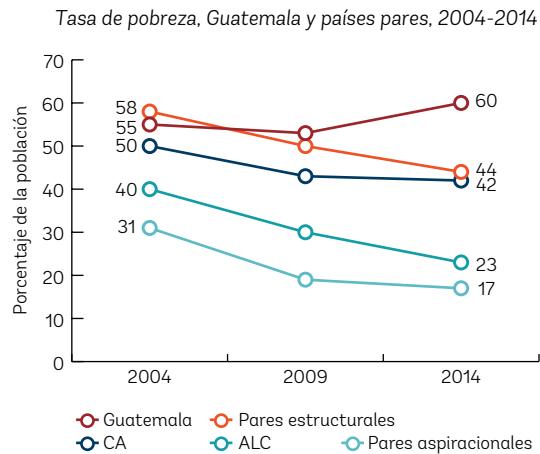
**FIGURA 2.2 Guatemala ha avanzado poco en términos de la reducción de pobreza en las décadas recientes**



Fuente: Para 1989, Banco Mundial (2003). Para otros años, los cálculos se han hecho usando ENCOVI 2000, 2006 y 2014.  
Nota: En base a ingreso agregado.

se ha reducido a una tasa anual de alrededor de 0.5 por ciento por año— y está por debajo de la región ALC. Desde el 2006, la tasa de pobreza ha aumentado 1.7 por ciento por año. El impacto del cambio en la tendencia no es trivial: si la tasa anualizada de reducción de la pobreza entre 1989 y el 2006 se hubiera mantenido hasta el 2014, la pobreza general hubiera estado en 47 por ciento y la pobreza extrema en 29 por ciento. Es decir, el aproximadamente 2 millones menos de personas habrían sido pobres en el 2014 y 1.4 millones menos habrían sido extremadamente pobres. La tasa de pobreza extrema de Guatemala de 37 por ciento es muy alta, 54 por ciento más que el promedio de ALC (24 por ciento), superada solo por Haití (87 por ciento) en ALC y por Senegal (89 por ciento) entre sus pares estructurales (figura 2.3). No solo es alta su tasa de pobreza, sino que la tendencia ha estado moviéndose en dirección opuesta a la tendencia de ALC y a la de sus pares estructurales y aspiracionales. Mientras que se observó una reducción de la pobreza de 17 puntos porcentuales en ALC entre el 2000 y el 2012,

**FIGURA 2.3 El aumento de la pobreza ha colocado a Guatemala en una senda opuesta a la de sus pares**



Fuente: ALC Equity Lab en base a SEDLAC y el Banco Mundial.  
Nota: Las fechas son indicativas ('circa'). Los datos de pobreza para Guatemala son de 2000, 2006 y 2014.

la tasa de pobreza en Guatemala aumentó. Al mismo tiempo, la brecha entre Guatemala y sus pares estructurales y aspiracionales ha crecido.

Guatemala ha mejorado en algunas mediciones de bienestar no monetario (educación y salud), pero aún sigue rezagado en relación a sus pares (tabla 2.1). En la década de 1960, las mediciones de bienestar no monetario de Guatemala eran bastante bajas en comparación con otros países. Entre 1960 y el 2013, el país ha logrado avances importantes en muchos de estos indicadores, con una tasa de progreso similar a la de otros países pares. La matrícula en educación primaria y secundaria se elevó notablemente, aumentando un 76 por ciento y un 488 por ciento, respectivamente, durante dicho periodo. Los cambios de ambas tasas fueron más altos que los de ALC, Centroamérica y los países usados como comparación de Guatemala. Sin embargo, como Guatemala empezó en niveles mucho más bajos, continúa rezagada. Las matrículas en secundaria son casi 10 puntos porcentuales más bajas que el promedio de Centroamérica y casi la

## **RECUADRO 2.1 Temas de medición y disponibilidad datos en Guatemala**

### **Tamaño real de la población**

Las cifras de población usadas en este informe y en estadísticas oficiales son proyecciones basadas en el último Censo de Población y Vivienda, el cual es del 2002. De modo que se requiere cierta cautela al usar cifras que están expresadas en términos per cápita. Se prevé que las tasas de nacimiento y fallecimiento han cambiado en los 14 años desde el último censo: ciertamente existen evidencias de cambios en los patrones migratorios. Obviamente, cualquier error en las proyecciones de población podría afectar el análisis del PIB per cápita y, si existen variaciones en el crecimiento de los diferentes grupos poblacionales, esto podría afectar las mediciones para diferentes grupos. Sin embargo, no hay información que indique que este problema en particular exista.

### **Medición de la tasa de pobreza**

Los datos para la medición de la pobreza proviene de la *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* (ENCOVI) del 2000, 2006 y 2014. También hay información de una ronda de encuesta del 2011, pero ha surgido cierta preocupación metodológica sobre esta encuesta en términos de comparabilidad con las restantes. El Instituto Nacional de Estadística (INE) está examinando actualmente este tema y como este análisis podría llevar a la revisión de los indicadores de pobreza del 2011, hemos preferido utilizar solo los datos de las rondas de la encuesta del 2000, 2006 y 2014 en el presente informe.

Guatemala usa una medición monetaria de pobreza basada en el consumo. Esta medición del consumo per cápita cubre: (i) el consumo de alimentos adquiridos y no adquiridos (producción propia, regalos y donaciones); (ii) transporte y comunicaciones; (iii) bienes de consumo; (iv) servicio doméstico y costos legales; (v) servicios públicos, educación y salud; y (vi) valor de uso anual de vivienda y bienes duraderos. Las líneas de pobreza utilizadas reflejan los costos de un nivel mínimo de calorías (línea de pobreza extrema) y el costo de cubrir tanto la alimentación como las necesidades básicas (línea de pobreza general). Usamos esta medición oficial de la pobreza por consumo a lo largo del informe.

Sin embargo, existe una excepción: cuando el análisis se centra en la evaluación comparativa de Guatemala con otros países (como se hace en este capítulo). En dichos casos, usamos una medición de la pobreza por ingresos y una línea de pobreza general internacional de US\$4 por persona por día, así como una línea de pobreza extrema internacional de US\$2.5 por persona por día en términos de PPA del 2005. Aunque ha habido una actualización de PPA para la línea de pobreza de US\$1.25 para el año 2011, no existen actualizaciones para las líneas de pobreza de US\$2.5 y US\$4. Por esta razón, el informe continúa usando la PPA del 2005 y la línea de pobreza extrema global de US\$1.25 en PPA del 2005.

### **Definición de urbano y rural**

En el censo del 2002 el INE de Guatemala introdujo una nueva clasificación urbano/rural. El porcentaje de la población urbana aumentó de 38.6 por ciento en el 2000 a 48.1 por ciento en el 2006.

*El recuadro continúa en la próxima página*

## RECUADRO 2.1 continuación

Sin embargo, solo 2.9 puntos porcentuales de este aumento se debieron a la migración y al aumento de la población; el aumento de los 6.6 puntos porcentuales restantes se debió a cambios en la clasificación urbano/rural (Banco Mundial, 2009). Este importante incremento en el porcentaje de áreas urbanas en la muestra explica por qué la pobreza extrema descendió entre el 2000 y el 2006, a pesar de que la pobreza extrema urbana y rural aumentaron.

La más reciente evolución de la pobreza entre el 2006 y el 2014 no se ha visto afectada por los cambios en la clasificación urbano/rural.

Cuando la definición de rural-urbano sea importante para nuestro análisis, la discusión de limitará a los cambios sucedidos solo entre el 2006 y el 2014 para mantener la comparabilidad.

## BRECHA DEL CONOCIMIENTO

La falta de un censo reciente genera dudas sobre la información real de la población. En un país como Guatemala, con altas tasas de fertilidad, patrones migratorios en constante cambio y cambios en las tasas de mortalidad, resulta indispensable tener información de un censo actualizado. Por lo tanto, es urgente que sea lleve a cabo un nuevo Censo de Población y Vivienda.

**TABLA 2.1 A pesar de un progreso notable, Guatemala todavía sigue rezagado en relación a la región y a sus pares en términos de indicadores no monetarios**

Indicadores no monetarios de bienestar, Guatemala y países pares, 1960 y 2013

	Matrícula en educación primaria (% neto)		Matrícula en educación secundaria (% neto)		Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de mortalidad infantil		Tasa de mortalidad niños menores de 5 años		Inmunización, DTaP	
	1960	2013	1960	2013	1960	2013	1960	2013	1960	2013	1960	2013
Guatemala	49	86	8	47	46	72	148	26	222	31	43	85
Centroamérica	65	89	22	58	52	75	123	17	182	20	44	90
América Latina	83	92	n.a.	76	56	75	117	15	166	18	37	89
Pares estructurales	65	87	12	61	48	71	128	24	214	30	23	92
Pares aspiracionales	76	93	27	87	60	76	110	11	159	13	56	92

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

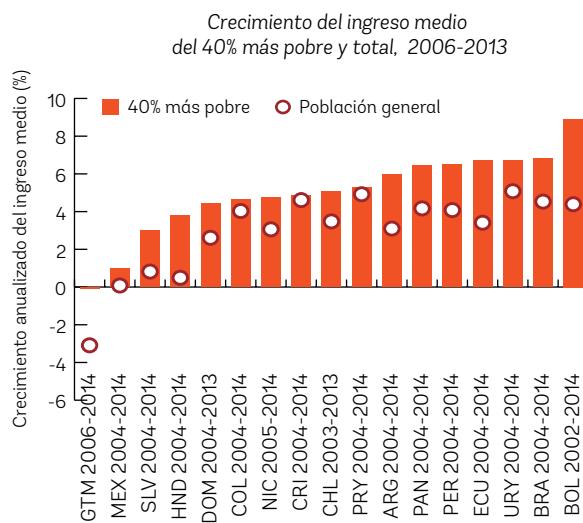
Nota: Los pares estructurales son Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Senegal. Los pares aspiracionales son Albania, Chile, Jordania, Letonia, Lituania, Panamá y Perú.

mitad que el promedio de ALC y de sus pares aspiracionales. La tasa de mortalidad infantil es casi dos veces mayor que la del promedio de Centroamérica y ALC y tres veces mayor que la de sus pares aspiracionales. Solo logrando un progreso más rápido en todos sus indicadores podrá Guatemala alcanzar a sus pares.

## Prosperidad compartida: crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre

Hay poca evidencia de prosperidad compartida en Guatemala en el periodo 2000 a 2014. Medido por el crecimiento promedio de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población, la prosperidad compartida fue insignificante en Guatemala entre el 2006 y el 2014, en comparación con la mayoría de países de América Latina (figura

**FIGURA 2.4 El crecimiento del ingreso en Guatemala fue negativo mientras que en otros países de ALC aumentó**



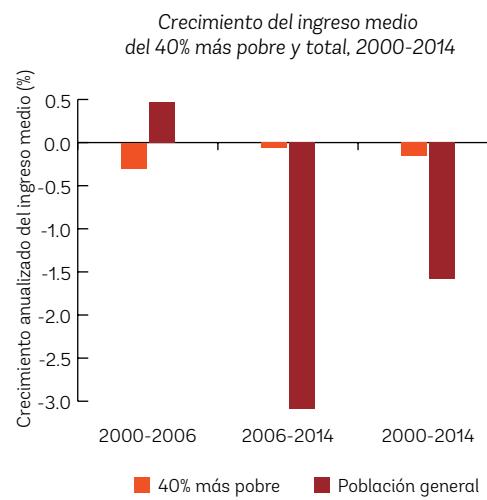
Fuente: Cálculos basados en SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
Notas: La información corresponde al punto más cercano a los años mencionados pero no es exacta: la información sobre Guatemala usada aquí es de 2006-2014, mientras que en el caso de la mayoría de otros países el periodo de referencia empieza en el 2008.

2.4). Guatemala y Honduras son los únicos países de ALC que han registrado un crecimiento del ingreso negativo en los últimos años. Durante todo el periodo 2000 a 2014, el 40 por ciento más pobre de la población de Guatemala experimentó un descenso en sus ingresos, si bien este fue mucho menor al registrado por toda la población. La información muestra que los ingresos del 40 por ciento más pobre son mucho menos volátiles que los del resto de la población, pues no aumentan en buenos años, pero tampoco disminuyen tanto en años malos (figura 2.5).<sup>3</sup>

## Desigualdad

La desigualdad en Guatemala es alta, pero se ha reducido mucho más rápido que en Centroamérica o América Latina en su conjunto (figura 2.6). Medida según el coeficiente Gini, la desigualdad de ingresos en Guatemala fue de 49

**FIGURA 2.5 El ingreso de los pobres cayó mucho menos que los ingresos totales**



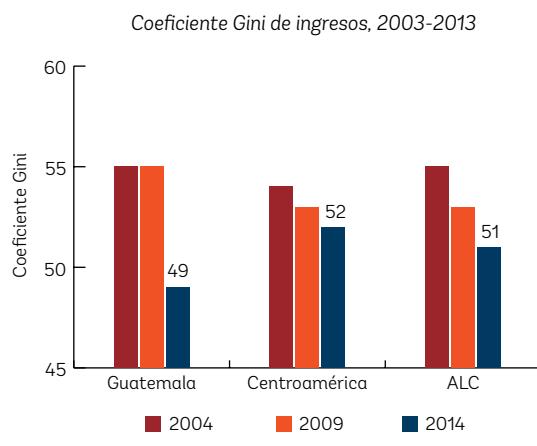
Fuente: Cálculos basados en SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).  
Notas: La prosperidad compartida se calcula aquí usando los ingresos.

por ciento en el 2014, más alta que en la mayoría de países de ALC y Centroamérica, que en todos los pares aspiracionales y de todos los pares estructurales, excepto Honduras (figura 2.7). La desigualdad de Guatemala figuró en el percentil 91 a nivel mundial (IDM, 2015). Sin embargo, si bien no se observó ningún cambio apreciable entre el 2000 y el 2006, los siguientes ocho años registraron un importante declive en el Gini, que cayó de 0.55 por ciento a 0.49 por ciento. Esta fuerte caída en desigualdad se dio tanto en áreas urbanas como rurales, siendo la reducción de la desigualdad urbana de 0.55 a 0.48 y la de la desigualdad rural de 0.50 a 0.46.<sup>4</sup> Como ya se señaló, estas reducciones en la desigualdad de ingresos se debieron sobre todo a una caída en los ingresos de los ricos y no a un aumento en el ingreso de los pobres.<sup>5</sup> Y, a pesar de esta convergencia en la distribución del ingreso, el porcentaje total del ingreso obtenido por las personas en los deciles más pobres continúa siendo extremadamente bajo. El 1 por

ciento más rico de la distribución de ingresos controla el 13 por ciento del total de los ingresos. La clase media, definida aquí como las personas ingresos entre los US\$10 y los US\$50 en términos de PPA del 2005, tiene el 26 por ciento del total de ingresos, mientras que los pobres, o el 60 por ciento más pobre de la población, tienen solo el 26 por ciento (figura 2.8).

Las tendencias de los indicadores de bienestar de Guatemala se desvían de las de otros países de América Latina e incluso de países centroamericanos. Con 9 por ciento, Guatemala ostenta el segundo porcentaje más bajo de clase media en ALC, superado solo por Haití, con 4 por ciento. En la región de ALC, se ha observado un importante aumento en el tamaño de la clase media, de 21 por ciento a 35 por ciento de la población, y la pobreza se ha reducido a la mitad (según la línea de pobreza de US\$2.50 por día). En Centroamérica, estos cambios han sido menos pronunciados que en ALC, pero la pobreza ha

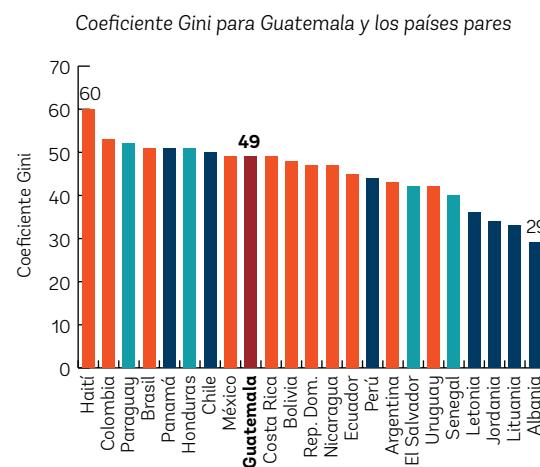
**FIGURA 2.6 La tasa de descenso en la desigualdad del ingreso fue más alta en Guatemala que en Centroamérica o en ALC**



Fuente: Base de datos de SEDLAC armonizada (SEDLAS y el Banco Mundial), junio 2015.

Nota: Los coeficientes Gini por ingresos para cada país son lo más cerca posible a los años indicados. Para Guatemala, los puntos de medición son para los años 2000, 2006 y 2014.

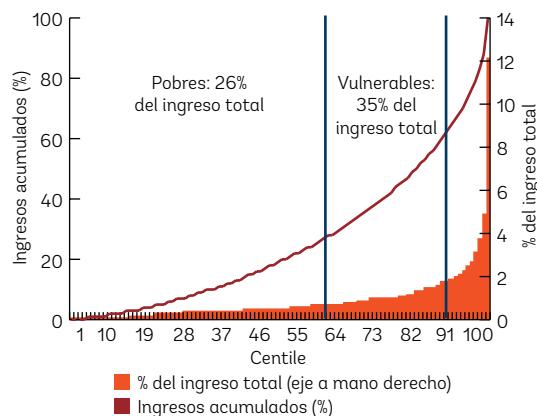
**FIGURA 2.7 Y la desigualdad continúa siendo más alta en Guatemala que en sus países pares**



Fuente: Base de datos de SEDLAC armonizada (SEDLAS y el Banco Mundial), junio 2015.

Nota: Los coeficientes Gini por ingresos para cada país son lo más cerca posible a los años indicados. Para Guatemala, los puntos de medición son para los años 2000, 2006 y 2014.

**FIGURA 2.8 El ingreso total está altamente concentrado en Guatemala**



Fuente: Base de datos de SEDLAC armonizada (SEDLAS y el Banco Mundial) junio, 2015.

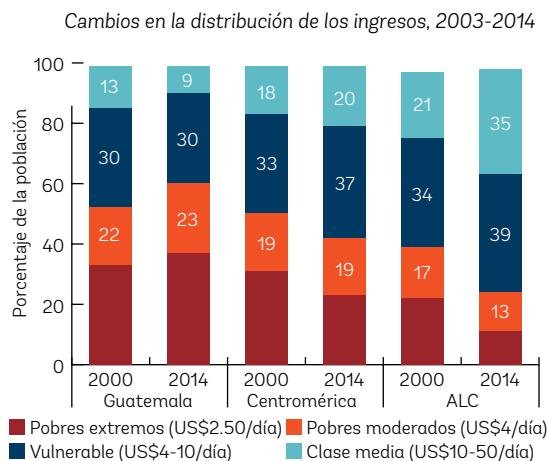
Nota: Las definiciones de pobreza se basan en líneas internacionales de pobreza en US\$ en términos de PPA del 2005.

seguido cayendo. Guatemala se ha desviado de esta tendencia regional: puesto que su tasa de pobreza ha aumentado y el porcentaje de la población considerada como clase media cayó de 13 por ciento a 9 por ciento entre el 2000 y el 2014 (figura 2.9).

### Movilidad económica

Los guatemaltecos tienen una movilidad económica ascendente limitada. El país ha sido menos capaz de traducir su crecimiento económico, el cual es bajo, en mejoras de bienestar que otros países de América Latina. Los avances importantes en movilidad económica observados en la mayoría de países de ALC en la década del 2000 no han sido igualados en Guatemala. Mientras que alrededor de uno de cada diez hogares salió de la pobreza entre el 2000 y el 2014, un número ligeramente mayor cayó en la pobreza (figura

**FIGURA 2.9 En Guatemala, el porcentaje de clase media ha descendido, a diferencia del resto de la región**

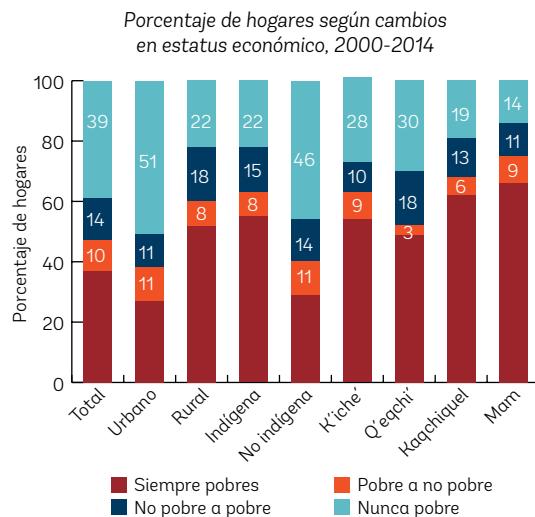


Fuente: Base de datos de SEDLAC armonizada (SEDLAS y el Banco Mundial) junio, 2015 para ALC y Centroamérica, usando información de ENCOVI de los años 2000 y 2014.

Nota: Las definiciones de pobreza se basan en líneas internacionales de pobreza en US\$ en términos de PPA del 2005. Las cifras de ingresos son per cápita por día.

2.10). En comparación con el resto de Centroamérica y ALC en general, los cambios brutos de Guatemala en términos de pobreza han sido limitados (ver el Anexo 2.1). El porcentaje de hogares que han salido de la pobreza en Guatemala es menor que los porcentajes de sus pares regionales. Asimismo, la cantidad de hogares no pobres que cayó en la pobreza en Guatemala fue el doble que en ALC en general y ligeramente mayor que en el resto de Centroamérica.<sup>6</sup> Dentro de Guatemala, la pobreza crónica fue más alta en áreas rurales y varía mucho según el origen étnico. El grupo de los Mam muestran el nivel más alto de pobreza crónica, es así que dos tercios de sus hogares permanecen en la pobreza. Si bien tienen el nivel más bajo de pobreza crónica, los Q'eqchi tienen la tasa más alta de nuevos pobres; el 18 por ciento de sus hogares ha caído en la pobreza entre el 2000 y el 2014. La población no indígena mostró los niveles más bajos de pobreza

**FIGURA 2.10 En Guatemala más personas entraron a la pobreza que las que salieron**

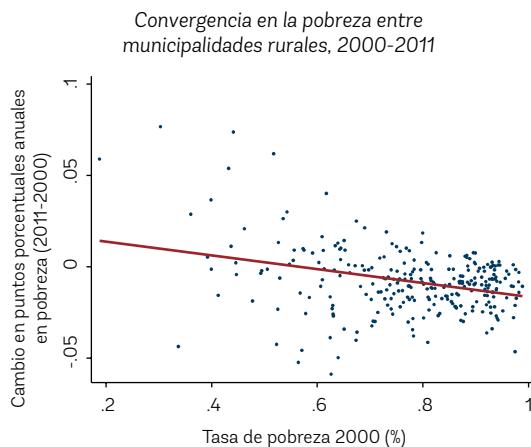


Fuente: Cálculos usando información de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) y ENCOVI del 2000 y el 2014 usando una estimación 'lower bound' en base a Dang et al. (2011).

crónica y la tasa más alta de hogares no pobres durante ambos períodos. Este análisis no aborda el grado de movilidad (movimientos hacia dentro y fuera de la pobreza) que podría haber habido durante esos 15 años, lo que limita el alcance de su uso para comprender la movilidad. Se requiere recabar datos de panel en Guatemala que permitan un análisis más profundo de movilidad intrageneracional.

La pobreza a nivel municipal ha cambiado más de lo que las cifras de pobreza neta sugieren. Hay evidencias de convergencia entre las municipalidades en áreas rurales (no hay información para áreas urbanas<sup>7</sup>), puesto que las municipalidades más pobres mostraron mayores logros en la reducción de la pobreza que aquellas con tasas de pobreza más bajas en el 2000 (figura 2.11). Se puede observar evidentes ganadores y perdedores, con cambios anualizados en términos de pobreza a nivel municipal que fluctúan desde una disminución de más de 4 por ciento a un

**FIGURA 2.11 Las municipalidades más pobres obtuvieron mejores logros en la reducción de la pobreza que aquellas con menor tasa de pobreza**



Fuente: Báez et al. (2015).

Notas: El gráfico muestra la convergencia beta.

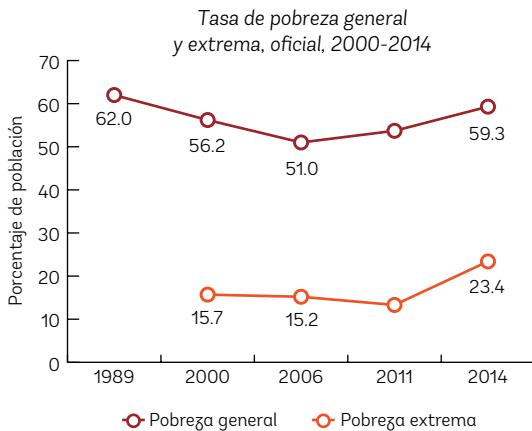
aumento por encima del 3 por ciento. De las municipalidades con tasas de pobreza superiores al 75 por ciento en el 2000 (definidas como municipalidades crónicamente pobres), las que siguieron pobres en el 2011 empezaron con niveles de pobreza más altos, promediando tasas de 91 por ciento en comparación al 85 por ciento de aquellas municipalidades cuyas tasas de pobreza mejoraron algo. Las municipalidades crónicamente pobres tendían a encontrarse en áreas remotas, lejos de las capitales departamentales y de la Ciudad de Guatemala, y a mostrar una densidad de caminos más baja que el promedio. No sorprende entonces que las personas en municipalidades crónicamente pobres tuvieran también un menor acceso a los servicios básicos. Por último, las municipalidades con gran población indígena, las que tenían una menor participación en la fuerza laboral, y las que eran más vulnerables a los desastres climáticos mostraron una menor movilidad económica.

## La brecha entre los pobres y los no pobres en Guatemala

### Niveles y tendencias oficiales de pobreza por consumo

Las mediciones nacionales oficiales de la pobreza revelan las mismas tendencias que encontramos usando la medición de la pobreza por ingresos comparable a nivel internacional (figura 2.12). La medición oficial de la pobreza por consumo usando la línea de pobreza nacional muestra que la pobreza monetaria en general en Guatemala cayó entre 1989 y el 2006, pero subió para el 2014. (En el Recuadro 2.1 se explica cómo se mide la pobreza en Guatemala). Los cambios en la pobreza por consumo entre el 2000 y el 2014, tanto positivos como negativos, fueron mayores que la pobreza por ingresos. La pobreza extrema aumentó a un ritmo más rápido que la pobreza en general, cuando se midió usando el consumo. En el año 2000, el nivel de pobreza extrema de Guatemala fue del 16 por ciento, muy similar al del resto de Centroamérica.<sup>8</sup> Sin embargo, para el 2014, la pobreza extrema subió a 23 por ciento, sugiriendo que el consumo de un importante número de personas se acercaba mucho a la línea nacional de pobreza extrema. El crecimiento tanto de la pobreza en general como de la extrema pobreza en Guatemala también estuvo acompañado de un aumento en la brecha y en la severidad de la pobreza en ambos casos, en la pobreza en general y en la pobreza extrema. En resumen, no solo había más gente viviendo en pobreza extrema en el 2014 que en el 2006, sino que estas personas, en promedio, eran más pobres en términos monetarios de lo que habían sido ocho años antes.

**FIGURA 2.12** El descenso de la tasa general de pobreza se interrumpió por la crisis financiera global



Fuente: Banco Mundial (2004), Cadena et al. (2013) y cálculos usando la ENCOVI del 2014.

Nota: En base a mediciones oficiales usando líneas de pobreza de consumo y calculadas a nivel nacional.

Las brechas entre las personas pobres y no pobres en Guatemala son grandes. En términos generales, los pobres tienen más probabilidad de trabajar en el sector informal, vivir en áreas rurales de determinados departamentos, pertenecer a grupos indígenas y tener niveles de educación muy bajos. Esto es raro; muchos otros países también podrían describir las diferencias entre la gente pobre y no pobre de manera similar. En Guatemala, el tema clave es el tamaño de la brecha y, como se discutirá en la siguiente sección, cuán difícil ha sido reducir estas brechas debido a la limitada movilidad económica en Guatemala. Existe además un nuevo giro, ya que el crecimiento de la pobreza urbana se está convirtiendo en una nueva preocupación.

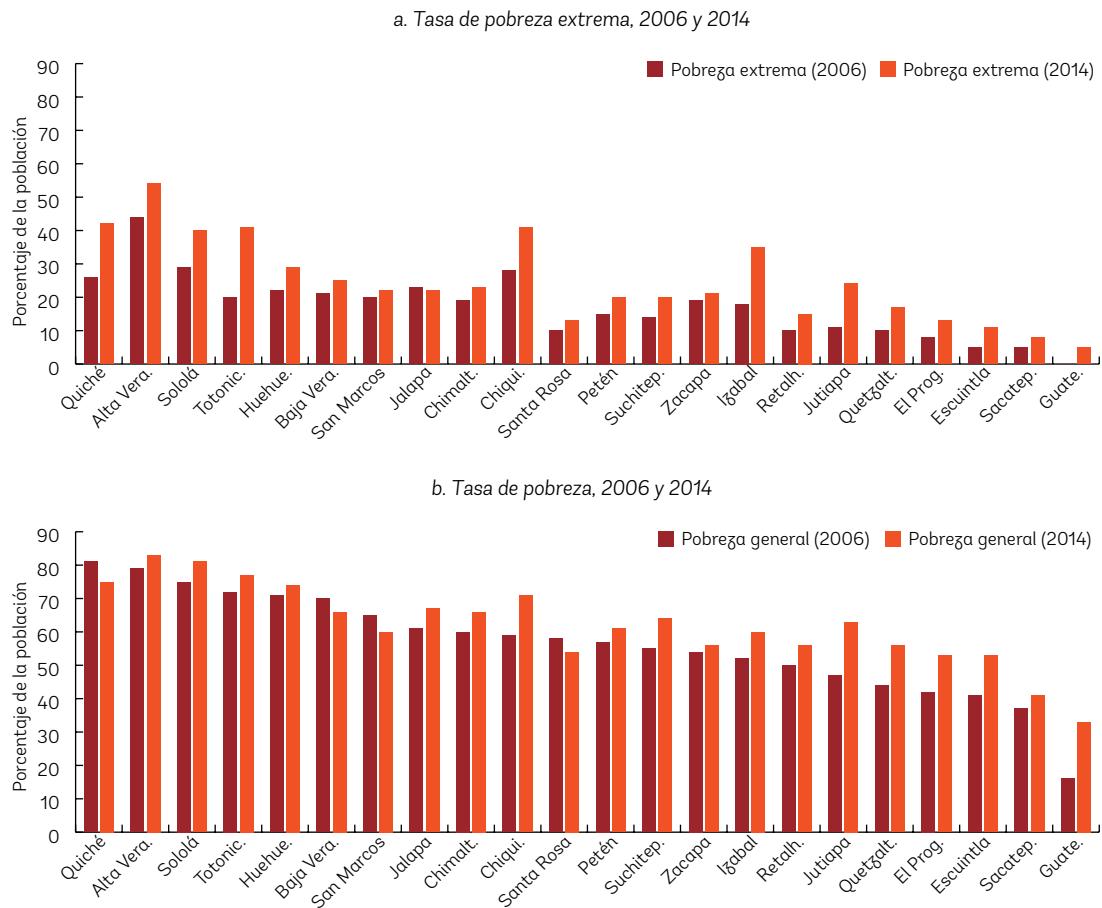
### Brechas geográficas

La distribución de la pobreza muestra patrones geográficos obvios (figura 2.13). Las áreas del país con los niveles más bajos de pobreza se ubi-

can en el corredor que se extiende desde Puerto Quetzal en el Pacífico, cruza a través de la región metropolitana y termina en Puerto Barrios, en el lado del Atlántico. Las diferencias a nivel departamental son enormes: en el 2014, tanto en el caso de la pobreza general como de la pobreza extrema, existía una diferencia cercana a los 50 puntos porcentuales entre la tasa de pobreza en los departamentos más y menos pobres. En el 2014, Alta Verapaz era el departamento más pobre, con una tasa de pobreza general de 83

por ciento (y una tasa de pobreza extrema de 54 por ciento). Por el contrario, el departamento de Guatemala tenía una tasa general de 33 por ciento y solo el 5 por ciento de su población vivía en extrema pobreza. La brecha geográfica se ha cerrado algo en términos de pobreza general, pero sucede lo opuesto en el caso de pobreza extrema, donde la brecha absoluta entre el departamento más rico y más pobre, y la variación entre departamentos se elevó entre el 2006 y el 2014.

**FIGURA 2.13 Los niveles de pobreza varían drásticamente según el departamento, si bien la pobreza ha aumentado en la mayoría de áreas desde el 2006**



Fuente: Cálculos basados en la ENCOVI del 2006 y 2014.

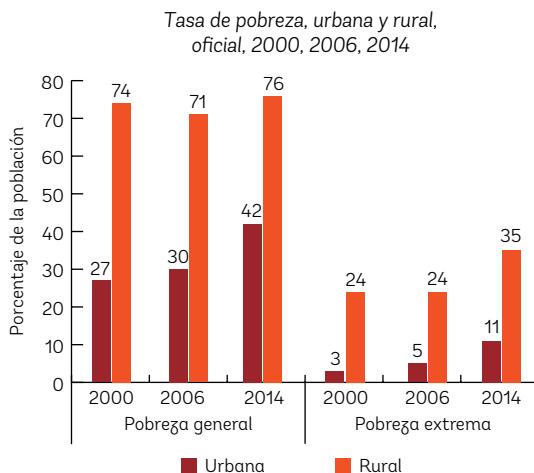
Nota: En base a la pobreza de consumo y líneas de pobreza nacional.

La pobreza es más alta en áreas rurales, pero se ha observado un impresionante incremento de la pobreza urbana. En el 2006, la pobreza rural superaba por más de dos veces el nivel de la pobreza urbana (71 por ciento en comparación con 30 por ciento), y en el caso de la pobreza extrema, la razón fue de 4.8 veces. (Ver el Recuadro 2.1 sobre por qué la información urbana y rural del 2000 no puede compararse con años posteriores). Tanto la pobreza rural como urbana aumentó para el 2014, y la pobreza continuó siendo mucho más alta que en áreas rurales que en áreas urbanas. La profundidad y severidad de los niveles de pobreza también son peores en áreas rurales, si bien se ha notado cierta convergencia en la segunda mitad de la década, ya que estos indicadores descendieron en áreas rurales pero se mantuvieron sin cambios en las áreas urbanas.<sup>9</sup> Sin embargo, el aumento de la pobreza urbana entre el 2006 y el 2014 fue mucho mayor (41 por ciento) que en áreas rurales (8 por ciento). Esto no parece haber sido consecuencia

de la migración rural-urbana: una descomposición Huppi-Ravaillion muestra que la razón de los cambios ha sido el aumento de la pobreza en ambas áreas. Los movimientos poblacionales entre áreas rurales y urbanas ayudaron en realidad a reducir la pobreza, si bien a una escala muy pequeña.<sup>10</sup>

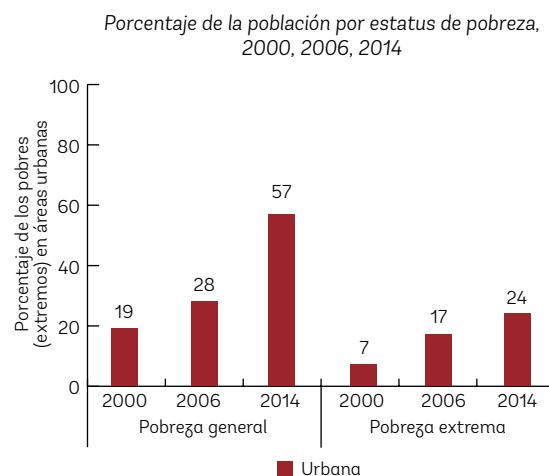
El aumento de la pobreza urbana ha reducido la brecha urbano-rural y ha cambiado la concentración de los pobres de manera bastante dramática. En el 2000, 7 por ciento de todas las personas en extrema pobreza vivía en áreas urbanas, mientras que para el 2014 este porcentaje aumentó a 24 por ciento (figura 2.15). Si bien es posible atribuir parte del cambio entre el 2000 y el 2006 a una reclasificación posterior al censo de lo que son áreas rurales, esto explica solamente una parte del cambio observado y no afecta las diferencias ocurridas entre el 2006 y el 2014. El cambio más importante se ha dado en términos de la pobreza general. En ocho años, el porcentaje de pobres que vive en áreas urbanas

**FIGURA 2.14 Las tasas de pobreza y pobreza extrema son sustancialmente más altas en áreas rurales**



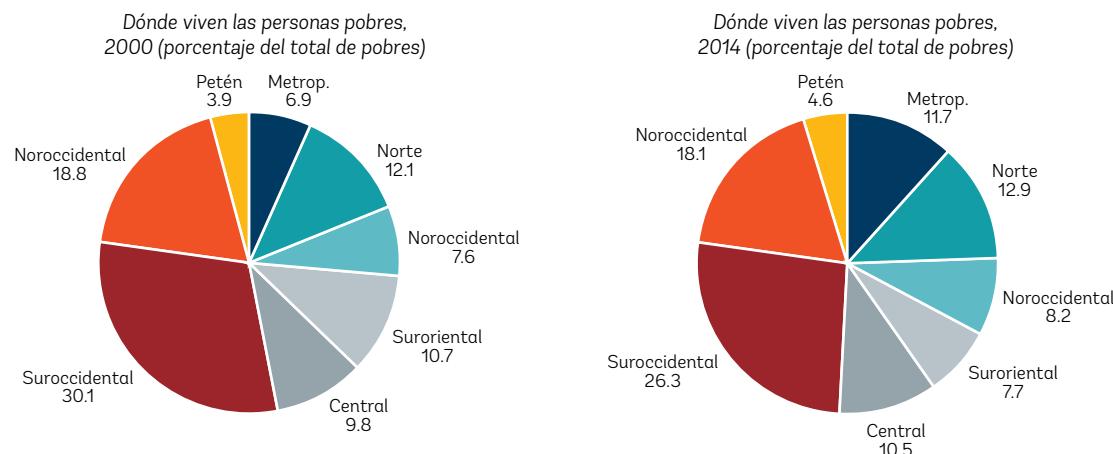
Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.  
Nota: En base a medición oficial de pobreza de consumo y líneas de pobreza nacional.

**FIGURA 2.15 Pero más de la mitad de toda la gente pobre vive ahora en áreas urbanas**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.  
Nota: En base a medición oficial de pobreza de consumo y líneas de pobreza nacional.

**FIGURA 2.16 Casi la mitad de las personas pobres vivía en la región noroccidental y suroccidental en el 2000, pero ahora más de un cuarto vive en el área Metropolitana**



Fuente: Cálculos en base a ENCOVI del 2000 y 2014.

ha aumentado de 28 por ciento a 57 por ciento. El cambio regional en la concentración de pobres también es bastante impactante. La región metropolitana del país alberga actualmente a casi el 12 por ciento de la población pobre: en el 2000 en la región solo vivía el 7 por ciento de las personas pobres (figura 2.16). También hubo transformaciones en términos de la concentración de pobres extremos, de poco menos del 1 por ciento en el 2000 a casi 5 por ciento en el 2014 (ver el Anexo 2.2 para mayores detalles). Por el contrario, se registró una disminución tanto en la pobreza como en la pobreza extrema en la mayoría de las otras regiones entre el 2000 y el 2014. Solo la región nororiental experimentó un fuerte incremento de la pobreza extrema, con un cambio en la concentración de los pobres extremos de 5 por ciento a 11 por ciento en dicho periodo. A pesar de que la zona noroccidental experimentó el mayor nivel de reducción en ambas mediciones de pobreza, su alta proporción de población y sus todavía elevados niveles de pobreza significa que los pobres extremos siguen concentrados en las dos regiones occidentales,

con casi un tercio de los pobres extremos viviendo en dichas regiones al 2014.

### Brechas étnica

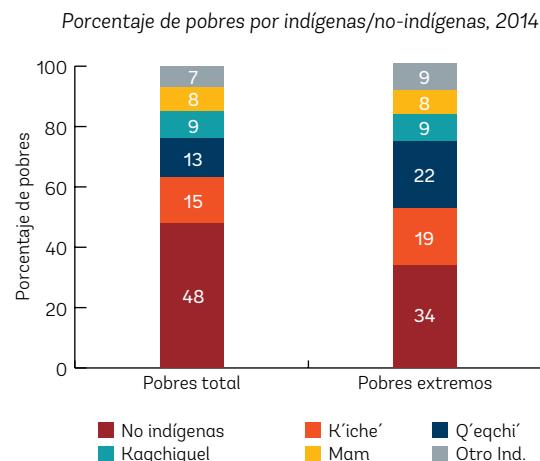
Las tasas de pobreza y pobreza extrema entre los grupos indígenas son significativamente más altas que el promedio. Casi el 80 por ciento de la población indígena vivía en la pobreza en el 2014, y la mitad de ellos eran extremadamente pobres. En cambio, la tasa de pobreza general entre la población no indígena fue de 47 por ciento, y solo el 13 por ciento vivía en la pobreza extrema. Si bien la pobreza general entre los grupos indígenas ha disminuido marginalmente, la tasa de pobreza extrema se ha incrementado. Mientras que uno de cada tres pobres indígenas solía encontrarse en pobreza extrema, las cifras ahora son uno de cada dos. Al mismo tiempo, la pobreza entre las personas no indígenas ha empezado a aumentar. Sin embargo, en términos de porcentaje de pobres en el país, la pobreza sigue concentrada entre los grupos indígenas. La población indígena representa el 52 por ciento del total de pobres y el 66 por ciento de pobres extremos, pero confor-

man solo el 42 por ciento de la población del país (figura 2.17). Dos tercias partes de los hogares extremadamente pobres tienen como jefe del hogar a una persona indígena. Una descomposición Oaxaca-Blinder muestra que dos tercios de las diferencias en la tasa de pobreza entre grupos indígenas y no indígenas se deben a distintas dotaciones, mientras que la otra tercera parte se debe a diferencias inexplicables en el retorno de dichas dotaciones.

Los niveles y tendencias de pobreza presentan diferencias importantes entre grupo étnicos en Guatemala. (Ver el Recuadro 2.2 para una breve discusión de las diferencias entre los grupos indígenas más importantes de Guatemala). Las áreas con mayor concentración de pueblos indígenas tienden a ser más pobres, pero muchos de los grupos étnicos se encuentran distribuidos en varios departamentos, con diversos niveles de pobreza: esto es particularmente cierto en el caso de los no indígenas y de los Mam (figura 2.18). Los Mam presentaban las tasas más altas de pobreza en el 2000, con 90 por ciento, y están

concentrados tanto en departamentos con altos niveles de pobreza como en otros con niveles mucho más bajos. En el 2014, los Q'eqchi'

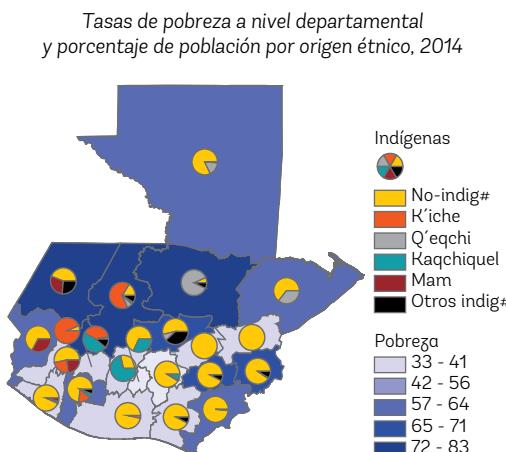
**FIGURA 2.17 Dos tercios de los pobres extremos en Guatemala son indígenas, a pesar de que los pueblos indígenas conforman solo el 42 por ciento de la población**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

Nota: En base a la medición de consumo oficial de líneas de pobreza y pobreza nacional.

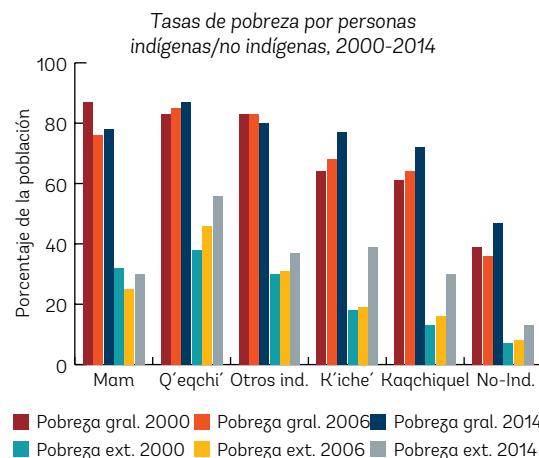
**FIGURA 2.18 La dispersión étnica y la pobreza están vinculadas**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

Nota: En base a la medición oficial de pobreza de consumo y de líneas de pobreza a nivel nacional.

**FIGURA 2.19 Los indígenas tienen mucho más probabilidades de ser pobres que los no indígenas**



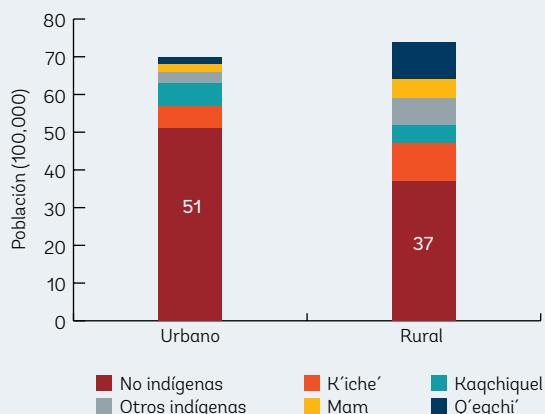
Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

Nota: En base a la medición oficial de pobreza de consumo y de líneas de pobreza a nivel nacional.

## RECUADRO 2.2 Los pueblos indígenas de Guatemala son un grupo heterogéneo

Es importante reconocer que los pueblos indígenas de Guatemala no representan un bloque homogéneo, así como tampoco ocurre con la población no indígena. Las múltiples etnias representadas en Guatemala se diferencian por una serie de características y resultados de bienestar. En términos de población, los K'iche' son el grupo indígena más grande, con 1.6 millones de personas, mientras que otros 17 grupos Maya, más las poblaciones Xinca y Garífuna juntas representan solo un poco más de 1 millón de personas. Las tasas de fertilidad de los diferentes grupos también varían, dando como resultado pirámides de población bastante distintas (en el 2002 los Mam fueron el grupo con una población más joven mientras que los Garífuna el de población más vieja), con demandas de servicios básicos diferentes como educación (ver el Anexo 2.3). Los pueblos indígenas tienen mayor probabilidad de vivir en áreas rurales —a diferencia del resto de la población, que se divide 50-50 entre las áreas rural y urbana—, lo que afecta su acceso a los servicios. Sin embargo, se observan grandes variaciones entre los diferentes grupos Maya. Los K'iche' son los más urbanos, y casi el 40 por ciento de sus miembros vive en áreas urbanas, mientras que los Q'eqchi', son los que más rurales con el 84 por ciento viviendo en áreas rurales. Los pueblos indígenas representan la mayoría de la población en algunos departamentos, pero conforman solo una pequeña minoría en otros (ver el Anexo 2.3). Siempre que sea posible en este informe, el análisis se presenta desagregado, por grupos indígenas.

**FIGURA B2.2.1 Población rural y urbana por origen étnico, 2014**



Fuente: INE, en base a la ENCOVI del 2014.

Nota: La categoría otros indígenas incluye Xinca, Garífuna y otros Mayas.

superaron a los Mam, ostentando las tasas más altas de pobreza y pobreza extrema (87 por ciento y 56 por ciento, respectivamente) y representando el 22 por ciento de los pobres extremos. En cambio, los Kaqchikel tienen las tasas de pobreza más bajas entre los grupos indígenas, a pesar de que esta aumentó en el 2006 y en el 2014 (figura 2.19). Como se señaló anteriormente, los Mam tienen la tasa más alta de pobreza crónica. Ninguno de los grupos indígenas tiene tasas de

pobreza extrema menores que las de los no indígenas.

### Brechas de capital humano

Existe una importante interacción entre ingreso, trabajo y capital humano (tabla 2.2). Los hogares pobres en Guatemala tienen niveles más bajos de capital humano que los hogares no pobres, lo que se refleja en la gran brecha de bienestar monetario. Los jefes de los hogares pobres y

**TABLA 2.2 Existen marcadas diferencias entre las personas pobres y las que no lo son en términos de demografía, educación e informalidad en el empleo**

Características de los hogares pobres y no pobres, 2014

	Pobres extremos	Pobres moderados	No pobres	40 % más pobre	60 % más ricos
<b>Características de los hogares</b>					
Edad del jefe de familia (años)	45.5	45.1	47.1	45.2	47.1
Hogares encabezados por mujeres (%)	12.9	19.5	25.5	17.3	25.7
Un solo asalariado sin hijos (%)	2.3	4.4	14.8	3.7	14.9
Un solo asalariado con hijos (%)	44.0	45.0	33.8	44.7	33.6
Dos o más adultos asalariados sin hijos (%)	1.0	2.1	5.6	1.7	5.7
Dos o más adultos asalariados con hijos (%)	52.8	48.5	45.8	49.9	45.8
Hogares encabezados por indígenas (%)	65.5	43.1	21.2	50.5	20.9
Rural (%)	75.7	56.5	29.3	62.6	29.2
Porcentaje población: 0-14 años	44.9	36.8	22.7	39.4	22.6
Porcentaje población: 15-64 años	51.3	56.9	67.9	55.2	68.0
Porcentaje población: 65 años o más	4.9	6.4	9.8	5.9	9.9
Educación de la cabeza del hogar (años)	2.0	3.3	6.7	2.9	6.8
Tasa de dependencia sobre personas empleadas	35.7	39.5	50.1	38.3	50.2
Ingreso mensual per cápita	468	739	2102	650	2121
Consumo mensual per cápita	363	660	1755	565	1768
Tamaño del hogar (número)	6.8	5.3	3.8	5.8	3.8
<b>Total de hogares</b>	<b>544,458</b>	<b>1,084,735</b>	<b>1,722,837</b>	<b>1,653,516</b>	<b>1,698,514</b>
<b>Fuerza laboral (porcentaje)</b>					
Asalariados	57.7	60.7	61.7	59.6	61.7
Trabajadores por cuenta propia	24.1	24.3	23.6	24.3	23.6
Empleadores	0.4	1.0	4.6	0.8	4.7
Trabajadores sin pago	17.0	12.2	7.6	13.9	7.5
Desempleados	0.9	1.7	2.5	1.4	2.6
<b>Informalidad (porcentaje)</b>					
Formal (con seguridad social)	3.1	11.1	29.6	8.3	29.8
Informal (sin seguridad social)	96.9	88.9	70.4	91.7	70.2
<b>Sector del empleo (porcentaje)</b>					
Agricultura y pesca	61.5	41.3	14.0	48.5	13.6
Minería	0.0	0.2	0.2	0.1	0.2
Manufactura	9.8	12.2	13.9	11.4	13.9
Electricidad, gas y agua	0.6	1.0	1.2	0.8	1.2
Construcción	5.2	7.9	5.3	7.0	5.2
Comercio al por mayor y menor	12.8	20.6	32.2	17.7	32.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.3	3.2	5.0	2.5	5.0
Intermediación financiera	1.2	1.8	7.0	1.6	7.1
Administración pública	0.6	1.0	4.0	0.9	4.1
Educación	0.5	1.6	6.7	1.2	6.8
Trabajadores de salud y sociales	1.5	3.5	6.9	2.8	6.9
Servicio doméstico	5.0	5.9	3.7	5.6	3.7

Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

extremadamente pobres tienen, en promedio, poco más de 3.3 y 2.0 años de educación, respectivamente, en comparación con los casi siete años de educación de los jefes de los hogares que no son pobres. Las personas que no son pobres tienen mayor número de dependientes por trabajador, lo que resultó un hallazgo un poco inesperado. Sin embargo, el promedio del ingreso per cápita y del consumo per cápita de los pobres extremos es cerca de una quinta parte de los de las personas que no son pobres, lo que sugiere que los ingresos de los pobres son significativamente menores. Considerando la amplia brecha en términos de educación entre las personas pobres y las no pobres, esto no sorprende. Además, una gran fracción de las personas extremadamente pobres que están trabajando solo lo hacen como trabajadores familiares no remunerados. La concentración de los pobres en la agricultura (62 por ciento de las personas extremadamente pobres en comparación con el 14 por ciento de los no pobres) y los niveles más altos de trabajo en el sector informal (76 por ciento versus 55 por ciento) también podrían contribuir con la brecha de dependencia que se ha observado.

### Otras características demográficas

Los hogares pobres y no pobres tienen características marcadamente diferentes en términos de estructura del hogar y situación laboral (tabla 2.2). Los pobres tienen mayor probabilidad de vivir en hogares encabezados por hombres; de hecho, las tasas de pobreza general y extrema en los hogares encabezados por una mujer son más bajas que las correspondientes cifras nacionales y, en términos de pobreza general, sus tasas han descendido.<sup>11</sup> Los hogares encabezados por hombres tienen más probabilidad de ser pobres, aún controlando por el tipo de hogar (hogares con un solo adulto

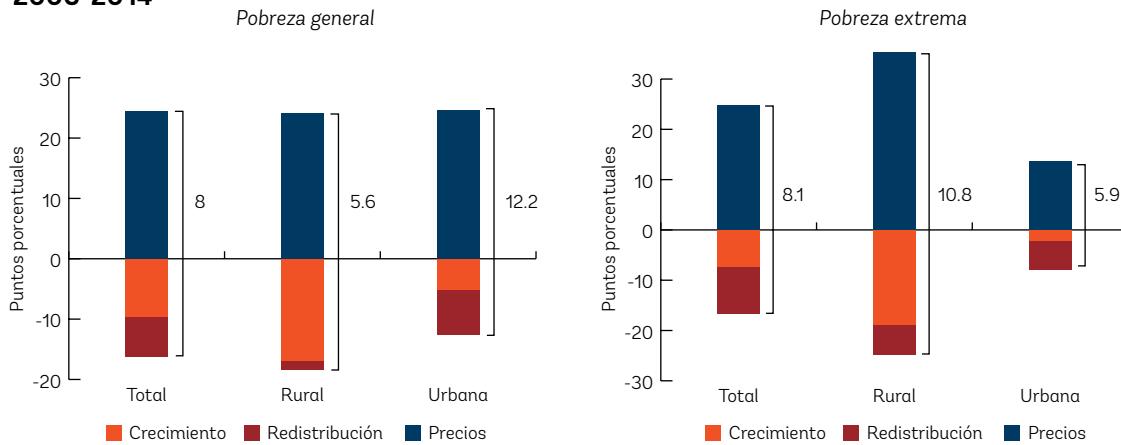
con o sin hijos u hogares con dos adultos con o sin hijos) (ver el Anexo 2.4 para los resultados completos). Los hogares más pobres tienden a ser mucho más jóvenes: en el 2014 la proporción de personas de 14 años o menos en hogares pobres era dos veces más grande que en hogares que no son pobres. Un hogar encabezado por una persona más joven también tiene correlación con una mayor pobreza, manteniéndose todas las demás características constantes. Hay una tendencia a que los pobres y los pobres extremos pertenezcan a hogares más grandes que los que no son pobres. Los hogares que viven en pobreza extrema tienen en promedio 6.8 miembros, mientras que los que no son pobres tienen un promedio de tres personas menos. Los hogares encabezados por personas indígenas, pero no pertenecientes a los cuatro grandes grupos Maya se relacionan con un riesgo de pobreza significativamente mayor, al igual que vivir en el norte del país y tener menos educación.

## Impulsores de cambios en la pobreza y prosperidad compartida

### Consumo: crecimiento, distribución y precios

El aumento de los precios, en particular de los alimentos, está claramente vinculado con el incremento de la pobreza definida a nivel nacional en años recientes (figura 2.20). Los cambios en los precios afectan los salarios reales que los hogares ganan y los costos de los bienes y servicios que adquieren. La Figura 2.20 presenta una descomposición Shorrocks-Kalenikov que analiza la importancia relativa de los cambios en el crecimiento del consumo, cambios en la distribución del consumo, y los cambios en los precios. Claramente muestra que la subida de precios

**FIGURA 2.20 La descomposición Shorrocks-Kalenikovs del cambio en la tasa de pobreza, 2006-2014**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2006 y el 2014.

Nota: En base a la medición de bienestar en base a consumo y las líneas de pobreza a nivel nacional.

ha generado efectos significativos en la pobreza desde el 2006. Sin la subida de los precios, la tasa de pobreza se hubiera mantenido bastante más baja. Los cambios en la distribución del consumo contribuyeron a la reducción de la pobreza, sobre todo en el caso de la pobreza extrema en la segunda mitad de la última década, así como los cambios en el crecimiento. Sin embargo, estas ganancias se vieron mitigadas por el incremento de precios de los alimentos.

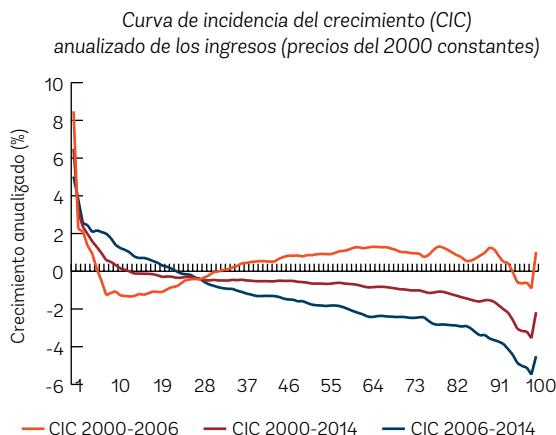
El incremento del precio de los alimentos desde el 2006 ha tenido un impacto considerable en los niveles de pobreza a través del subsecuente aumento de la línea de pobreza. En general, los ingresos del 40 por ciento más pobre (aproximadamente, el grupo que vive en extrema pobreza) permanecieron igual en el periodo 2006-2014: el consumo también se estancó. Sin embargo, el incremento del precio de los alimentos ocasionó que la línea de pobreza extrema en términos reales se elevara en 19 por ciento durante dicho periodo, lo que resultó en un gran aumento de la pobreza extrema. Por el contrario, entre el 2000 y el 2006, la línea de pobreza extrema en términos reales subió solo 9 por ciento. La línea de pobreza

general, con su importante componente no alimentario (aproximadamente la mitad del valor de la línea general es para productos no alimenticios y servicios), cambió mucho menos, creciendo en solo 3 por ciento entre el 2006 y el 2014, después de haber caído 1 por ciento en el periodo anterior.

### Impulsores de los cambios observados en la pobreza por ingresos

El 10 por ciento más pobre de la población fue el único grupo que registró un crecimiento en sus ingresos entre el 2000 y el 2014 (figura 2.21). El crecimiento es pro-pobre en el sentido de que el decil más bajo percibió un pequeño crecimiento anual en sus ingresos durante el periodo 2000 a 2014, mientras que los ingresos de los deciles más altos descendieron. La pendiente negativa de las curvas de incidencia del crecimiento, especialmente en el periodo 2006 al 2014, ayudó a reducir considerablemente la desigualdad de ingresos. Si bien la magnitud del cambio parece contradictoria dado el aumento de la pobreza, se

**FIGURA 2.21 La desigualdad de los ingresos desciende sobre todo a la reducción de los ingresos en la parte más alta de la distribución de ingresos**



Fuente: Para el 2000 y el 2006, Cadena et al. (2013). Para el 2014, cálculos en base a la ENCOVI 2014.

explica por el hecho de que los ingresos descendieron entre los deciles más altos, lo que tuvo como efecto la reducción de la desigualdad de ingresos sin reducir la pobreza.<sup>12/13</sup>

## Fuentes de ingreso

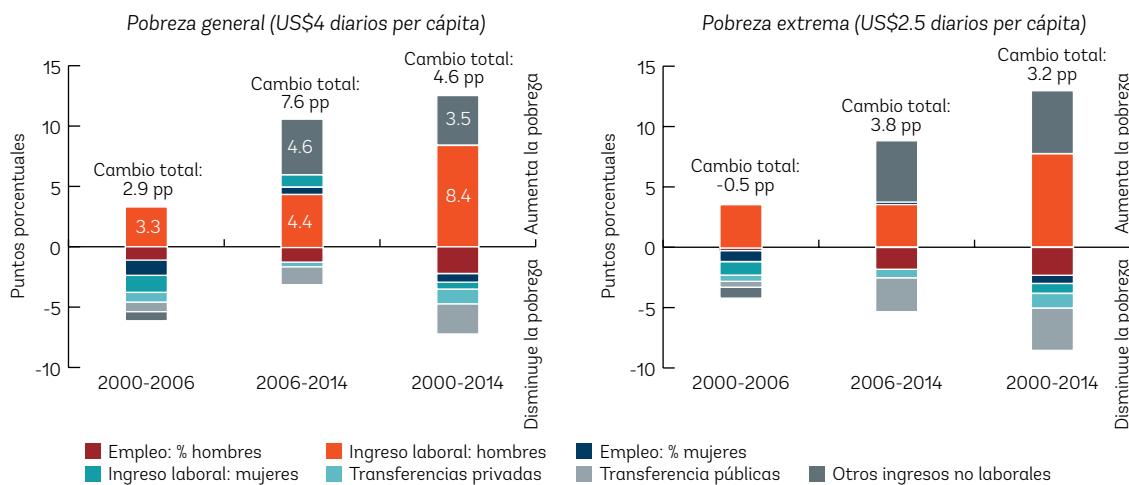
El ingreso laboral en Guatemala ha tenido un papel menos prominente en la reducción de la pobreza que en el resto de América Latina.<sup>14</sup> Los cambios en las tasas de pobreza pueden explicarse por los cambios en el ingreso laboral, nivel de empleo, transferencias privadas y públicas y otros ingresos no laborales. Entre el 2000 y el 2006, los dos motores principales que impulsaron la reducción de la pobreza general y extrema fueron un crecimiento en el empleo, tanto para hombres como mujeres, y las transferencias. El ingreso laboral tuvo un papel más limitado en la reducción de la pobreza, ya que se registró una fuerte relación negativa entre el ingreso laboral de los hombres y la pobreza (figura 2.22). Este resultado contrasta con el resto de ALC, donde el ingreso laboral, especialmente el de los hombres,

tuvo un papel muy importante en la reducción de la pobreza en ese periodo, con un valor de 2 por ciento en promedio. A comienzos de la última década, el ingreso laboral de las mujeres estuvo asociado con un descenso de la pobreza, pero entre el 2006 y el 2014, el ingreso laboral tanto de hombres como de mujeres estuvo relacionado con una mayor pobreza. En Guatemala fue sobre todo el aumento en el porcentaje de hombres empleados más que el nivel de sus ingresos lo que ayudó a bajar el nivel de pobreza.

La contribución de las transferencias públicas en la reducción de la pobreza ha aumentado en los últimos 15 años. Entre el 2000 y el 2006, la reducción de la pobreza asociada con transferencias privadas (mayormente remesas) y públicas fue bastante similar. Sin embargo, entre el 2006 y el 2014, el efecto de las transferencias públicas creció, sobre todo en el caso de los niveles de pobreza extrema, mientras que el efecto de las transferencias privadas disminuyó (para la pobreza general) y aumentó solo ligeramente (para la pobreza extrema). Este cambio indica que el aumento en el gasto de los programas de transferencia (que se analizarán en el siguiente capítulo) tuvo un efecto positivo en los niveles de pobreza y que la focalización de estos recursos a los hogares más pobres fue exitosa.

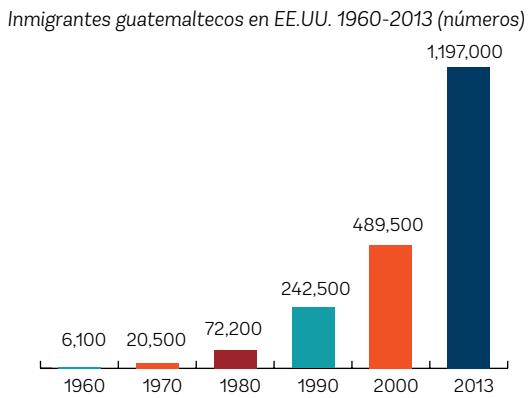
La distribución de remesas, sin embargo, está menos concentrada en los hogares pobres. Los niveles de remesas se mantienen, representando un 10 por ciento del PIB en el 2014 (figura 2.24). Aunque este porcentaje es menor al de Honduras (17 por ciento) y El Salvador (16 por ciento), Guatemala recibió un monto récord de US\$5.8 mil millones, por encima otros países centroamericanos. La mayoría de remesas proviene de los Estados Unidos (US\$4.4 mil millones), seguidas por México (US\$152.2 millones) y Canadá (US\$100.1 millones). Los flujos de remesas aumentaron sustancialmente en la década del 2000, alcanzando los US\$4.5 mil millones en el

**FIGURA 2.22** Más puestos de trabajo y una mayor cantidad de transferencias mitigaron el efecto negativo de los ingresos en la pobreza



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

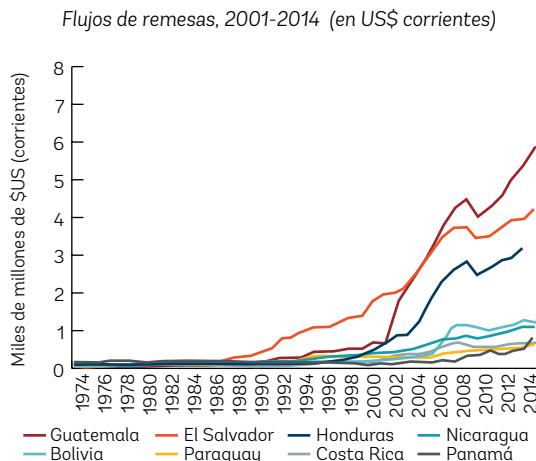
**FIGURA 2.23** La migración guatemalteca ha aumentado rápidamente en los últimos 35 años



Fuente: Estimados del Banco Mundial en base a la base de datos del Instituto de Políticas de Migración e información del Censo de los Estados Unidos y la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS).

2008, hasta que descendieron fuertemente a US\$4 mil millones como resultado de la crisis financiera global en el 2009 (figura 2.24). Desde entonces, las remesas se han recuperado de manera sustancial, y el número de inmigrantes

**FIGURA 2.24** El flujo de remesas también ha aumentado



Fuente: Estimados del Banco Mundial en base a la base de datos del Instituto de Políticas de Migración e información del Censo de los Estados Unidos y la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS).

continúa creciendo (aproximadamente 8 por ciento de los guatemaltecos vivía fuera de Guatemala en el 2013, estando casi el 90 por ciento de ellos en los Estados Unidos (figura 2.23).<sup>15</sup> El hecho de que las remesas sigan

aumentando pero que su efecto en la pobreza haya disminuido o se haya estancada indica que podría haberse dado un cambio en las características de los hogares que reciben remesas.

## Conclusión

**EN RESUMEN, EL PASADO RECENTE NO HA SIDO FAVORABLE PARA GUATEMALA.** El ingreso ha descendido al igual que el consumo, para todos salvo para las personas más pobres. Las brechas históricas entre ricos y pobres continúan presen-

tes, y el país se encuentra rezagado en relación a sus pares en términos de sus indicadores de bienestar. Varias mediciones no monetarias relacionadas con la educación y la salud muestran mejoras y el gasto social ha ayudado a reducir la pobreza. Sin embargo, el mercado laboral ha contribuido poco a dicha reducción. Sigue existiendo una alarmante desconexión entre crecimiento económico y reducción de pobreza, moviéndose ambos en direcciones opuestas durante años recientes. El siguiente capítulo aborda el tema de por qué el crecimiento no ha sido inclusivo en Guatemala.

## Referencias

- Baez, Javier, Kiyomi Cadena and Mara Eugenia Genoni, Leonardo Lucchetti, 2015. Chronic Poverty in Guatemala": Analysis using Poverty Maps", Washington, DC: Banco Mundial, mimeo.
- Banco Mundial. 2004. Poverty in Guatemala. A World Bank Country Study. Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Guatemala Poverty Assessment: Good Performance at Low Levels*. Report No. 43920-GT, Central America Department, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2011a. "On the Edge of Uncertainty: Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and Beyond." Poverty, Gender and Equity Unit, Poverty Reduction and Economic Management Team, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD)" <http://www.knomad.org/>.
- \_\_\_\_\_. varios años. "World Development Indicators Database (WDI)" <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Cadena, Kiyomi, Adriana Cardoza, Leonardo Lucchetti y Kinnon Scott, 2013. *Central América en el nuevo milenio: seis historias diferentes de pobreza y desigualdad*, Washington, DC: Banco Mundial
- Dang, Hai-Anh, Peter Lanjouw, Jill Luoto, yd David McKenzie. 2011. "Using Repeated Cross-Sections to Explore Movements in and Out of Poverty." Policy Research Working Paper No 550, Washington, DC: Banco Mundial.
- Chris Elbers, Jean O. Lanjouw y Peter Lanjouw. 2003. Micro-level Estimation of Poverty and Inequality", *Econometrica*, Vol. 71, Issue 1, pp:355-364.
- IMF (FMI, Fondo Monetario Internacional, varios años). "World Economic Outlook Database", <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>
- Kolenikov, Stanislav, and Anthony Shorrocks. 2005. "A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia." *Review of Development Economics* 9 (1): 25–46.
- Migration Policy Institute (varios años). "Global Remittance Guide", <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/global-remittances-guide>.
- \_\_\_\_\_. "International Migration Statistics" <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics>.
- Orozco, Manuel, Laura Porras y Julia Yansura. 2016. "The Continued Growth of Family Remittances to Latin America and the Caribbean in 2015", Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin, y Monika Huppi. 1991. "Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period." *World Bank Economic Review* 5 (1): 57–82.
- United States Census Bureau, "The American Community Survey", <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/>.

## Notas

- 1 Ver el Anexo 1.1 para más detalles sobre los países considerados pares económicos de Guatemala junto con otros países utilizados como comparadores incluidos en este informe.
- 2 La información presentada en la primera sección de este capítulo son mediciones basadas en el ingreso con líneas de pobreza internacional. En el Recuadro 2.1 se ofrece una explicación sobre las mediciones de pobreza oficiales en Guatemala y cuándo se utilizan ellas y cuando se utilizan los datos comparables internacionalmente. Sin embargo, en referencia a esta sección y siempre que el foco se centre en comparaciones a nivel internacional, se usará un agregado de ingresos, así como las líneas de pobreza internacionales de la siguiente manera: US\$1.25 por persona por día (línea de pobreza extrema a nivel global), US\$2.5 por persona por día (línea de pobreza extrema para ALC) y US\$4 por persona por día (línea general de pobreza para ALC). Las líneas están expresadas en términos de PPA del 2005. Si bien se ha actualizado el PPA del 2011 para la línea de US\$1.25, no ha sucedido lo mismo con las líneas de US\$2.5 y US\$4. Por esta razón, hemos usado la línea de pobreza extrema global de US\$1.25 para el PPA del 2005.
- 3 En términos de consumo, el crecimiento general fue similar, pero el crecimiento del 40 por ciento más pobre fue positivo - 1.5 por ciento en el periodo 2000 a 2006 y luego 0.3 por ciento en 2006-2011. Esto sugiere algunos problemas de medición relacionados con el ingreso entre los que se encuentran en el extremo más pobre de la distribución, pero incluso las mejores mediciones de consumo muestran una prosperidad compartida muy débil en años recientes.
- 4 Como podría esperarse, un coeficiente Gini del consumo muestra niveles mucho más bajos de desigualdad, pero la tendencia es similar a la observada con el ingreso. El descenso de la desigualdad entre el 2006 y el 2014 es incluso más dramático en términos de consumo. El declive de la desigualdad tanto urbana como rural puede observarse tanto en términos de ingresos como de consumo.
- 5 Otra hipótesis sobre el cambio en el Gini que no puede ignorarse es que podría haber habido un deterioro en la calidad de la información en el extremo superior de la distribución a través del tiempo. Siempre existe cierto nivel de sub-declaración: los estudios en otros países sobre los que más ganan, utilizando bases de datos de registros tributarios han demostrado que el Gini es a menudo subestimado como resultado de la falta de respuestas en los hogares en el extremo más rico de la distribución. La preocupación no radica tanto en el hecho que este fenómeno existe, sino que esta falta de respuestas podría estar aumentando. Considerando el fuerte incremento del crimen y la violencia en Guatemala, particularmente en las ciudades, es bastante plausible que los hogares no estén dispuestos a proveer información sobre su riqueza en las encuestas. En México, la tasa de falta de respuestas en algunas áreas del país se ha incrementado a 25 por ciento en años recientes y la falta de respuestas está correlacionada con los niveles de educación, lo que sugiere que hay una correlación con los ingresos también. No se ha realizado todavía ninguna evaluación sobre el aumento de falta de respuestas en la última ronda de ENCOVI en Guatemala o sus implicaciones de modo que, hasta que suceda, podría ser razonable de tener cierto nivel de escepticismo sobre la magnitud de la caída en el Gini.
- 6 Estas cifras fueron calculadas usando un método de panel sintético (Dang et al, 2011), ya que no existe ningún conjunto real de datos de panel en Guatemala que permita un estudio del movimiento de los hogares hacia dentro y fuera de la pobreza directamente. Las tasas de pobreza general de este análisis no coincidirán exactamente con las cifras nacionales de pobreza ya que, en primer lugar, los analistas usaron la línea de pobreza internacional de US\$4 per cápita por día en términos de PPA, que es ligeramente más alta que la línea nacional de PPA en Guatemala de US\$3.17 y, en segundo lugar, la metodología solo incorporó hogares que se formaron en el 2000, lo que significa que los hogares más jóvenes están sub-representados en el análisis en comparación con el análisis estándar de pobreza. Ver el Anexo 2.2 para la comparación de movilidad con Centroamérica y América Latina. Para asegurar que nuestros estimados de movilidad son comparables metodológicamente con los resultados de ALC y Centroamérica, hemos usado los datos de la ENCOVI del 2011. Los temas de comparabilidad entre las rondas de ENCOVI del 2000 y el 2011 sugieren que nuestro análisis podría sobrevalorar el número de hogares que salieron de la pobreza. Nuestro análisis de movilidad dentro de Guatemala se basa en encuestas del 2000 y el 2014 y, por ende, no sufre de temas de comparabilidad.
- 7 El panel de municipalidades fue creado usando técnicas de estimación en áreas pequeñas (Elbers, Lanjouw y Lanjouw, 2001). Dada la limitación de datos, los cálculos solo pudieron hacerse para las municipalidades rurales. Ver Báez et al. (2015) para mayores detalles.

- 8 No existen cifras disponibles para la pobreza extrema en 1989.
- 9 Cambios en la definición de área rural y urbana entre el 2000 y el 2006 hacen sospechar de comparaciones anteriores: ver el Recuadro 2.1.
- 10 La descomposición de Huppi-Ravallion observa los cambios de pobreza a nivel inter-área y en todas las áreas. El aumento de la pobreza dentro de las áreas fue de 8 puntos porcentuales, pero los movimientos entre áreas mitigaron este efecto, resultando en un aumento de la pobreza general de 7.6 puntos porcentuales. En el caso de la pobreza extrema, el aumento de la pobreza dentro de áreas fue de 4.1 puntos porcentuales, mientras que los movimientos del área rural a la urbana generaron un pequeño descenso de la pobreza, creando una tasa total de 3.7.
- 11 Banco Mundial (2009).
- 12 Una hipótesis alternativa es, por supuesto, que la falta de respuestas esté afectando los ingresos reportados: el crimen y la violencia, sobre todo la extorsión, han aumentado en los últimos años, lo que podría haber limitado la disposición de las personas a proporcionar respuestas más precisas en las encuestas.
- 13 El cuadro es ligeramente más positivo en términos de crecimiento del consumo: la desigualdad del consumo desciende sobre todo por el crecimiento del extremo más pobre de la distribución, mientras que la desigualdad de ingreso disminuye principalmente por la reducción de los ingresos en la parte superior de la distribución del ingreso (ver el Anexo 2.5).
- 14 Banco Mundial (2011a).
- 15 Otros destinos son México y Canadá, con 41,000 y 18,000 inmigrantes guatemaltecos respectivamente (Orozco et al, 2015 y KNOMAD, 2015).

### 3. Inclusión y Exclusión

*Los mercados laborales solo han tenido un papel limitado en los cambios de bienestar en Guatemala. El número de empleos aumentó al mismo ritmo que el PIB, lo que ha contribuido con la reducción de la pobreza. Sin embargo, la calidad de dichos empleos no lo ha hecho: los ingresos se han estancado, especialmente en los sectores donde es más probable que trabajen los pobres. La falta de capital humano afecta la capacidad de las personas para encontrar el tipo de empleo productivo que podría ayudarlas a salir de la pobreza. Esta falta de capital humano proviene del limitado acceso a servicios básicos como educación y salud. La cobertura de estos y otros servicios está lejos de ser universal y la influencia que tienen la geografía, origen étnico y características de los hogares respecto al acceso desigual ha cambiado muy poco en los últimos 15 años. Los pobres y las minorías étnicas sufren las consecuencias de la desigualdad de oportunidades y resultados pobres. Los patrones del gasto público restringen la capacidad de Guatemala de proveer acceso universal a los servicios básicos. Los bajos niveles de ingresos recaudados limitan el suministro de servicios públicos. Al mismo tiempo, la incidencia del gasto es tal que la política fiscal en su conjunto de hecho aumenta la pobreza. Las transferencias y los impuestos directos e indirectos no reducen la desigualdad de ingresos. En una serie de indicadores, Guatemala no está alcanzando a sus pares ni competidores, lo que está obstaculizando su futuro crecimiento económico, la generación de empleos y mejoras en bienestar, afectando aún más su contrato social.*

**EL PROGRESO EN LA GENERACIÓN DE UN MODELO INCLUSIVO DE DESARROLLO** en Guatemala ha sido lento. Los cambios positivos se han visto a menudo superados por características estructurales que perpetúan la pobreza y la desigualdad. Muchos guatemaltecos afrontan limitadas oportunidades de trabajo e ingresos estancados. Esto es, en parte, el resultado de una estructura económica que no facilita la generación adecuada de empleos bien remunerados (ver este tema en el Capítulo 4). Esto, sin embargo, refleja en parte la falta de capital humano. Gran parte de la población tiene acceso limitado a los servicios básicos y a la infraestructura que les permitiría incrementar su capital humano y escapar de la pobreza. Detrás de la historia de oportunidades limitadas radica una inversión básica insuficiente en bienes y servicios públicos, mientras que las desigualdades espaciales, un ineficiente uso de los recursos y la debilidad de las instituciones públicas empeoran la situación.

### Oportunidades limitadas en el mercado laboral

**LOS MERCADOS LABORALES HAN JUGADO** un papel limitado en los cambios relacionados con el bienestar en Guatemala. Los altos y crecientes niveles de pobreza sobresalen como retos apremiantes para Guatemala. Como se señaló en el Capítulo 2, a diferencia de las experiencias de otros países de América Latina, el ingreso laboral no ha contribuido a reducir la pobreza en Guatemala. Durante el periodo 2000-2014 se observó una disminución en términos de ingresos. En particular, la caída del ingreso laboral entre los hombres contribuyó con un incremento de la pobreza de 8.4 puntos porcentuales, mientras que el aumento del ingreso laboral entre las mujeres solo ayudó a reducir la pobreza en 0.6 puntos porcentuales. Esta tendencia es especialmente

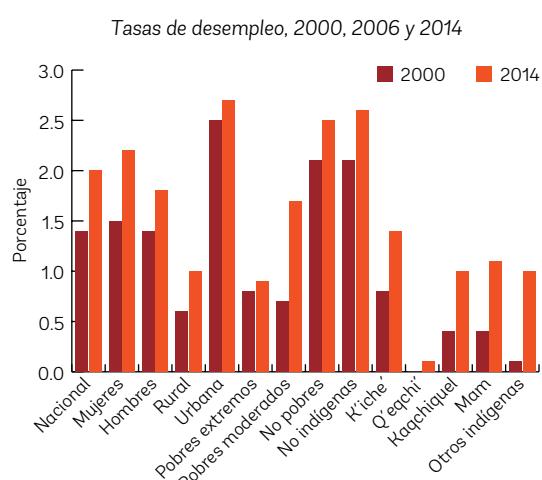
preocupante dado el rápido crecimiento de la fuerza laboral en Guatemala, que presagia mayores descensos en los ingresos a menos de que el país logre generar empleos mejor pagados para sus ciudadanos. Existe un pequeño y dinámico sector privado, pero la mayoría del empleo sigue siendo informal, sin la protección de la seguridad social. Como se mencionará con mayor detalle en el Capítulo 4, la productividad es baja y está en descenso.

La fuerza laboral guatemalteca, al igual que la población general del país, es bastante joven y está creciendo. En el 2014, más del 40 por ciento de la fuerza laboral tenía menos de 30 años.<sup>1</sup> La población económicamente activa creció 4.4 por ciento por año o el equivalente a unas 225,000 personas, entre el 2010 y el 2014. El crecimiento de la población económicamente activa en años recientes no se ha debido enteramente a cambios en la población, ya que en algunos casos podría estar reflejando el retorno de algunas personas a la fuerza laboral a medida que la economía se recupera de la crisis financiera global; sin

embargo, las tendencias demográficas garantizan que la oferta laboral continuará creciendo en el futuro cercano. La oferta laboral también podría aumentar de manera sustancial si el mercado laboral se volviera más atractivo para las mujeres: la participación de las mujeres en la fuerza laboral en Guatemala es la más baja de la región. A pesar de estas presiones de la población, a nivel nacional el desempleo es bajo, solo 2 por ciento en el 2014. Sin embargo, la tasa se ha elevado considerablemente desde el 2000, sobre todo entre las mujeres, trabajadores urbanos y la mayoría de grupos indígenas (figura 3.1). Esta tendencia sugiere algunos nuevos obstáculos en términos de demanda laboral.

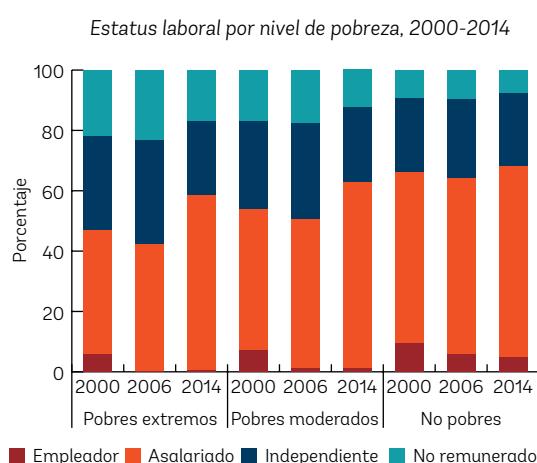
Quizás el cambio más sorprendente en la fuerza laboral en los últimos 15 años haya sido el aumento del empleo asalariado, sin el correspondiente aumento del porcentaje del empleo en el sector formal (figura 3.2). Entre el 2000 y el 2006 hubo muy pocos cambios en la composición de la fuerza laboral, pero en los siguientes ocho años el porcentaje de pobres y pobres extremos en el

**FIGURA 3.1 Los niveles ascendentes de desempleo entre mujeres y en áreas rurales podrían ser causa de preocupación**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

**FIGURA 3.2 Se ha observado un sorprendente incremento del empleo asalariado en años recientes**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

empleo asalariado aumentó en 32 por ciento y 41 por ciento, respectivamente (figura 3.2). Esto ha sido impulsado en gran medida por una caída del trabajo familiar no remunerado, así como la casi completa desaparición de empleadores entre las personas pobres. Sin embargo, el movimiento hacia el empleo asalariado no estuvo acompañado de un cambio acorde en términos de formalidad o ingresos. En el 2000, el empleo informal, definido como la falta de acceso a la protección social, constituyó el 72 por ciento de la fuerza laboral y para el 2014 se elevó a 82 por ciento.<sup>2</sup>

Los ingresos han caído drásticamente a pesar del movimiento hacia empleos asalariados, una clara señal de que la ley del salario mínimo no es vinculante (tabla 3.1). Tanto los ingresos promedio mensuales como por hora descendieron en términos reales para las personas pobres desde el 2000. Esta caída ha sido significativa: casi 9 por ciento en los ingresos por hora para los pobres extremos y 11 por ciento para los trabajadores del quintil más pobre. Los ingresos mensuales han caído incluso más, lo que indica un mayor subempleo, ya que el número de horas trabajadas ha bajado. Una vez más, estos hallazgos sugieren que existen nuevos y mayores obstáculos en torno a la demanda laboral que impedirían la reducción de la pobreza.

Las personas pobres siguen concentradas en el sector agrícola —si bien en menor proporción que antes— y en el sector comercio (figura 3.3). Entre el 2001 y el 2013 la agricultura, como sector, mostró un crecimiento importante en Guatemala, de 3 por ciento, justo por debajo del crecimiento del PIB. Sin embargo, el sector se caracteriza por un dinámico sector exportador (las exportaciones han crecido anualmente 11.5 por ciento desde el 2002) y por un sector de subsistencia de minifundistas, en el cual la productividad ha descendido.<sup>3</sup> Entre el 2000 y el 2014, los ingresos promedio por hora en el sector

### **TABLA 3.1 Los ingresos han disminuido en los últimos 15 años**

Cambio porcentual en el ingreso promedio real, 2000-2014 (2014 Quetzales)

	Mensual	Por hora
Pobres extremos	-18.3	-8.6
Pobres moderados	-10.4	0.9
No pobres	-2.4	1.6
Quintil 1	-19.5	-11.0
Quintil 2	-22.7	-2.7
Quintil 3	-14.4	-0.6
Quintil 4	-4.1	4.2
Quintil 5	-9.5	-7.5

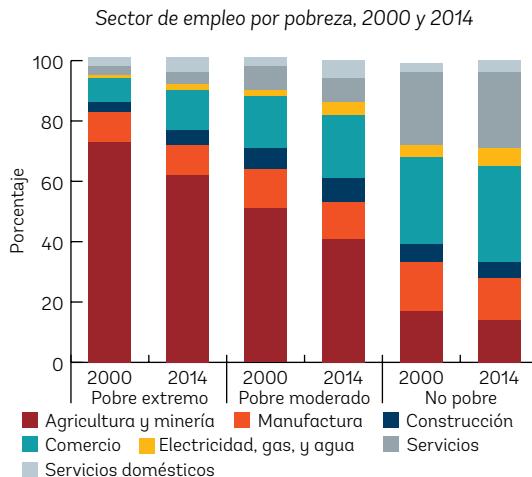
Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y 2014.

Nota: Pobres moderados más pobres extremos = total pobres.

agrícola cayeron en 12.3 por ciento, de sus ya bajos niveles (figura 3.4). Un estudio del 2013 que calculaba la descomposición de los efectos sectoriales en la reducción de la pobreza mostró que un aumento del empleo agrícola estaba asociado con un incremento de la pobreza.<sup>4</sup> Un análisis usando paneles sintéticos mostró niveles sumamente altos de pobreza crónica entre los hogares dedicados a la agricultura, tanto en el periodo 2006-2014 como en el periodo más largo del 2000 al 2014.<sup>5</sup> Se observó un fuerte aumento de los ingresos en el sector comercio entre el 2000 y el 2006, seguido por un brusco descenso en el 2014. En el caso de los hogares dedicados al comercio durante el año 2000, se registró un importante movimiento fuera de la pobreza (18 por ciento de los hogares) en el 2006, sin embargo, esta movilidad ascendente fue mucho más modesta (9 por ciento) entre el 2006 y el 2014, reflejando un descenso de los ingresos en el sector. En los sectores agrícola y comercio se encuentra la mayor parte del empleo informal (36 por ciento y 29 por ciento, respectivamente).

La composición sectorial de la fuerza laboral al interior de cada grupo étnico refleja ampliamente la concentración rural-urbana de los grupos

**FIGURA 3.3 Los pobres se concentran en el sector agrícola**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y el 2014.

Nota: Servicios incluye: servicios financieros, administración pública, educación y servicios de salud.

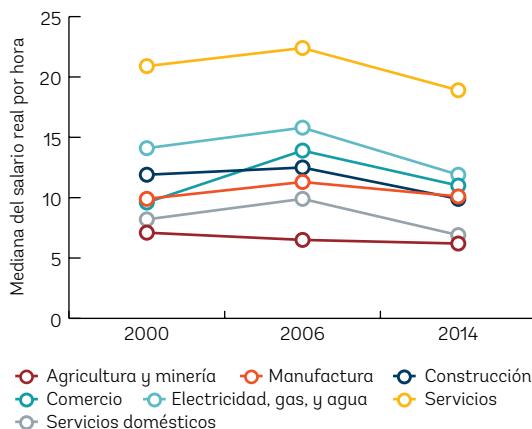
(figura 3.5). Entre los Q'eqchi, los cuales son predominantemente rurales, el 67 por ciento trabaja en agricultura, mientras que la proporción en agricultura entre los K'iche, que son mayormente urbanos, es menos de la mitad de esto. Los Kaqchikel parecen tener una fuerza laboral ligeramente diferente a la de sus pares Mayas. Por un lado, tienen una fuerza laboral mucho más diversificada de lo que sugieren los porcentajes urbano-rurales. Son también el grupo que tiene el menor porcentaje de su fuerza laboral (si bien todavía es alto) dentro del sector informal (78 por ciento comparado con cerca del 90 por ciento en el caso de los Mam, K'iche y Q'eqchi).

## El déficit de capital humano

LOS BAJOS NIVELES DE CAPITAL HUMANO en Guatemala impiden que las personas tengan

**FIGURA 3.4 Los sectores donde se concentran los pobres han registrado recientes descensos en los ingresos**

Cambios en ingresos reales por hora por sector, 2000-2014

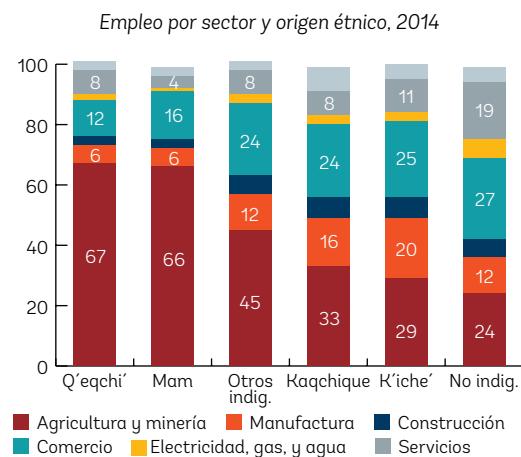


Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y el 2014.

Nota: Servicios incluye: servicios financieros, administración pública, educación y servicios de salud.

acceso a trabajos más calificados y limitan la reducción de la pobreza. El capital humano juegue un importante papel en los ingresos. Hertz et al. (2008) encontraron que las importantes diferencias en términos salariales entre el área rural y urbana se explicaban en gran medida por las diferencias en las dotaciones de las dos poblaciones, donde la educación era clave. Lo mismo resultó cierto en el sector rural: la importante ventaja en cuanto ingresos por parte de los trabajadores no agrícolas se debía sobre todo a las diferencias en las dotaciones.<sup>6</sup> En el 2014, el 30 por ciento de la brecha salarial entre el área rural y urbana se explicaba por las diferencias en educación, mientras que el 37 por ciento de la brecha entre los trabajadores indígenas y no indígenas se debía a las diferencias en los niveles de educación.<sup>7</sup> El capital humano, en términos de salud, también influye en los resultados económicos.<sup>8</sup> Un importante estudio longitudinal en Guatemala mostró que una mejor nutrición infantil generaba un notable impacto positivo en

**FIGURA 3.5 El empleo varía según el origen étnico, mostrando una significativa diversificación entre los Kaqchikel y concentración entre los Q'eqchi'**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

los ingresos durante la etapa adulta. Los hombres con bajas tasas de desnutrición durante la niñez percibían ingresos, en promedio, que eran 46 por ciento más altos que los de sus pares con mayores niveles de desnutrición.<sup>9</sup> En el caso de Guatemala, donde la economía tiene una capacidad limitada para generar buenos trabajos y donde el país se distingue por un rápido crecimiento de la población, las personas que no han desarrollado su capital humano están en mayor desventaja.

El progreso que ha logrado Guatemala en términos de acumulación de capital humano en los últimos 20 años no ha sido suficiente para alcanzar a sus países pares. Los Acuerdos de Paz de 1996 generaron un importante impulso hacia la creación de un nuevo modelo de crecimiento inclusivo, estableciendo una agenda global de desarrollo humano inclusivo, con un enfoque en el aumento de la capacidad del estado y un énfasis en la necesidad de promover la igualdad para los pueblos indígenas y las mujeres. Esto llevó a un reajuste de los objetivos del gobierno, cierto re-direcccionamiento en relación al gasto público,

y la fijación de nuevos objetivos en materia de ingresos en las últimas dos décadas. Indudablemente se ha observado cierto progreso y mejores resultados, sobre todo en la matrícula escolar y en la mortalidad infantil. Sin embargo, el programa establecido 20 años atrás no se ha cumplido plenamente ni ha sido suficiente para quebrar los patrones históricos de desigualdad de oportunidades. Los niveles de salud y educación en Guatemala siguen por debajo de los de sus pares, y las brechas entre los grupos dentro de Guatemala son considerables. En educación, el notable progreso logrado en términos de tasas de matrícula y resultados de pruebas no ha sido suficiente para compensar el bajo punto de partida de Guatemala respecto de otros países. En salud, el cuadro es menos positivo: algunas medidas muestran progreso pero otras fundamentales relacionadas con la desnutrición y la mortalidad materna han cambiado muy poco o nada. En todas las mediciones de capital humano, la brecha étnica es impactante, y también se observa a menudo una importante brecha de género.

## Desnutrición

Guatemala es un caso atípico en la región en términos de desnutrición crónica (retraso en el crecimiento). La información del 2014-15 muestra que casi la mitad de todos los niños de Guatemala (47 por ciento) presentan retraso en el crecimiento, una señal de los altos niveles de pobreza y desigualdad en el país (figura 3.6).<sup>10</sup> Esta tasa de desnutrición crónica es más alta que la de cualquiera de sus pares. Bolivia y Ecuador son los más cercanos, pero sus tasas son solo de 27 por ciento y 25 por ciento, respectivamente. Entre los países que tienen información sobre desnutrición desde el 2010, la tasa de desnutrición crónica de Guatemala es inferior solo en comparación con Yemen, Papúa Nueva Guinea, Eritrea y Burundi,

dos de los cuales son países de ingreso bajo.<sup>11</sup> Una tasa más pequeña pero igualmente importante de niños (12.6 por ciento) presenta bajo peso (desnutrición aguda).

Las tasas de desnutrición crónica persistentemente altas en Guatemala ilustran una falta del tipo de capital humano más básico: buena salud. El cambio general en ambos indicadores de desnutrición en los últimos seis años ha sido insignificante: la desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) descendió solo 3 puntos porcentuales del nivel alcanzando en el periodo 2008-09 (50 por ciento) y la desnutrición aguda (bajo peso) disminuyó de 13.1 por ciento a 12.6 por ciento. Incluso dentro de este pequeño cambio positivo, es observan algunas señales de alarma. En la cohorte de edad de 0 a 5 meses, 30 por ciento de los niños presenta desnutrición crónica, y para el cohorte entre los 19 y 23 meses, la cifra aumenta a 54 por ciento, un patrón que no ha cambiado desde el año 2000. Sin embargo, el retraso en el crecimiento entre los grupos más jóvenes (0 a 5 meses) se ha elevado del 22 por ciento desde 2008-09.<sup>12</sup> Las brechas en las tasas de desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) entre los quintiles de riqueza son grandes, oscilando entre 66 por ciento en el quintil más pobre a 17 por ciento en el más alto, nuevamente un patrón similar al de años anteriores. Es preocupante el hecho de que, si bien el nivel de nutrición crónica entre niños del 40 por ciento más pobre ha caído desde 2008-09, se ha registrado un pequeño aumento para aquellos que se ubican en los dos quintiles superiores.

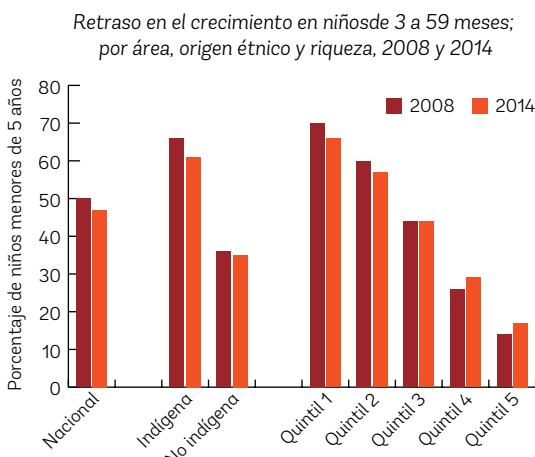
Por último, las tasas de desnutrición se han incrementado realmente en varios departamentos: en El Progreso y Jalapa subieron en 15 por ciento y 9 por ciento respectivamente (figura 3.7). Sin embargo, la gravedad de la historia de la desnutrición se ilustra mejor con el hecho de que, incluso en el departamento con los niveles más

bajos de retraso en el crecimiento, es decir, Guatemala, tres de cada diez niños sufren de desnutrición crónica. En términos absolutos, el número de estos niños con desnutrición crónica ha subido 10 por ciento desde el 2008, un incremento de casi 100,000 niños.

Las brechas étnicas y geográficas de la tasa de desnutrición crónica son grandes, si bien se ha observado cierta mejoría. Las tasas de desnutrición continúan siendo notablemente más altas entre la población indígena: casi dos de cada tres niños indígenas sufren de la desnutrición crónica (61.2 por ciento), en comparación con uno de cada tres entre la población no indígena (34.5 por ciento). Sin embargo, la brecha se ha estrechado ligeramente: desde el 2008-09, el descenso de la desnutrición en los pueblos indígenas ha sido mayor que entre los grupos no indígenas (7 por ciento y 4.7 por ciento, respectivamente). Las diferencias entre departamentos continúan siendo grandes, con una tasa de casi tres a uno entre los departamentos con los niveles más altos y más bajos de desnutrición; sin embargo, la desnutrición crónica ha disminuido ligeramente en casi todos. Izabal destaca con una reducción de un tercio en términos de retraso en el crecimiento en solo seis años. Se espera que una vez que la información de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil (ENSMI) 2014-15 esté disponible, su análisis aporte nuevas luces sobre la forma en que se consiguió este logro y cómo podría reducirse la desnutrición a nivel nacional.

Los avances de Guatemala en la reducción de la desnutrición crónica han sido lentos. Entre 1987 y el 2000, el retraso en el crecimiento se redujo a una tasa de 2 por ciento anual. En Brasil, en cambio, la tasa anual de cambio durante un periodo similar (1986-1996) fue de 6 por ciento. La desnutrición crónica en Guatemala cayó a su nivel más bajo en el 2000 (44 por ciento), pero subió nuevamente mediante el 2008 y solo ha descendido ligeramente desde entonces, de 50

**FIGURA 3.6 Las tasas de desnutrición siguen siendo muy elevadas**



Fuente: MSPAS et al. (2015).

Nota: La ENSMI no presenta mediciones de ingresos ni de consumo: los quintiles aquí se basan en la información de riqueza, consignada en MSPAS et al. (2015).

por ciento a 47 por ciento, una tasa anualizada muy por debajo de los años anteriores. En términos de bajo peso (desnutrición aguda), después de un importante cambio positivo a comienzos de la década de 1990, el progreso también se ha vuelto lento en años recientes. El bajo ritmo de cambio en las tasas de desnutrición parece sugerir que los recientes programas del gobierno no han tenido éxito, sobre todo el de *Ventana de los 1,000 Días*, destinado a mejorar los resultados entre los niños a través de una mejor atención prenatal y antenatal, así como de importantes intervenciones nutricionales. Sin embargo, es posible que el programa sí haya tenido un papel en los últimos cambios positivos en la mortalidad infantil (ver más abajo), y este resultado podría estar generando confusión en los hallazgos sobre desnutrición. Si hay niños altamente desnutridos, que antes morían y ahora sobreviven, el programa podría estar generando una reducción de las tasas de mortalidad, pero elevando las de desnutrición. A falta de un

**FIGURA 3.7 Los cambios en desnutrición varían, y se han observado tasas crecientes en tres departamentos**



Fuente: Información de MSPAS et al. (2009) y MSPAS et al. (2015).

estudio más profundo de la evolución de la desnutrición y mortalidad infantil, esto continúa siendo una hipótesis que requiere probar.

Lo que a menudo se conoce como hambre “oculta” también afecta a los niños y adultos en Guatemala. El hambre oculta se refiere a la falta de micronutrientes en la dieta de los niños que les impide crecer y desarrollarse. En el 2014, 53 por ciento de los hogares informaron que, debido a la falta de recursos, sus hijos tenían una dieta desequilibrada o dieta poco variada.<sup>13</sup> En los hogares extremadamente pobres, esta cifra se elevaba a 74 por ciento. La deficiencia de hierro o anemia, que impide el desarrollo intelectual, afecta al 25 por ciento de los niños en Guatemala.<sup>14</sup> Si bien sigue siendo alto, este nivel representa un importante descenso desde el 2008, cuando la cifra era 48 por ciento. La deficiencia de yodo afecta al 14 por ciento de la población. De siete países estudiados en América Latina, solo Honduras presentó niveles de deficiencia más altos. Menos de la mitad de todos los

hogares (40 por ciento) tiene acceso a la sal yodada. 35 por ciento de los niños por debajo de los cinco años presentaba niveles de zinc por debajo de las normas aceptadas. La deficiencia de vitamina A, que daña el sistema inmunológico, afectaba al 16 por ciento de los niños en edad preescolar en el periodo 2009-10. La gravedad de esta deficiencia apareció en un estudio anterior,<sup>15</sup> que estimaba que 1,500 niños morían anualmente en Guatemala por falta de vitamina A. Con excepción de las cifras de anemia, no existen análisis recientes que permitan actualizar estos y otros indicadores de hambre oculta. Sin embargo, la tasa general de muertes por desnutrición en Guatemala ha experimentado un enorme descenso, de 20.7 a 11.5 por cada 100,000 personas, lo que sugiere que se han logrado mejoras en muchos factores, en particular, en el suministro de suplementos nutricionales y alimentación complementaria.<sup>16</sup> El programa Hambre Cero que aborda de manera explícita el hambre oculta y estacional podría ser uno de los factores que está contribuyendo con este éxito.

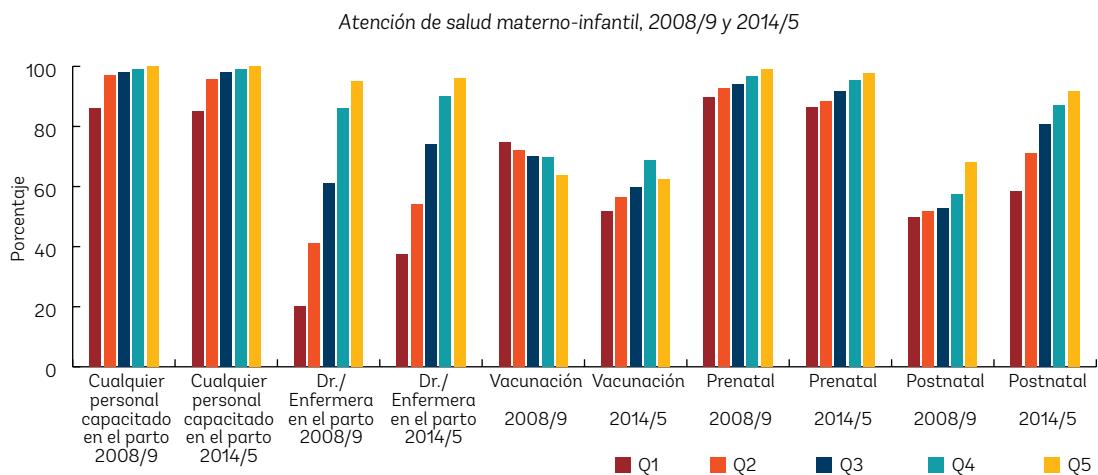
## Salud

Aparte de la desnutrición crónica, muchos indicadores de salud han mejorado de manera notable en los últimos 15 años. Guatemala va en camino de cumplir el Objetivo de Desarrollo de Milenio (ODM) de mortalidad por debajo de los 5 años, si bien hay evidencias de que la tasa de disminución de la mortalidad infantil se está desacelerando.<sup>17</sup> La proporción de mujeres embarazadas que recibe atención prenatal ha aumentado y está al mismo nivel que el promedio centroamericano de 93.2 por ciento. La tasa de esperanza de vida subió en 12 años, entre 1990 y el 2013, a 72 años, y la tasa de enfermedades infecciosas graves como la tuberculosis descendió de 75 a 60 por cada 100,000 personas entre 1990 y el 2013. Entre el 2008 y el 2014, el porcentaje de

nacimientos atendidos por médicos o enfermeras se elevó, al igual que el porcentaje de niños que recibió atención posnatal adecuada (figura 3.8). Este último indicador ha cambiado considerablemente, sugiriendo una vez más que los recientes programas del gobierno han dado resultados en algunas áreas.

Se ha logrado cierto progreso en términos de atención materno-infantil, pero la inequidad persiste. Los cambios a menudo no han beneficiado tanto a los pobres como sí lo han hecho a los no pobres y, aún no han cerrado completamente las brechas entre las “*dos Guatama*las”. A pesar de las mejoras observadas desde el 2008, en el 2014 la mayoría de nacimientos de las mujeres del quintil más pobre seguía siendo atendido por parteras más que por médicos, solo un tercio de todos los nacimientos era atendido por un médico o por una enfermera, y el 15 por ciento de todos los nacimientos tenía lugar sin ningún tipo de asistencia calificada. Por el contrario, el 96 por ciento de los nacimientos en el quintil superior fue atendido por médicos y enfermeras. El reciente aumento significativo en la atención posnatal en todos los grupos ha generado, en realidad, un agrandamiento de la brecha entre los quintiles más altos y más pobre, ya que la tasa de mejora entre los quintiles 3 y 4 fue tres veces más que la del primer quintil. El único indicador en el que los pobres parecen mostrar una ventaja es en el de las vacunas; sin embargo, todos los grupos muestran niveles sorprendentemente bajos en el paquete completo de vacunación.<sup>18</sup> En realidad, los niveles de vacunación han descendido sustancialmente desde el 2008, contrariamente a lo que se hubiera esperado considerando los intensivos programas del gobierno para mejorar los resultados de salud infantil y el aumento observado en la atención posnatal. Se ha registrado una caída particularmente alarmante en la tasa de la vacuna contra el sarampión, que ha caído de 78 por ciento de todos los niños por

**FIGURA 3.8 Las brechas en la atención materno-infantil entre quintiles son grandes y no todos los cambios han sido positivos**



Fuente: MSPAS et al. (2009 y 2015) en base a la ENSMI del 2008/2009 y el 2014/2015.

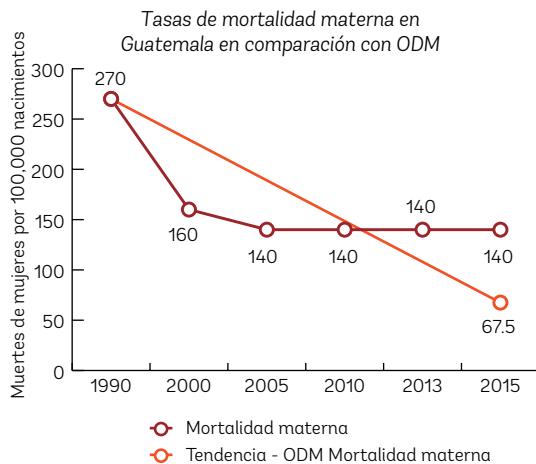
Nota: "Cualquier personal capacitado en el parto" hace referencia a tener un doctor, enfermera o partera en el momento del parto. "Dr./Enfermera en el parto" se refiere a tener un doctor o enfermera para atender el parto. Vacunación completa se entiende que un niño haya recibido, antes de su segundo cumpleaños, la vacuna contra la viruela, tres dosis contra la DTaP y la polio (sin contar con la vacuna contra la polio al momento de nacer) y una dosis de BCG. La atención prenatal consiste de cuatro visitas de atención prenatal. La atención posnatal incluye al menos una visita de niño sano después del nacimiento.

debajo de los 2 años en el 2008 a solo 63 por ciento en el 2014. Las mayores reducciones se dieron en los tres quintiles más pobres. Se deben comprender las causas de esta disminución con urgencia, ya que un brote de sarampión o de alguna otra enfermedad podría borrar parcialmente los importantes avances en el campo de la mortalidad infantil que se han logrado hasta hoy.

Otros indicadores de salud siguen siendo motivo de preocupación. La tasa de mortalidad materna en Guatemala es la más alta en la región ALC. El promedio regional era de 87 por cada 100,000 nacimientos en el 2013 en comparación con las 140 muertes en Guatemala (figura 3.9). Esta tasa se ha mantenido durante los últimos 10 años, lo que significa que Guatemala está lejos de alcanzar el Objetivo de Desarrollo de Milenio (ODM) en este indicador. La mortalidad neonatal, si bien viene cayendo de manera bastante constante desde 1972, se ha mostrado resistente al cambio en los últimos 15 años, a pesar del

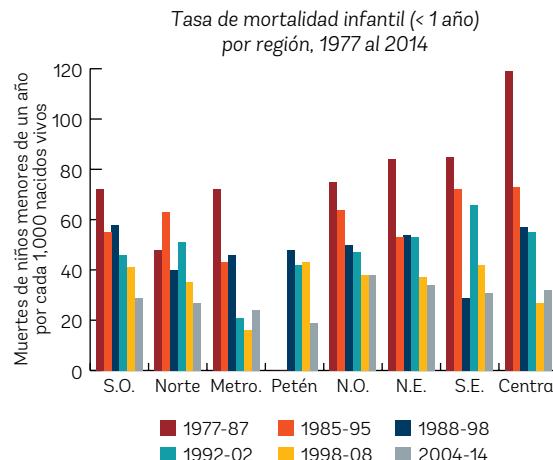
aumento en la atención prenatal. La carga de tener mala salud en el país también es desigual. Casi tres cuartos de las muertes maternas se da entre las mujeres indígenas, y hay la mitad de probabilidades de que los nacimientos entre mujeres indígenas sean atendidos por profesionales calificados en comparación con los nacimientos del resto de la población femenina. Las mujeres indígenas y rurales tienen mayor probabilidad de sufrir de anemia que sus contrapartes urbanas. Si bien las tasas de mortalidad infantil han caído a nivel nacional, son mucho más altas en las regiones noroccidental y nororiental del país. La tasa de disminución varía por área geográfica. La tasa de la región central se ha reducido a la mitad desde 1997 y la tasa de Petén se ha reducido a la mitad solo en la última década, pero la región metropolitana ha experimentado la tendencia exactamente opuesta, reflejando el aumento de la pobreza extrema urbana de la que se habló en capítulos anteriores (figura 3.10).

**FIGURA 3.9** Guatemala no está en camino de lograr el ODM en términos de mortalidad materna



Fuente: Banco Mundial (2015a) en base a IDG.

**FIGURA 3.10** Los cambios en términos de mortalidad infantil han sido desiguales entre las regiones



Fuente: MSPAS et al. (2009 y 2015).

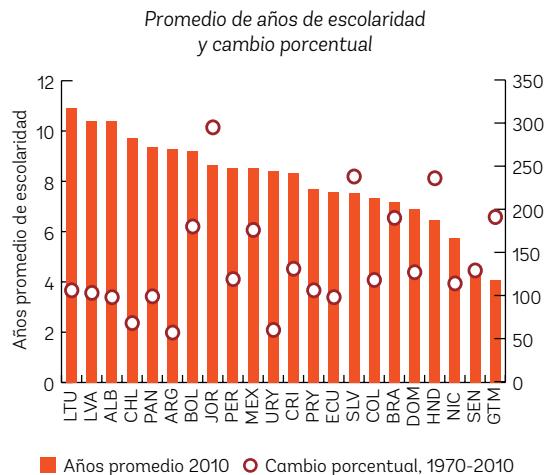
Nota: Las tasas son calculadas para el periodo de 10 años anterior a la fecha de la encuesta, 1977-1987...2004-2014.

## Educación

Los aumentos sustanciales de Guatemala en los niveles educativos han superado a los de sus pares. Entre 1970 y el 2010, la tasa de aumento de Guatemala en años de escolaridad superó a la mayoría de sus pares, con solo Bolivia, El Salvador y Brasil mostrando un ritmo más rápido (figura 3.11). En términos generales se ha observado una significativa mejora en el campo de la escolaridad: los que han pasado por el sistema escolar más recientemente (personas de 18 a 30 años) tienen 2.3 años más de escolaridad que la población en general. Este progreso ha sido evidente en la mayoría de grupos, y algunos de los más desfavorecidos han mostrado un ritmo de mejora más rápido (figura 3.12). En el 2000, entre la población de 18 a 30 años, las mujeres solo tenían 82 por ciento de la escolaridad de los hombres, pero para el 2014 habían logrado ascender al 92 por ciento. El aumento más grande se dio entre las mujeres indígenas, el grupo más desfavorecido. En el 2000 tenían el 35 por ciento de escolaridad en comparación con los hombres

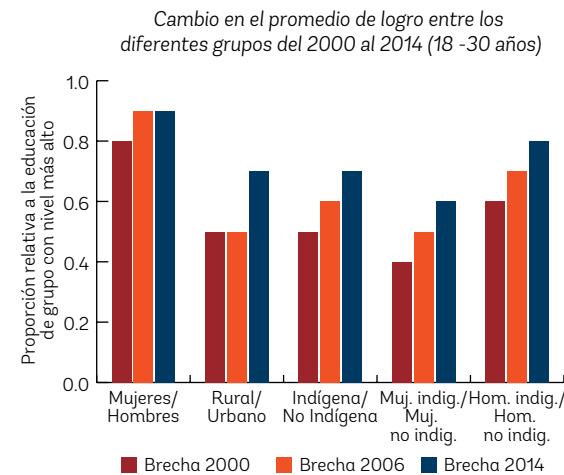
no indígenas, pero para el 2014 tenían 63 por ciento. En términos absolutos sigue siendo una brecha grande pero, al mismo tiempo, representa un cambio real y positivo. Con todo, las disparidades por localización y origen étnico siguen siendo notables (figura 3.13). Los habitantes rurales tienen, en promedio, solo 5.8 años de escolaridad en comparación con los 8.6 años en áreas urbanas. La brecha entre las personas indígenas y no indígenas es de 2.4 años de educación. En general, la brecha de género es relativamente pequeña, solo poco más de medio año. Sin embargo, esto oculta dos importantes características: las mujeres no indígenas presentan una brecha de género menor, teniendo niveles educativos que son solo 0.2 años menores que sus contrapartes masculinas, en comparación con la brecha de 1.2 años entre hombres y mujeres indígenas. Asimismo, las mujeres indígenas tienen 2.1 años menos de educación que el promedio nacional. A pesar de estas deficiencias, si estas tasas de convergencia continúan así, la desigualdad histórica en educación podría desaparecer.

**FIGURA 3.11 El nivel de educación de Guatemala está muy por debajo del de sus pares, pero está mejorando rápidamente**



Fuente: EDSTATS.

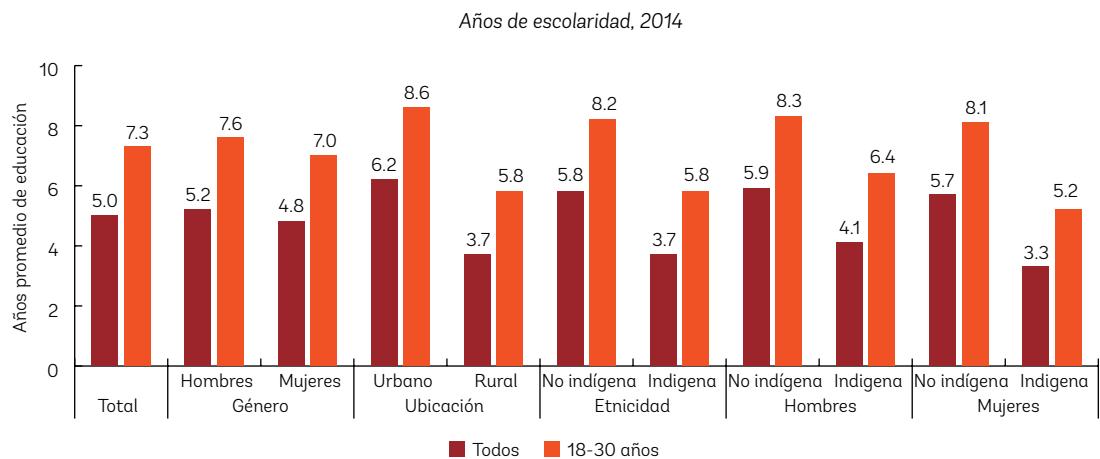
**FIGURA 3.12 Se ha logrado cierto progreso en el cierre de las grandes brechas en materia de escolaridad**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

Nota: El porcentaje de grupos con el nivel más bajo se divide entre el porcentaje del grupo con el nivel más alto.

**FIGURA 3.13 Los niveles educativos en Guatemala siguen siendo bajos y desiguales**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

A nivel de educación primaria, Guatemala ha logrado importantes avances, tanto en el incremento de la cobertura general como en la disminución de las desigualdades en el acceso. En marcado contraste con períodos anteriores, existen pocas diferencias en términos de localización y origen étnico, ya que la matrícula en

educación primaria llegó a ser casi universal en el 2009. Entre el 2000 y el 2006, la brecha de escolaridad debido al origen étnico en Guatemala fue de cerca de 3.5 años a menos de medio año, un logro importante (Ferreira et al, 2013), si bien las tasas de alfabetización varían según el origen étnico. En el 2014, los Q'eqchi tenían las tasas

más bajas de alfabetización en cualquier lengua, con un porcentaje ligeramente menor al 67 por ciento (figura 3.15), en comparación con una tasa nacional del 84 por ciento. Sin embargo, ellos tienen las tasas de alfabetización más altas en una lengua Maya.<sup>19</sup> Los Kakchikel tienen la tasa de alfabetización más alta de todos los grupos indígenas, 78 por ciento, lo que, sin embargo, está 6 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

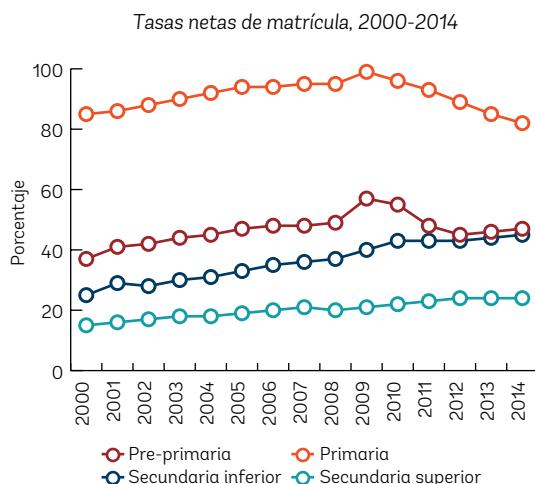
Una causa de preocupación es que la matrícula en educación primaria universal ha venido descendiendo desde el 2009. Desde que casi se alcanzó la matrícula universal primaria en el 2009 (99 por ciento), las matrículas han caído y, para el 2014, la matrícula neta en la enseñanza primaria se había reducido a 82 por ciento, cifra incluso más baja que la del 2000. Un simple análisis de cambios en el papel que tienen los diferentes factores en las matrículas muestra que se han dado cambios desde el 2000 en términos de áreas geográficas y grupos étnicos.<sup>20</sup> En el 2000, los niños que vivían fuera de la región metropolitana tenían una probabilidad ligeramente mayor de asistir a la escuela primaria que los niños que vivían dentro de la región metropolitana. Sin embargo, esto cambió en el 2014 para los niños en las zonas noroccidental, suroccidental y nororiental, que mostraron menos probabilidades de asistir a la escuela que los de la región metropolitana. La probabilidad

de matrícula entre los niños indígenas en general también bajó ligeramente, y este descenso fue mayor que para otros grupos. Se tejieron dos hipótesis sobre porqué ocurrieron estos cambios. Primero, la asistencia pre-escolar también cayó y hay una conexión entre la asistencia pre-escolar y la transición a la primaria. Sin embargo, un estudio reciente en Guatemala encontró que la asistencia a centros de enseñanza preescolar aumentaba la probabilidad de completar con éxito la enseñanza primaria en solo 2.4 por ciento.<sup>21</sup> Adicionalmente, el descenso en la matrícula de la escuela primaria antecedió al descenso a la matrícula en los centros de educación preescolar, y la tasa de asistencia a los centros de educación preescolar ha empezado a recuperarse, mientras que ese no es el caso para las tasas de enseñanza primaria. Esto sugiere que, si bien el descenso en la matrícula de centros de educación preescolar podría haber sido parte de la causa, no se trataría, en todo caso, de la única razón. Una segunda hipótesis sobre los cambios en la tasa de matrícula en la educación primaria apunta a que el denominador, o el número de niños en edad escolar, es erróneo y se ha vuelto menos preciso con el tiempo, considerando la gran escala de migración internacional de niños. En ausencia de un nuevo censo, es imposible comprobar esta hipótesis. Se espera que el nuevo censo se realice pronto, ya que resulta fundamental comprender y

### BRECHA DEL CONOCIMIENTO

¿Cuáles son los factores claves que llevan al reciente descenso en la matrícula de la enseñanza primaria? ¿Qué papel tiene la asistencia a los centros de educación preescolar (y por qué se observa una caída), ha subido la demanda del trabajo infantil o tiene un papel importante la migración y el agravamiento en materia de seguridad tiene un papel importante?

**FIGURA 3.14 La matrícula en educación primaria fue casi universal pero hay señales de retroceso**

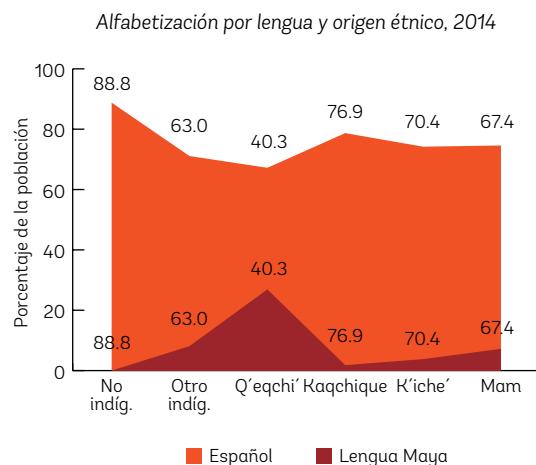


Fuente: UNESCO, 2014a y Ministerio de Educación, 2015.

abordar los factores que inciden en estos cambios negativos en las matrícululas si no se quieren perder los logros recientemente alcanzados en materia de escolaridad. Por último, otros factores, como el aumento de la demanda de trabajo infantil o el agravamiento de la situación en materia de seguridad podrían estar influyendo en las matrículas.

Existen otras preocupaciones en torno a los niveles de rendimiento escolar en secundaria. Lo proporción de jóvenes entre los 15 y 19 años que no termina los nueve años de escolaridad exigidos por la Constitución de 1985 es alto (figura 3.16).<sup>22</sup> Solo Nicaragua, entre los países pares de Guatemala, tiene una tasa de finalización de la educación secundaria más baja. Considerando dónde empezó Guatemala, incluso con las mejoras recientes en las tasas de matrícula en educación secundaria, estas siguen siendo menores a los niveles de sus países pares (ver figura 4.32). En Guatemala, la disminución de la matrícula es bastante marcada: existe

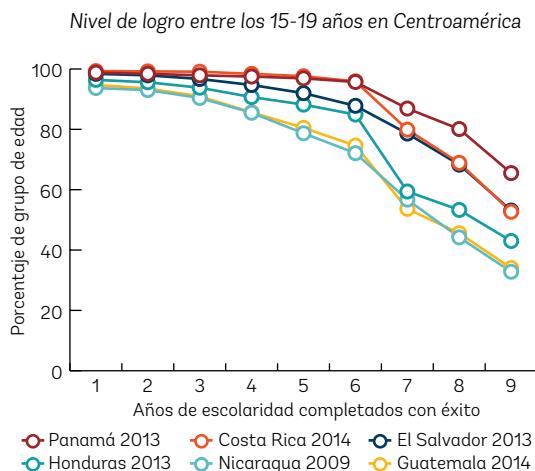
**FIGURA 3.15 Las tasas de alfabetización en la lengua española y maya varía entre los grupos**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

prácticamente matrícula universal en el primer grado de primaria, pero las tasas empiezan a caer muy rápido después. Solo la mitad de los niños matriculados termina su primer año de secundaria. La tasa de matrícula bruta en educación secundaria es de 65 por ciento, la más baja de la región centroamericana, y la tasa neta de 47 por ciento está muy por debajo de los promedios tanto de ALC como de Centroamérica. Las altas tasas de repetición —uno de cada ocho escolares de primaria repite de grado— contribuyen a esta baja rendimiento. Las brechas en términos de educación después del nivel primario empiezan a dividirse en líneas por origen étnico, geográfico y de género, lo cual resulta crítico. A la edad de 18 años la brecha de matrícula entre los jóvenes indígenas y no indígenas es de casi 15 puntos porcentuales, y hay una diferencia de 20 puntos porcentuales entre el porcentaje de niñas rurales y niños urbanos que termina el noveno grado (figura 3.17).

**FIGURA 3.16 Guatemala tiene bajos niveles de rendimiento escolar en comparación con el resto de Centroamérica**



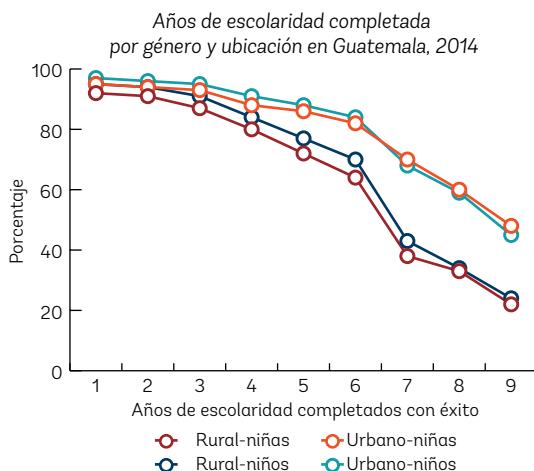
Fuente: Banco Mundial (2015) y cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

## Oportunidades limitadas: infraestructura y servicios

### LOS RESULTADOS EN TÉRMINOS DE CAPITAL HUMANO

anteriormente mencionados se ven afectados por la desigualdad del acceso a la infraestructura y servicios básicos. El acceso bajo y desigual a la infraestructura básica —electricidad, agua y saneamiento— y a los servicios —educación, atención médica y la protección social— persiste en gran parte de Guatemala. El acceso a la infraestructura ha aumentado en los últimos años, pero la cobertura está lejos de ser universal. Se pueden observar claros patrones geográficos en el acceso a los servicios (figura 3.18). Las personas que viven a lo largo del corredor que une los puertos del Caribe y el Pacífico tienen un mayor acceso a los servicios de electricidad, agua y, sobre todo, saneamiento,

**FIGURA 3.17 Los niveles de finalización son mucho más bajos en áreas rurales, sobre todo entre las niñas**



Fuente: Banco Mundial (2015) y cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

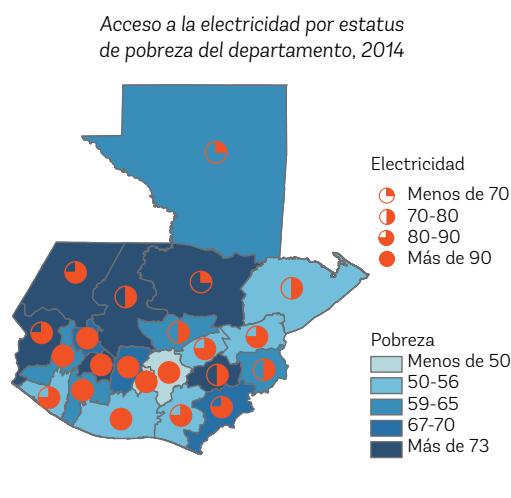
mientras que las regiones noroccidental, Petén y nororiental, que son más pobres, tienen considerablemente menos servicios. La tasa de acceso a la electricidad de 90 por ciento en Guatemala es la quinta peor de ALC (detrás están solo Honduras, Haití, Nicaragua y Guyana). Reflejando la dualidad de la sociedad guatemalteca señalada en el Capítulo 1, el 97 por ciento de la población de la región metropolitana tiene acceso a la electricidad, mientras que, en el caso de Verapaz, solo el 54 por ciento cuenta con este servicio. Además de las desigualdades en el acceso físico a la electricidad, los elevados precios limitan dicho acceso, perpetuando la exclusión social. Los hogares con bajos ingresos son más vulnerables a los altos precios de la electricidad porque los gastos energéticos representan un porcentaje mayor de los gastos del hogar. En los períodos en que los precios del petróleo son altos, el costo de la electricidad puede llegar a ser inasequible para el estrato más bajo de la población. Por ende, la reciente caída de los precios ha resultado beneficiosa.

El porcentaje de la población cubierta por servicios básicos ha aumentado en los últimos 15 años. De manera similar a las tendencias en las tasas de matriculación escolar, el acceso a la infraestructura se incrementó a un ritmo más rápido entre el 40 por ciento más pobre de la población y entre los grupos indígenas, lo que ayudó a empezar a cerrar la brecha entre las “*dos Guatama*las.” El suministro de servicios básicos refleja en gran medida la concentración del bienestar y de la población en los departamentos alrededor de la capital, si bien los patrones de cobertura demográfica no están del todo correlacionados con la pobreza. Suchitepéquez y Sololá, que ostentan tasas de pobreza bastante altas, tienen también una alta cobertura de electricidad (aunque Suchitepéquez tiene servicios de saneamiento limitados y Sololá muy poco acceso a agua de tubería). Los altos niveles iniciales de desigualdad con relación al acceso a los servicios

significan que las características étnicas y socioeconómicas continúan estando correlacionadas con el acceso a la infraestructura básica, a pesar de que se ha logrado avances en este campo (figura 3.19). El acceso a los servicios de saneamiento ha mejorado para todos los grupos. Este es el servicio con menor cobertura y que, al mismo tiempo, ha experimentado las mejoras más importantes. Sin embargo, sigue existiendo brechas entre los diferentes grupos. Incluso si el acceso sigue expandiéndose al ritmo reciente, no será posible lograr una cobertura universal de servicios de saneamiento en el corto plazo.

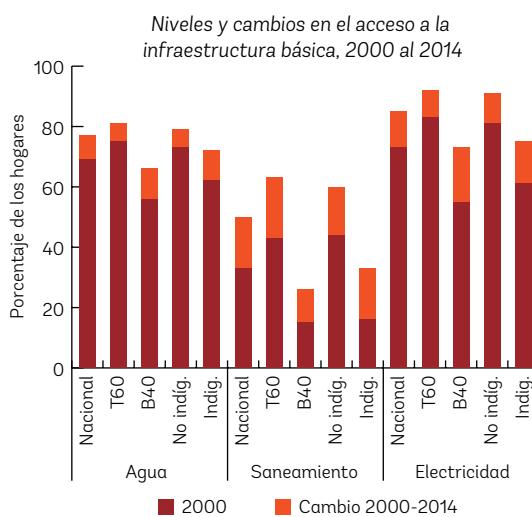
El acceso a infraestructura básica que tiene un niño en Guatemala depende de las características del hogar (o sus circunstancias). Como se señaló anteriormente, existe una brecha en el acceso a los servicios en Guatemala debido a la falta de cobertura universal. Existe una brecha de inequidad adicional debido a que el acceso a

**FIGURA 3.18** El acceso a los servicios básicos refleja generalmente el bienestar económico



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

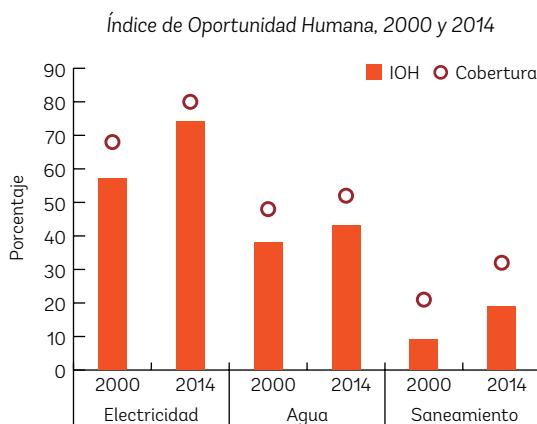
**FIGURA 3.19** El acceso a los servicios básicos ha mejorado en años recientes, pero esto no ha generado convergencia



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y 2014.

Nota: Se define acceso como: tener electricidad, agua potable, inodoro o letrinas mejoradas en la vivienda. T60: 60 por ciento más rico. B40: 40 por ciento más pobre.

**FIGURA 3.20 Circunstancias que afectan el acceso de los niños a los servicios básicos**

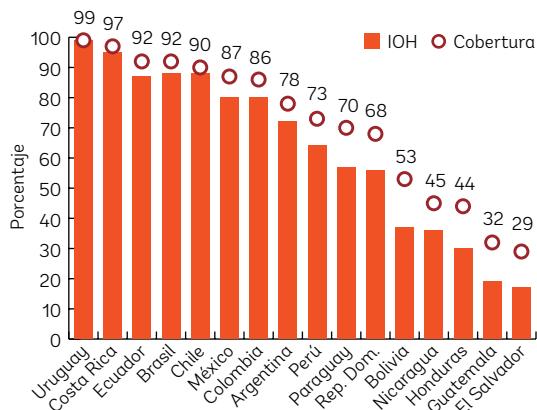


Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y 2014.

Nota: Las circunstancias son ubicación, género del niño, educación e ingresos de los padres, y origen étnico.

infraestructura social está correlacionado con las características específicas de la población en lugar de estar distribuido uniformemente o aleatoriamente. El Índice de Oportunidad Humana (IOH) del Banco Mundial, una medida de la cobertura ajustada por la igualdad, muestra que la distribución del suministro de servicios es tal que el bienestar del hogar, origen étnico, educación de los padres y la ubicación geográfica tienen una alta correlación con el acceso (figura 3.20).<sup>23</sup> En ALC en el 2014, Guatemala tenía la tercera brecha más alta en cobertura de electricidad, la quinta más alta en agua, y la segunda más alta en saneamiento. Los niveles de saneamiento continúan siendo particularmente bajos en Guatemala, si bien la cifra del 2014 mostró un aumento de 17 puntos porcentuales durante el 2000 (figura 3.21). La influencia de estas circunstancias en el acceso ha disminuido con el tiempo, en parte debido a un mejor acceso a los servicios en todos los grupos de circunstancias (el llamado efecto de escala) y en parte debido a un cambio en la población subyacente, principalmente

**FIGURA 3.21 La cobertura y el IOH para saneamiento son particularmente bajos en Guatemala**



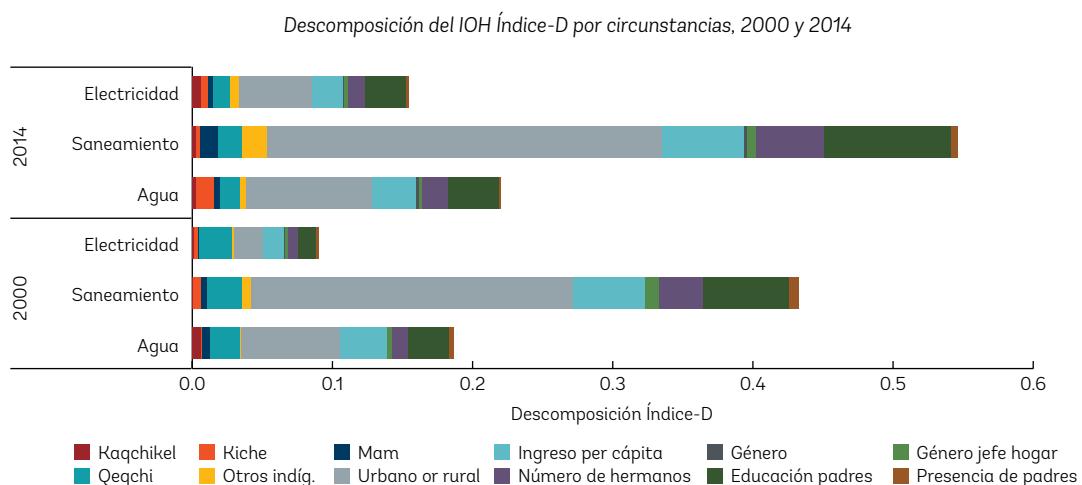
Fuente: ALC Equity Lab en base a SEDLAC y el Banco Mundial, descargado en octubre, 2015. En base a ENCOVI del 2000 y 2014.

Nota: Las circunstancias son ubicación, género del niño, educación e ingresos de los padres. No se incluye el origen étnico como una circunstancia.

debido a una mayor urbanización. El efecto de compensación, o un mayor suministro de servicios entre los grupos que anteriormente tenían menor acceso aparece como uno de los factores que incrementan el IOH para electricidad. En cuanto a los servicios de agua y saneamiento, el efecto de composición mejoró el IOH. El pequeño efecto de compensación sugiere que las desigualdades continuarán y la convergencia en las tasas de cobertura entre los grupos seguirá siendo lenta.

Las mejoras en el IOH reflejan cambios en el papel que tienen las diferentes circunstancias para explicar la desigualdad en el acceso (figura 3.22). Ha disminuido la importancia de vivir en un área urbana, lo que refleja tanto el hecho de que se han ampliado los servicios más allá de las ciudades y que el porcentaje de la población que vive en las ciudades ha aumentado. La educación y nivel de ingresos de los padres también han disminuido en términos de importancia. Por el contrario, ha aumentado la importancia del origen étnico: un niño Q'eqchi sigue teniendo

**FIGURA 3.22 Mientras que la ubicación está teniendo una menor importancia a la hora de explicar el acceso a los servicios, el origen étnico continúa siendo un factor explicativo clave**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y 2014.

menores probabilidades de acceso a los servicios que otros grupos indígenas y la brecha entre los niños Q'eqchi y otros grupos indígenas se ha ampliado. La evidencia para otros grupos indígenas es heterogéneo: algunos han ganado y otros han perdido en términos de acceso a servicios básicos.

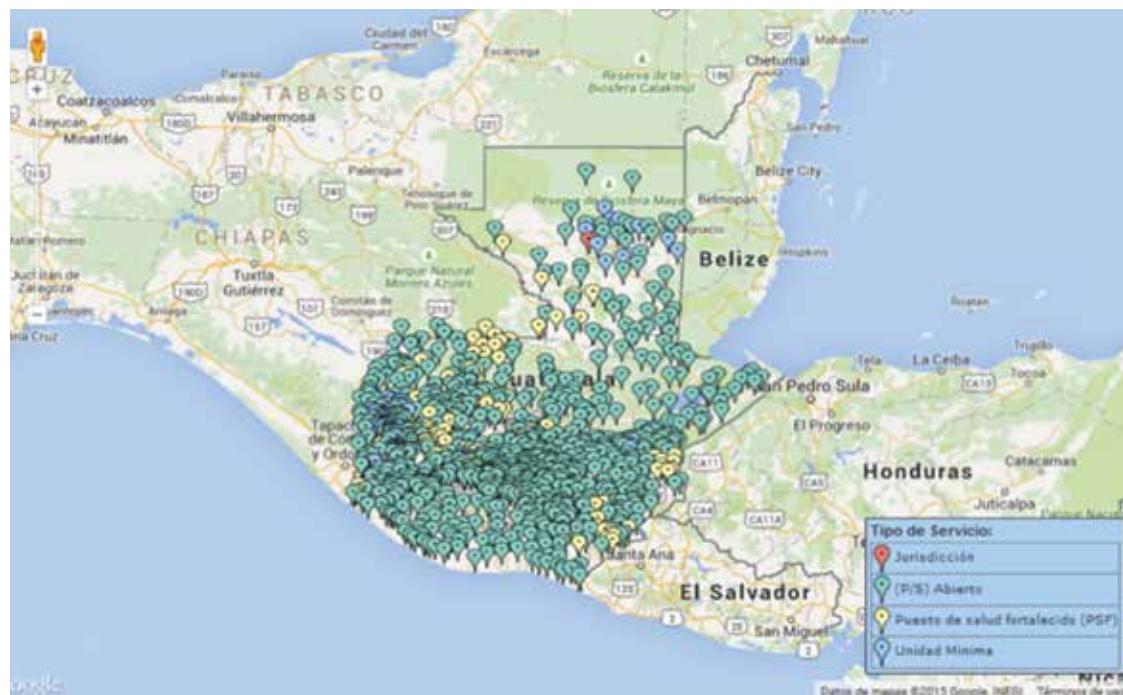
El acceso a la atención médica también es limitado y persisten las desigualdades en términos geográficos. La infraestructura para la atención médica ha aumentado en los últimos 25 años. El número de establecimientos de atención médica primaria, que utilizan mayormente las personas pobres, ha aumentado en 44 por ciento desde 1990, y los centros de atención primaria con camas proporcionando servicios de salud materno-infantil se incrementaron en 67 por ciento. Las mejoras más importantes se dieron después de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el suministro general de servicios de salud sigue siendo bajo y existen profundas desigualdades en este rubro. El número de establecimientos de salud per cápita varía en todo el país, siendo las

regiones del norte y centro las que presentan las tasas más bajas. Existen mucho menos establecimientos en la región noroccidental, donde vive una gran parte de la población indígena y rural. En el área de Petén, también una región pobre del país, los centros de atención primaria ofrecen solo un limitado rango de servicios (figura 3.23). Los departamentos con los números de establecimientos per cápita más baja son Alta Verapaz (0.38 puestos de salud por cada 10,000 habitantes, muy por debajo del estándar de cinco puestos por cada 10,000 habitantes) y Ciudad de Guatemala (0.26).

La provisión de atención médica en áreas rurales remotas ha aumentado, aunque algunos eventos recientes podrían haber cambiado esta tendencia. Se estima que 4.5 millones de personas en áreas rurales remota dependen de los servicios básicos de salud proporcionado a través del Programa de Expansión de Cobertura (PEC). Bajo este programa, el gobierno contrató los servicios de instituciones privadas y no gubernamentales para que ofreciera un paquete básico de

**FIGURA 3.23 La distribución de establecimientos de salud perpetúa las desigualdades en este campo**

Distribución de puestos primarios de salud en Guatemala, 2013



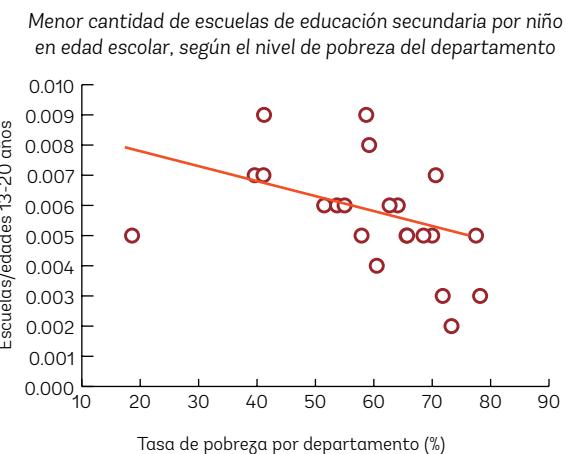
Fuente: Ministerio de Salud, 2015, citado por el Banco Mundial (2015a).

atención médica a través de un sistema móvil que visita a cada comunidad una vez al mes. El programa ha ampliado el acceso a la atención médica y podría considerarse que ha contribuido a mejorar los resultados de salud en años recientes. En sus inicios, el programa fue pensado como algo temporal, y el gobierno está ahora desplegando un programa de reemplazo. Sin embargo, la transición no ha sido fácil. A mediados del 2014 el gobierno decidió cerrar el PEC. De los 390 contratos PEC que se firmaron en el 2014, 72 fueron suspendidos en Huehuetenango, Jutiapa, las zonas suroccidental y norte de Petén, Izabal, Totonicapán, Quetzaltenango, Quiché, Chimaltenango, el área noroccidental, El Progreso, Alta Verapaz y Chiquimula, dejando aproximadamente a 2.3

millones de personas sin acceso a la atención médica.<sup>24</sup> Como resultado, el número de visitas médicas cayó drásticamente a nivel nacional en el 2014.<sup>25</sup> En febrero del 2015, El Ministerio de Salud Pública (MSPAS) canceló los demás contratos PEC, dejando una brecha en la cobertura de servicios hasta abril del 2015, cuando el MSPAS empezó a desplegar su nuevo modelo de atención primaria de la salud (APS), empleando equipos móviles de salud compuestos por miembros del MSPAS en vez de miembros de organizaciones sin fines de lucro. En junio del 2015, sin embargo, este nuevo modelo APS ofrecía cobertura solo al 48 por ciento de las comunidades de Guatemala.

Los servicios en el campo de la educación tampoco están distribuidos de manera uniforme

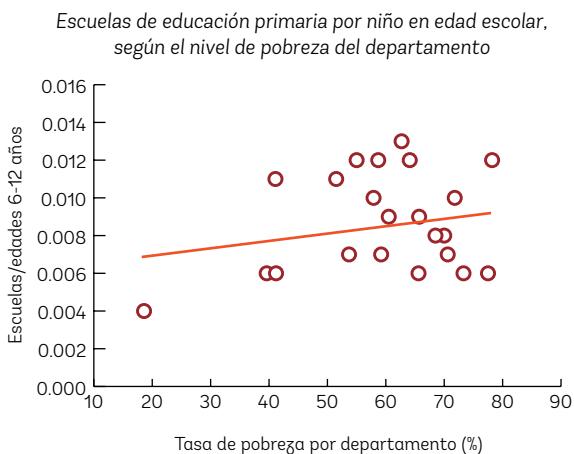
**FIGURA 3.24 La distribución de escuelas de secundaria está desatendida en áreas pobres**



Fuente: Cálculos en base a la información del Censo de Educación del Ministerio de Educación.

ni son accesibles a todos los niños. A nivel educación primaria, la oferta de escuelas públicas es bastante regular. Asimismo, la educación bilingüe ha aumentado y 24 por ciento de todas las escuelas de primaria tiene educación bilíngüe.<sup>26</sup> Sin embargo, Guatemala tiene el tercer IOH más alto en términos de brecha de cobertura en América Latina, lo que sugiere que las desigualdades continúan. Asimismo, existen muchas barreras para acceder a los niveles de educación secundaria y superior. En primer lugar, la distribución de las escuelas de secundaria es menos uniforme y, como podría esperarse, las áreas con baja densidad poblacional están más desatendidas. Dada la correlación entre pobreza y áreas rurales de baja densidad, esto significa que la distribución de escuelas públicas de secundaria castiga a los más pobres. A nivel departamental, mientras más pobre sea el departamento, menor cantidad de escuelas de secundaria habrá per cápita (figura 3.24). Ocurre lo contrario con la cobertura de escuelas de educación primaria, lo que refleja en parte que las escuelas rurales de primaria tienen un menor tamaño (86

**FIGURA 3.25 La distribución de escuelas de primaria favorece a los pobres**



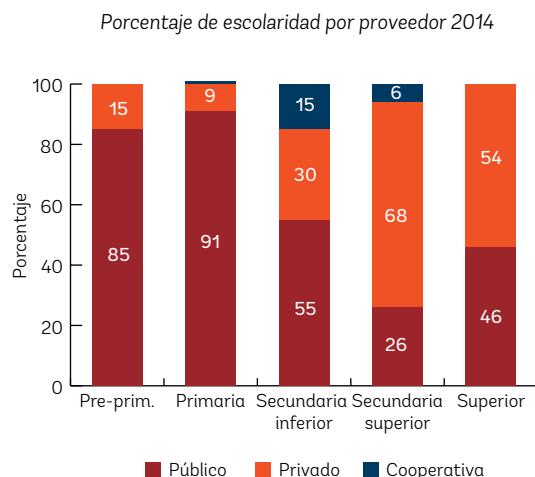
Fuente: Cálculos en base a la información del Censo de Educación del Ministerio de Educación.

estudiantes en promedio) que las urbanas (243 estudiantes) (figura 3.25).

Adicionalmente, a nivel de la educación secundaria y superior, una parte significativa de las escuelas son dirigidas por el sector privado (figura 3.26). Al 2014, las escuelas públicas de secundaria proporcionaron educación a tan solo poco más de la mitad de los estudiantes de nivel secundario inferior. Esto es así a pesar de que la Constitución estipula que este nivel de escolaridad es obligatorio y gratuito. En el nivel secundario superior, solo el 26 por ciento de todos los estudiantes recibe educación impartida por el estado. A nivel de educación superior, solo existe una universidad pública, que acoge a menos de la mitad de todos los estudiantes de educación superior. El costo de la oferta privada de la escolaridad es una barrera de acceso. La mitad de los estudiantes que abandonan la secundaria en Guatemala lo hace por razones de dinero, la tasa más alta en Centroamérica (figura 3.27).

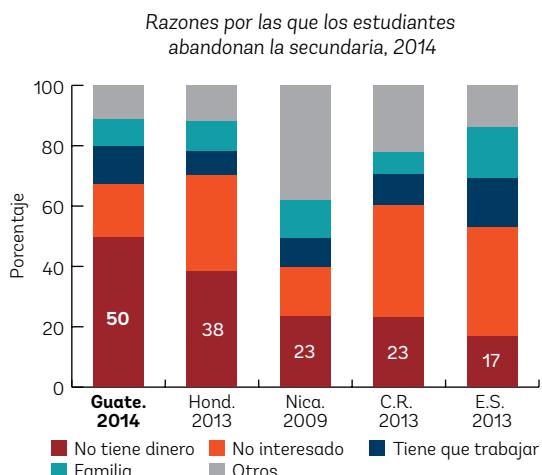
La educación de los padres sigue siendo el determinante clave para la matrícula de un niño en la escuela, lo que refleja una falta de movilidad

**FIGURA 3.26 La educación privada predomina en los niveles educativos más altos**



Fuente: Banco Mundial (2015) usando la ENCOVI del 2014.

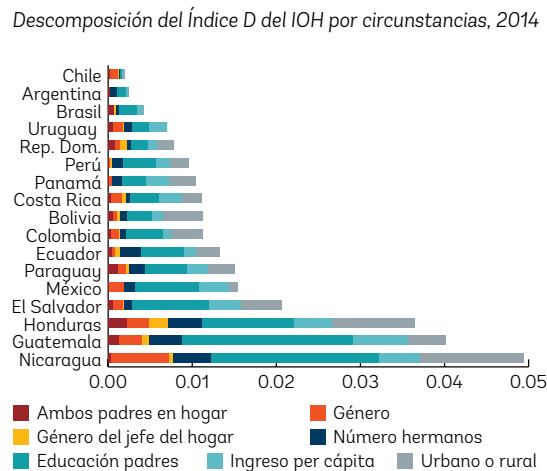
**FIGURA 3.27 Los costos constituyen una barrera para la escolaridad**



Fuente: Banco Mundial (2015) usando la ENCOVI del 2014.

Nota: Otros incluye: la escuela no ofrece los grados adecuados, embarazo, repetición y enfermedad.

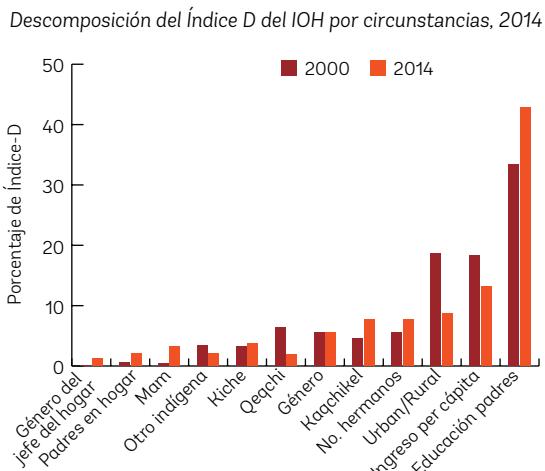
**FIGURA 3.28 La educación de los padres es más importante que el ingreso familiar o la ubicación del hogar para explicar la educación de los niños**



Fuente: Equity Lab de ALC en base a SEDLAC y el Banco Mundial, descargado en octubre del 2015.

Nota: Información del país del 2012 o del año más cercano. La información de Guatemala corresponde a la ENCOVI del 2014. Para poder hacer comparaciones con otros países no se ha incluido el origen étnico como circunstancia en este caso.

**FIGURA 3.29 El papel de la educación de los padres en la matrícula escolar se ha elevado, mientras que otros factores han caído**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2000 y 2014.

intergeneracional en términos de educación (figura 3.28). Eso no solo sucede en Guatemala, ya que otros países de la región muestran patrones similares. Sin embargo, considerando los bajos niveles de educación en Guatemala, la influencia de este hecho resulta particularmente negativa. El impacto de la educación de los padres ha aumentado con el tiempo, mientras que el impacto del ingreso del hogar y ubicación ha descendido en términos de importancia. El origen étnico sigue explicando la matrícula escolar, si bien los cambios han variado dependiendo del grupo indígena. La influencia ha ido disminuyendo con el tiempo para los Q'eqchi, pero se ha elevado ligeramente en el caso de otros grupos maya (figura 3.29).

## El papel del gasto e instituciones públicas en limitar las oportunidades

### Ineficiencia en el gasto público

Los patrones de gasto público afectan la capacidad del gobierno para proveer el acceso universal a los servicios básicos.<sup>27</sup> Normalmente, los gobiernos usan la política fiscal para redistribuir el gasto a los segmentos más pobres de la población, con la finalidad de reducir la pobreza y la desigualdad y de equiparar las oportunidades. En Guatemala, sin embargo, el sistema fiscal no logra hacerlo. Esto se debe, en parte, a un nivel de recaudación muy bajo, que impone límites considerables en lo que se puede gastar. Aún con esta ajustada dotación presupuestaria, el sistema fiscal hace muy poco para cerrar las brechas en ingreso o eliminar las desigualdades. La política fiscal (impuestos directos e indirectos y transferencias) no ejerce ningún efecto sobre la

desigualdad de ingresos medida según el coeficiente Gini. Solo cuando se toman en cuenta los beneficios en especies del gasto público en salud y educación, el Gini desciende en 0.024, hasta llegar a 0.53, un cambio muy pequeño. Brasil, que empezó con un nivel similar de desigualdad que Guatemala, ha logrado una reducción de 0.14 en su Gini de ingresos, y Costa Rica ha reducido su desigualdad en 0.12 puntos porcentuales. En términos de pobreza, el impacto es todavía peor. La política fiscal en su conjunto en realidad ha llevado a un crecimiento de la pobreza. Los pocos programas de transferencias que son progresivos (las transferencias directas que son por-pobres como son pro-indígenas) son de pequeña escala y se han contraído aún más desde que se elaboró este análisis; además, sus beneficios son neutralizados por el hecho de que un gran porcentaje de los ingresos fiscales proviene de impuestos sobre el consumo (ver el Capítulo 4 para mayores detalles). Los hogares cuyos ingresos se encuentran entre la línea internacional de pobreza extrema de US\$1.25 per cápita por día y la línea de pobreza extrema de ALC de US\$2.5 por día son contribuyentes netos al sistema fiscal. El sistema tampoco ha cerrado brechas entre los grupos étnicos. Se calcula que los ingresos del mercado de la población indígena representan solo el 32 por ciento de las personas no indígenas, y después de considerarse todos los impuestos y transferencias, esto cambió solo en 1 punto porcentual. Mientras que el programa de transferencias monetarias condicionadas es pro-indígenas, no sucede lo mismo con el gasto total en educación y salud, que representa un nivel de gasto mucho más alto. Por último, la política fiscal no hace mucho para igualar las oportunidades en Guatemala, nuevamente a diferencia de Brasil, donde el gobierno logró usar la política fiscal para nivelar las oportunidades.

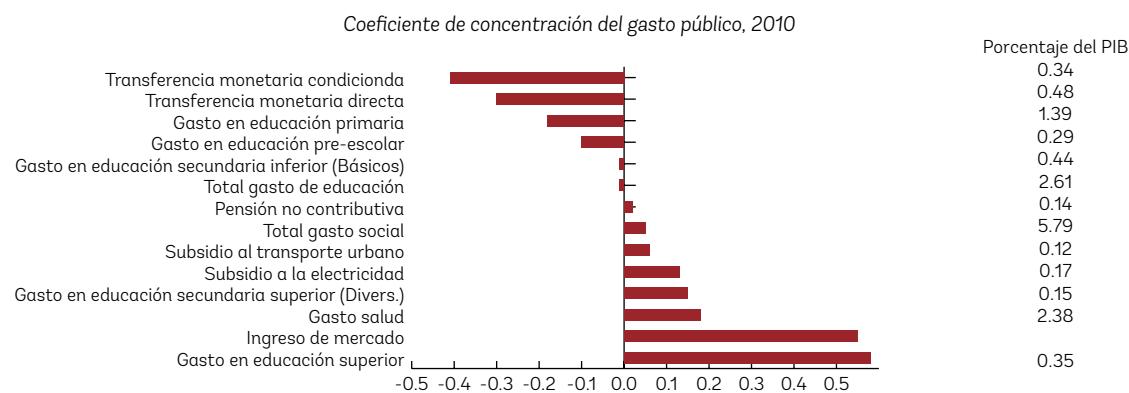
En términos generales, el gasto en educación es solo ligeramente progresivo en Guatemala

(figura 3.30). Como cabe esperar, el gasto en educación preescolar y primaria es el más progresivo mientras que el de educación superior es bastante regresiva. El gasto para la enseñanza secundaria superior está sesgado hacia las personas que no son pobres, pero está distribuido de manera menos desigual que el ingreso (de mercado) en general. Sin embargo, el gasto en educación superior es más desigual que la igualdad de ingresos en general. La cantidad gastada en educación superior representa solo un séptimo del gasto total en educación pero, combinada con el gasto en la enseñanza secundaria superior, beneficia a los grupos con mayores ingresos en la medida en que es casi suficiente para hacer que el gasto en educación sea regresivo.

Existen evidencias de que el gasto público en educación es ineficaz e ineficiente. La preocupación sobre la calidad de la educación se centra en el puntaje que los estudiantes guatemaltecos obtienen en las pruebas internacionales. Si bien estos puntajes mejoraron entre el 2006 y el 2013, Guatemala sigue por debajo del promedio en América Latina en la lectura y matemáticas en 3ro y 6to grado (figura 3.31). Solo en escritura, los alumnos de 6to grado superan el promedio de

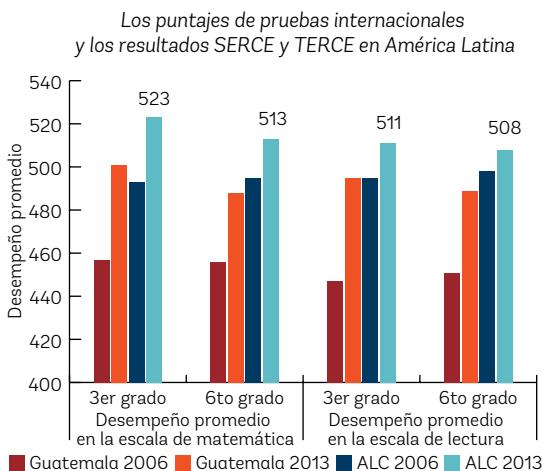
los estudiantes de América Latina. La información de Ministerio de Educación (MINEDUC) muestra que el tema de calidad afecta a todos los grados: solo una de cada cuatro personas graduadas de la educación secundaria superior ha alcanzado el nivel estándar en lectura y únicamente el 10 por ciento ha logrado el equivalente en matemáticas (Banco Mundial, 2015). Las tasas extremadamente altas de repetición son otra causa de preocupación en torno a la calidad educativa. Como se comentará en el Capítulo 4, uno de cada ocho estudiantes de primaria repite algún grado en Guatemala, casi el doble de la tasa de El Salvador, el país que sigue a Guatemala en términos de alta tasas. Solo el 62 por ciento de los niños termina el sexto grado en el tiempo debido, otro indicador de problemas de calidad. Si bien esto representa un importante avance desde el 2000, cuando solo el 37 por ciento de los niños guatemaltecos terminaba el sexto grado a tiempo, solo Nicaragua y Honduras tienen niveles más bajos. La calidad de la educación disponible también está relacionada con las circunstancias de los niños. Un proxy para la calidad de la educación, el porcentaje de niños que termina el 6to grado oportunamente, es bajo en Guatemala. Sin embargo, el nivel

**FIGURA 3.30 No todo el gasto público es progresivo**



Fuente: Cabrera et al. (2014).

**FIGURA 3.31 A pesar de los avances, los resultados de aprendizaje están por debajo del promedio de LAC**

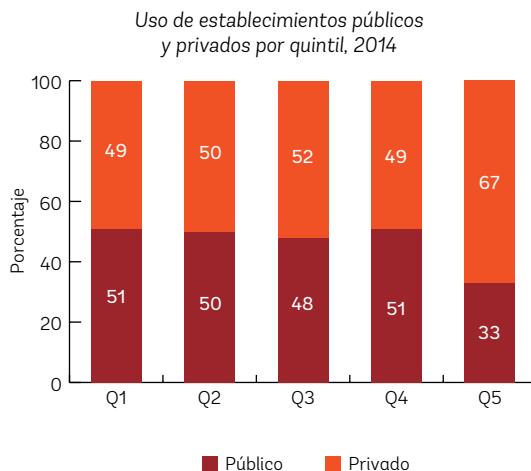


Fuente: EdStats.

ajustado por desigualdad (usando el IOH) fue solo 56. El origen étnico es una circunstancia correlacionada con terminar oportunamente el 6to grado, cuyo impacto ha aumentado con el tiempo.<sup>28</sup> Estudios anteriores revelan que la brecha en los resultados de escolarización entre niños indígenas y no indígenas, que oscila entre el 17 por ciento y el 69 por ciento, se debe a las diferencias en la calidad de la escolarización que reciben.<sup>29</sup>

Como se mostró anteriormente, el gasto público total en atención médica es regresivo (figura 3.30).<sup>30</sup> Esto es cierto a pesar del hecho de que la gran mayoría de personas de los quintiles superiores de la distribución del ingresos cuenta con servicios privados de salud. Sin embargo, también utilizan los servicios que provee el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), mientras que es mucho más probable que los hogares más pobres recurran a los establecimientos del MSPAS en caso de requerir atención médica. El gasto per cápita del MSPAS es solo entre un quinto y un cuarto el del IGSS, lo que ha generado desigualdades en

**FIGURA 3.32 Incluso las personas muy pobres recurren a los servicios privados de salud**

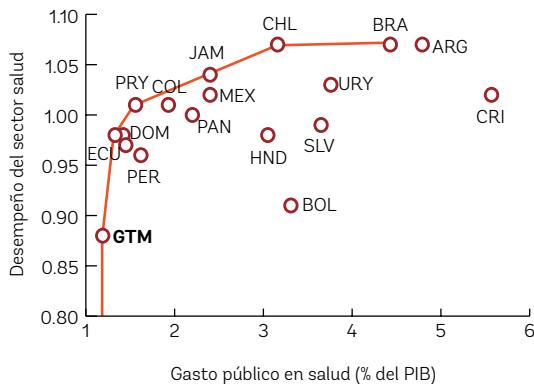


Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

la calidad de la salud y una regresividad general del gasto público en esta área. El uso de servicios de salud privados, no solo por las personas ricas sino también por las pobres, es alto, lo que indica una falta de acceso a los servicios públicos de salud y, quizás, una percepción de diferencias de calidad (figura 3.32). En las comunidades indígenas, la falta de profesionales de la salud en el sistema público que hablen las lenguas indígenas es otra barrera para acceder a una buena atención médica.

Un reciente análisis del Banco Mundial también sugiere que el gasto en salud es ineficiente. El estudio encontró que con solo mejorar la eficiencia y no el gasto se podían obtener beneficios en el orden del 12 por ciento en términos de reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición crónica y del incremento de la cobertura de vacunación contra el sarampión (figura 3.33).<sup>31</sup> Y si bien existe correlación entre el gasto público en salud y el descenso de la mortalidad infantil, los niveles de gasto parecen tener muy poco impacto en los niveles de desnutrición, reflejando quizás los múltiples

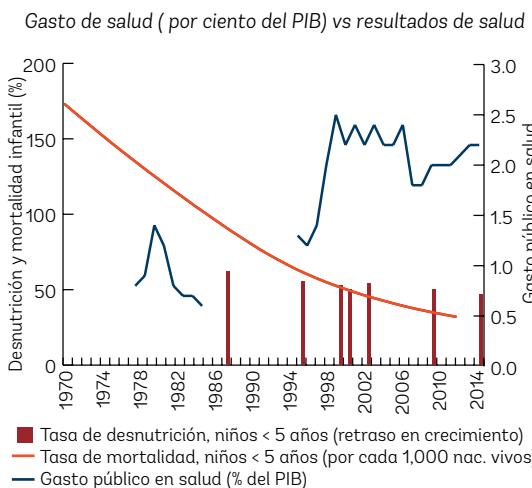
**FIGURA 3.33 Ineficiencia: resultados y gastos de salud**



Fuente: Banco Mundial (2015a).

factores que influyen en la desnutrición más allá de la atención médica (figura 3.34). Las ineficiencias provienen de la falta de coordinación entre las instituciones, lo que ha llevado a duplicar los esfuerzos, y a la falta de economías de escala que podrían ayudar a reducir los costos de suministros médicos y medicinas. Además, mientras que el MSPAS ha venido ejecutando presupuestos en base a resultados desde el 2012 para servicios de salud materno-infantil, el presupuesto general tiende todavía a ser histórico, basándose en servicios e infraestructura existentes con algunos ajustes relacionados con la inflación, lo que contribuye aún más a las desigualdades. Los controles inadecuados para las contrataciones y la limitada rendición de cuentas han llevado al uso indebido de los fondos, con algunos casos particularmente graves que han sido reportados recientemente involucrando a autoridades de alto nivel como a la Junta del IGSS y al ex Ministro de Salud.

**FIGURA 3.34 El gasto de salud tiene poco impacto en las tasas de desnutrición**



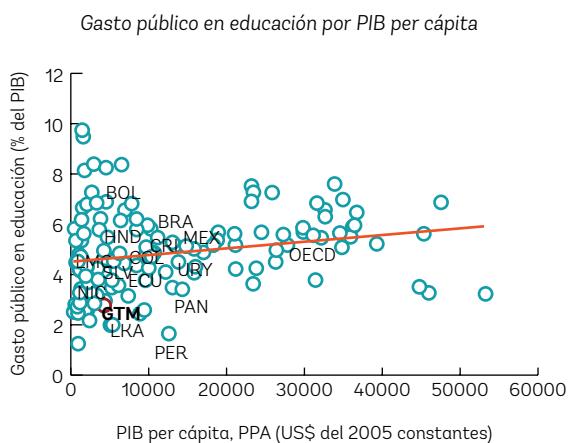
Fuente: Cálculos en base a los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial (1985) para gastos 1978-1985, Indicadores de Desarrollo Mundial para gastos 1993-2006, y Banco Mundial (2015) para gastos 2007-2014.

### Nivel bajo del gasto público

Otra limitación para la creación de capital humano en Guatemala es simplemente que el gasto público es demasiado bajo. Guatemala gasta un monto significativamente menor en educación que sus pares como porcentaje del PIB (figura 3.35). El gasto en educación pública se ha elevado como porcentaje del PIB, alcanzando 3 por ciento en su pico más alto en el 2010, desde 2.7 por ciento en el 2007.<sup>32</sup> Sin embargo, en términos per cápita, el gasto en realidad ha descendido desde el 2009 en casi 13 por ciento en términos reales, lo que refleja las presiones de población, la expansión de la cobertura y una ligera reducción en el gasto como porcentaje del PIB. Esto es lamentable dada la clara e histórica correlación entre el gasto y los resultados (figura 3.36).

El gobierno ha hecho un firme compromiso en cuanto al gasto para la educación preescolar y primaria pero esto parece haber sido en detrimento del gasto en la educación secundaria.<sup>33</sup> El gasto público en estos dos niveles de educación

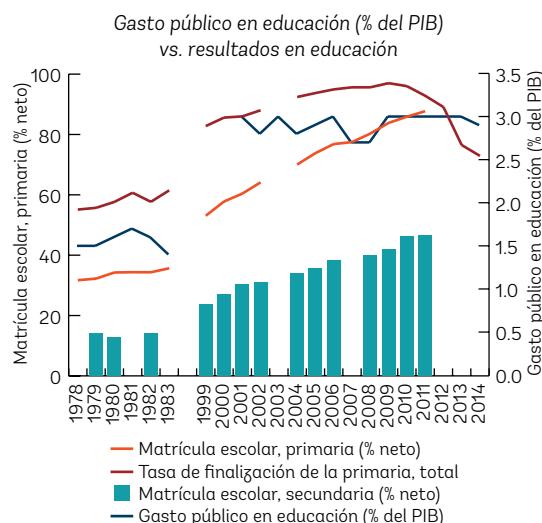
**FIGURA 3.35 El gasto en educación es bajo en Guatemala**



Fuente: Banco Mundial (2015).

inferior suma al 61 por ciento del gasto total en educación, que es más alto que el de todos los países de Centroamérica, salvo uno. Entre el 2007 y el 2013, el gasto per cápita para los estudiantes de educación preescolar y primaria aumentó; el gasto en educación preescolar lo hizo en más del 60 por ciento (de US\$272 a US\$446) y el gasto en educación primaria subió en 6 por ciento (de US\$480 a US\$509). En este periodo también se incrementaron las matrículas (en 11 por ciento en educación preescolar y en 2 por ciento en primaria). El efecto neto fue incrementar de manera considerable la cantidad de recursos destinados para estos dos niveles. Sin embargo, dado el limitado presupuesto total disponible para la educación, esto generó una caída del 12 por ciento en el gasto per cápita en educación secundaria, dado que las matrículas aumentaron mientras el gasto no varía. El bajo nivel de gasto público para los estudiantes de secundaria (justo por debajo de la mitad de lo destinado para los estudiantes de primaria) constituye una seria

**FIGURA 3.36 El gasto en educación ha sido efectivo**

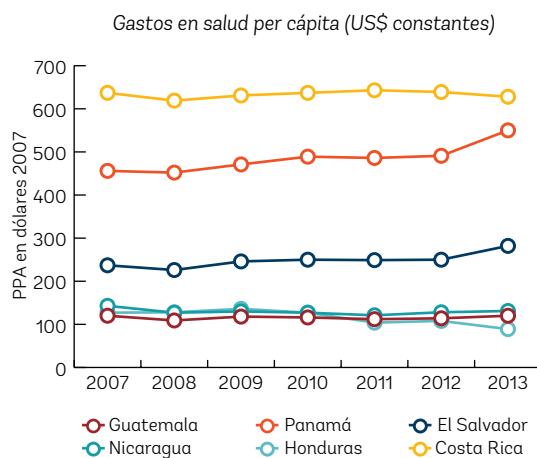


Fuente: Cálculo en base a los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial (1985) para el gasto 1978-1985, Indicadores de Desarrollo Mundial para el gasto 1993-2006, y Banco Mundial (2015) para el gasto 2007-2014.

barrera para incrementar la matrícula secundaria y mejorar la calidad y equidad de la educación secundaria. En secundaria básica muchos de los estudiantes más acomodados han optado por un sistema de escolaridad privado, una opción que los más pobres no tienen. Entre los jóvenes que no reciben educación secundaria, el 46 por ciento señala la falta de recursos como la causa principal, muy por encima de las cifras entre 17 por ciento y 23 por ciento de El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.

Los niveles de gasto en salud son demasiado bajos para proveer atención médica adecuada a toda la población. Al comparar niveles de servicios reales con los estándares de establecimientos/ población, la información reciente del MSPAS ha demostrado que el número de puestos de salud en el 2013 solo servía para atender a una población que fuera una quinta parte del tamaño de Guatemala y que los establecimientos de salud a nivel secundario serían adecuados solo para una población que tuviera un cuarto del tamaño

**FIGURA 3.37 El gasto en salud es bajo y no ha cambiado en términos per cápita**



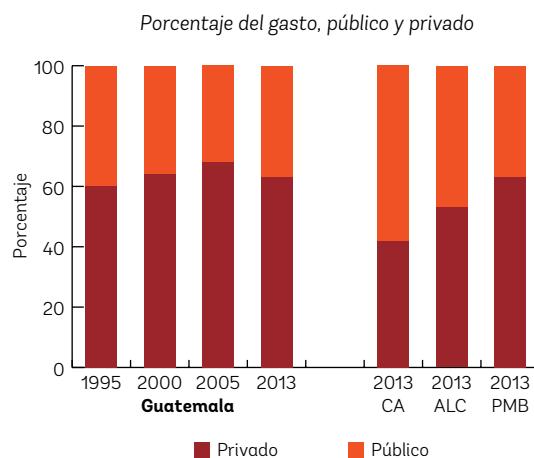
Fuente: Banco Mundial (2015a).

actual. En pocas palabras, incluso si la salud pública estuviera focalizada perfectamente, solo la mitad de ellos tendría acceso a los servicios de salud e incluso menos a la atención primaria de salud. El gobierno ha hecho esfuerzos para dirigir un mayor gasto a la atención médica: como porcentaje del PIB, el gasto de atención médica se ha elevado de 1.8 por ciento del PIB a 2.2 por ciento entre el 2007 y el 2013. Sin embargo, considerando el aumento de la población durante dicho periodo, el gasto per cápita no cambió (figura 3.37). Este nivel de gasto figura entre uno de los más bajos de Centroamérica. Es importante señalar que los gastos privados de la población para la atención médica en Guatemala son bastante altos, sustancialmente más altos que en ALC y otros países con ingresos medios y bajos (figura 3.38).

### Instituciones inadecuadas

Los efectos negativos de un gasto social insuficiente se agravan a causa de las débiles instituciones públicas de Guatemala. La debilidad

**FIGURA 3.38 El gasto privado en atención médica es alto**



Fuente: GT MSPAS: Cuentas Nacionales de Salud (2015) e IDB (2013) como se citan en el Banco Mundial Bank, (2015a).

Nota: CA es Centroamérica, PMB significa países con ingresos medios y bajos.

institucional general en el país limita aún más la capacidad de los ministerios de línea de proporcionar servicios de calidad. La forma en que se determinan los presupuestos ofrece poco espacio para la formulación de políticas con base empírica.<sup>34</sup> Aparte del acuerdo de presupuesto basado en resultados (PBR) en prueba entre el MSPAS y el Ministerio de Finanzas para servicios de salud materno-infantil y nutrición, el proceso presupuestal está impulsado en gran medida por tendencias presupuestales históricas, manteniéndose así las desigualdades tradicionales en el gasto y obstaculizándose los esfuerzos para enfocar el gasto en las áreas o poblaciones más pobres. Al mismo tiempo, el propio proceso presupuestal genera bastante incertidumbre. La variación en la composición del presupuesto ejecutado en comparación con la asignación original resultó el doble que el estándar internacional en el 2011. Para el Ministerio de Educación, esto significó que el presupuesto a fines del año 2008 estuvo 9 por ciento por debajo del presupuesto original aprobado: en el 2010 fue 23 por ciento más alto.

En el caso del Ministerio de Salud, las diferencias también fueron grandes: menos 8 por ciento en el 2008, 11 por ciento en el 2009 y 13 por ciento en el 2011. Esta variación en recursos disponibles, junto con el retraso para distribuir los fondos asignados cada año, hace difícil la tarea de los ministerios de línea de planificar y dar seguimiento a sus objetivos de políticas. Los retrasos también afectan la implementación del PBR.

Las instituciones de cada sector están fragmentadas y tienen una fiscalización limitada. En el caso de salud, la falta de coordinación al interior del sector ha contribuido a un uso ineficiente de los recursos. El MSPAS carece de recursos para cubrir una gran parte de la población y el IGSS ofrece servicios sobre todo a la Ciudad de Guatemala. Esta fragmentación de sistemas incrementa los costos. Si bien el MSPAS y el IGSS han realizado esfuerzos recientemente para adquirir de manera conjunta cierta medicamentos con otros países en Centroamérica, es necesaria una mayor coordinación (por ej. tener una lista única de medicamentos y documentos estándar de licitación, además de una política pública integrada en cuanto a medicamentos) para aumentar las economías de escala en las compras de medicamentos y equipos. Adicionalmente, si bien el MSPAS ha puesto a prueba redes integradas de prestación de servicios en algunas áreas, el sistema general de referencia y contra-referencia de pacientes sigue siendo débil, lo que lleva al uso excesivo de costosos servicios tercerizados. Al mismo tiempo, el MSPAS no cuenta con los recursos ni con la capacidad para llevar a cabo su rol de supervisor del sector. Una situación similar existe en el sector educación, donde cuestiones jurídicas están afectando la capacidad del sistema educativo de proveer servicios de alta calidad. La Ley de Educación tiene 25 años y todavía carece de los estatutos necesarios para definir de manera formal las responsabilidades de los diferentes

actores del sector, lo que ha llevado a fragmentación e inefficiencias en el sistema.<sup>35</sup> La existencia de un conjunto de nuevas leyes promulgadas desde 1991 —los Acuerdos de Paz de 1995/96, la actual ley del Poder Ejecutivo (Participación Comunitaria), y el marco regulatorio para la descentralización— complica aún más el tema de la responsabilidad institucional y también se requiere el fortalecimiento institucional a nivel local.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son débiles y esto afecta los costos y la calidad de los servicios ofrecidos y limita además la rendición de cuentas. La fragmentación institucional se refleja en sus sistemas de información y monitoreo. En los sectores sociales, por ejemplo, existen las piezas de un fuerte sistema de monitoreo, pero no existen mecanismos de coordinación. En el sector educación se recopila y difunde información sobre puntajes de pruebas estandarizadas y características de las escuelas. Asimismo, existe legislación para que también se lleven a cabo las evaluaciones de los profesores. Sin embargo, estos sistemas no están relacionados, las evaluaciones de los profesores no toman en cuenta los resultados de aprendizaje de sus estudiantes y la información no se usa de manera sistemática en la elaboración de políticas. En el sector salud, se han observado avances en términos de crear un sistema unificado de manejo de la información (SMI) y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. A la fecha, el SMI ha enlazado el Sistema de Información Hospitalaria y el Sistema de Información Gerencia de Salud (SIGSA). El MPSPA está elaborando una nueva base de datos del personal para crear un Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH). Sin embargo, todavía existen brechas en el sistema que limitan tanto la calidad como los resultados. Mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación también es clave para lograr una mayor transparencia y niveles de responsabilidad en el sistema,

que continúa afrontando retos en este frente. El nuevo censo de empleados públicos que el gobierno está discutiendo y que recabarán y enlazará información sobre proveedores, empleados y sistemas de contratación es un paso concreto para aumentar la transparencia en el sector y también, se espera, para la efectividad del gasto.

## La relación entre oportunidades limitadas y bajos resultados en términos de capital humano

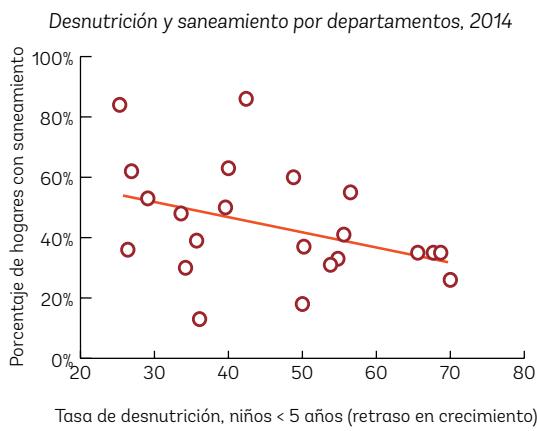
**LOS BAJOS NIVELES DE SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA** en Guatemala tienen un importante rol en los altos y persistentes niveles de desnutrición en el país. El marco de la UNICEF (1990) resalta el rol que tienen factores ambientales, como agua y servicios de saneamiento adecuados, en la determinación de las tasas de desnutrición, junto con la seguridad alimentaria y la variedad de la dieta, la atención médica y las prácticas de cuidado infantil.<sup>36</sup> (No se pudo incluir información potencialmente importante sobre contaminantes alimenticios; ver el Recuadro 3.1) Usando información de ENSMI 2008/9 (todavía no estaba disponible la información de la ronda de encuestas del 2014/5) y siguiendo el método desarrollado en Skoufias (2015), construimos una medida de adecuación para cada uno de estos cuatro factores y calculamos la correlación de los mismos con la puntuación z para el indicador de altura por edad (desnutrición crónica). Adicionalmente, exploramos las interacciones entre estas medidas de adecuación. Nuestros resultados muestran cómo la falta del acceso a infraestructura de los hogares, así como la inseguridad alimentaria

están asociadas con la desnutrición (tabla 3.2).

El acceso limitado a infraestructura básica es uno de los factores de la desnutrición. A nivel departamental en Guatemala, la falta de acceso a servicios de saneamiento está estrechamente vinculada con las tasas de desnutrición (retraso en el crecimiento), siendo la desnutrición más alta en áreas donde el acceso a los servicios de saneamiento es limitado (figura 3.39). Se da una correlación opuesta entre el acceso al agua y las tasas de desnutrición, lo que sugiere que existen importantes interacciones entre el agua y otras variables relacionadas con la desnutrición.<sup>37</sup> La correlación es mayor en áreas rurales y entre los hogares menos acomodados.

La relación entre servicios de atención médica y desnutrición no es tan clara. Una adecuada atención médica infantil comprende visitas prenatales de las madres embarazadas (el estándar de la Organización Mundial de la Salud son cuatro visitas), nacimientos asistidos por profesionales médicos calificados (incluyendo parteras), visitas de monitoreo del crecimiento de

**FIGURA 3.39 La falta de acceso a los servicios de saneamiento tiene una alta correlación con las tasas de desnutrición**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014 ENCOVI y ENSMI 2014/5.

Nota: Por adecuados servicios de saneamiento se entiende solo que los hogares cuenten con inodoro: no fue posible hacer la distinción entre letrinas mejoradas y no mejoradas.

**TABLA 3.2 Correlación en desnutrición, 2008-09**

	Nacional	Urbano	Rural	40% más pobre	60% más rico
Comida adecuada	0.167* (0.092)	0.023 (0.129)	0.298** (0.123)	0.288** (0.139)	0.002 (0.117)
Cuidado adecuado	0.239*** (0.076)	0.133 (0.118)	0.350*** (0.100)	0.215 (0.137)	0.180* (0.095)
Ambiente adecuado	0.546*** (0.074)	0.312** (0.140)	0.388* (0.206)	0.426*** (0.155)	0.259*** (0.089)
Salud adecuada	0.059 (0.054)	0.127 (0.089)	0.005 (0.066)	-0.101 (0.071)	0.173** (0.080)
Constante	-1.878*** (0.045)	-1.699*** (0.131)	-1.961*** (0.050)	-2.034*** (0.051)	-1.550*** (0.070)
Observaciones	3,670	1,376	2,294	1,953	1,717
R-cuadrado	0.044	0.010	0.018	0.014	0.019

Fuente: Cálculos en base a ENSMI 2008-9.

Nota: La variable dependiente es la altura para la puntuación z de edad en niños de 0-23 meses.

### RECUADRO 3.1 ¿Esta la contaminación alimentaria? ¿Qué papel tienen las micotoxinas en la desnutrición en Guatemala?

Algo que no se conoce en Guatemala es el papel que están teniendo las micotoxinas (aflatoxinas y fumonisinas, hongos que contaminan el maíz y otros cultivos alimenticios) en la desnutrición crónica. Ni el marco de trabajo de la UNICEF ni el análisis realizado en este estudio abordan el tema de las micotoxinas.

Las aflatoxinas y fumonisinas son toxinas naturales producidas por ciertos hongos. En dosis altas, pueden generar graves enfermedades e incluso la muerte, tanto en seres humanos como en animales. Estas micotoxinas se acumulan mayormente en los cultivos y granos en regiones tropicales y contaminan una amplia variedad de cultivos y granos como el maíz, maní, sorgo y yucca. En el caso del maíz, el hongo infecta la planta antes y después de la cosecha. Mala condiciones de crecimiento, así como condiciones inadecuadas de almacenamiento promueven el desarrollo del hongo. Las toxinas representan un serio riesgo de salud para las personas y están estrechamente vinculadas con el cáncer del hígado y la supresión del sistema inmunológico, aumentando así la vulnerabilidad de la gente frente a otras enfermedades. Recientemente se han reportado importantes efectos negativos de la aflatoxina en relación al crecimiento infantil (ver Khlangwiset et al., 2015 para una revisión de la evidencia, tanto en los resultados sobre niños como ganado, mientras que IITA 2015 cita estudios que muestran que el retraso en el crecimiento fue 40 por ciento más frecuente en áreas con una alta contaminación de aflatoxinas). La exposición a estas micotoxinas puede empezar en útero y continuar a lo largo de la vida.

El recuadro continúa en la siguiente página

### **RECUADRO 3.1 Continuación**

En el 2015, la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC por sus siglas en inglés) señaló que, en su conjunto, los pocos estudios bien documentados basados en la población y la información mecanicista en modelos animales relevantes sugieren que la exposición a la micotoxina contribuye con el retraso en el crecimiento, tanto de manera independiente como si se encuentra unida con otros factores de riesgo. La IARC sugirió la necesidad de realizar mayores estudios longitudinales de exposición a la micotoxina y retraso infantil en el crecimiento, incluyendo estudios de los mecanismos subyacentes.

Hay evidencia de la existencia de aflatoxinas y fumonisinas en Guatemala. Un estudio realizado en 1976 señalaba altos niveles de aflatoxinas en la Costa del Pacífico (De Campos y Olsyzna-Marzys, 1979). Un estudio de seguimiento en 1979 (De Campos et al, 1980) mostró que una de cada seis muestras de maíz estaba contaminada con niveles de aflatoxina bastante por encima de los niveles aceptados. Un estudio del 2002 (Truckess et al, 2002) encontró contaminación por aflatoxinas en muestras de INCAPARINA, un suplemento alimenticio de alta proteína, de maíz y semillas de algodón que se repartía a un estimado 80 por ciento de los niños en Guatemala durante su primer año de vida. Otro breve estudio más reciente hecho por Full Belly Project en el 2012 (Pawloswski) halló evidencias de aflatoxinas en el maní de Estanzuela, Zacapa. Un estudio más extenso (Torres, 2013) analizó muestras de maíz en todo el país y encontró niveles inaceptablemente altos de aflatoxinas en el 27 por ciento de las muestras y altos niveles de fumonisinas en el 41 por ciento de las muestras.

También se ha documentado la exposición conjunta a aflatoxinas y fumonisinas. Recientemente se analizó el maíz de 22 distritos en Guatemala y el 36 por ciento de las 572 muestras dieron positivo para aflatoxinas y el 99 por ciento de las 640 dieron positivo para las fumonisinas. Los niveles de contaminación también estaban muy por encima de los permitidos (Torres et al, 2015).

Todavía no se ha probado la relación entre las aflatoxinas y el retraso en el crecimiento y otros malos resultados en cuanto a desarrollo infantil en Guatemala. La recopilación de evidencias en torno al papel que tienen las aflatoxinas en la desnutrición es fundamental. A la fecha, los esfuerzos para reducir la desnutrición se han centrado en la atención médica (importantes inversiones en la atención pre y posnatal). Para abordar los peligros de las aflatoxinas sería necesario un conjunto de opciones de políticas y objetivos completamente diferentes.

Fuente: Información sobre Guatemala de Torres et al. (2015) y Torres (2013).

los recién nacidos, vacunas al día y suplementos de vitamina A. En el caso de los hogares más ricos, la atención médica está correlacionada en una forma significativa con niños más altos, pero para otros grupos, e incluso a nivel nacional, recibir una adecuada atención médica no influye

de manera significativa. Esto podría reflejar que los servicios disponibles para la gente pobre son de menor calidad. Otra posibilidad podría ser un tema de demanda; puede ser que solo los más enfermos o aquellos con mayor riesgo visitan los establecimientos de salud, dados los costos y

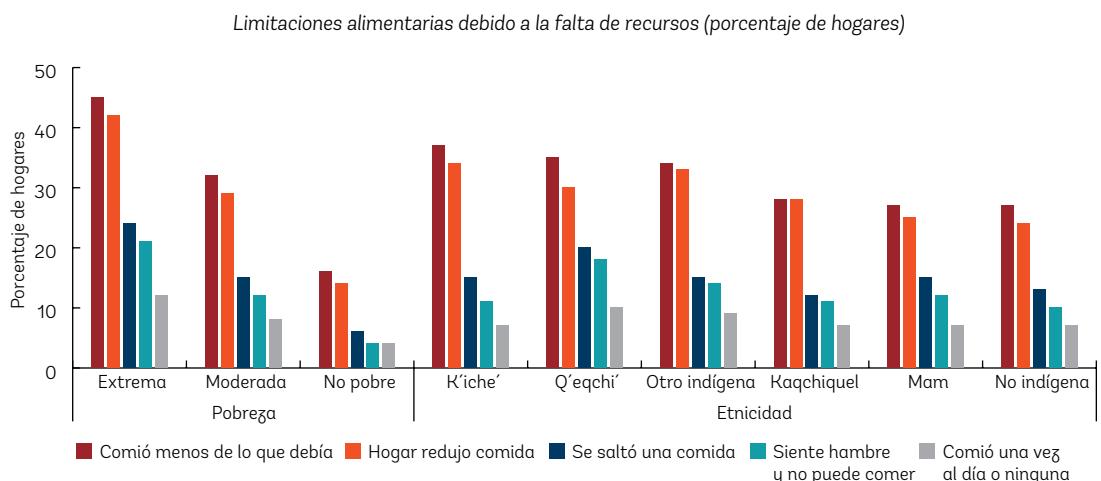
dificultades que implican para la población pobre y rural acceder a la atención médica.

El cuidado infantil es un tercer correlato de la desnutrición. Resulta complicado medir un cuidado infantil adecuado. Un componente que influye en el cuidado infantil es la educación de los padres de los niños, en particular de la madre. Evidencias de otros estudios muestran que la educación materna tiene una alta correlación con la salud infantil y los resultados de nutrición. Sin embargo, la educación afecta el cuidado infantil de múltiples formas, por lo que es un indicador imperfecto del cuidado infantil adecuado. Por ende, en este análisis un cuidado infantil adecuado incluye una medición del empoderamiento de la mujer, específicamente su capacidad para tomar decisiones sobre las compras domésticas. También se ha incluido como parte del cuidado infantil la medición de prácticas de lactancia y el momento en que se introducen los alimentos complementarios. Los efectos más importantes de un adecuado cuidado infantil pueden encontrarse en áreas rurales, lo que sugiere que este cuidado podría tener una trascendencia

particular en áreas con limitada atención médica y con saneamiento aún menos inadecuado.

La pobreza y la inseguridad alimentaria son correlatos fundamentales de la desnutrición. El tener una alimentación adecuada se correlaciona con niños más altos. Sin embargo, existe importante evidencia de inseguridad alimentaria en Guatemala. Como se señaló anteriormente, un poco más de la mitad de los hogares (53 por ciento) han reportado que sus niños tuvieron una dieta limitada en cuanto a diversidad de alimentos debido a la falta de recursos en algún momento en los últimos tres meses. Treinta por ciento de los hogares señaló que al menos uno de sus niños había comido menos de lo que debía, y uno de cada 12 hogares informó que tenía al menos un niño que comió una sola vez al día o que no comió nada por uno o más días (figura 3.40). Entre los pobres extremos, los niveles de inseguridad alimentaria son mucho más altos y 45 por ciento de los hogares declara que al menos un niño comió menos de lo que debía, un cuarto de los hogares señaló que su(s) hijo(s) tuvo(tuvieron) que saltarse una comida, y uno de cada ocho

**FIGURE 3.40 La seguridad alimentaria afecta a muchos hogares**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2014.

Nota: La pregunta que se hizo a los hogares fue: "¿Debido a la falta de recursos, en los últimos tres meses alguno de sus hijos ...? La pobreza moderada se refiere a las personas que viven por debajo de la línea de pobreza general pero por encima de la línea de pobreza extrema.

hogares extremadamente pobres reportó que sus hijos habían comido solo una vez al día o nada en algún momento durante los tres meses anteriores. Entre los grupos étnicos, los Mam, los no indígenas y los Kaqchikel muestran niveles similares en términos de inseguridad alimentaria. El grupo con el nivel más bajo en seguridad alimentaria parece ser el Q'eqchi. Estos patrones reflejan la incapacidad de los hogares para controlar su consumo debido a la pobreza, falta de infraestructura de almacenamiento y el ciclo agrícola anual. Se considera que entre abril y agosto es la época de mayor inseguridad alimentaria en Guatemala.<sup>38</sup> Si bien el sector agrícola emplea un importante porcentaje de personas pobres, la gran mayoría de los hogares en Guatemala (83 por ciento) son consumidores netos de alimentos y, por lo tanto, sensibles a los cambios en el precio de los alimentos. Se ha estimado que la pobreza rural creció en 1 punto porcentual debido al incremento de los precios de los alimentos en el 2008 (Robles y Torero, 2010).

Existe evidencia limitada sobre si existen sinergias positivas entre los cuatro correlatos. El análisis destaca la importancia de cada factor en relación con la desnutrición. En comparación con tener niveles inadecuados en los cuatro factores (que es el caso en un impactante 41 por

ciento de los niños guatemaltecos), el contar con niveles adecuados, tanto en términos de alimentación como de atención médica, tiene correlación con una mayor altura. Tener niveles adecuado en la alimentación y en cuidado infantil, se relaciona con el siguiente nivel más alto en altura, seguido por tener niveles adecuados de alimentación y factores ambientales (agua y saneamiento). Sin embargo, además de que cada factor individual tenga correlación con una mayor altura para la edad, se esperaba que las interacciones entre los factores generen un efecto adicional más allá de la suma de los dos efectos individuales. Sin embargo, la evidencia del efecto de esta sinergia es mixta. Solo entre la gente pobre se ha observado un importante efecto positivo de interacción, sobre todo entre la alimentación, y salud, y entre el cuidado infantil y la salud. En el caso de las poblaciones rurales, se han dado algunas sinergias, dependiendo de las especificaciones del modelo, entre medio ambiente y salud, y cuidado del niño y salud.

Otros resultados de salud se ven afectados debido a la falta de acceso a la electricidad, sobre todo para cocinar. Más de la mitad de la población de Guatemala depende de combustibles sólidos, sobre todo energía maderera, para cocinar y calentarse. Alrededor de 2.4 millones o

## BRECHA DEL CONOCIMIENTO

La información disponible para el análisis del marco de la UNICEF es del 2008/9. Desde entonces, el gobierno de Guatemala ha implementado dos importantes programas destinados a mejorar la desnutrición infantil. Si bien la tasa general de desnutrición ha caído solo ligeramente, se observan grandes variaciones entre grupos y áreas, mientras que otros indicadores de salud han cambiado. Cuando la ENSMI del 2014/5 esté disponible y análisis de los datos informará sobre estos cambios recientes y se ofrecerán aportes para las nuevas políticas de nutrición del gobierno. También será necesario recabar información adicional sobre contaminación alimentaria, específicamente sobre las aflatoxinas en el maíz, para determinar su papel en la desnutrición crónica, si lo tuviera.

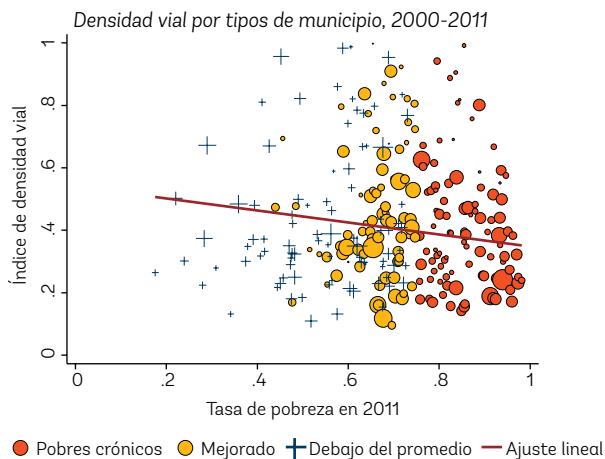
más del 70 por ciento de los hogares guatemaltecos cocina o calienta sus hogares con fogones tradicionales. Más del 50 por ciento cocina sobre todo con madera, mientras que un 20 por ciento adicional lo hace con una combinación de madera y otros combustibles (llamados “apilamiento de combustible”). El uso tradicional de fogones para cocinar tiene implicancias negativas para la salud y resulta costoso para los hogares en términos financieros. Los métodos de cocinar tradicionales afectan negativamente la salud de las mujeres que cocinan y de los niños que están a su cuidado, causando casi 5,200 muertes cada año debido a la contaminación del aire en los hogares. Los fogones tradicionales también emiten contaminantes, produciendo aproximadamente tres toneladas de dióxido de carbono anualmente cada uno. La fuerte dependencia de los hogares guatemaltecos de los combustibles sólidos para cocinar es la más alta de Centroamérica. Guatemala tiene el nivel promedio más alto de exposición a la contaminación del aire de Centroamérica, medido en material particulado (PM2.5). Las familias guatemaltecas que usan fogones tradicionales y compran leña gastan un promedio de 40 por ciento más dinero mensualmente en gastos de cocina en general que los hogares que usan estufas mejoradas y más eficientes. Además, cocinar con fogones tradicionales tiene implicaciones de género, pues las mujeres destinan alrededor de 11 horas a la semana a recoger madera y alrededor de 13.5 horas a la semana a cocinar. La degradación forestal también es una consideración, ya que los fogones tradicionales consumen más del doble de madera que las estufas mejoradas; a su vez, el agotamiento de los recursos naturales, los efectos negativos para la salud y el tiempo dedicado a actividades que no generan ingresos obstaculizan el desarrollo rural limitando la capacidad de las comunidades rurales de escapar de la trampa de la pobreza. Las personas pobres se ven afectadas

de manera desproporcionada por estos efectos, ya que dependen más de los fogones tradicionales y de la madera para cocinar.

La movilidad económica se ve afectada por la infraestructura y el capital humano. Entre el 2000 y el 2011, los municipios rurales que ascendieron desde su posición entre los más pobres (aquellos con más del 75 por ciento de su población en la pobreza) para pasar al siguiente grupo (aquellos con 50 por ciento a 75 por ciento de su población en la pobreza) mostraban características muy distintas a aquellos que se mantuvieron en el grupo más pobre. El acceso a los servicios como agua, saneamiento y electricidad fue más alto en esos municipios, la densidad vial (y por tanto el acceso a mercados, oportunidades económicas y otros servicios) fue mayor (figura 3.41), y el porcentaje de pueblos indígenas más bajo (figura 3.42). Un estudio anterior que analiza los paneles sintéticos entre el 2000 y el 2006 encontró hallazgos similares.<sup>39</sup> La falta de capital humano, junto con la ubicación geográfica, origen étnico y falta de oportunidades laborales ha impedido que ciertos segmentos de la población se beneficien con el crecimiento económico durante esos años. Los hogares que eran pobres en el 2006 habían tenido características muy distintas en el 2000 que aquellos que no eran pobres en el 2006. En el 2000 era más probable que trabajaran en el sector informal, que tuvieran niveles educativos marcadamente más bajos y que vivieran en áreas rurales. La brecha en educación entre las cabezas de familia que eran pobres en el 2006 y las que eran de clase media era de 3.5 años en el 2000.<sup>40</sup> El 70 por ciento de los que eran pobres en el 2006 eran habitantes rurales en el 2000, y el 80 por ciento había trabajado en el sector informal.

Es importante reconocer, sin embargo, que las dotaciones de capital humano, por sí solas, no bastan para explicar del todo los resultados del mercado laboral y del bienestar. Una descomposición Oaxaca-Blinder usando información del

**FIGURA 3.41 Major acceso vial a mercados, oportunidades económicas y servicios ha ayudado a reducir la pobreza**

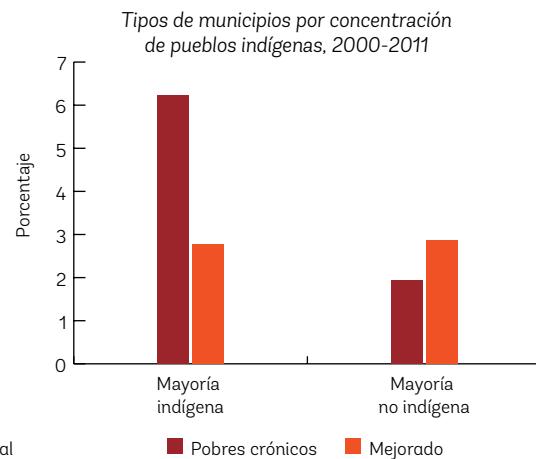


Fuente: Baez et al. (2015).

Nota: Los municipios con pobreza crónica (círculos naranja) son los que presentaron un nivel de pobreza general por encima del 75 por ciento tanto en el 2000 como en el 2011. Los municipios que han mejorado (círculos marrones) son aquellos donde más del 75 por ciento de la población vivía en la pobreza en el 2000, pero dicha cifra se redujo por debajo del 75 por ciento en el 2011.

2014 muestra que, mientras que dos tercios de la brecha salarial entre poblaciones indígenas y no indígenas pueden explicarse por distintas dotaciones, el otro tercio sigue sin explicación. La brecha salarial entre los trabajadores indígenas y no indígenas es más grande que entre los trabajadores rurales y urbanos. Los retornos a la escolaridad están descendiendo de manera generalizada, y otra tema preocupante es que dichos retornos varían por origen étnico y de género (figura 3.43). La brecha entre trabajadores indígenas y no indígenas en términos de retorno a cualquier nivel de escolaridad es grande y ha permanecido casi constante en años recientes. Análisis anteriores mostraban que, a pesar de que las mujeres tenían una mayor educación que los hombres, ganaban menos en lo que se conoce como hiper-discriminación.<sup>41</sup> Este diferencial en los ingresos no vinculado con las dotaciones podría explicar por qué la participación de la

**FIGURA 3.42 La pobreza en los municipios indígenas se ha reducido en menor medida que en los municipios no indígenas**



Fuente: Baez et al. (2015).

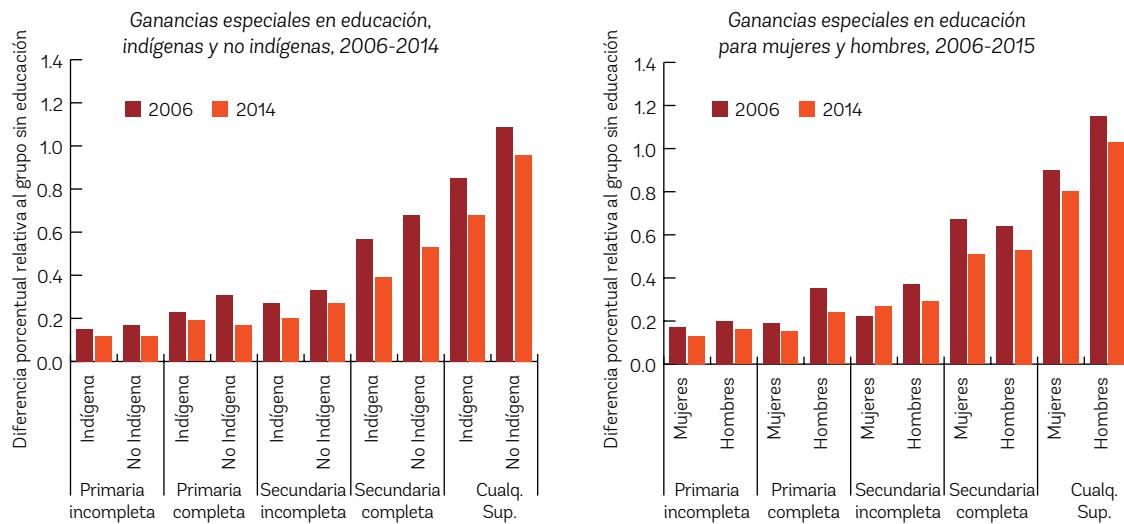
Nota: Los municipios con pobreza crónica (círculos naranja) son los que presentaron un nivel de pobreza general por encima del 75 por ciento tanto en el 2000 como en el 2011. Los municipios que han mejorado (círculos marrones) son aquellos donde más del 75 por ciento de la población vivía en la pobreza en el 2000, pero dicha cifra se redujo por debajo del 75 por ciento en el 2011.

fuerza laboral femenina en Guatemala ha sido tan baja. Sin embargo, información más reciente muestra que, manteniendo todos los demás factores constantes, las mujeres están ganando ahora ligeramente más que los hombres (a partir del 2014), lo que refleja un incremento tanto en las dotaciones (el nivel de educación de las mujeres ha aumentado, sobre todo entre las mujeres indígenas) como en los retornos de dichas dotaciones.<sup>42</sup>

## Vulnerabilidad

**LA AUSENCIA DE UNA SÓLIDA RED DE SEGURIDAD SOCIAL** en Guatemala, junto con la vulnerabilidad del país frente a los desastres naturales y el crimen y la violencia también podría estar teniendo un papel en cuanto a la persistencia de la pobreza. Guatemala es uno de los países que presenta mayores riesgos frente a los desastres

**FIGURA 3.43 Los retornos a la educación varían por grupo étnico y género**



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI del 2006 y 2014.

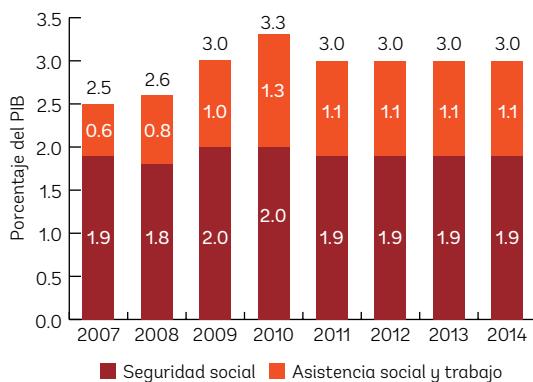
naturales y también sufre por sus altas tasas de criminalidad y violencia. Si bien el gobierno ha incrementado el gasto social en años recientes, el hecho de que cerca de dos y medio millones adicionales de personas hayan caído en la pobreza entre el 2000 y el 2014 (y más de la mitad de estas en la pobreza extrema) sugiere que la red de seguridad social es inadecuada.<sup>43</sup>

Guatemala ha incrementado el gasto en protección social en los últimos siete años, sobre todo a través de transferencias monetarias y subsidios (figura 3.44). Como se mostró en la Figura 3.30, las transferencias monetarias son progresivas, destinándose la mayor parte de los beneficios a los segmentos más pobres de la población. Bono Seguro (un programa de transferencia monetaria condicionada conocido antes como Mi Familia Progresa) y esquemas de distribución de alimentos como Vaso de Atol y Bolsas Escolares Solidaridad alcanzan a entre el 40 por ciento y 50 por ciento de los pobres y están razonablemente bien focalizadas. Sin embargo, sigue observándose una importante

fuga de recursos hacia gente que no es pobre, y el monto absoluto empleado en asistencia social es eclipsado por el gasto en la seguridad social, que beneficia básicamente a las personas del quintil superior (figura 3.45). Un sencillo ejercicio de contabilidad que compara las tasas de pobreza con y sin el Bono muestra muy pocos cambios en la pobreza atribuibles a dicho programa. La pobreza general sin el Bono en el 2014 hubiera sido solo ligeramente más alta (60 por ciento en comparación al 59.3 por ciento actual), e incluso si el Bono hubiera sido perfectamente distribuido, solo se hubiera logrado reducir la pobreza a 58.1 por ciento. Los efectos de este programa son mayores para la pobreza extrema: en ausencia del programa la tasa de pobreza sería de 24.9 por ciento en vez del 23.4 actual. Si pudiera eliminarse la fuga existente hacia beneficiarios no pobres, el programa podría reducir la pobreza extrema en otros 0.8 puntos porcentuales o en casi 125,000 personas.<sup>44</sup> Los informes sobre pagos irregulares y recortes en los beneficios sugieren que su impacto podría haber descendido en años

**FIGURA 3.44 El gasto en protección social es bajo y no ha cambiado desde el 2011**

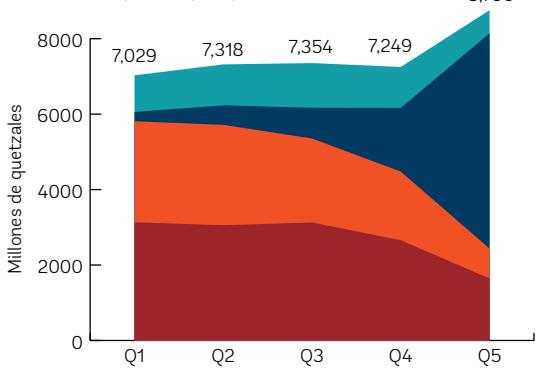
Gasto en protección social como porcentaje del PIB, 2007-2014



Fuente: Banco Mundial (2015).

**FIGURA 3.45 El grueso del gasto en protección social se va al quintil superior**

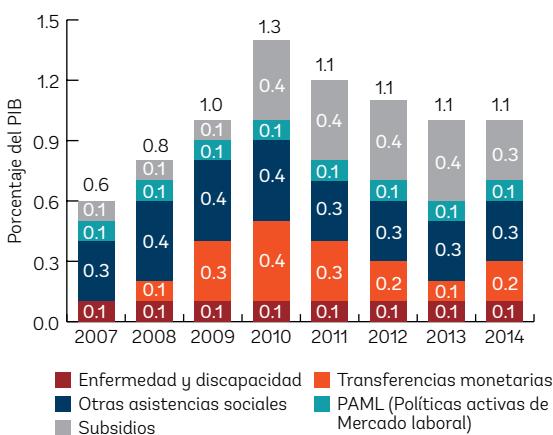
Gasto público por quintil de consumo, 2015



Fuente: Cálculo en base a la ENCOVI del 2014.

**FIGURA 3.46 El gasto social ha bajado desde su pico en el 2010**

Composición del gasto de asistencia social en Guatemala, 2007-2014

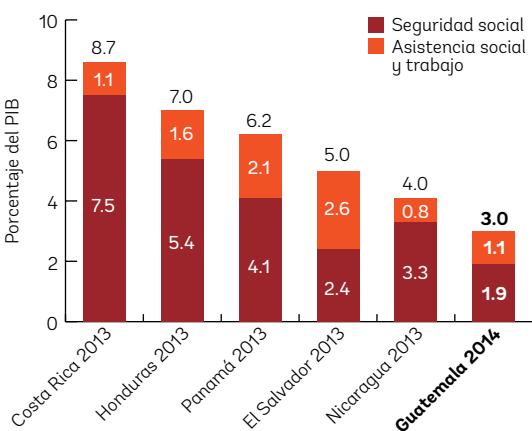


Fuente: Banco Mundial (2015).

recientes; el porcentaje del PIB que se gasta en transferencias monetarias cayó de un pico de 0.4 por ciento del PIB en el 2010 a 0.1 por ciento en el 2013 (figura 3.46), mientras que la cobertura saltó de 281,000 hogares a 758,000. El incremento en la asistencia social ha sido demasiado

**FIGURA 3.47 Los niveles del gasto destinado a la protección social en Guatemala están muy por debajo de los de sus vecinos**

Gasto para protección social como porcentaje del PIB, 2014



Fuente: Banco Mundial (2015).

reducido para que pueda generar algún impacto significativo en la pobreza, dado el número de hogares cubiertos por este programa. Otros programas de transferencia monetaria, como el programa no contributivo de pensiones, solo llegan a un pequeño porcentaje de las

poblaciones objetivo (menos del 20 por ciento), y su efecto en el bienestar no ha sido estudiado.<sup>45</sup>

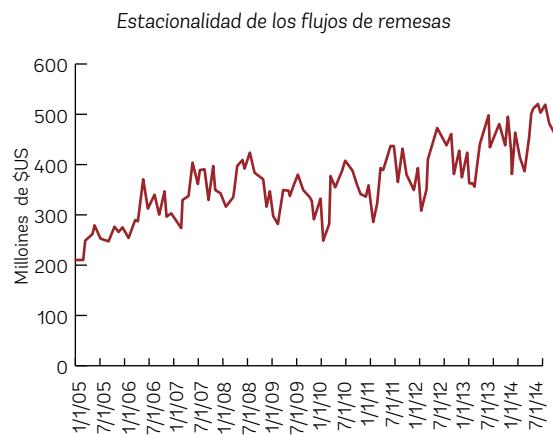
El bajo nivel de gasto en general limita la capacidad de los programas de asistencia social para reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida. El gasto en protección social ha descendido en los últimos cuatro años, lo que ha afectado desproporcionadamente a las transferencias monetarias (figura 3.46). Los niveles de gasto en Guatemala están por debajo de los de sus vecinos centroamericanos: el gasto como porcentaje del PIB es menos de la mitad de los niveles de Costa Rica y Panamá, países con niveles mucho más altos de PIB que Guatemala (Fsigura 3.47). Los esfuerzos realizados por la administración anterior para coordinar los programas (creando el Ministerio de Desarrollo Social y el nuevo Registro Único de Beneficiarios) y para mejorar la focalización son avances positivos. No resulta claro, sin embargo, si el aumento de eficiencia producto de estas acciones resultará suficiente para compensar los bajos patrones de gasto que, en algunos casos, incluso siguen decreciendo.

Hasta cierto punto, las remesas han servido como protección social y han promovido la acumulación de capital humano. Un estudio usando datos de comienzos de la década del 2000 encontró que era más probable que los hogares que recibían remesas gastaran su dinero en educación y vivienda que los hogares que no recibían remesas.<sup>46</sup> Se determinó que los hogares con migrantes presentaban tasas de 6 puntos porcentuales menos en términos de retraso en el crecimiento que los hogares que no tenían migrantes debido a una mayor seguridad alimentaria y una menor morbilidad promovidas por la recepción de los pagos de remesas.<sup>47</sup> Los hogares con miembros que habían migrado tenían mayor seguridad alimentaria y diversidad en sus dietas.<sup>48</sup> Por último, una encuesta de hogares migrantes del 2005 mostró que las

remesas proveían un 10 por ciento del capital para emprender pequeños negocios, muy por encima del 2 por ciento ofrecido por el sector formal bancario, y favorecieron también al sector agrícola donde la presencia del sector bancario es particularmente limitado.<sup>49</sup>

Las remesas, sin embargo, son una precaria red de seguridad social y no un vehículo ideal para la acumulación de capital humano. Por un lado, las remesas son altamente estacionales, pues muchos migrantes trabajan en la agricultura y la construcción, mostrando ambas sectores una fuerte tendencia descendente a comienzos del año calendario (figura 3.48).<sup>50</sup> Adicionalmente, y lo que resulta aún más importante, las evidencias de la crisis financiera global han demostrado que las remesas tienen un comportamiento procíclico, elevándose con el crecimiento económico y descendiendo durante las crisis: la caída de las remesas en el 2009 fue impresionante (ver Capítulo 2). En términos generales, el porcentaje de hogares que recibe remesas se ha reducido con el tiempo, de 22 por ciento de todos los hogares en el 2000 a solo el 9 por ciento en el 2014 (figura

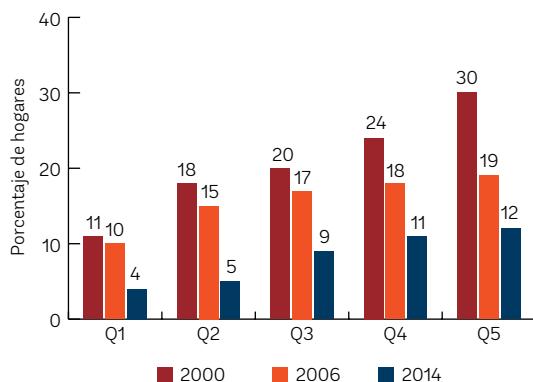
**FIGURA 3.48 Las remesas cambian de manera estacional y con los ciclos económicos**



Fuente: Coello et al. (2015) en base a Cheikhrouhou et al. (2006).

**FIGURA 3.49 Se ha observado una brusca caída en el porcentaje de hogares que reciben remesas**

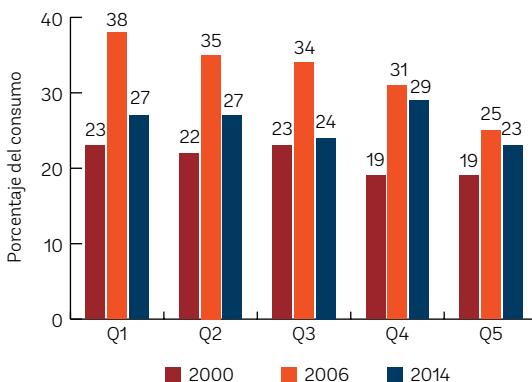
Porcentaje de hogares que reciben remesas, 2000-2014



Fuente: Cálculos usando la información de la ENCOVI 2000, 2006 y 2014.

**FIGURA 3.50 La importancia de las remesas como porcentaje del consumo de los hogares se ha estado reduciendo**

Remesas como porcentaje de consumo, por quintil, entre los hogares que reciben remesas, 2000, 2006 y 2014



Fuente: Cálculos en base a la ENCOVI 2000, 2006 y 2014.

## RECUADRO 3.2 El perfil cambiante de los migrantes guatemaltecos a los Estados Unidos y México

**La migración ha tenido varias causas en Guatemala.** La primera oleada de migrantes guatemaltecos a los Estados Unidos y México empezó durante la segunda fase de la guerra civil, cuando un gran número de refugiados guatemaltecos escapó a fines de la década de 1970. La violencia relacionada con la guerra en este periodo se concentró en el altiplano occidental Maya, forzando a las poblaciones locales mayormente Maya a huir a campos de refugiados en México. El impacto negativo de la guerra en el crecimiento económico también intensificó la migración de la fuerza laboral tanto a México como a EE.UU. Hoy en día, sin embargo, los estímulos para la migración guatemalteca a EE.UU. son diferentes. Además de una falta general de oportunidades económicas y altos niveles de desigualdad y pobreza, una serie de desastres naturales ha obligado a los guatemaltecos a dejar el país. En los últimos dos años, la propagación de los hongos de la roya en el café ha afectado al 70 por ciento de los cultivos de café en Guatemala, lo que ha generado la pérdida de un estimado de 100,000 empleos y un descenso de la productividad de 15 por ciento. Los huracanes Mitch (1998), Stan (2005) y Agatha (2010), así como un fuerte terremoto en la costa sur en el 2012 aumentaron la migración de manera significativa. El crimen y la violencia, relacionados con pandillas, tráfico de drogas y organizaciones criminales, constituyen estímulos adicionales para la migración, junto con la debilidad general del estado de derecho en Guatemala.

**Desde el 2012 otra característica de la migración guatemalteca ha sido la subida rápida de menores no acompañados (MNA).** En el 2013 más del 75 por ciento (aproximadamente 51,000) de MNA detenidos por autoridades migratorias de los Estados Unidos provenía de El Salvador,

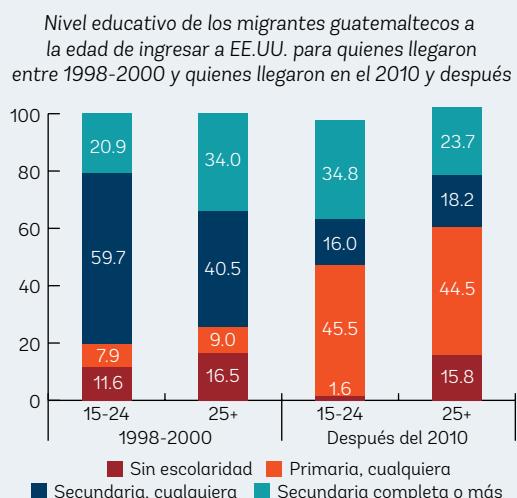
El recuadro continúa en la siguiente página

### RECUADRO 3.2 continuación

Guatemala y Honduras. La mayoría de migrantes guatemaltecos son hombres jóvenes con limitada educación y escasos conocimientos financieros, que intentan apoyar a los miembros de la familia directa en casa. En general, los guatemaltecos que migran a EE.UU. tienden a ser más jóvenes, más pobres y menos educados que otros migrantes hispanos, siendo los migrantes recientes menos calificados que sus predecesores. Así, los inmigrantes guatemaltecos y sus familias tienden a ser el grupo migrante más pobre en EE.UU., aunque no provienen de las clases más pobres de Guatemala.

**Los migrantes guatemaltecos en EE.UU. también están mostrando una característica bimodal en términos de niveles de educación, lo que sugiere que existen diferentes factores detrás de la decisión de migrar en estos dos períodos.** Entre los adultos jóvenes y las personas adultas, es más probable que los migrantes recientes a EE.UU. tengan como mucho el nivel de educación primaria, en comparación con los migrantes que llegaron después de los Acuerdos de Paz. Es más probable que los migrantes recientes entre los 15 y 24 años hayan terminado la educación secundaria en comparación con la cohorte anterior, pero es mucho menos probable que los migrantes por encima de los 25 años hayan podido hacerlo, en comparación con sus pares de la oleada anterior de migrantes. De hecho, mientras que aquellos que tenían algo de educación secundaria representaban la gran mayoría de los migrantes en la oleada posterior a 1996, para ambos grupos de edad, solo representaron el 50 por ciento de los inmigrantes jóvenes y cuatro de cada 10 de los inmigrantes mayores desde el 2010. Como resultado, el perfil laboral de los guatemaltecos que han migrado a EE.UU. también ha cambiado. Antes de instalarse en el extranjero, estos trabajadores se dedicaban básicamente a actividades agrícolas, de servicios, ventas y actividades no calificadas y, como resultado, en EE.UU. tienden a trabajar como trabajadores no calificados, mayormente en construcción, servicios, restaurantes y hoteles. Esta combinación de bajo nivel educativo y concentración en trabajos poco calificados de las recientes oleadas de migrantes sugiere que son los menos acomodados quienes mayormente están migrando de Guatemala. En otras palabras, se observa un significativo cambio en la autoselección de los guatemaltecos que optan por dejar el país en busca de trabajo. It remains to be seen what effect this will have on the level of remittance (which unexpectedly rose sharply in 2015.)

**FIGURA B3.2.1 Los migrantes guatemaltecos recientes a EE.UU. están menos capacitados que los de la oleada inicial**



Fuente: Cálculos en base a la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ECE) del 2013 y al Censo de EE.UU. del 2000. La información sobre la cohorte de llegadas más recientes (2010 en adelante) corresponde a la ECE del 2013 mientras que la información de la cohorte posterior al huracán Mitch (1998-2000) proviene del Censo de EE.UU. del 2000. La figura presenta trabajadores con tres niveles de calificación: los no calificados, que terminaron como máximo la educación primaria (incluyendo a aquellos sin educación formal); los que están poco calificados, que siguieron parte de la educación secundaria; y los calificados, que han completado al menos la educación secundaria.

### **RECUADRO 3.3 Las desventajas de la migración**

Si bien la migración ofrece oportunidades para que las personas y las familias escapen de la violencia, encuentren mejores oportunidades económicas y envíen los tan necesarios ingresos a sus hogares en su país de origen, también representa costos. Además de la llamada “enfermedad holandesa” que se discute en el Capítulo 4, la migración puede tener un alto costo en términos humanos.

La propia experiencia de la migración puede generar resultados negativos, desde muerte o lesión hasta diversas formas de explotación laboral. El corredor migratorio a través de México es uno de los más activos y peligrosos en el mundo (OIM 2004). En un lapso de seis meses en el 2010, se reportaron más de 11,000 secuestros de migrantes (CNDH, 2011). Una encuesta del 2013 en la frontera sur de México reveló que casi el 60 por ciento de los migrantes de Centroamérica sufrió al menos un episodio de violencia mientras cruzaba por el lado sur de la frontera, incluyendo robo, violencia sexual y extorsión (Secretaría de Gobernación et al, 2013). Los niños y adolescentes son particularmente vulnerables, ya sea viajando en grupos familiares o solos.

La mayoría de los migrantes de Guatemala son indocumentados en sus países de destino. Al ser indocumentados, los migrantes son vulnerables a la explotación. Un estudio reciente sobre mujeres migrantes de Guatemala que trabajan en el sur de México encontró que eran víctimas de diversas formas de explotación laboral, desde la obligación de trabajar horas extras, salarios bajos o sin ser pagados, restricción de la libertad de movimiento y/o comunicación, hasta violencia física y sexual (Banco Mundial, 2016).

Las familias que los migrantes dejan atrás también sufren por su ausencia. Un estudio en la región suroriental de Guatemala mostraba cómo los hogares cuya cabeza de familia había migrado eran excluidos de la asistencia social y programas en especies bajo el erróneo (tal como resulta) supuesto de que los hogares con migrantes son más acomodados. La falta de empoderamiento y de capacidades, así como la escasez de mano de obra pueden también afectar negativamente el bienestar de los hogares que envían migrantes (Coello et al, 2015).

3.49) y es más probable que los hogares más ricos reciban remesas que aquellos que son más pobres. Las remesas, como porcentaje de los ingresos del hogar, subieron en el 2006 y luego descendieron en el 2014 (figura 3.50). Sin embargo, la importancia de las remesas para los hogares más acomodados fue mayor en el 2014 que en el 2000, lo que sugiere que gran parte del incremento del total de remesas al país termina en los hogares más acomodados. Considerando este patrón, no resulta claro en qué medida el

enorme aumento de remesas observado en el 2015 (un incremento del 15.2 por ciento por encima de los niveles del 2014) afectará a la pobreza.<sup>51</sup> Otra razón por la que confiar en las remesas como una red de protección resulta precario es la naturaleza cambiante del flujo migratorio de Guatemala. Los guatemaltecos que han migrado recientemente a EE.UU. tienen una educación bastante menor que las oleadas anteriores de migrantes, lo que podría tener un impacto negativo en los ingresos que estarían

disponibles para las remesas a futuro. Sin embargo, la historia de las remesas en el 2015 sugiere que otros factores, como el aumento en el número de migrantes, están incrementando los niveles de remesas (ver Recuadro 3.2 para mayores detalles sobre el rostro cambiante de la migración). Por último, la migración también tiene un lado negativo, creando costos para los migrantes y sus hogares, así como para la economía (ver Recuadro 3.3 y la discusión en el Capítulo 4.).

## Convergencia y divergencia

**NUESTRO ANÁLISIS** en torno a las persistentes desigualdades en Guatemala genera preocupación no solo en torno al presente sino también al futuro de la población. El análisis observó que la distancia entre las “*dos Guatemalas*” se está reduciendo lentamente en el mejor de los casos. A pesar de varios avances, en algunos casos bastante importantes, en la mejora de unos indicadores clave de bienestar no monetario, el bajo punto de partida de Guatemala significa que el país continuará rezagado en relación a sus pares y que, a menos de que logre generar un ritmo más rápido de cambios que sus pares, esta

situación permanecerá igual. Al mismo tiempo, hay otros indicadores que no están cambiando, lo que genera divergencias entre Guatemala y otros países, especialmente sus competidores económicos. Existe un riesgo para Guatemala en alejarse del camino del desarrollo de los otros países. El hecho de que la pobreza no haya descendido y que las tasas de desnutrición sigan siendo altas genera preocupación sobre la calidad de vida de la población y sobre la fuerza de la economía. Las grandes brechas que persisten en el acceso a y el rendimiento de la educación secundaria y superior están reduciendo la productividad de Guatemala, su capacidad de generar trabajos sostenibles, bien pagados, y su atractivo para los inversionistas en el futuro. La falta de infraestructura básica y atención médica continuará siendo un costo para la población en términos de morbilidad y mortalidad y actuará como un freno para el desarrollo de la economía. Se han observado algunas tendencias positivas en términos de convergencia en los puntajes de pruebas educativas, decrecientes tasas de mortalidad infantil, y mejores servicios para los partos, y esto sugiere que es posible abordar los otros problemas que obstaculizan la inclusión social. Si bien es necesario un mayor gasto, también se requieren reformas institucionales que logren que el gasto sea más efectivo y mejore la prestación de servicios.

## Referencias

- Adams, Richard y Alfredo Cuecuecha, 2010. “Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala” in *World Development* Vol. 38, No. 11, pp. 1626–1641.
- Báez, Javier, Kiyomi Cadena y Mara Eugenia Genoni, Leonardo Lucchetti, 2015. Chronic Poverty in Guatemala”: Analysis using Poverty Maps”, World Bank, Washington, D.C., mimeo.
- Banco Mundial. 2011. *Crime and Violence in Central America. A Development Challenge*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013. “Towards better expenditure quality: Guatemala public expenditure review”, Report No.78000, Central America Country Management Unit, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean, Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015. “Social Sector Expenditure and Institutional Review”, Social Protection Global Practice, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015a. “Guatemala Health System Functional Review”, Health, Nutrition and Population Global Practice, Latin America and the Caribbean Region,

- Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015b. "Agricultura para la Prosperidad de los Territorios Rurales en Guatemala: Vincular el desarrollo agropecuario con la prosperidad del campo", Informe No. AUS7583, GFADR, América Latina y el Caribe, Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2016. "Labor Exploitation of Migrant Women at the Southern Mexico Border", GPVDR, Washington, DC: mimeo.
- Barros, Racardo Paes de, Francisco Ferreira, Jose Molinas y Jaime Saavedra Chanduvi. 2009. Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean. Palgrave Macmillan and the World Bank, Washington, D.C.
- Bastos, Paulo, Nicolas L. Bottan, y Julian Cristiáx, 2016. "Access to Pre-Primary Education and Progression in Primary School: Evidence from Rural Guatemala ", World Bank Policy Research Working Paper 7574.
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig y Hilicias Morán, 2014. "Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala, Commitment to Equity, Working Paper No. 20, Tulane University, New Orleans, Louisiana.
- Cadena, Kiyomi, Adriana Cardoza, Leonardo Lucchetti y Kinnon Scott, 2013. *Central América en el nuevo milenio: seis historias diferentes de pobreza y desigualdad*, World Bank, Washington, D.C
- Carletto, Calogero, Katia Covarrubias y John Maluccio, 2011. "Migration and child growth in rural Guatemala", Food Policy, vol. 36, issue 1, pages 16-27.
- Case, Anne, Angelica Fertig y Christina Paxton, 2005. "The lasting impact of childhood health and circumstance", in the *Journal of Health Economics*, Vol.24, No. 2, pp: 365-389.
- Cheikhrouhou, Hela, Rodrigo Jarque, Raul Hernandez-Coss y Radwa El-Swaify, 2006. "The U.S.-Guatemala Remittance Corridor: Understanding Better the Drivers of Remittances Intermediation" World Bank Working Paper, No. 86. World Bank, Washington, D.C.
- Coello, Barbara, Maira Emý Reimao, Sophie Theis y Victoria Stanley, 2015. "The Impact of Migration on Women's Agency in Agriculture: Case Study from Guatemala", paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, March 2015, Washington D.C.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2011. Ínforme especial sobre secuestro de migrantes en México", Ciudad de Mexico.
- Dang, Hai-Anh, Peter Lanjouw, Jill Luoto, y David McKenzie. 2011. "Using Repeated Cross-Sections to Explore Movements in and Out of Poverty." Policy Research Working Paper No 550, World Bank, Washington, DC.
- De Campos, Marit y A.E. Olsyzna-marzys, 1979. "Aflatoxin Contamination in Grains and Grain Products during the Dry Season in Guatemala" Bulletin of Environmental Contamination Toxicology, Vol. 22, pp: 350-356.
- De Campos, Marit, J. Crespo Santos, y A.E. Olsyzna-Marzys, 1980. "Aflatoxin Contamination in Grains from the Pacific Coast in Guatemala and the Effect of Storage upon Contamination", Bulletin of Environmental Contamination Toxicology, Vol. 24, pp: 789-795.
- Ferreira, Francisco H. G. Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis, 2013. "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class", World Bank, Washington, D.C.
- Farrell, M. J. 1957. The Measure of Productive Efficiency" *Journal of the Royal Statistical Society*. Vol. 120, No. 3, pp: 253-290.
- Hernandez-Zavala, M., Patrinos, H.A., Sakellariou, C., Shapiro, J., 2006. "Quality of schooling and quality of schools for indigenous students in Guatemala, Mexico and Peru", World Bank Policy Research Working Paper, No.3982, World Bank, Washington, D.C.
- Hertz, Tom, Ana Paula de la O Campos, Alberto Zizza, Carlo Azzarri, Paul Winters, Esteban Quinones, y Benjamin Davies, 2009. "Wage inequality in international perspective: Effects of location, sector, and gender", Paper presented at the FAO-IFAD-ILO Workshop on Gaps, trends and current research in gender dimensions of agricultural and rural employment: differentiated pathways out of poverty, Rome, 31 March - 2 April 2009.
- Instituto Nacional de Estadístico, 2010. "Perfil estadístico de género y pueblos: maya, garífuna, xinka y ladino", Guatemala.
- International Institute of Tropical Agriculture, 2015. "Aflatoxins: Impacts and Management" Presentation, unpublished.
- International Office of Migration (IOM), 2004. "Encuesta sobre Impacto de Remesas Familiares en los Hogares Guatemaltecos, 2004" Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 19, Guatemala.
- Luft, Harold S., 1975. "The Impact of Poor Health on Earnings", in *The Review of Economics and Statistics* Vol. 57, No. 1, pp. 43-57.
- Martorell R, P. Melgar, J.A. Maluccio, A.D. Stein y J.A. Rivera, 2010. "The nutrition intervention improved adult human capital and economic productivity." *Journal of Nutrition*. 2010 Feb; 140(2):411-4.

- Martorell R.1992. "Overview of long-term nutrition intervention studies in Guatemala, 1968-1989", *Food and Nutrition Bulletin*, Vol. 14(3), pp: 270-7.
- McEwan, Patrick J. y Marisol Trowbridge. 2007. "The achievement of indigenous students in Guatemalan primary schools" *International Journal of Educational Development* vol. 27 pp: 61-76.
- Ministry of Education, 2015. "Anuario Estadístico de la Educación, 2014", Guatemala.
- MSPAS (Ministry of Public Health and Social Assistance), National Statistical Institute, Universidad del Valle de Guatemala, United States Agency for International Development, Embassy of Sweden, United States' Center for Disease Control, United Nations Children's Fund, United Nations Population Fund, Pan-American Health Organization, y USAID Improving Health Care Project, 2009. "GUATEMALA: Informe Final, V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009" Ciudad Guatemala, Guatemala.
- MSPAS (Ministry of Public Health and Social Assistance), National Statistical Institute, ICF International (2015), "Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015", Ciudad Guatemala, Guatemala.
- Secretaría de Gobernación (Unidad de Política Migratoria), Consejo Nacional de Población, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, El Colegio de la Frontera Norte (2013). "Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur, 2012", Mexico, <http://www.cole.mx/emif>.
- Orozco, Manuel, Laura Porras and Julia Yansura. 2016. "The Continued Growth of Family Remittances to Latin America and the Caribbean in 2015", Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- Patrinos, Harry, 1997. "Differences in Education and Earnings across Ethnic Groups in Guatemala" *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 37, No. 4, Fall 1997, pp: 809-821.
- Pawlowski, Colin, 2012. "Full Belly Aflatoxin Testing in Guatemala: Travel Blog" *The Full Belly Project*. <http://fightingaspergillus.blogspot.com/>.
- Khlangwiset, Pornsri, Gordon S. Shephard, and Felicia Wu. 2011. "Aflatoxins and Growth Impairment: A Review", *Critical Reviews in Toxicology*, Vol. 41, No. 9, pp: 740-755.
- Ramirez-Zea M, P. Melgar, J.A.Rivera, 2010. "INCAP Oriente longitudinal study: 40 years of history and legacy", *Journal of Nutrition*, Vol. 140, No.2, pp: 397-401.
- Skoufias, Emmanuel, 2015. "Synergies in Child Nutrition: Interactions of Food Security, Health and Environment, and Child Care", GPVDR, World Bank, Washington, D.C. (mimeo).
- Torres, Olga. (2013) "Determinación, Caracterización y Evaluación de Aflatoxinas que Influyen en el Retardo de Talla para Edad en Niños en Guatemala", Proyecto Fodacyt 04-2012, Consejo nacional de Ciencia y Tecnología, Secretaría nacional de ciencia y tecnología y Fondao Naciona de Ciencia y Tecnología, Ciudad Guatemala, Guatemala.
- Torres, Olga, J. Matute, Gelineau,-J. van Waes, J.R.Maddox, S.G. Gregory, A.E. Ashley-Koch. 2015. "Human health implications from co-exposure to aflatoxins and fumonisins in maize-based foods in Latin America: Guatemala as a case study". *World Mycotoxin J.* 8(2):143-59
- Trucksess, M. W., M. A. Dombrink-Kurtzman, V.H. Tournas and K.D. White, 1980. "Occurrence of aflatoxins and fumonisins in Incaparina from Guatemala", *Food Additives and Contaminants*, 2002, Vol. 19, No. 7, pp: 671-675.
- United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, 2007 "Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo", Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Primera Entrega", Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Education and United Nations 2014a. "Informe de la Revisión Nacional de la Educación para Todos, Guatemala, 2000-2013", Guatemala. [http://unescoquatemala.org/wp-content/uploads/2014/12/FINAL\\_Inf.-revision-nacional-Educacion-para-Todos.pdf](http://unescoquatemala.org/wp-content/uploads/2014/12/FINAL_Inf.-revision-nacional-Educacion-para-Todos.pdf).
- UNICEF. 1990. "Strategy for Improved Nutrition of Children and Women in Developing Countries", UNICEF, New York.

## Notas

- 1 La información sobre la fuerza laboral entre el 2010 y el 2014 está basada en el análisis de los autores de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI).
- 2 De las tres mediciones sobre informalidad, dos mostraron un incremento y una no mostró cambios entre el 2000 y el 2014.
- 3 El 20 por ciento de las tierras agrícolas está en manos del 92 por ciento de los agricultores. Nuestra caracterización del sector agrícola, a menos que se indique otra cosa, es la del Banco Mundial (2015b).

- 4 Ver Cadena et al. (2013).
- 5 Un panel sintético se genera a través de múltiples rondas de datos transversales usando técnicas de imputación basadas en Dang, et al, 2011. Ver el Anexo 3.3 para detalles sobre el tema. También se debe señalar que es probable que el análisis del 2006 al 2014 sea más representativo de todos los hogares en el país actualmente que los hogares incluidos en el análisis del 2000 al 2014, ya que este último se basa en hogares que existían en el 2000 y, por ende, no captura ninguna de las características cambiantes relacionadas con los hogares formados más recientemente.
- 6 El análisis usa una descomposición Oaxaca-Blinder. Cabe señalar que la información usada para este análisis es del 2000 y se presume que se han dado algunos cambios. Se tiene programado actualizar el análisis con la nueva ronda de encuestas ENCOVI.
- 7 En base a cálculos de los autores usando la ENCOVI del 2014. Se registró una brecha salarial total entre la población urbana y rural de 18 por ciento, y entre la indígena y no indígena de 19 por ciento.
- 8 Para ejemplos generales de la relación entre salud e ingresos ver Luft (1975) y Case et al. (2005).
- 9 Para los estudios en Guatemala, ver Martorell (1992), Ramirez-Zea et al. (2010) y Martorell et al. (2010).
- 10 Estas cifras corresponden a la última ronda de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil (ENSMI) que se llevó a cabo el 2014-15 (MSPAS et al, 2015). Si bien algunos hallazgos de la encuesta han sido publicados y se usan en este informe, el conjunto de la información no está disponible. Así, algunos análisis sobre desnutrición en este informe continúan basándose en las rondas anteriores de ENSMI del 2008-09 (MSPAS et al, 2009).
- 11 Información sobre desnutrición del IDG.
- 12 Marini y Gragnoli (2003) analizaron la información de la ENCOVI del 2000 y encontraron que las tasas de retraso en el crecimiento suben con la edad. Esto se está confirmando con trabajos en curso (por Scott y Vinja) usando información de la ENSMI 2008-09. Para 2014-15, ver MSPAS et al. (2015).
- 13 Cálculos usando la información de la ENCOVI del 2014.
- 14 Las cifras son de MSPAS et al. (2009) y MSPAS et al. (2015). Hay algunas contradicciones en la información para los años anteriores. El Banco Mundial (2012) informó una tasa de 40 por ciento mientras que Paz (2014) señaló una de 20 por ciento. La tasa más baja está basada en la encuesta de micronutrientes del 2009-10.
- 15 UNICEF (2004).
- 16 Información del INE en <http://ine.gob.gt>.
- 17 Banco Mundial (2015a).
- 18 Por paquete completo de vacunación se entiende que un niño haya recibido, antes de su segundo cumpleaños, la vacuna contra la viruela, tres dosis contra la DTaP y la polio (sin contar con la vacuna contra la polio al momento de nacer) y una dosis de BCG (MSPAS et al., 2015).
- 19 El tamaño de la muestra de la información de la encuesta usada en este análisis es adecuada en el mejor de los casos para observar a estos grupos. Los demás grupos son demasiado pequeños para poder ser examinados por separado. Existe cierta preocupación sobre la idoneidad de la muestra, incluso para los grupos más grandes.
- 20 Ver el Anexo 3.1 para el análisis probit sobre el que se basa esta discusión.
- 21 Bastos et al. (2016).
- 22 Existe una discrepancia entre la información de la encuesta (de la ENCOVI del 2014) y la información administrativa relacionada con la tasa de finalización de los nueve años de escolaridad. La encuesta indica que dos de cada tres niños no terminan este nivel, mientras que la información administrativa señala que solo el 55 por ciento no lo logra. No resulta claro qué es lo que genera esta discrepancia. Sin embargo, ninguna cifra sugiere que Guatemala haya conseguido cumplir el mandato educativo concerniente a la educación.
- 23 Ver Barros et al. (2009) para más información sobre la metodología del IOH.
- 24 Doce contratos adicionales fueron cancelados, cinco por la renuncia del proveedor de salud y siete en Suchitepéquez por otras razones (Informe Metas Físicas PEC, Ministerio de Salud). Los autores agradecen a la Dra. Virginia Moscoso por brindar esta información.
- 25 Información del sistema de información de gestión de salud nacional (SIGSA) muestra que hubo un alza masiva en las visitas médicas a nivel nacional, de 7 millones a 23 millones anualmente entre el 2009 y el 2013, a lo que siguió una reducción del 46 por ciento en el 2014. Si bien existe cierta preocupación con respecto a que el SIGSA reporta menos visitas de las reales, en años recientes los reportes han mejorado, lo que sugiere que la reducción observada en las visitas probablemente sea real, aunque la magnitud se encuentre abierta a discusión.
- 26 Dado que Guatemala cuenta con 23 lenguas habladas, no resulta claro si la educación bilingüe va a ser capaz de asegurar que los niños reciban educación en el idioma que hablaban antes de asistir a la escuela. Se necesita más

- información sobre cómo está funcionando la escolarización bilingüe en la práctica.
- 27 Esta sección se basa en Cabrera et al. (2014).
- 28 Ver el Anexo 3.2 para la descomposición de este indicador.
- 29 McEwan y Trowbridge, (2007) y Hernández Zavala (2006).
- 30 Existen discrepancias entre este trabajo y otro más reciente (Banco Mundial, 2015, SSEIR) que serán necesario conciliar. El estudio de SSEIR sugiere que el gasto en salud está distribuido de manera bastante uniforme entre los quintiles de consumo.
- 31 En base al Análisis Envolvente de Datos desarrollado por Farrell (1957), tal como lo llevó a cabo el Banco Mundial (2015a).
- 32 Edstats (2015) como se citan en Banco Mundial (2015, SSEIR).
- 33 Esta sección se basa en información presentada en Banco Mundial (2015, SSEIR).
- 34 La discusión del presupuesto se basa en el Banco Mundial (2013).
- 35 La ley de 1991 necesita ser actualizada para incorporar también esta otra normativa, así como para reflejar el escenario cambiante de la educación en Guatemala durante los últimos 25 años. Como señala el Banco Mundial (2015b), el importante aumento de las matrículas tanto en el nivel de primaria como de secundaria ha reducido la necesidad de contar con un sistema de educación no formal y esto debe ser alineado con el sistema formal.
- 36 Este es el marco de trabajo básico desarrollado por la UNICEF (UNICEF, 1990).
- 37 Los resultados aquí citados se basan en el trabajo que vienen realizando Katja Vinha y Kinnon Scott, usando datos del 2008-09. Un análisis similar será realizado sobre ENSMI 2014-15, una vez que la información esté disponible, de modo que también puedan identificarse los cambios en la importancia de diferentes correlatos de desnutrición.
- 38 FEWSNET (2014), como se cita en el Banco Mundial (2015b).
- 39 Ferreira et al. (2013).
- 40 En este estudio (Ferreira et al, 2013) se define la clase media con ingresos per cápita de US\$10 diarios en el 2005 en términos de PPA.
- 41 Hertz et al. (2009).
- 42 Ver el Anexo 3.4 para mayores detalles.
- 43 El aumento se debe tanto al incremento de la tasa de pobreza como de la población. Entre el 2006 y el 2014, la población de Guatemala creció en 2.5 millones de modo que, incluso si las tasas pobreza hubieran seguido siendo las mismas entre el 2006 y el 2014, el número de pobres habría subido en 1.3 millones, 0.4 millones de los cuales se encontraría en la pobreza extrema.
- 44 Este simple estimado podría exagerar el impacto del programa en relación con la pobreza. Los hogares responden a menudo a las transferencias monetarias cambiando su oferta laboral o enviando o recibiendo remesas.
- 45 El Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor empezó en el 2006 y tenía 103,000 beneficiarios para el 2010. Las personas elegibles tenían que tener más de 65 años y recibían alrededor de US\$51 al mes (Cabrera et al, 2014).
- 46 Adams y Cuecuecha, 2010.
- 47 Carletto et al. 2011.
- 48 Coello et al. 2015.
- 49 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2004).
- 50 Cheikhrouhou et al. (2006).
- 51 Guatemala mostró los niveles de crecimiento más altos de remesas en América Latina entre el 2014 y el 2015, alcanzando los US\$ 6.2 mil millones (Orozco et al, 2016).



## 4. Tendencias e Impulsores del Crecimiento en Guatemala

*Guatemala ha experimentado un modesto crecimiento económico en años recientes. Su PIB per cápita no ha logrado converger con aquellos de América Latina (promedio) y con el de EE.UU. Con una población relativamente joven y en crecimiento, Guatemala necesitará lograr tasas de crecimiento económico y de generación de empleo mucho mayores para reducir la pobreza. Los niveles persistentemente bajos de formación de capital humano han contribuido con el declive de la productividad a largo plazo. Al igual que otros países con altos niveles de pobreza, Guatemala enfrenta el reto de generar nuevos empleos, que sean también mejor remunerados para su creciente población en edad de trabajar, un reto que se complica debido a la prevalencia de la informalidad en la economía. Los persistentes retos de competitividad relacionados con la prestación insuficiente de bienes y servicios públicos, los crecientes niveles de crimen y violencia y la débil gestión pública se exacerbaban por la debilidad de las instituciones económicas, lo que complica el clima de inversión para el sector privado y perpetúa las desigualdades. Las tendencias demográficas de Guatemala proporciona una oportunidad para lograr un crecimiento mayor y sostenido, siempre y cuando el gobierno implemente inversiones y políticas públicas que mejoren la productividad, tales como inversiones en infraestructura para incrementar la conectividad y políticas industriales para fomentar la creación de mejores puestos de trabajo. Sin embargo, dados los bajos niveles de ingresos públicos de Guatemala y las enormes necesidades de inversión, puede que mejoras en la eficiencia en el gasto público no sean suficiente para generar los recursos requeridos.*

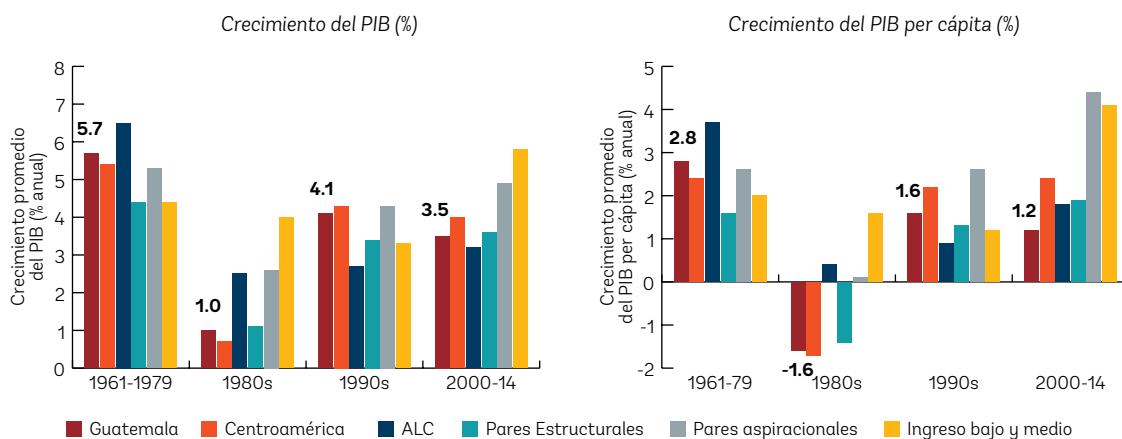
### Tendencias de Crecimiento Económico

**GUATEMALA ES CONOCIDA** por tener un crecimiento en su PIB per cápita persistentemente bajo como resultado de una combinación de un modesto crecimiento de PIB agregado y una población de rápido crecimiento. El crecimiento real del PIB promedió 3.5 por ciento entre el 2000 y el 2014 (figura 4.1), ligeramente por encima del promedio regional de 3.2 por ciento América Latina, pero no particularmente fuerte cuando se compara con otras economías en Centroamérica (4 por ciento) o con los pares aspiraciones de Guatemala (4.9 por ciento).<sup>1</sup> Cuando estas tasas de crecimiento del PIB se convierte en tasas de

crecimiento per cápita, Guatemala promedió un porcentaje bastante bajo, de 1.2 por ciento en esos 14 años, cerca de 1 punto porcentual más bajo que el promedio regional de América Latina (figura 4.1). Esto no sorprende dado que la tasa de crecimiento anual de la población (2.1 por ciento), es casi dos veces mayor que el promedio de los países de América Latina (1.1 por ciento) y es la más alta de la región.<sup>2</sup>

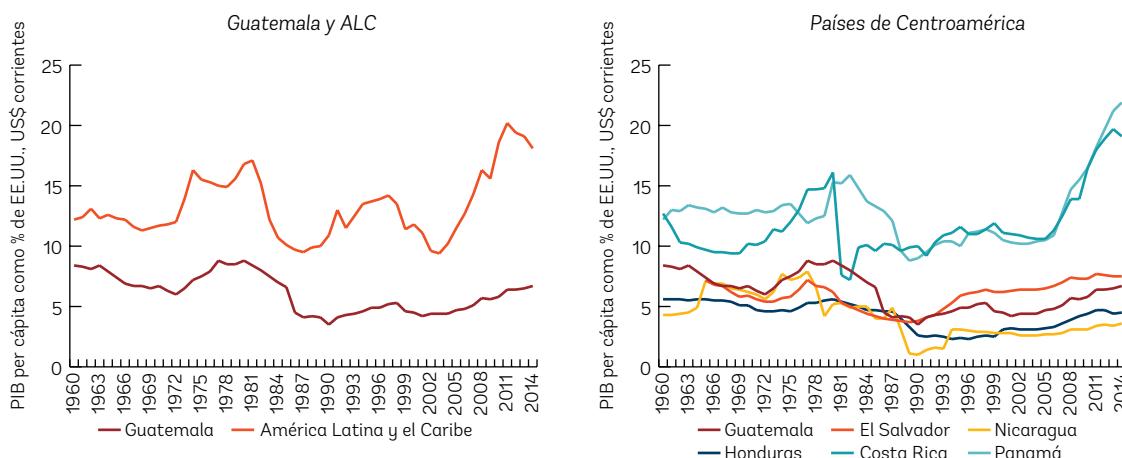
El tamaño y futura expansión de la población en edad de trabajar brinda a Guatemala una ventana de oportunidad para aprovechar un bono demográfico. Este dividendo es posible porque la población en edad de trabajar está creciendo más rápidamente que la población dependiente (personas menores de 15 años o mayores de 64), lo que resulta en que más

**FIGURA 4.1 Guatemala muestra una disminución en el crecimiento del PIB en contraste con ALC**



Fuente: Cálculos basados en los Indicadores de Desarrollo Global. Los países aspiracionales incluyen Albania, Chile, Jordania, Letonia, Lituania, Panamá, y Perú. Los pares estructurales incluyen a Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Senegal.

**FIGURA 4.2 Poco progreso en la convergencia con EE.UU. en contraste con ALC, Costa Rica y Panamá**



Fuente: Cálculos hechos con información de los Indicadores de Desarrollo Global.

personas podrían potencialmente contribuir al crecimiento económico. La población en edad de trabajar aumentó de 51.4 por ciento en 1960 a 58.1 por ciento en el 2014, mientras que, al mismo tiempo, la tasa de dependencia demográfica de 94 por ciento a 72 por ciento.<sup>3</sup> Sin embargo, el que se cosechen frutos de los beneficios de este bono demográfico dependerá

de la existencia de políticas eficientes que fomenten la productividad laboral (tales como la educación), del desarrollo urbano y de la capacidad del sector privado para generar empleos con los más altos beneficios de desarrollo. Mientras no existan tanto inversiones que mejoren la productividad como políticas que eliminen las limitaciones que afligen al sector

privado -las mismas que se discutirán más adelante en este capítulo- la mayoría de los pobres tendrá que continuar trabajando en empleos de baja productividad con bajas remuneraciones, quedando atrapada en la pobreza crónica.

Por otro lado, Guatemala no progresó en converger hacia el nivel del PIB per cápita de los Estados Unidos. En el 2014, su PIB per cápita era 6.7 por ciento el de EE.UU., mientras que en 1960 era 8.4 por ciento (figura 4.2a). Mientras tanto, el promedio de ingreso per cápita de otros países de América Latina y el Caribe en relación con los Estados Unidos se incrementó de 12.2 por ciento a 18.1 por ciento durante el mismo período. El desempeño de Guatemala en este sentido ha sido similar al de Honduras, El Salvador, y Nicaragua, países vecinos con retos de desarrollo similares (figura 4.2b). En contraste, Panamá y Costa Rica han logrado mejores avances en converger con Estados Unidos. Hoy, en términos de PIB per cápita, Guatemala es el quinto país más pobre de América Latina, una caída de cinco lugares desde su posición en 1960. La brecha, cada vez mayor, entre Guatemala y otros países plantea la pregunta de cuáles son las causas subyacentes detrás de esta divergencia.

Esta falta de convergencia ha ocurrido a pesar de prudentes políticas macroeconómicas. El Banco Central de Guatemala ha realizado esfuerzos para preservar la estabilidad macroeconómica, manteniendo la inflación estable, baja, y dentro de los rangos establecidos. Asimismo, los niveles manejables de déficit fiscal (alrededor de 2.1 por ciento desde el 2000) han contribuido a lograr niveles de deuda por debajo del 25 por ciento del PIB. Esta disciplina fiscal se ha logrado a pesar de que Guatemala tiene una de las cargas impositivas más bajas del mundo (10.8 por ciento del PIB en el 2014), un tema que se discute con mayor detalle en el capítulo 5. En el frente externo, la balanza de cuenta corriente ha

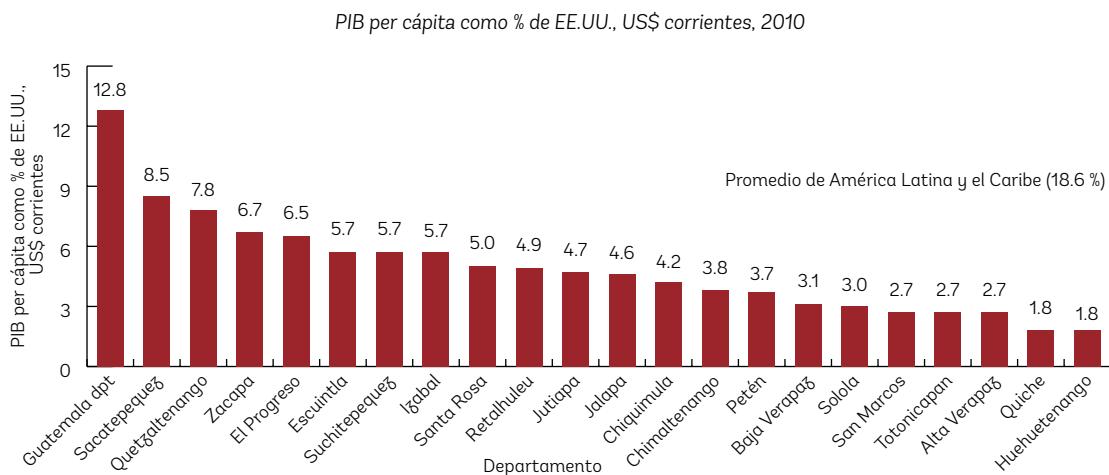
mejorado a lo largo de la década pasada, alcanzando 2.3 por ciento del PIB en el 2014, un nivel mucho más bajo que a comienzos de la década del 2000 (5.6 por ciento), y la tasa de cambio nominal ha permanecido estable en cerca de Q7.8 por dólar desde el 2000.

## Desigualdades regionales

LA ACTIVIDAD ECONÓMICA se concentra en Ciudad de Guatemala, creando grandes desigualdades regionales. En muchos países, la brecha entre el área rural y la urbana en términos de desarrollo económico es sustancial, y de hecho, ese es el caso en Guatemala. Más importante aún resultan, sin embargo, las brechas entre el área metropolitana (la ciudad capital y sus alrededores) y el resto del país (figura 4.3). Un estudio del 2010 de la actividad regional encontró que el PIB per cápita en el departamento de Guatemala era 7.3 veces más alto que en el departamento con el PIB per cápita más bajo (Huehuetenango).<sup>4</sup> Esto es mucho mayor que, por ejemplo, en Bolivia (2014), México (2010), y Perú (2012) donde la brecha en el PIB per cápita entre las regiones más ricas y más pobres es de alrededor de 4.8, 6.1, y 6.3 veces, respectivamente.<sup>5</sup> Esto demuestra qué las oportunidades económicas están concentradas en el departamento de Guatemala, el cual genera casi el 50 por ciento del PIB.

Guatemala enfrenta el reto no solo de aumentar su PIB per cápita, sino de reducir las desigualdades regionales. Las diferencias en el PIB per cápita son más sorprendentes cuando se analizan en relación a los Estados Unidos. En el 2010, el PIB per cápita del departamento de Guatemala era de 12.8 por ciento del de los Estados Unidos o 31 por ciento menor del promedio de la región ALC. Los departamentos con los niveles más bajos de PIB per cápita eran Huehuetenango,

**FIGURA 4.3 El departamento de Guatemala, el más rico, se encuentra rezagado en relación a la región ALC**



Fuente: Cálculos en base a información de Indicadores de Desarrollo Global y Red de Gestores (2011).

Quiche y Alta Verapaz, los cuales también tienen las más altas tasas de pobreza.

## Descomposición del crecimiento

### ¿CUÁLES SON LOS IMPULSORES DETRÁS DEL DESEMPEÑO DE CRECIMIENTO DE GUATEMALA?

Esta sección examina las contribuciones realizadas de acuerdo a tres enfoques de análisis : (i) factores de producción; (ii) demanda agregada; y (iii) el lado de la oferta.

Los factores de producción (trabajo y capital) han sido el principal impulsor del crecimiento del PIB. Tal como se muestra en la Figura 4.4, la contribución del trabajo ha ido aumentando desde la década de 1960, según los cálculos contables de crecimiento preparados para este informe. Esto refleja la creciente población en edad de trabajar de Guatemala y la alta participación de la fuerza laboral en lugar de aumentos en la productividad laboral.<sup>6</sup> La participación de la fuerza laboral disminuyó de 67.2 por ciento en el

2000 a 63.3 por ciento en el 2014. Por otro lado, el desempleo es bajo, cerca de 2 por ciento de la fuerza laboral, pero está subiendo, lo que podría indicar presiones cada vez mayores en el mercado laboral. (figura 3.1). Entre el 2010 y el 2014, la contribución del trabajo al crecimiento significó 2.7 puntos porcentuales, casi 3.5 veces la contribución realizada por el capital. En contraste con el trabajo, la contribución del capital al crecimiento ha disminuido durante ese mismo periodo.

La formación bruta de capital ha sido históricamente baja en Guatemala. En el 2014, la formación bruta de capital en Guatemala era de 13.8 por ciento, la segunda más baja de América Latina (detrás de El Salvador) y la 14ava más baja de todo el mundo; asimismo, muy por debajo del porcentaje de América Latina y del promedio de 25 por ciento del mundo (figura 4.4). Este bajo nivel de formación bruta de capital no es algo nuevo ya que data de tan atrás como 1960, cuando Guatemala tenía el cuarto ratio más bajo en el mundo, con 9.8 por ciento del PIB. Estos bajos niveles de inversión no han sido suficientes

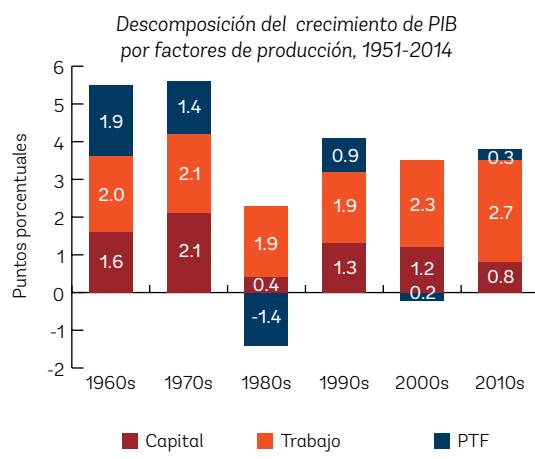
para acelerar el crecimiento y han afectado negativamente la productividad y competitividad de las empresas guatemaltecas. Un estudio reciente estima que Guatemala podría elevar su crecimiento económico en más de un punto porcentual al año incrementando su tasa de inversión como porcentaje del PIB al promedio de México, Perú, y Chile.<sup>7</sup>

Varios factores pueden estar afectando los niveles de inversión. Por ejemplo, la baja tasa de ahorros de Guatemala (solo 11.6 por ciento en el 2014, la segunda más baja en la región ALC después de El Salvador) no ayuda a impulsar los niveles de inversión. Según la información contable nacional, la inversión pública, que promedió 1.9 por ciento entre el 2010 y el 2014, está restringida por la falta de recursos públicos, así como por las inefficiencias en el proceso de inversión pública (ver Capítulo 5). La inversión privada aumentó de 5.5 por ciento del PIB en 1985 a casi 17 por ciento del PIB en el 2006, en

parte como resultado de las políticas de liberalización comercial que atrajeron inversiones extranjeras directas (IED) y por la privatización de los sectores energía y telecomunicaciones. Sin embargo, la inversión pública se redujo a 13.3 por ciento para el 2014, posiblemente debido a las deficiencias en el clima de inversión, como la obligación de contratos y los altos costos de transporte y logística que limitan los retornos a inversiones, así como a la falta de oportunidades, tal como se discutirá más adelante en este capítulo.

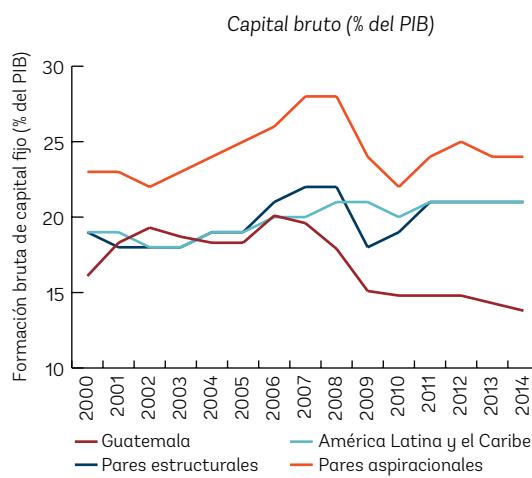
Por otro lado, la contribución de la productividad total de factores (PTF) ha oscilado pero, en general, ha sido muy limitada. La PTF, que captura qué tan eficientemente se está utilizando el trabajo y el capital, es importante para impulsar los estándares de vida. Durante la década de 1960 y 1970, por ejemplo, la PTF fue una gran contribuyente del crecimiento de Guatemala, impulsando las tasas reales de crecimiento en un

**FIGURA 4.4 El trabajo es el principal factor contribuyente del crecimiento al PIB**



Fuente: Cálculos usando información del Banco Central de Guatemala e Indicadores de Desarrollo Global.  
Nota: El trabajo se ajustó a capital humano. Los cálculos asumen un porcentaje de ingresos de capital de 35 por ciento, una tasa de depreciación de capital de 6 por ciento, y un retorno a capital humano de 7 por ciento.

**FIGURA 4.5 La formación bruta de capital es baja y está cayendo**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Global. Los pares aspiraciones incluyen Albania, Chile, Jordania, Letonia, Lituania, Panamá, y Perú. Los pares estructurales incluyen Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, y Senegal.

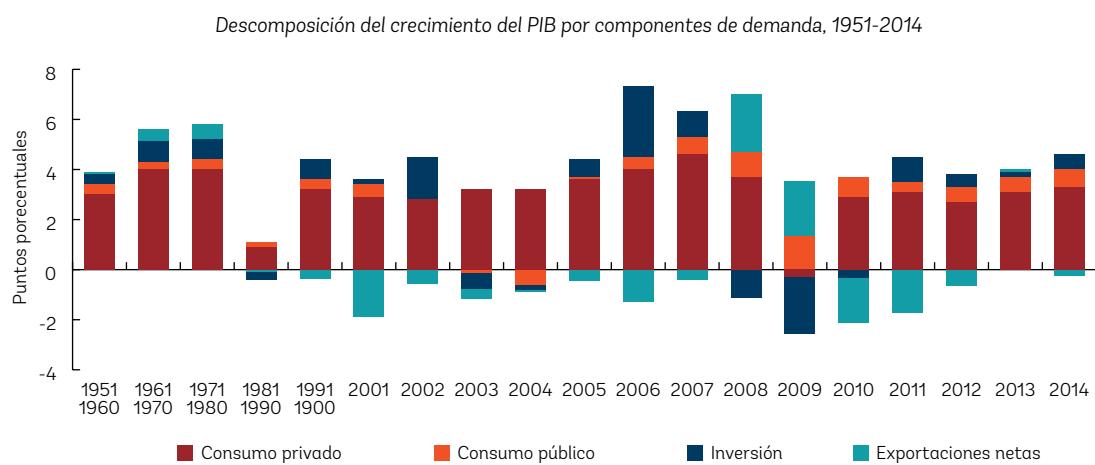
promedio de 1.9 y 1.4 puntos porcentuales al año, en las dos décadas, respectivamente. Luego de una caída en la PTF en la década de 1980 debido a la intensificación de la guerra civil y la crisis de la deuda, la PTF contribuyó con un promedio de 0.9 puntos porcentuales al crecimiento en la década de 1990. Durante la década del 2000, la contribución del PTF se contrajo, reduciendo el crecimiento del PIB anual en un promedio de 0.2 puntos porcentuales al año, sin embargo, esta tendencia se ha revertido desde entonces, con un incremento marginal de la PTF que ha añadido cerca de 0.3 puntos porcentuales al crecimiento de PIB anual desde el 2010. La disminución general en la contribución de la PTF al crecimiento no es exclusiva a Guatemala. El crecimiento de la productividad se desaceleró en la mayoría de países de la región América Latina y en las economías avanzadas luego de la crisis financiera global.<sup>8</sup>

Por el lado de la demanda, el consumo privado ha sido el principal contribuyente del crecimiento de Guatemala (figura 4.6). El consumo privado, que representa más del 80 por ciento del PIB, contribuyó en un promedio de 3

puntos porcentuales al crecimiento del PIB entre 1950 y 2014. Esta alta contribución del consumo privado es el resultado de los bajos niveles de inversión pública y privada. Más recientemente, el alto volumen de remesas—cerca de 50 por ciento de las cuales se gastan en consumo—y el creciente crédito al consumo han alimentado un incremento en el consumo privado. Por otro lado, la contribución de la exportación de bienes y servicios al crecimiento ha sido contrarrestado por la importación de bienes y servicios. Esto se explica mejor por el hecho de que las importaciones representan un porcentaje mayor del PIB que las exportaciones, en lugar de por las diferencias en las tasas de crecimiento entre exportaciones e importaciones.

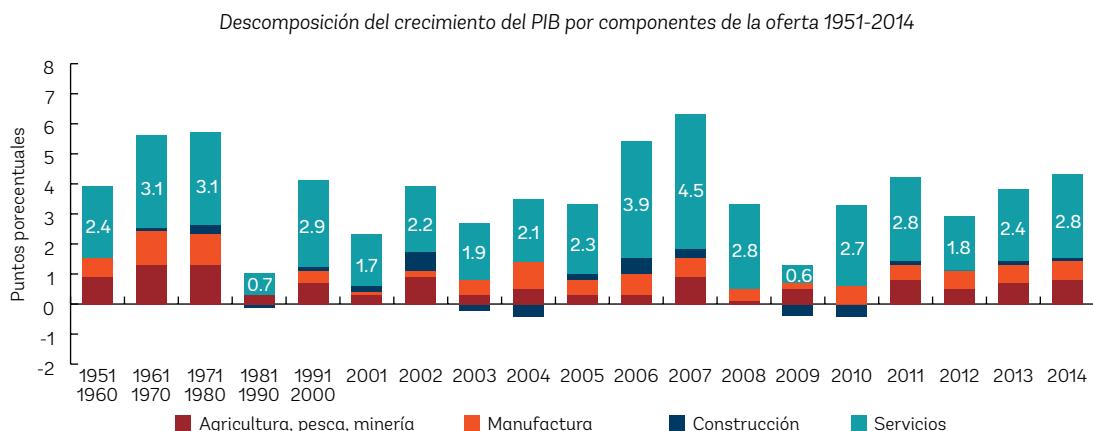
Por el lado de la oferta, el sector servicios sigue siendo el principal impulsor del crecimiento del PIB. Dicho sector representó el 70 por ciento del crecimiento del PIB entre el 2010 y el 2014, lo que equivale a 2.5 puntos porcentuales (figura 4.7). Dentro del sector servicios, el crecimiento ha sido particularmente sólido en el sector financiero, seguido por los sectores de transporte y comercio. Los servicios financieros crecieron en

**FIGURA 4.6 El consumo privado es el principal contribuyente del crecimiento**



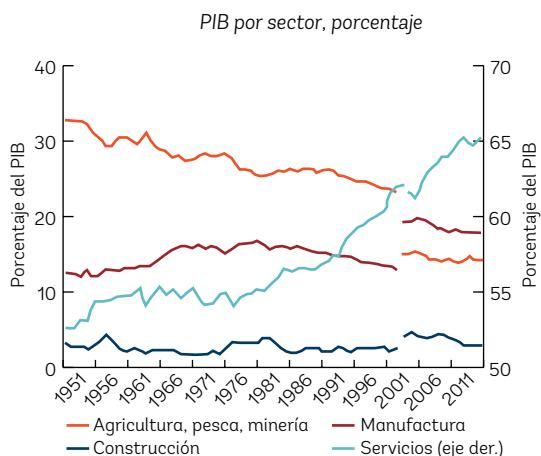
Fuente: Cálculos usando información del Banco Central de Guatemala.

**FIGURA 4.7 El sector servicios es el principal impulsor del crecimiento del PIB**



Fuente: Cálculos usando información del Banco Central de Guatemala.

**FIGURA 4.8 El porcentaje de manufactura está reduciéndose**

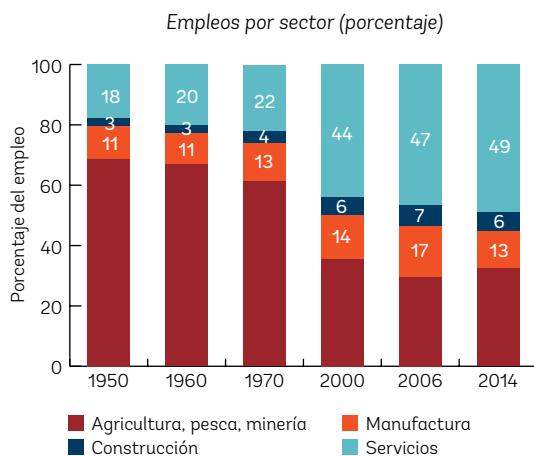


Fuente: Cálculos usando información del Banco Central de Guatemala.

Nota: El año base para el PIB se cambió en el 2000.

8.3 por ciento durante el periodo del 2010 al 2014, contribuyendo el equivalente de 0.4 puntos porcentuales de crecimiento del PIB, lo que refleja el crecimiento continuo en la provisión de crédito al sector privado y una expansión de las sucursales bancarias. Si bien el tamaño del sector financiero al PIB general es de tan solo 4.6 por

**FIGURA 4.9 La agricultura genera la mayoría de empleos en Guatemala**



Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2000, 2006, y 2014 para la población económicamente activa de 15-64 años.

Nota: La información de empleo para 1950, 1960 y 1970 proviene de Baños Martínez (1985) y se refiere a la población económicamente activa durante 10 o más años.

ciento en el 2014, el mismo creció más del doble desde el 2000 (2 por ciento). La agricultura, la industria manufacturera y construcción representan un menor porcentaje de PIB, y por ende su contribución al crecimiento es menor que la del sector servicios.

Al igual que otros países de la región, la estructura económica de Guatemala ha sufrido una transformación estructural, ya que se redujo la contribución de la agricultura en los resultados económicos y la generación de empleo. El contribución de la agricultura al PIB global se redujo de 32.6 por ciento en 1950 a 15 por ciento en el 2002 y disminuyó aún más, a 14.2 por ciento para el 2014 (figura 4.8). Durante ese mismo periodo, el declive del empleo en agricultura ha sido mucho más lento, de 69 por ciento a 32 por ciento (figura 4.10). Los cambios en la contribución relativa de cada sector han tenido consecuencias para la productividad laboral. Por ejemplo, si el grueso del empleo se moviliza de sectores altamente productivos hacia sectores de baja productividad, la productividad total de la economía se reducirá.

## Una perspectiva del sector sobre la actividad económica, generación de empleos e informalidad

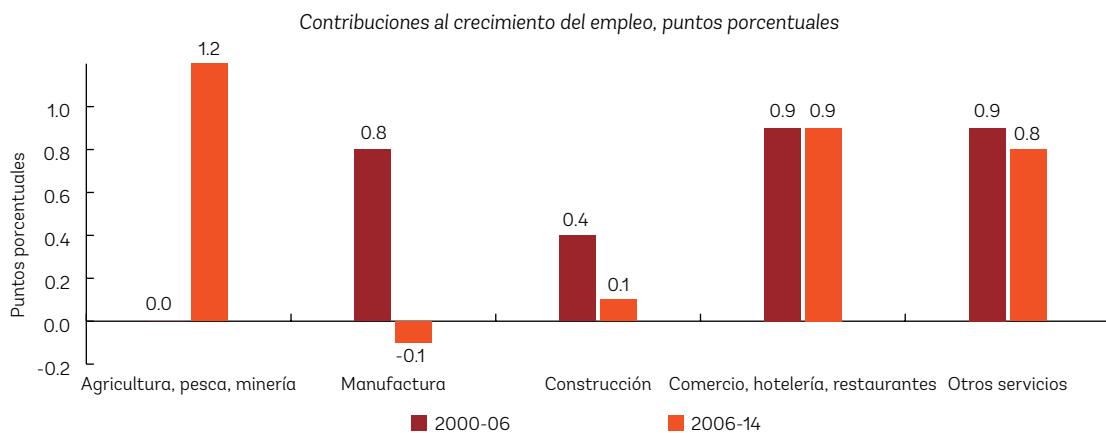
ES IMPORTANTE ENTENDER las dinámicas de los diferentes sectores para poder comprender los vínculos entre el crecimiento económico y la generación de empleo. Los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos para la gran mayoría de personas en Guatemala y son un factor clave de la reducción de la pobreza.<sup>9</sup> La contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza depende de la intensidad laboral (relacionado con el tamaño) de algunos sectores, especialmente en cuanto a su uso de mano de obra no calificada y la productividad laboral.<sup>10</sup> Al igual que otros países con altas tasas de pobreza, Guatemala enfrenta un reto persistente de

generar más empleos con mejor remuneración para su población, el cual está afectado por altos niveles de informalidad y un contrato social fragmentado. Las empresas y trabajadores operan en el sector informal ya sea porque están excluidos de los servicios del estado, que tienen coberturas limitadas, o porque optan por retirarse de la economía formal debido a la mala calidad de los servicios públicos y la poca capacidad del gobierno para hacer cumplir las regulaciones.<sup>11</sup> Esta dualidad en la actividad económica y el empleo resulta importante para entender el alto nivel de desigualdad debido a que el empleo informal genera menores ingresos, y prevalece más entre los grupos indígenas y los trabajadores rurales.

### Generación de empleos e informalidad

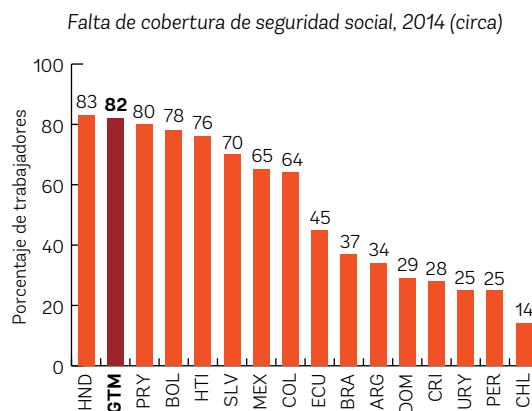
La tasa de crecimiento de empleos es similar a la del PIB. La cantidad de empleos creció a una tasa anualizada de 3.1 por ciento entre el 2000 y el 2014, mientras que el crecimiento del PIB promedió 3.5 por ciento. El sector servicios es el principal generador de puestos de trabajo. Cerca del 60 por ciento de los empleos se crearon en el sector servicios (figura 4.10). La industria manufacturera fue un contribuyente clave para la generación de empleos durante el periodo 2000 a 2006, pero su capacidad para crear empleos colapsó entre el 2006 y el 2014.<sup>12</sup> En contraste, el crecimiento en el empleo agrícola fue mínimo durante la primera mitad de la década del 2000, pero desde el 2006 contribuyó con 1.2 puntos porcentuales a la generación de empleos. Este incremento en empleo agrícola luego del 2006 se asocia con la expansión del uso de tierras para producción agrícola por parte del sector privado. Asimismo, a medida que Guatemala avanza por el sendero de la transformación estructural, se espera que las actividades agro-comerciales

**FIGURA 4.10 La mayoría de empleos han sido generados en los sectores agricultura y servicios desde el 2006**



Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

**FIGURA 4.11 Guatemala tiene el mayor porcentaje de trabajadores informales en ALC**

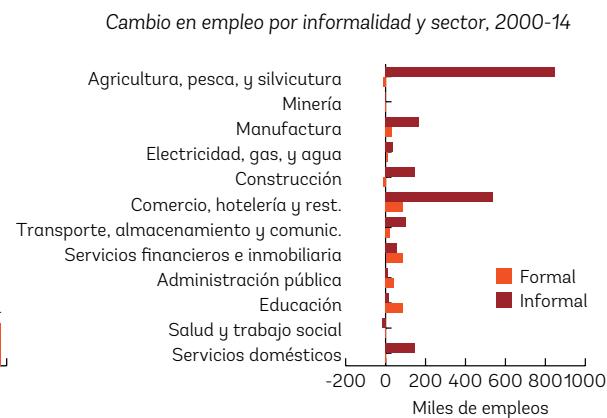


Fuente: Cálculos de los autores usando información de SEDLAC.

(procesamiento) representen un porcentaje más grande y cada vez más elevado del PIB, mientras que la contribución de la agricultura primaria se reduciría. Si bien la agro-industria de Guatemala muestra un desempeño adecuado en comparación con otros pares regionales o globales, el sector necesitará crecer más rápidamente para aumentar significativamente el empleo.

El sector privado de Guatemala genera la mayoría de empleos, pero pocos de ellos son

**FIGURA 4.12 La mayoría de empleos generados entre 2000 y 2014 carecen de seguridad social**



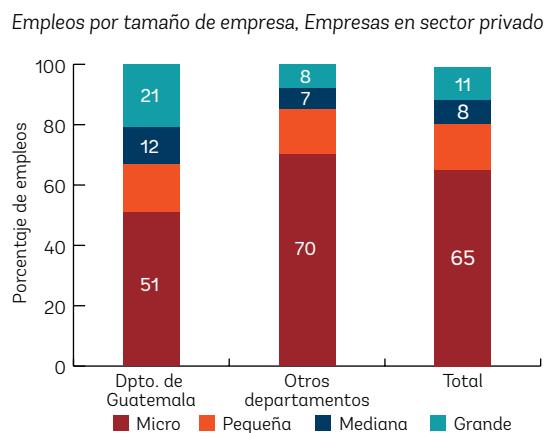
Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2000 y 2014.

formales. El sector público representa 5.5 por ciento de la fuerza laboral, cifra reducida si se compara con el promedio de 10.9 por ciento de América Latina en el 2012. La informalidad es una de las formas de evaluar la calidad de los empleos y el relacionamiento de los trabajadores y las empresas con el gobierno.<sup>13</sup> Una de las más populares definiciones de informalidad en base a trabajo es no contar con seguridad social. Usando dicha definición, Guatemala tiene el segundo

sector informal más grande de la región América Latina. (figura 4.11). La mayoría de trabajos netos generados en Guatemala desde el 2000 son en el sector informal, principalmente en agricultura y comercio (figura 4.12).

Las diferencias en el grado de informalidad entre el departamento de Guatemala y el resto del país indican segmentación del mercado laboral. Los principales rasgos de los empleos formales en el sector privado son: (i) se encuentran geográficamente ubicados en áreas urbanas (76 por ciento) y en el departamento de Guatemala (51 por ciento); (ii) son ofrecidos por empresas grandes (52 por ciento); (iii) los ocupan trabajadores con algo de educación secundaria o superior (83 por ciento); y (iv) los ocupan personas de los dos quintiles superiores (83 por ciento). En contraste, los trabajos informales tienden a: (i) estar ubicados en áreas rurales (50 por ciento) y fuera del departamento de Guatemala (81 por ciento); (ii) ser en microempresas (75 por ciento); y (iii) están ocupados por trabajadores sin educación alguna o con solo algo de educación primaria

**FIGURA 4.13 La mayoría de empleos en el sector privado son en microempresas**



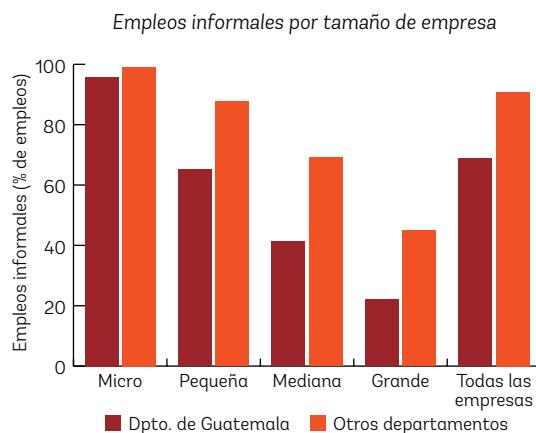
Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2014.

Nota: Microempresas (1 a 5 trabajadores), pequeñas empresas (6 -19 trabajadores), empresas de tamaño mediano (20-96 trabajadores), y empresas de gran tamaño (más de 96 trabajadores).

(69 por ciento). Con respecto a los sectores económicos, la mayoría de los empleos formales están en manufactura (24 por ciento), comercio y hoteles /restaurantes (25 por ciento), y servicios financieros (16 por ciento). En contraste, los empleos informales tienen más probabilidades de ser en agricultura (38 por ciento), con solo el 12 por ciento en manufactura. Las ganancias promedio por hora de los empleos formales en el sector privado son dos veces mayores que las ganancias de los empleos informales.

Las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYMES) tienen un importante rol económico en la generación de empleos. Se estima que las PYMES emplean al 79 por ciento de trabajadores en el departamento de Guatemala y al 92 por ciento en el resto del país (figura 4.13). A nivel nacional, mientras más pequeña la empresa, mayor el grado de informalidad, pero los empleos informales son menos comunes en el departamento de Guatemala que en el resto del país para todos los tamaños de empresas (figura 4.14).

**FIGURA 4.14 La informalidad se asocia con el tamaño y ubicación de la empresa**



A nivel empresas, la actividad económica está concentrada en el departamento de Guatemala. Según el Directorio de Empresas Registradas y sus Sucursales del 2013, la mayoría de empresas registradas (62 por ciento) y los empleos que ofrecían (76 por ciento) estaban en el

departamento de Guatemala. La mayoría de empresas registradas (aquellas en el sector formal) operaba en el sector comercio (34.5 por ciento). El número de empresas de manufactura registradas es relativamente pequeño (6.6 por ciento de todas las empresas registradas). La

#### **RECUADRO 4.1 Guate-Latinas: ¿cómo se han expandido las empresas guatemaltecas en la región América Latina?**

El surgimiento de las “Guate Latinas” ha sido el resultado de un proceso de globalización e ilustra las fortalezas del sector privado guatemalteco. Este término se refiere a empresas que tienen ingresos, operaciones y recursos que se originan en el extranjero. Este fenómeno no es reciente pero se ha acelerado en la década pasada. Existen numerosos ejemplos de empresas “Guate-Latinas”.

**Pollo Campero**, es una cadena de restaurantes de pollos, subsidiaria de uno de los mayores conglomerados regionales, Corporación Multi-Inversiones. Se fundó en Guatemala en 1971 y se ha expandido como franquicia a una red de más de 300 restaurantes a nivel mundial, incluyendo Estados Unidos (55 restaurantes) y Asia (Indonesia y Shanghái). Las dos razones principales por las que Pollo Campero escogió su internacionalización fueron la búsqueda de mercados (expandir su negocio en mercados sin topes y con características de consumo similares) y motivos macroeconómicos (expandir el negocio para diversificar el riesgo al reducir su dependencia únicamente de Guatemala). Con operaciones en 12 países, las ventas de Pollo Campero en el 2014 fueron de US\$467 millones, de los cuales el 75 por ciento se generó en el extranjero. Casi la mitad de sus 8,500 empleados se encuentra en el extranjero.

**Grupo Pantaleón**, el mayor productor de azúcar de Centroamérica, es otra empresa Guate-Latina con inversiones en Brasil, Nicaragua, Honduras, y México. Produce azúcar, alcohol, y melaza y también genera energía.

**Planesa** es productor y exportador de bayas, guisantes y guisantes tirabeques, entre otros productos. La compañía expandió sus operaciones en México y Chile en el 2012 para brindar una oferta consistente a las cadenas de abarrotes en Norteamérica en todas las temporadas. Sus productos se distribuyen bajo la marca Pure Fresh.

Fuente: Casanova y Hoeber (2009).

**FIGURA B4.1.1 Índice de globalización y clasificación de Pollo Campero**



Fuente: América Economía (2015).

mayoría de empresas registradas son microempresas (64 por ciento) con entre 1 y 5 empleados.

Algunas empresas grandes privadas en Guatemala han podido expandirse en mercados extranjeros. El surgimiento de las “Guate-Latinas” como parte del proceso de globalización es un ejemplo de ello (recuadro 4.1). Los empresarios guatemaltecos se han expandido internacionalmente en un esfuerzo por diversificar su exposición local. Gran parte de esta expansión se ha dado en busca de nuevos mercados en países vecinos (como aquellos en el sur: México, Honduras y El Salvador), en lugar de por su participación en cadenas de valor.<sup>14</sup> Esto demuestra que el sector privado de Guatemala puede ser dinámico y competitivo a nivel global. Sin embargo, si bien esto resulta cierto de algunas empresas grandes, no parece ser el caso de todo el sector privado del país ni de su gran cantidad de PYMES.

A pesar de que la informalidad es generalizada, hay margen para que las empresas entren en el sector formal, ampliando así la base tributaria y garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas.<sup>15</sup> Una encuesta de 2010 de las empresas informales en Guatemala encontró que más de una cuarta parte de los propietarios de negocios informales informó que les gustaría registrar sus empresas, y muchos estarían dispuestos a pagar para aprender a registrarse. Sin embargo, la gran mayoría de los empresarios del sector informal indicó que no querían registrar sus negocios, citando las cargas impositivas reglamentarias asociadas al sector formal, así como la exposición a sobornos como las razones más importantes para no registrarse. Esto sugiere que la prevalencia de sobornos (corrupción) frena el crecimiento del sector formal tanto al desalentar las empresas informales existentes para registrarse y al restringir el crecimiento de nuevas empresas del sector formal. La promoción de la formalización podría potencialmente expandir la base tributaria

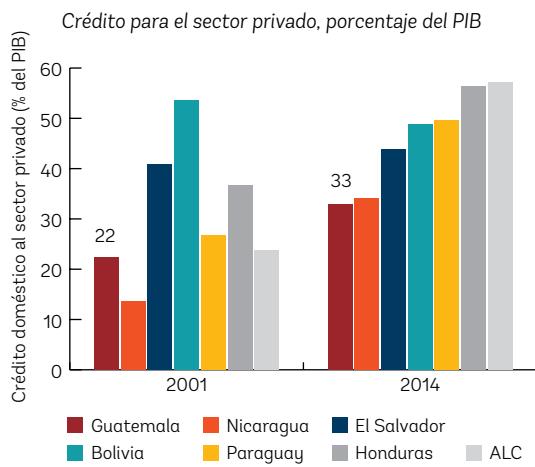
y proporcionar beneficios para las propias empresas, mediante el aumento de su acceso a servicios financieros.

## Sector financiero

El sector financiero de Guatemala está dominado por los bancos. El sistema financiero supervisado está compuesto por 103 instituciones financieras, incluyendo 17 bancos comerciales, 14 compañías financieras y 6 empresas *off-shore*. Los bancos y empresas financieras representaron el 83.3 por ciento y 2.9 por ciento de los activos del sistema, respectivamente, mientras que el 13.5 por ciento restante pertenece principalmente a compañías *off-shore* (8 por ciento), casas de cambio y compañías de seguros. Las instituciones financieras no reguladas, como las cooperativas y las instituciones de microfinanzas (IMF) tienen activos por un total de cerca del 2.6 por ciento del PIB y atienden a cerca de 2 millones de clientes.<sup>16</sup> Los bancos de Guatemala son rentables, tienen liquidez, están bien capitalizados y tienen capital nacional. El robusto sector financiero de Guatemala se refleja en su sólido desempeño en años recientes en indicadores de solidez clave. El sistema bancario parece ser fuerte, con préstamos morosos a 1.3 por ciento del crédito total a diciembre de 2015, y una tasa de adecuación de capital de 14.1 por ciento. El sector bancario nacional ha estado sujeto a cierta consolidación mediante la compra reciente de dos instituciones financieras por parte de grandes bancos colombianos. Asimismo, el Banco Industrial y Banrural, el banco más grande y el segundo más grande respectivamente, se han expandido hacia Honduras.

La provisión de crédito al sector privado se ha ampliado en años recientes, pero hay espacio para una mayor profundidad financiera. La profundidad financiera de Guatemala, medida como el porcentaje de crédito al sector privado al

**FIGURA 4.15** Guatemala está rezagado en términos de profundidad financiera

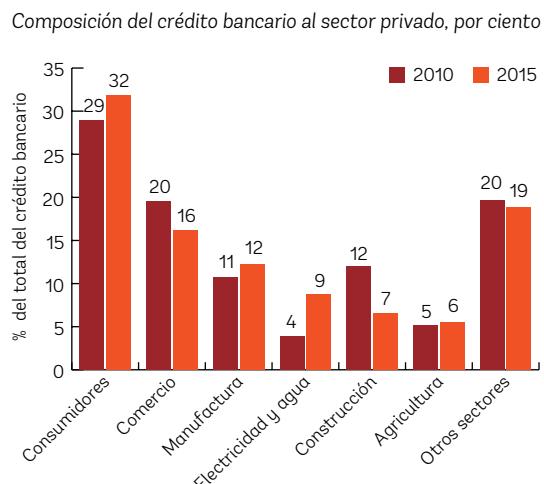


Fuente: Indicadores de Desarrollo Global.

PIB se incrementó de 22 por ciento en el 2001 a 33 por ciento en el 2014, pero se mantiene entre los más bajos de la región América Latina y el Caribe (figura 4.15). El crédito bancario sigue concentrado en el departamento de Guatemala (69 por ciento en el 2014). Como resultado, existen grandes disparidades en la profundidad financiera por departamentos. Usando información del 2010 acerca del PIB por departamento, que son los estimados más recientes disponibles, la profundidad financiera del departamento de Guatemala (38 por ciento) fue tres veces más alta que la del resto de los departamentos (13 por ciento).

El crecimiento del bancario crédito ha sido disparejo entre los sectores y tipo de empresas. En el 2015, el portafolio de bancos sigue concentrado en los consumidores (32 por ciento) y el sector comercio (16 por ciento). El crédito de consumo aumentó en 10 por ciento en el periodo de 2010 a 2015, estimulado por la creciente demanda de tarjetas de crédito. El crédito bancario en los sectores manufactura y agricultura también se expandió más rápido

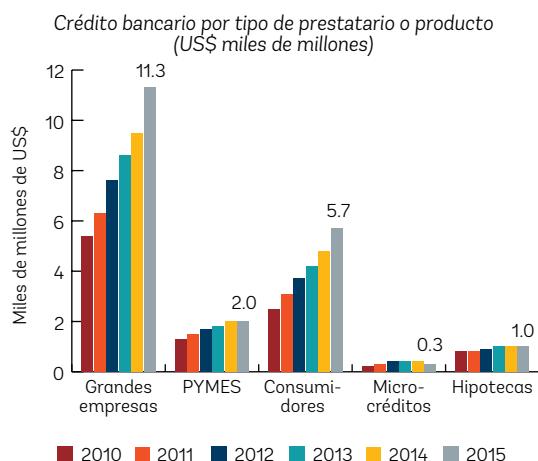
**FIGURA 4.16** El porcentaje del crédito de consumo ha crecido



Fuente: Cálculos con información de la Superintendencia de Banca de Guatemala.

que otros sectores, pero representaron solo el 12 y 6 por ciento del crédito bancario total en el 2015, respectivamente. El sector bancario concentra su cartera de crédito en las grandes empresas, que vieron un mayor crecimiento y representaron el 55 por ciento del crédito bancario en el 2015. El préstamo a las PYMES y los microcréditos crecieron más lentamente, y representa el 10 por ciento y 2 por ciento del crédito bancario en el 2015, respectivamente. Los bajos niveles de financiamiento a PYMES y por microcréditos explican el bajo nivel de profundización financiera ( interno como porcentaje del PIB). Cabe notar que el Congreso de Guatemala aprobó a mediados de abril del 2016 la Ley de Microfinanzas, que regulará el establecimiento, registro y operaciones –incluyendo manejo de riesgo, divulgación de información y supervisión– de institutos de microfinanzas en general. Se espera que el marco legal permita un crecimiento sostenible en el país, a la vez que fortalezca y consolide las IMF's con una supervisión mejorada y más transparencia.

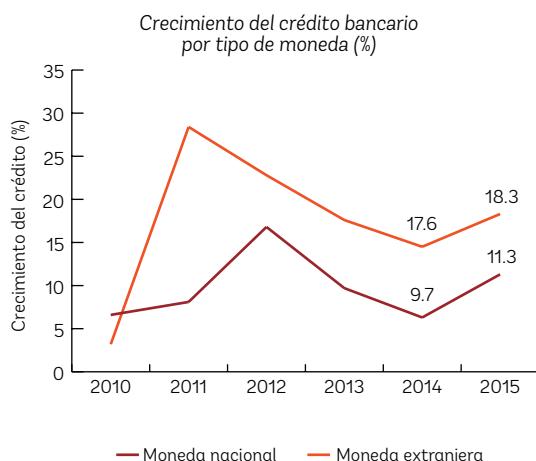
**FIGURA 4.17** El crédito a PYMES crece más lento que el rédito a grandes empresas



Fuente: Cálculos usando información de la Superintendencia de Bancos.

La dolarización y el lavado de dinero siguen siendo fuentes de riesgo para el sistema financiero. La aceleración de los préstamos en denominación de moneda extranjera, que representaron el 45 por ciento del total de préstamos morosos en diciembre de 2015, subraya la importancia de que el gobierno mantenga sólidas políticas macro-prudenciales que limiten los riesgos ante la estabilidad fiscal. Algo aún más importante es que el porcentaje de préstamos en denominación de moneda extranjera a prestatarios sin capacidad de generar ingresos extranjeros se ha incrementado de casi 20 por ciento en el 2011 a 38 por ciento en 2015.<sup>17</sup> La Evaluación de Riesgos a Nivel Nacional realizada por las autoridades guatemaltecas en el 2015 destaca el tráfico de drogas como la mayor amenaza al lavado de dinero, sin embargo, la evaluación también identifica otras amenazas, como la corrupción, fraude fiscal y tráfico humano y extorsión como riesgos de nivel medio o bajo. La evaluación identificó la necesidad de desarrollar competencias en los jueces, fiscales e

**FIGURA 4.18** Mientras que el crédito en moneda extranjerá crece más rápidamente



Fuente: Cálculos usando información de la Superintendencia de Bancos.

investigadores de crímenes financieros y permitirles legalmente confiscar activos de quienes cometan dichos crímenes para fortalecer su capacidad de combatir el lavado de dinero. Dentro del sistema financiero, la Evaluación de Riesgos a Nivel Nacional subrayó el sector de cooperativas financieras, remesas y empresas y profesiones no financieras designadas como los más vulnerables ante riesgos de lavado de dinero.

## Tecnologías de la información y servicios asociados

La industria de la tecnología de la información y servicios asociados (IT-ITES por sus siglas en inglés) ha estado creciendo a un ritmo acelerado y tiene un significativo potencial para seguir desarrollándose. La Tercerización de los Procesos de Negocio (BPO por sus siglas en inglés), servicios de desarrollo de software, juegos electrónicos inteligentes, contenidos digitales y *call centers* comprenden los principales tipos de negocios en esta industria. La industria IT-ITES

creció en 15 por ciento en el 2014, muy por encima del promedio de la industria en el mundo, que fue de 1.6 por ciento, y empleó a 39,000 personas con exportación de servicios de US\$397 millones.<sup>18</sup> La industria está apoyada por una asociación formal de IT-BPO (la Comisión de IT-BPO de Agexport), espacios de innovación (Campus Tec), y líderes de IT a nivel local (Studio-C y Fundación CA).<sup>19</sup> Asimismo, Guatemala ofrece salarios competitivos para los inversionistas/clientes internacionales en el sector, mientras que los sueldos para la población local están bien remunerados. Una de las principales limitaciones para el crecimiento del sector IT-ITES es la falta de trabajadores calificados/especializados.

## Sector energía

El sector energía de Guatemala ha crecido significativamente a lo largo de los últimos cinco años. La participación de capital privado en la generación de electricidad también se ha incrementado a través de los años. La distribución de electricidad es mayoritariamente privada, con tres compañías de distribución comprendiendo más del 80 por ciento de la demanda regulada. En Guatemala, existen 3,750 kilómetros de líneas de transmisión propiedad de cuatro empresas que brindan el servicio a los consumidores. Guatemala comenzó a expandir su sistema de transmisión en el 2009 para satisfacer la creciente demanda. El gobierno tiene un plan a 10 años para apoyar proyectos de transmisión licitados a empresas del sector privado. Estos proyectos fueron seleccionados a través de licitaciones públicas que usaron el criterio de la menor anualidad para seleccionar a los ganadores. El reto principal del sector es cómo cumplir con la creciente demanda de energía en el largo plazo. Las autoridades gubernamentales y las compañías de distribución están actualmente

planeando un proceso de licitación para casi 350-400 megavatios, con el fin de asegurar las necesidades de suministro de energía previstas para el 2012. Esto requerirá del desarrollo de capacidades institucionales y la preparación de una estrategia nacional, así como el enfrentar las deficiencias, especialmente en la red de transmisión, dado que el Sistema Interconectado Nacional no cubre al país en su totalidad y aún existen áreas aisladas y sistemas rurales que no están conectados a la red nacional.

La generación de electricidad todavía depende en gran medida de los combustibles fósiles, exponiendo al sector a la volatilidad del precio del petróleo. La reciente caída de los precios del petróleo han reducido dramáticamente el costo de la electricidad en Guatemala. Mientras que la tarifa industrial promedio en Guatemala alcanzó US\$0.3120 por kWh en el 2013, la más alta en Centroamérica, en el 2015 la tarifa industrial promedio era de US\$0.1144 por kWh, la más baja de la región según la Organización Latinoamericana de Energía.<sup>20</sup> Esta situación puede revertirse si los precios del petróleo aumentan nuevamente, de manera que resulta fundamental diversificar la generación de electricidad, desarrollando otras fuentes de generación eléctrica. Si bien hace ya algunos años existen ciertas tecnologías renovables en Guatemala (principalmente la geotérmica), otras, como la solar y la eólica, han sido introducidas tan solo recientemente en el país por compañías de distribución usando licitaciones de Acuerdos de Compra de Energía a largo plazo con criterios para energía renovable. Si bien las fuentes renovables de electricidad actualmente representan solo una pequeña porción del total de la capacidad de generación instalada, se espera que aumenten en los próximos años. La integración de fuentes renovables de electricidad en el sistema energético es un reto clave para los años venideros. Adicionalmente a la energía renovable,

el sector privado instaló una planta alimentada a carbón, El Jaguar, y el gobierno ha firmado un acuerdo con México para que se le suministre gas a través de un gaseoducto ubicado entre los dos países, beneficiándose así de los bajos precios del gas en Estados Unidos y México.

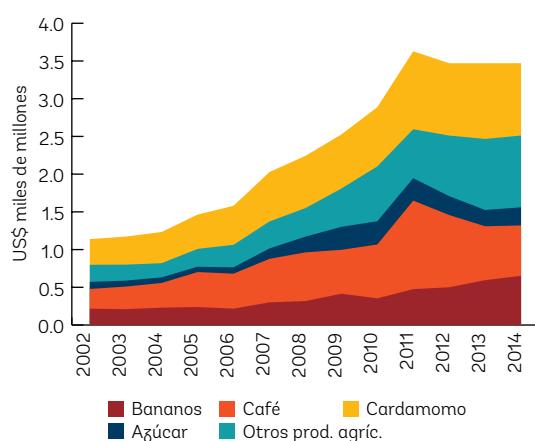
### Sector agrícola

La agricultura y la agroindustria han sido impulsores clave del crecimiento económico a través de la exportación.<sup>21</sup> Con sólidas tasas de crecimiento, la agricultura contribuyó con 0.5 puntos porcentuales al crecimiento entre el 2002 y el 2014, casi lo mismo que el sector manufactura. La expansión de las exportaciones agrícolas, que se han duplicado desde fines de 1990, ha sido la principal fuerza detrás de las positivas tasas de crecimiento sectoriales. Las exportaciones de productos agrícolas representaron 32 por ciento del valor total de las exportaciones de bienes del país en el 2014, llegando a un total de US\$3.5 mil millones. Guatemala tiene ahora un sector de exportación líder a nivel mundial, que incluye azúcar, aceite de palma, caucho, cardamomo,

vegetales y frutas, particularmente bananos y melones. El aumento de las exportaciones en cultivos industriales y comerciales de gran escala, como aceite de palma, azúcar y bananos ha sido resultado de una combinación de la expansión de área de cultivo e incrementos en la productividad. Sin embargo, en el caso de los vegetales y el cardamomo, que tienden a ser producidos por agricultores de pequeña escala, el aumento de las exportaciones ha sido resultado de la expansión del área de cultivo puesto que en estos sectores la productividad se ha estancado o reducido. Si bien la canasta de exportación agrícola se ha diversificado, las exportaciones tradicionales como café, azúcar, bananos y cardamomo siguen representando cerca del 25 por ciento del valor total de las exportaciones de bienes.

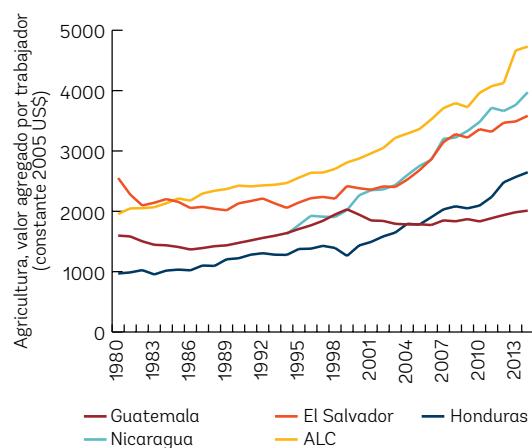
En general, han habido solo pequeñas ganancias en la productividad laboral en el sector agrícola, lo que ha originado que Guatemala quede rezagado en relación con el promedio de América Latina. Los trabajadores agrícolas son menos productivos que los de los sectores de manufactura y servicios. Lo que es más

**FIGURA 4.19 Cuatro productos representan la mayoría de las exportaciones agrícolas**



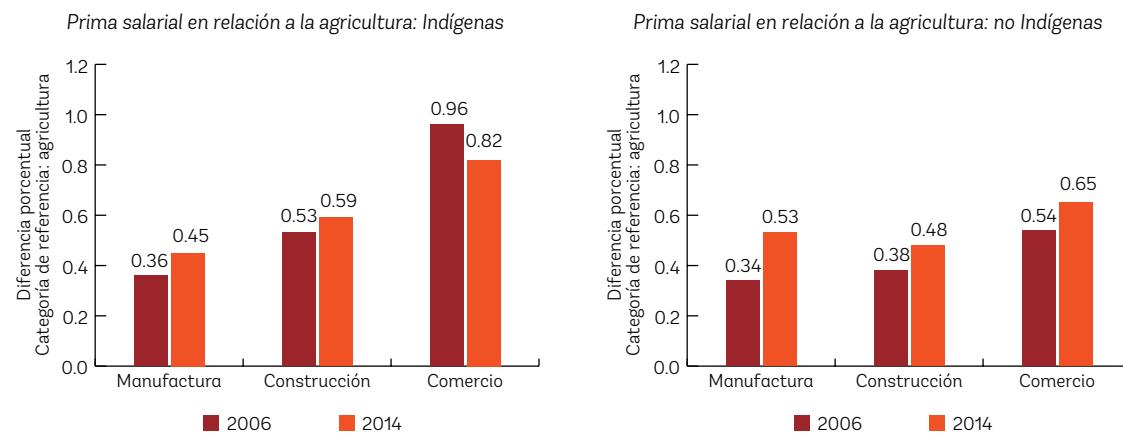
Fuente: Cálculos usando información del Banco Central de Guatemala.

**FIGURA 4.20 El valor agregado agrícola por trabajador está estancado en Guatemala**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Global.

**FIGURA 4.21 La prima salarial de trabajar fuera de la agricultura están aumentando**



Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2006 y 2014.

importante aún, la productividad laboral en agricultura ha estado quedando rezagada detrás de otros países de Centroamérica y América Latina (figura 4.20). Aunque Guatemala ha aumentado su producción agrícola, como otros países en la región, no ha reducido significativamente el porcentaje de personas empleadas en agricultura.

Los incrementos agregados en la productividad total de la tierra han sido modestos y únicamente algunos subsectores, enfatizando la naturaleza dual de la producción agrícola en Guatemala. Por un lado, el sector agrícola tiene un segmento de grandes productores comerciales, altamente eficientes, que operan plantaciones con grandes parcelas y cosechas productivas (la producción de azúcar, aceite de palma y bananos cubrió 21 por ciento de la tierra cultivada en el 2013). Por otro lado, existe un gran segmento de productores agrícolas comerciales y de subsistencia a pequeña escala (calculados en casi 0.8 millones de hogares según el Ministerio de Agricultura (MAGA) de Guatemala), gran parte del cual produce una gran proporción de cultivos de bajo valor agregado y bajo rendimiento (un tercio del área agrícola plantada en

Guatemala se usa para producir maíz y frijoles).<sup>22</sup> Por lo tanto, si bien los cultivos comerciales, como el aceite de palma y el azúcar han aumentado su rendimiento a niveles competitivos, los rendimientos de los cultivos básicos como maíz y frijoles, que son producidos por la vasta mayoría de agricultores de subsistencia, están estancándose. En el caso del maíz, por ejemplo, el rendimiento promedio por hectárea en el 2013 fue similar al de 1990. Pequeñas parcelas, el uso excesivo de los suelos y la falta de tecnología son las causas principales del estancamiento de estos rendimientos para el maíz y los frijoles. Un estudio que analizó la productividad total por factores (PTF) por tipologías de productor (excluyendo grandes plantaciones comerciales) concluyó que solo aquellos categorizados como grandes productores reportaron ganancias en la productividad, mientras que todos los tipos de otros hogares agrícolas (infra-subsistencia, subsistencia, excedente de producción y pequeños comerciantes) sufrieron de una contracción en la productividad entre el 2006 y el 2011.<sup>23</sup> La baja productividad en agricultura, especialmente entre los agricultores de subsistencia, obstaculiza no solo el progreso

agrícola sino sobre todo el crecimiento económico al deprimir los salarios y reducir la demanda interna y las inversiones. Asimismo, las ganancias en el sector agricultura también han estado rezagadas con respecto a otros sectores en años recientes (figura 4.21).

La industria azucarera es una de las principales fuentes de moneda extranjera para Guatemala. Compuesta de 13 ingenios azucareros, la industria genera cerca de 60,000 puestos de trabajo a tiempo completo, lo que apoya a cerca de 250,000 personas.<sup>24</sup> Adicionalmente, genera empleo indirecto para 300,000 personas, de las cuales 33,000 son cosechadores de caña. Alrededor del 50 por ciento de la producción se exporta, principalmente a Corea del Sur (23 por ciento), los Estados Unidos (11 por ciento) y Chile (8 por ciento). Con un rendimiento de 12.2 toneladas métricas por hectárea, la industria azucarera de Guatemala es la tercera más productiva a nivel mundial, detrás de Colombia y de Suazilandia con 14.6 y 13.9 toneladas por hectárea, respectivamente. Esto representa casi el doble del rendimiento de la industria en 1985 (6.4 toneladas métricas por hectárea). Asimismo, Guatemala ocupa el cuarto lugar en términos de exportación de azúcar, tiene la terminal de carga de azúcar más eficiente del mundo (2,200 toneladas métricas por hora), y tiene la más alta capacidad de almacenaje de la región Centroamérica (431,000 toneladas métricas).<sup>25</sup> El país se ha ganado la reputación de entregar un producto de alta calidad (con entre 95 y 98 por ciento de polarización)<sup>26</sup> y de cumplir con sus compromisos. Estos notables incrementos en la productividad de la industria azucarera son el resultado de inversiones en investigación y de desarrollo y de la adopción de nuevas tecnologías. Los esfuerzos combinados de estas inversiones han resultado en: (i) mejoras genéticas; (ii) manejo integrado de pestes; y (iii) riego más eficiente. Sin embargo, el desempeño ambiental y social frecuentemente

se citan como áreas donde la industria podría mejorar.

La producción de aceite de palma ha surgido como un nuevo impulsor de la producción agrícola, sin embargo, numerosos factores obstaculizan su expansión sostenible. Guatemala es actualmente el catorceavo productor más grande de aceite de palma del mundo y tercero de Centroamérica. El área plantada con aceite de palma aumentó de cerca de 30,000 hectáreas en el 2003 a 115,000 hectáreas en el 2013.<sup>27</sup> El cultivo genera 17,000 empleos directos y alrededor de 45,000 empleos indirectos. Las cosechas de aceite de palma de Guatemala se encuentran entre las más altas del mundo (7 toneladas por hectárea cultivada en comparación con un promedio mundial de 3 a 4 toneladas por hectárea cultivada). La mayoría de aceite de palma crudo (APC) producido en Guatemala se vende a mercados extranjeros, particularmente a México, pero es adquirido también por la industria de grasas y aceites al interior de Guatemala, para producir aceite vegetal (un alimento básico) a un precio razonable, contribuyendo así con la seguridad alimentaria del país. Claramente, la expansión sostenible de la producción de aceite de palma es una prioridad clave para Guatemala, pero existen ciertos temas que necesitan ser abordados para garantizar que esto ocurra. Están surgiendo problemas ambientales como resultado de la expansión del aceite de palma en Petén y las áreas norteñas del país que podrían amenazar las reservas forestales. Además, para poder apoyar el desarrollo inclusivo, los estándares laborales y sociales del sector necesitan mejorar. Por lo tanto, el uso efectivo del ordenamiento territorial y la adopción de estándares industriales internacionales podría contribuir a mejorar los resultados ambientales y sociales del sector. Si bien en el 2013 los productores de palma de Guatemala acordaron adoptar los estándares internacionales propuestos en los

Principios y Criterios de la MRAPS (Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible), el sector tiene aún que ponerlos en práctica. El gobierno podría considerar crear mecanismos especiales para mejorar los derechos a tierras y expandir el acceso al financiamiento para fomentar el crecimiento del sector. Otros retos que afectan la expansión sostenible de la industria de aceite de palma son los siguientes: (i) los precios del aceite de palma han caído de US\$800 por tonelada en el 2009 a alrededor de US\$650 en junio del 2015; (ii) las plantaciones de aceite de palma tienden a estar ubicadas en zonas propensas a huracanes lo que resulta en la inundación endémica de las plantaciones de la palma africana; y (iii) los riesgos asociados con los derechos de tenencias de tierras han sido una fuente de incertidumbre para expandir el total del área plantada.

El sector cafetalero representa solo el 3 por ciento del PIB en Guatemala y emplea aproximadamente 500,000 de personas.<sup>28</sup> Esto representa casi el 9 por ciento de la población económicamente activa y representa el 11 por ciento de las exportaciones de Guatemala. El valor de las exportaciones de café creció a un promedio anual de 9.6 por ciento entre el 2002 y el 2013. El crecimiento de las exportaciones se han debido principalmente a una buena penetración en los mercados nichos y gourmet del café (mercados diferenciados y de especialidades) desde los inicios de la década del 2000. El área cultivada con café ha permanecido relativamente estable en cerca de las 260,000 hectáreas en los últimos años. La gran mayoría de productores de café son minifundistas (70,000 productores tienen menos de una manzana, que es el equivalente a 0.7 hectáreas), para los cuales el café es una parte complementaria importante de sus ingresos. Siete de cada diez hogares en las regiones productoras de café viven en pobreza, y dos de diez viven en extrema pobreza. El café representa dos tercios de la producción agrícola en las 50 municipalidades

con altos niveles de pobreza extrema. A lo largo de la década pasada, el volumen de las cosechas de café se han estancado en Guatemala,<sup>29</sup> quedándose rezagadas en relación a las de Colombia y Brasil, ambos principales exportadores de café. La falta de inversión en el desarrollo de nuevas variedades y nuevas tecnologías, así como la falta de manejo apropiado de las tierras ha limitado las mejoras en la productividad en Guatemala. Algunas plantaciones no han sido renovadas desde la década de 1980. El sector cafetalero sigue estando altamente vulnerable tanto a los cambios en los precios internacionales como a los impactos exógenos a la producción, incluyendo riesgos climáticos y de enfermedades (como la roya parda). Para reducir la vulnerabilidad del sector y aumentar la productividad se requerirá de inversiones considerables en I&D y servicios de extensión. Por ejemplo, introducir variedades que sean resistentes a la roya del café incrementaría significativamente la productividad en el sector y reduciría su vulnerabilidad, pero en Guatemala, a diferencia de en Honduras y Colombia, la falta de inversión a largo plazo en I&D ha limitado la mejora de las variedades cafetaleras.

Guatemala también ha sido capaz de diversificar su producción y exportación agrícola, expandiéndose hacia productos de alto valor agregado como especias, frutas y vegetales. El cardamomo surgió como un producto importante de exportación en la década de los noventas. Para el 2009 su valor de exportación había alcanzado los US\$304 millones pero luego se redujo a US\$240 millones en el 2014 como resultado de plagas y la reducción de los precios internacionales. A pesar de ello, Guatemala sigue siendo uno de los principales exportadores de cardamomo, con cerca del 67 por ciento del mercado mundial. Alta Verapaz, uno de los departamentos más pobres de Guatemala, produce el 70 por ciento del total de

exportaciones de cardamomo, con cerca de 350,000 pequeños productores involucrados en la producción de cardamomo. La exportación de frutas del país está dominada por los bananos (un sector tradicional) y melones. En el sector de vegetales, que consiste mayormente de pequeños productores, las exportaciones crecieron de US\$86 millones en el 2002 a US\$220 millones en el 2013. El sector de frutas y vegetales procesados ha crecido notablemente en los últimos años, con un crecimiento anual promedio de 14 por ciento para las frutas procesadas y 6.6 por ciento para los vegetales procesados entre el 2010 y el 2013. Una limitación para el agro-comercio exportador es una infraestructura portuaria mala, costosa e ineficiente en la costa atlántica, el cual es el principal punto de salida de las exportaciones hacia la parte este de EE.UU. Esto se traduce en falta de competitividad para las empresas multinacionales locales en el sector, particularmente en la exportación de frutas y vegetales.

La tasa de rechazo de los productos guatemaltecos en la frontera de EE.UU. está entre las más altas entre los exportadores de productos frescos de América Latina. Claramente, los temas fitosanitarios y sanitarios representan las principales limitaciones para la expansión de la producción y la exportación. Algunos ejemplos de temas fitosanitarios son las recientes plagas de arañuelas negras en la producción de cardamomo y de roya en el café. Los residuos de los plaguicidas son los temas sanitarios más comunes que enfrentan los exportadores de frutas y vegetales, y representan el 44 por ciento de los rechazos recibidos por los exportadores de frutas y vegetales de Guatemala hacia EE.UU. Además de los pesticidas, otros problemas citados en los rechazos recibidos por los exportadores guatemaltecos son etiquetado inexacto (29 por ciento), adulteraciones del producto (12 por ciento) y a menor escala la higiene y contaminación microbiológica (6 por ciento).<sup>30</sup> Aunque el

gobierno ha estado promoviendo que los productores adopten sistemas integrados de calidad e inocuidad apropiados, será necesario introducir incentivos para los productores a través de sus relaciones con los exportadores, y fortalecer los servicios de certificaciones e inspección, así como mejoras al marco regulatorio. Esto es particularmente relevante dado que los nuevos cambios en la Ley de Modernización para la Seguridad Alimentaria de los EE.UU., aprobada en 2011, están imponiendo nuevos requisitos a proveedores extranjeros.

El actual patrón de crecimiento en el sector agricultura es ambientalmente insostenible. La dualidad que caracteriza al sector agricultura en Guatemala es, hasta cierto punto, estructural dadas las desigualdades existentes en el acceso a la tierra (por ejemplo, el 8 por ciento de los productores representa el 92 por ciento de la tierra productiva) y los servicios públicos. Por lo tanto, reducir dichas desigualdades resulta crítico. Además, el crecimiento agrícola ha estado impulsado por la sustitución de cultivos anuales por cultivos perennes, así como por un ciclo que comienza con la tala de bosques para establecer extensos sistemas ganaderos y luego cambiarlos de ganadería a producción agrícola. Asimismo, la ganadería y la producción comercial a gran escala se están practicando cada vez más en ecosistemas frágiles, mientras que la expansión de la agricultura de subsistencia ha causado el uso excesivo de tierras y la erosión de suelos. Por lo tanto, dado que el potencial para expandir las áreas de producción en Guatemala es limitado, resulta crítico garantizar la intensificación sostenible de la producción en el sector. Asimismo, la ausencia de un marco sólido para manejar los temas sanitarios y fitosanitarios, incluyendo realizar inversiones relevantes en I&D, es una limitación importante para expandir las exportaciones.

Existe la necesidad de una estrategia para promover el crecimiento sostenido, sostenible e

inclusivo en el sector agricultura. Dada la creciente competencia entre cultivos y actividades agrícolas, la planeación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial deben ser pilares clave de dicha estrategia. La sobreexplotación de los trabajadores y el uso del trabajo infantil son preocupaciones crecientes relacionadas a la expansión de los cultivos de plantaciones en Guatemala, de manera que otro pilar clave debe ser mejorar las condiciones laborales en la agricultura de exportación. Debido a que los efectos desastrosos de las plagas y la variabilidad climática son obstáculos mayores para el crecimiento sostenido de la agricultura, el objetivo de reducir la vulnerabilidad del sector debería estar al centro de cualquier estrategia de crecimiento. Un pilar fundamental debería ser aumentar la productividad de los pequeños productores y expandir sus oportunidades de producir productos de alto valor agregado.

## Sector manufactura y construcción

El sector manufactura es pequeño en Guatemala. Además, su porcentaje del PIB se ha reducido de 19.2 por ciento en el 2002 a 17.7 por ciento en el 2014 debido a que ha estado creciendo más lentamente que otros sectores de la economía. La industria manufacturera ha contribuido con 0.6 puntos porcentuales al crecimiento del PIB desde 2010, y liderando dicho sector se encuentran los subsectores alimentos y bebidas, y producción textil. Los productos de manufactura representaron el 50 por ciento de las exportaciones de mercaderías de Guatemala en el 2014, pero este porcentaje fue sustancialmente menor que en el 2002 (67.4 por ciento). Las exportaciones de ropa a los Estados Unidos se elevaron a su nivel más alto en el 2004, excediendo los US\$1.5 mil millones, pero se redujeron en años recientes en parte porque en el 2005 EE.UU. retiró cuotas

sobre la importación de textiles en favor de países de Asia, donde los costos laborales son mucho menores que en Guatemala.

El sector construcción se encuentra subdesarrollado, lo que explica su limitada contribución a la generación de empleos. Dicho sector representa 2.8 por ciento del PIB, mucho menor que el promedio de Centroamérica, y contribuye con cerca de 0.1 puntos porcentuales al crecimiento anual.<sup>31</sup> Este subdesarrollo puede atribuirse, en parte, al bajo gasto en infraestructura pública, la falta de un marco en funcionamiento para las asociaciones público-privadas que logre atraer y movilizar financiamiento del sector privado, y por otra parte, a un débil mercado residencial debido a los bajos ingresos de la mayoría de la población.

## Turismo

La industria turística es pequeña, pero tiene mucho potencial. En el 2014, casi 1.6 millones de turistas visitaron el país, pero en relación a su población, el número de turistas es alrededor del 10 por ciento, muy por debajo de Costa Rica (50 por ciento) o de República Dominicana (38 por ciento). Guatemala ocupó el puesto 16 en la región y el puesto 80 en general según el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo. El contribución directa de la industria turística al PIB fue de 3.4 por ciento en el 2014 (la contribución indirecta fue de 8.8 por ciento), y generó 2.9 por ciento del total de empleos (indirectamente, contribuyó con 7.9 por ciento).<sup>32</sup> Con ingresos por un total del 15 por ciento de las exportaciones de las mercaderías en el 2013, la industria turística es una de las principales fuentes de recursos externos para Guatemala. El país posee muchos atributos para los turistas, incluyendo ruinas mayas, áreas protegidas (29.8 por ciento del país), volcanes, amplia diversidad topográfica y un clima agradable. A pesar de sus atributos

atractivos, Guatemala no ha capitalizado completamente su potencial turístico, en parte debido a sus altos niveles de criminalidad y violencia, así como otras limitaciones relacionadas al soporte institucional, con el fin de plantear e impulsar el sector.

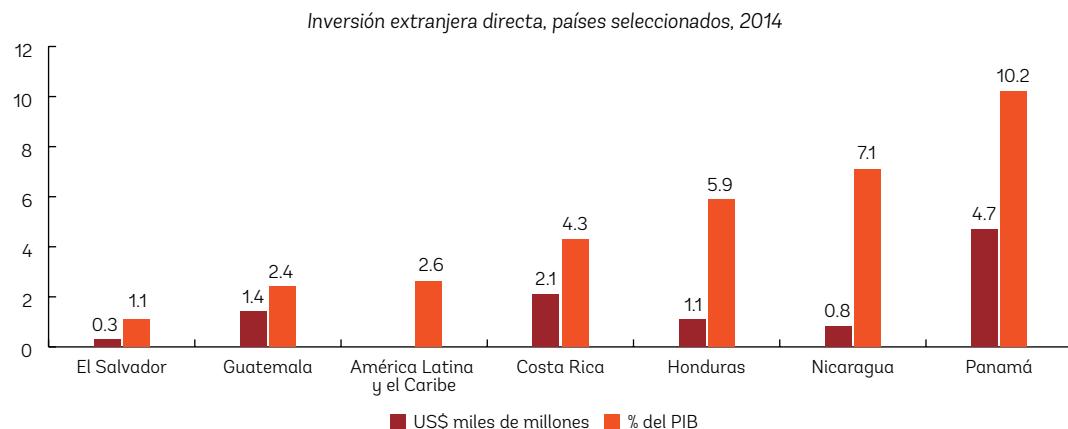
## Inversión Extranjera Directa (IED)

**GUATEMALA TIENE UNA LARGA TRADICIÓN** de atraer inversión extranjera directa, lo que ha contribuido con el desarrollo de ciertas industrias. Por ejemplo, el país fue uno de los pioneros en atraer IED con el desarrollo inicial de producción cafetalera a fines de 1800 y bananos a inicios de 1900.<sup>33</sup> Luego de los Acuerdos de Paz de 1996, la privatización de empresas propiedad del estado (electricidad y telecomunicaciones) aceleró el influjo de IED, que estuvo también dirigido hacia otros sectores como alimentos y bebidas, textiles, minoristas y minería. Además de la apertura comercial a través de acuerdos comerciales, otros factores que contribuyeron a incrementar la IED han sido los cambios legislativos e institucionales,

tales como: (i) la adopción de la ley de inversiones de 1998; (ii) la promulgación en 1997 de la Ley de Minerales, que estableció condiciones más favorable para la inversión extranjera, y como resultado, el número de licencias para exploraciones y explotaciones aumentó dramáticamente<sup>34</sup>; (iii) la liberalización de la tasa de cambio en el 2001; (iv) la creación del organismo “Invest in Guatemala” en el 2004; y (v) la creación del Programa Nacional de Competitividad en el 2004.

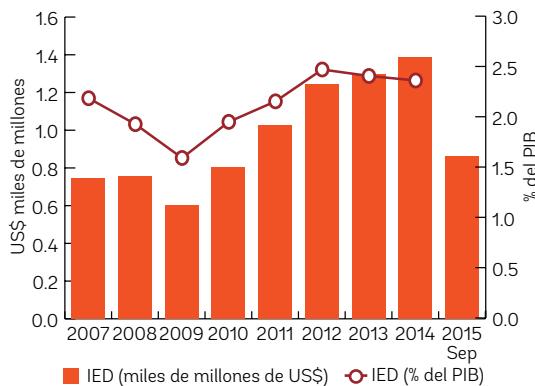
Sin embargo, los flujos de IED de Guatemala se encuentran entre los más bajos de Centroamérica. Aunque los flujos de IED de Guatemala prácticamente se duplicaron entre el 2007 y el 2014 (figura 4.23), alcanzando el 2.2 por ciento del PIB en el 2014, estos siguen siendo más bajos que los que perciben otros países centroamericanos como Nicaragua (7.1 por ciento), Honduras (5.8 por ciento), Costa Rica (4.7 por ciento) y Panamá (10.2 por ciento). Información preliminar a setiembre del 2015 muestra que los flujos de IED se contrajeron en 20.2 por ciento en comparación con el mismo periodo del 2014, lo que puede atribuirse en parte a diversos escándalos políticos en el 2015.

**FIGURA 4.22** Guatemala se encuentra rezagado en términos de atracción de IED



Fuente: Cálculos usando información de los Indicadores de Desarrollo Global y CEPAL (2015).

**FIGURA 4.23** La inversión extrajera directa ha venido creciendo desde el 2009



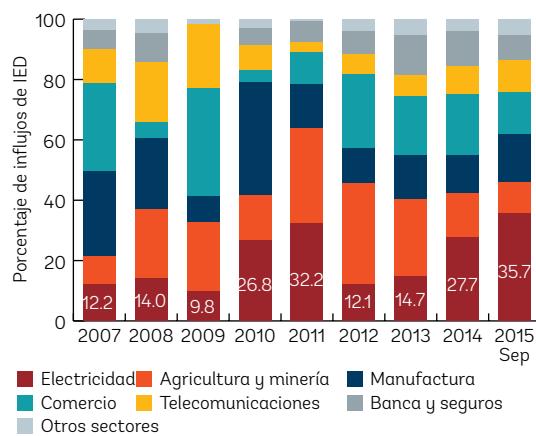
Fuente: Cálculos usando información de Banco Central de Guatemala.

El impacto de la IED en la composición de las exportaciones y de la economía varía dependiendo del tipo de inversión. En Guatemala, la composición de los flujos de IED ha cambiado gradualmente de sectores primarios, como agricultura, petróleo y minería, a sectores no transables, como electricidad, banca y seguros y comercio (figura 4.24). Los servicios de tercerización de procesos de negocios (BPO), *call centers* y otros nichos industriales (como la producción de plantas ornamentales) han florecido sobre la base de la IED. En general, el impacto de la IED en el desarrollo del sector manufactura es difícil de cuantificar. Sin embargo, Honduras es un ejemplo interesante de cómo la atracción de IED destinada a la búsqueda de la eficiencia acaba de poner en marcha al sector de la industria manufacturera ligera, sobre todo la de cable aislado para autos.<sup>35</sup>

## Exportaciones

LAS POLÍTICAS DE APERTURA ECONÓMICA Y COMERCIAL han figurado durante largo tiempo

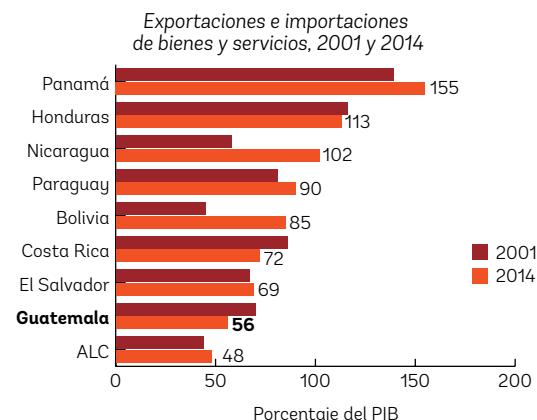
**FIGURA 4.24** Electricidad y manufactura explican el grueso de los flujos de IED



Fuente: Cálculos usando información de Banco Central de Guatemala.

como elemento central de la estrategia de desarrollo Guatemala. Guatemala fue uno de los miembros originales del Mercado Común Centroamericano (MCCA), el cual se creó en la década de 1960. Unirse al MCCA promovió el desarrollo de una base industrial y las exportaciones de manufactura al MCCA debido a la reducción de las barreras comerciales entre los países miembros. Desde mediados de la década de 1980, se logró un progreso importante en Guatemala en la reducción de las tasas arancelarias y las barreras no arancelarias (BNA) y retirando las licencias de exportación e impuestos.<sup>36</sup> A mediados de la década de 1990, el gobierno desregularizó y liberalizó los sectores financiero, de energía, y de telecomunicaciones y, más recientemente, normó la exención de impuestos y derechos a las *maquilas* y a las exportaciones no tradicionales. Guatemala se convirtió en miembro del GATT en 1991 y de la OMC en 1995, ingresó al CAFTA-DR en el 2006, y también ha firmado Tratados de Libre Comercio o Acuerdos Comerciales Preferenciales con República Dominicana, México, Panamá,

**FIGURA 4.25** La apertura comercial se redujo en Guatemala mientras que mejoró en la mayoría de países centroamericanos

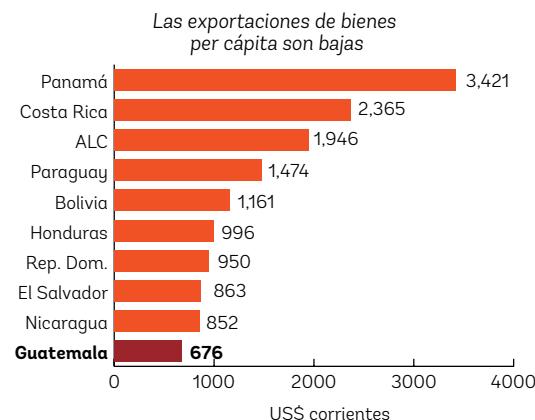


Fuente: Indicadores de Desarrollo Global.

Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela, Belice, Taiwán y Cuba. Adicionalmente, un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el 2012 condujo a un régimen más abierto de inversión extranjera y acuerdos para un régimen de cambio flexible.

Recientemente, la apertura comercial de Guatemala se ha estado reduciendo, y ahora se encuentra rezagada con relación a otros países que tienen un tamaño económico y condiciones semejantes. Medida como el flujo comercial (exportaciones más importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB), la apertura comercial aumentó 19 puntos porcentuales entre 1960 (27.2 por ciento) y 1999 (46.4 por ciento). Como se muestra en la Figura 4.25, entre el 2001 y el 2014, el indicador de apertura comercial descendió en Guatemala en 13 puntos porcentuales, alcanzando el 56.3 por ciento. El progreso de Guatemala para incrementar su flujo comercial es pobre en comparación con otros países de Centroamérica, que aumentaron marcadamente su apertura comercial durante el mismo periodo. Tanto las exportaciones como las importaciones han contribuido con este

**FIGURA 4.26** Las exportaciones de bienes per cápita son bajas



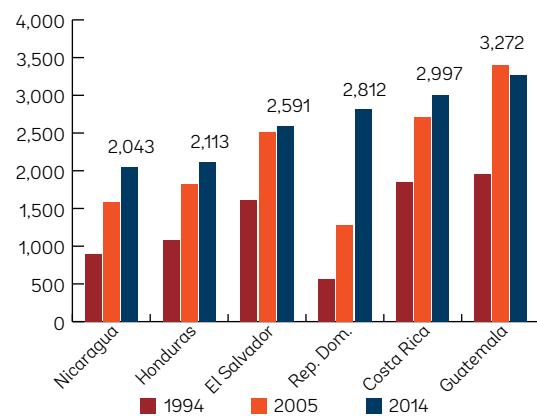
Fuente: Cálculos usando información de los Indicadores de Desarrollo Global.

descenso. En términos de exportaciones de bienes per cápita, otro indicador de apertura comercial, Guatemala también se ubica detrás de otros países centroamericanos (figura 4.26). Para aumentar los flujos comerciales, el gobierno de Guatemala ha lanzado un proyecto con la finalidad de integrar procedimientos aduaneros y otros trámites de control fronterizo con los de Honduras.

Las exportaciones de bienes se han diversificado en términos del número de productos. Guatemala tiene actualmente la canasta de productos de exportados más variada de Centroamérica. El número de sus productos exportados se incrementó de 1,952 a 3,272 entre 1994 y el 2014, siendo hoy en día el más alto de la región (figura 4.27). La diversificación de productos se remonta a dos causas principales: (i) el descenso de las exportaciones de textiles y prendas de vestir después de que el Acuerdo de la OMC sobre Textiles y Prendas de Vestir finalizara en el año 2005, y (ii) el comienzo de importantes proyectos mineros a mediados de la década del 2000 que incrementó las exportaciones de metales preciosos como oro y plata y más tarde

de minerales industriales como el zinc, el plomo y el níquel. En términos de mercados, Guatemala exporta actualmente sus bienes a 142 distintos países cuando en el 1994 tan solo exportaba a 92 países. La diversificación de las exportaciones suavizó el impacto de la crisis económica global del 2008-2009 sobre las exportaciones.<sup>37</sup>

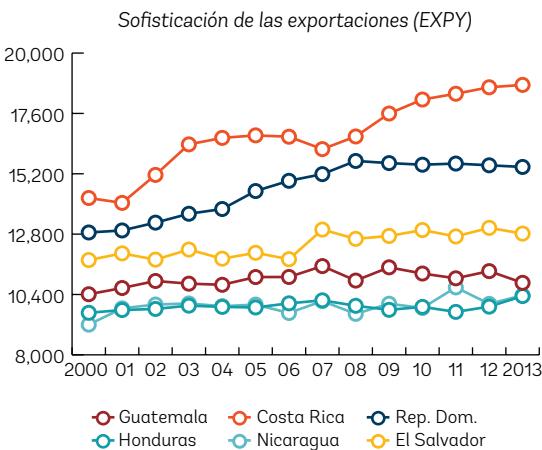
**FIGURA 4.27 La diversificación de las exportaciones se refleja en el gran número de productos**



Fuente: WITS. Número de productos de exportación (HS 6-dígitos).

Sin embargo, la diversificación de productos no ha aumentado la sofisticación de las exportaciones. La complejidad de la canasta de exportación de Guatemala ha permanecido estancado durante las últimas dos décadas, mientras que otros países de la región la han aumentado. la sofisticación de sus canastas de exportación. La

**FIGURA 4.28 Las exportaciones carecen de sofisticación**



Fuente: WITS.

Nota: La Sofisticación de las Exportaciones (EXPY) usa la metodología presentada por Hausman et al. (2005) para calcular el nivel de sofisticación tecnológica incorporada en el portafolio de exportaciones de un país.

**TABLA 4.1 Principales productos exportados, 2005-2014**

2005				2014			
Producto	Millones de US\$	%	Producto	Millones de US\$	%		
1 Blusas de mujer o niña, etc., de algodón, tejidas	541.6	10.1	1 Azúcar de caña en bruto, en forma sólida	950.8	8.8		
2 Café, sin tostar, sin descafeinar	464.1	8.6	2 Bananos, incluyendo guineos, frescos o secos	721.2	6.7		
3 Bananos, incluyendo guineos, frescos o secos	261.6	4.9	3 Café, sin tostar, sin descafeinar	667.2	6.2		
4 Azúcar de caña en bruto, en forma sólida	236.6	4.4	4 Mineral de plata y concentrados	357.9	3.3		
5 Aceites de petróleo y aceites obtenidos a partir de carbón bituminoso	226.2	4.2	5 Mineral de plomo y concentrados	349.3	3.2		
Total de los cinco productos principales	32.2		Total de los cinco productos principales	28.1			

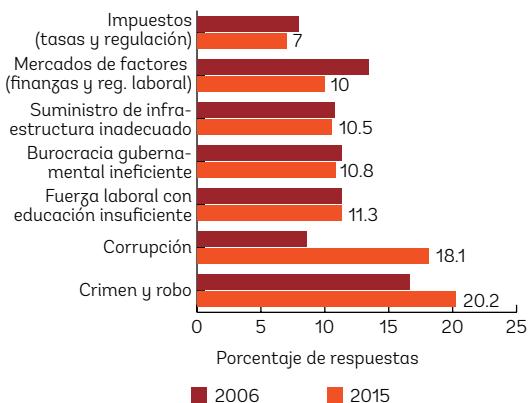
Fuente: En base a información de COMTRADE.

complejidad de la canasta de exportaciones en Guatemala ha permanecido estancada durante las dos últimas décadas, mientras que otros países de la región la han aumentado (figura 4.28). Tres productos agrícolas (café, banano y azúcar) representaban el 21.6 por ciento de las exportaciones en el 2014, lo que significa un aumento del 17.9 por ciento en relación al 2005 (tabla 4.1). Los esfuerzos para diversificar las exportaciones de productos no tradicionales se han enfocado en frutas y vegetales frescos, congelados y procesados y en flores, semillas y plantas ornamentales a los mercados de los Estados Unidos y Europa. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales (como melones, bayas, flores y plantas) se recuperó durante la última década, pero muchos de estos productos no han logrado figurar entre las exportaciones agrícolas más importantes. De igual modo, las exportaciones de servicios siguen concentradas en el turismo (casi 60 por ciento), y las exportaciones de servicios de tecnologías de la información y comunicación representan el 20 por ciento de la exportación de servicios, incluyendo servicios informáticos y de información (1.4 por ciento) y otros servicios empresariales (7 por ciento).

## Obstáculos para el crecimiento inclusivo

DURANTE MUCHOS AÑOS las empresas privadas señalaron que existían muchos obstáculos dentro del clima de inversiones que afectaban su productividad de manera negativa. El Foro Económico Mundial, que realiza encuestas anuales para elaborar el Índice Global de Competitividad, solicita a los ejecutivos de negocios identificar los factores más problemáticos que impiden hacer negocios. Alrededor de la mitad de las empresas de Guatemala señaló a la gestión pública (crimen y robo, corrupción y un

**FIGURA 4.29 El crimen y los robos continúan afectando de manera negativa a la empresa privada**



Fuentes: Foro Económico Mundial (2006 y 2015).

sector público ineficiente), seguida de la baja calidad de la oferta laboral son los principales obstáculos que enfrentaban (figura 4.29). Las encuestas a las empresas realizadas por el Banco Mundial en Guatemala en el 2010, el último año disponible, señalaron que las cinco principales áreas problemáticas reportadas por las empresas eran crimen y robo (21 por ciento), las prácticas del sector informal (19 por ciento), inestabilidad política (16 por ciento) y corrupción (11 por ciento). Las limitantes del clima de inversión ejercen efectos dañinos en la productividad de las empresas. Usando indicadores objetivos de estos obstáculos, un estudio realizado en el 2009 encontró que las mejoras en los indicadores de cumplimiento normativo y gestión pública (por medio de estadísticas de criminalidad y seguridad y por la incidencia de sobornos) son las que tendrían los efectos más positivos en relación con el nivel de productividad de las empresas.<sup>38</sup>

Los obstáculos de crecimiento de Guatemala no son nuevos. Diferentes reportes sobre el crecimiento identifican de manera consistente los mismos obstáculos durante los últimos 30 años: bajas dotaciones de capital humano, bajos niveles de inversión, infraestructura inadecuada,

instituciones débiles y un acceso limitado al financiamiento.<sup>39</sup> En 1951, el Informe del Banco Mundial identificó un conjunto similar de retos en torno al desarrollo económico de Guatemala (recuadro 1.1). Aunque Guatemala tiene una buena puntuación en el último Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial en cuanto a su entorno macroeconómico, el desarrollo del mercado financiero y la sofisticación de los negocios, es importante destacar que obtuvo un puntaje bajo en las áreas de instituciones, salud y educación. Los retos institucionales de Guatemala se presentan en el Capítulo 5.

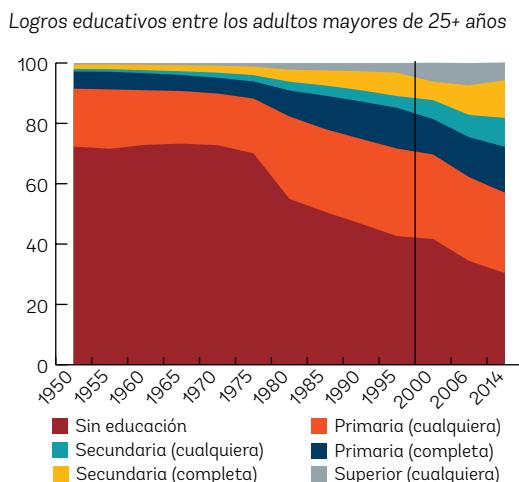
La combinación de bajos niveles del capital humano y de inversiones con la debilidad institucional ha dado como resultado tasas de crecimiento económico que no son suficientes para reducir los niveles de pobreza. Al contar con una baja recaudación impositiva en relación a su PIB, Guatemala no ha logrado mejorar sus niveles históricamente bajos de capital humano. Más aún, la inversión pública es demasiado baja

para poder atraer inversión privada y abordar las deficiencias de infraestructura. Las instituciones débiles han resultado en un estado de derecho débil, corrupción generalizada y altos niveles de criminalidad y violencia. Por último, la inercia en las políticas públicas y la falta de una estrategia de crecimiento coherente reducen el impacto de las políticas públicas.<sup>40</sup> Resultará crucial abordar estos temas para mejorar los niveles de crecimiento y prosperidad para los ciudadanos de Guatemala.

## Un gran déficit educativo

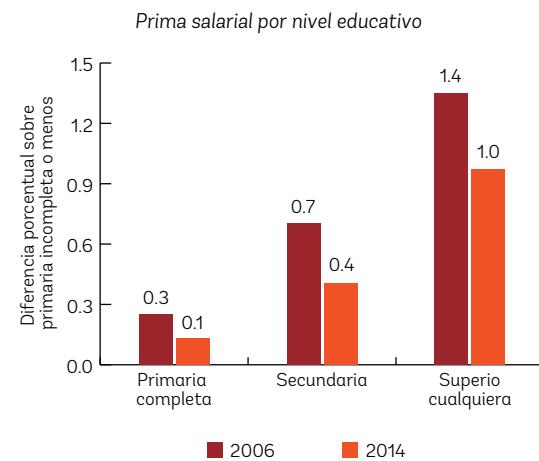
El desempeño de Guatemala en educación es pobre, lo que significa que se encuentra rezagado en relación con sus países pares en términos de competitividad. El gasto público en educación es bajo y los únicos logros alcanzados han sido en términos de culminación de los estudios de primaria. De hecho, entre el 2000 y el 2014, el porcentaje de adultos (quienes tienen al menos 25 años) que por lo menos ha finalizado la

**FIGURA 4.30 Los logros educativos en cuanto a la finalización de la primaria se aceleraron en los últimos**



Fuente: Cálculos en base a información de Barro y Lee (2010) para el periodo de 1950 a 1995, y de la ENCOVI del 2000, 2006 y 2014.

**FIGURA 4.31 El retorno a la educación es alto pero está disminuyendo**



Fuente: Cálculos usando la información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENI).

educación primaria aumentó del 30 por ciento a 43 por ciento (figura 4.30). Como se muestra en la Figura 4.32, las tasas de deserción son bastante altas en Guatemala en comparación con otros países. En el 2010, solo alrededor del 18 por ciento de los guatemaltecos en el grupo de 25 a 29 años había terminado la educación secundaria, muy por debajo de Honduras (30 por ciento) y del promedio de América Latina (51 por ciento). Los retornos a la educación en Guatemala son altos pero están disminuyendo, lo que sugiere que hay un exceso de oferta de mano de obra o una baja demanda laboral de las competencias que el sistema escolar produce (figura 4.31).

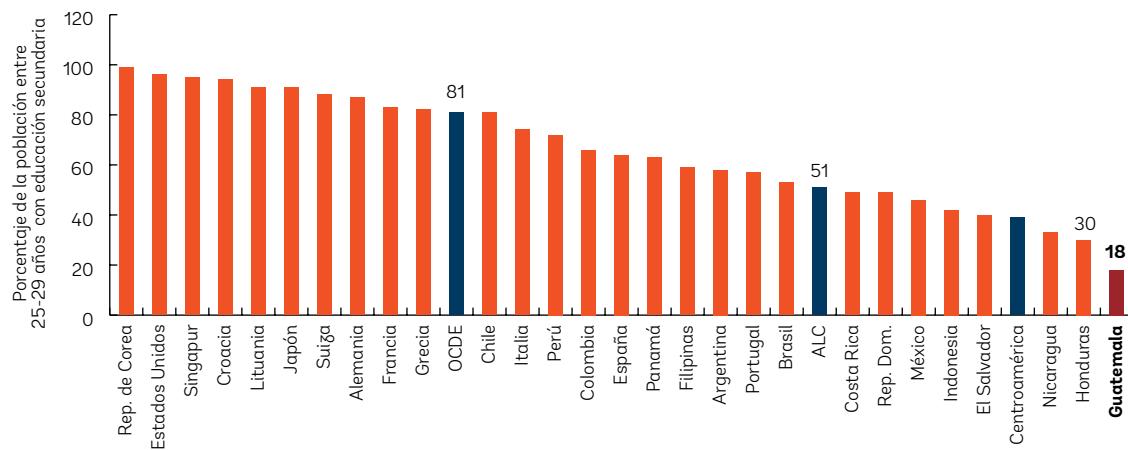
El bajo logro educativo, la limitada oferta de mano de obra calificada y la baja calidad de la educación obstaculizarán mejoras a la productividad laboral y la transición a sectores de alto valor agregado. La ausencia de una fuerza laboral educada afecta la productividad empresarial de distintas formas. Los bajos niveles y la baja calidad de la educación hacen más difícil que los trabajadores se adapten a nuevas tecnologías rápidamente. Una fuerza de trabajo

inadecuadamente educada frena el progreso técnico y, por lo tanto, el crecimiento de la productividad, y restringe la capacidad de la economía para desarrollar sectores de alto valor agregado. Asimismo, los bajos logros educativos impide que la mayoría de la población acceda a trabajos mejor pagados, especialmente a quienes son parte de comunidades indígenas. Según un análisis del Banco Mundial de las empresas de pequeño y mediano tamaño en Guatemala, solo el 10 por ciento de sus propietarios ha realizado estudios superiores y menos del 50 por ciento ha asistido a la escuela secundaria. Además, solo el 3 por ciento de sus empleados permanentes ha recibido educación superior, mientras que el 46 por ciento solo tiene escolarización primaria y secundaria.<sup>41</sup>

### Brecha de infraestructura

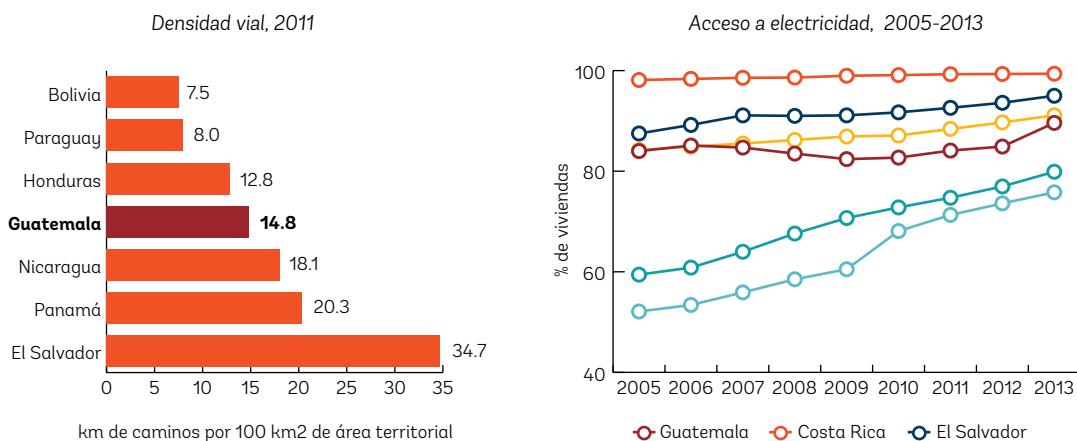
La cobertura de carreteras y de electricidad es modesta en Guatemala en comparación con la cobertura de otros países (pares estructurales). En términos de densidad vial, Guatemala califica mejor que Honduras pero peor que Nicaragua y Panamá (figura 4.33a). Solo el 89.6 por ciento de

**FIGURA 4.32 Muy pocos guatemaltecos terminan la secundaria**



Fuente: Elaboración de los autores en base a Barro y Lee (2010).

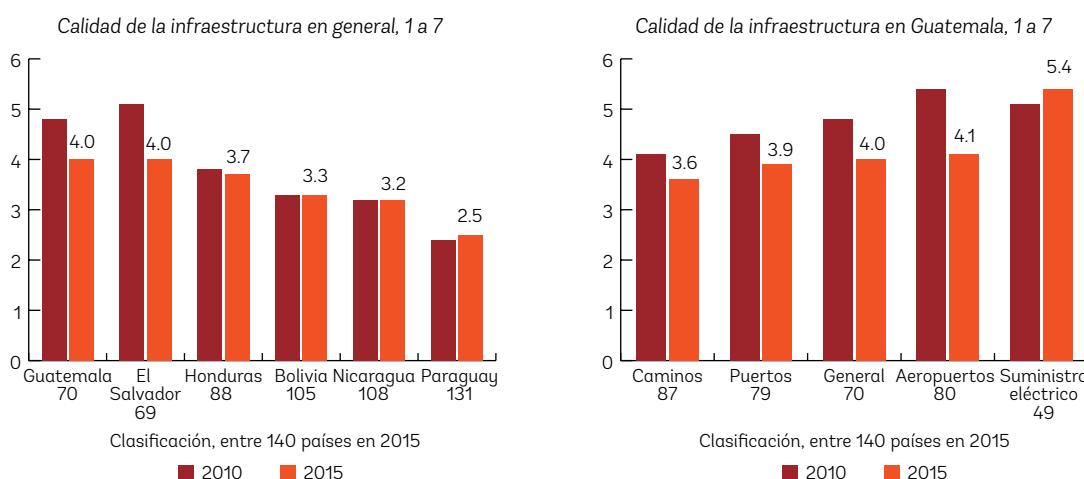
**FIGURA 4.33 Cobertura modesta de carreteras y electricidad**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Global.

Fuente: CEPAL (2014).

**FIGURA 4.34 La calidad de la infraestructura se ha deteriorado**



Fuente: Foro Económico Mundial (2010, 2015).

los asentamientos forma parte de la red de electricidad, el quinto menor porcentaje de la región América Latina, a pesar de que ha mejorado en años recientes (figura 4.33b). Con ello, existen grandes disparidades entre las áreas rurales y urbanas y entre departamentos. Por ejemplo, el departamento de Guatemala tiene casi cobertura universal (99.5 por ciento), mientras que en Alta Verapaz solo el 43.5 por ciento tiene

acceso a electricidad.<sup>42</sup> Además de bajar los estándares de vida, la falta de acceso a electricidad afecta las oportunidades laborales al obstaculizar la productividad de las empresas.

La calidad de la infraestructura en Guatemala se ha deteriorado en años recientes. La Figura 4.34a presenta el Índice del Foro Económico Global sobre la calidad de la infraestructura, que muestra que Guatemala tiene la calificación más

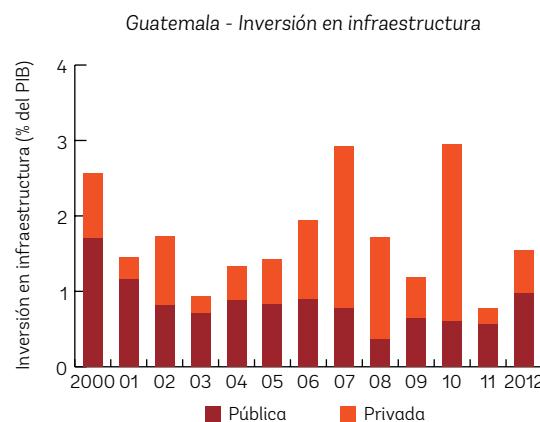
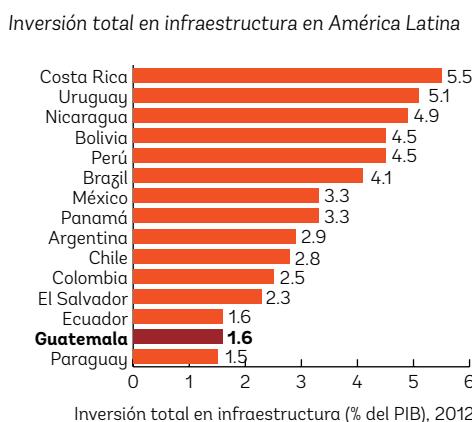
alta entre sus pares estructurales. Sin embargo, la calidad de su infraestructura ha empeorado en años recientes, especialmente en carreteras, puertos y aeropuertos (figura 4.34b). El suministro de electricidad es el único tipo de infraestructura que ha mejorado y crecido significativamente, pero existen áreas rurales, particularmente en la parte norte del país, que no están conectadas con la red nacional.

Guatemala tiene altos costos de transporte y logística, lo cual afecta negativamente su competitividad y los flujos comerciales. Un análisis reciente sobre los cuatro corredores logísticos estimó que los costos oscilaban entre 6.4 a 11.4 por ciento del valor de los bienes que eran transportados.<sup>43</sup> Los principales factores que contribuyen a estos altos costos son: (i) servicios de carga terrestre costosos e inefficientes debido, principalmente, a una falta de competencia; (ii) infraestructura de puertos marítimos deficientes y operaciones costosas; (iii) procesamiento costoso de documentos y de bienes, incluyendo demoras en las fronteras (en pasos fronterizos tanto portuarios como terrestres); (iv) congestión urbana en la Ciudad de Guatemala; y (v) malas

condiciones de los caminos, particularmente las redes secundarias y terciarias debido, en parte, al mal mantenimiento.

El déficit de infraestructura plantea preocupaciones acerca de la adecuación de los niveles actuales de gasto en infraestructura y de la capacidad de implementación existente para los proyectos de infraestructura. Guatemala se destaca entre los países de América Latina por sus bajos niveles de inversión en infraestructura, con solo 1.6 por ciento del PIB (figura 4.35a). El gasto en infraestructura pública (figura 4.35b) se ha reducido debido a que los gastos de capital han alcanzado el nivel históricamente más bajo en años recientes y no son suficientes para apoyar el crecimiento sostenido y satisfacer las necesidades del país. Un estudio estima que Guatemala podría aumentar su crecimiento en cerca de 1 punto porcentual incrementando el porcentaje de la inversión sobre el PIB al nivel del promedio de México, Perú y Chile.<sup>44</sup> La inversión en infraestructura repuntó en el 2007 y el 2010 debido a las inversiones privadas en los sectores telecomunicaciones y energía, respectivamente (figura 4.35b).

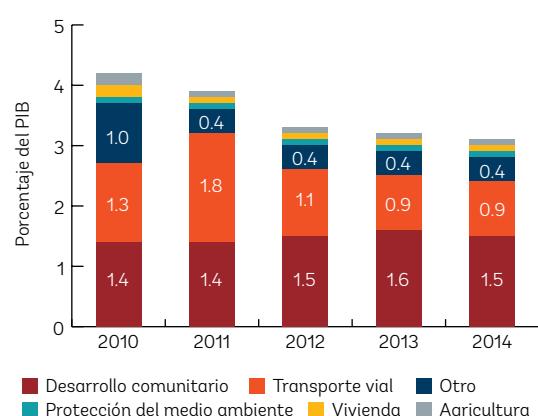
**FIGURA 4.35 La inversión de Guatemala en infraestructura es una de las más bajas de la región**



Fuente: CEPAL (2014).

Nota: La inversión en infraestructura incluye transporte, energía, telecomunicaciones, y agua y saneamiento.

**FIGURA 4.36 Los gastos de capital por el gobierno central se han reducido**



Fuente: Cálculos en base a la información de Ministerio de Finanzas de Guatemala.

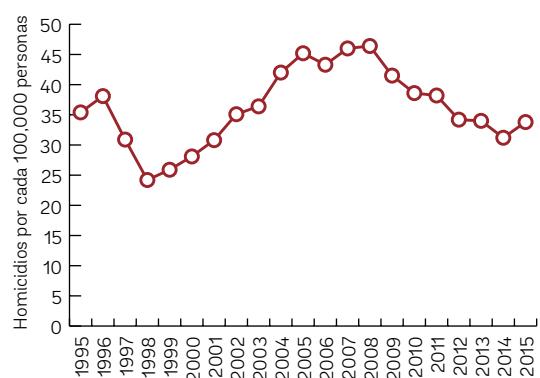
El gasto de capital está actualmente concentrado en desarrollo comunitario y transporte. La gran mayoría de la inversión pública está asignada a las líneas presupuestarias de desarrollo comunitario (tanto urbano como rural, incluyendo transporte local) y transporte vial, lo que, en conjunto, representan cerca del 80 por ciento del total de los gastos de capital. Mientras que el grueso de la inversión pública era asignada tradicionalmente a y manejada por el gobierno central, en los últimos 10 años las transferencias de capital a otras entidades del sector público (incluyendo consejos de desarrollo regional y de municipalidades) han representado más de la mitad de toda la inversión pública.

El gasto en infraestructura ha disminuido a pesar de las altas necesidades de inversión. Guatemala tiene una cobertura de infraestructura vial relativamente limitada y su cobertura de electricidad es de las más bajas de América Latina. Asimismo, la calidad de la infraestructura en Guatemala, medida por el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, se deterioró entre el 2010 y el 2015. Los frecuentes

desastres naturales han infringido daños adicionales a la infraestructura del país, añadiendo presiones financieras. Por ejemplo, la serie de desastres del 2010 (en Agatha y Pacaya) costó un estimado de US\$305 millones (0.74 por ciento del PIB) en daños solamente al sector transporte. En vista de esto, resulta preocupante la reducción a la mitad de la inversión pública para el transporte vial, de 1.8 por ciento del PIB en el 2011 a 0.9 por ciento en el 2014, especialmente considerando que no se compensa con las inversiones realizadas en el sector privado.<sup>45</sup>

Podría ser posible aumentar la inversión en infraestructura a través del uso de asociaciones público-privadas (APP) sin colocar más presión a las finanzas públicas. En el 2013, el gobierno estableció la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) para impulsar los niveles de inversión a través de asociaciones público-privadas (APP). ANADIE identificó siete proyectos que cuestan más de US\$1.3 mil millones, incluyendo un centro gubernamental (US\$180 millones), el Puerto Tecum Uman (US\$40 millones), el Tren Pacífico (US\$250 millones), proyectos de desechos sólidos (US\$75 millones), una carretera que va de norte a sur (US\$220 millones), y un tren urbano (US\$420 millones). Sin embargo, hasta ahora se ha progresado solo en uno de estos proyectos<sup>46</sup>. Otra inquietud reside en que las asociaciones público-privadas deben ser evaluadas y reguladas, por ejemplo, para asegurar que las licitaciones de las APP sean otorgadas transparentemente y que los términos de los contratos sean especificados y regulados de manera eficiente, y esto requerirá de mayores inversiones. La certeza legal y el respeto por el estado de derecho son también objeto de preocupación para los inversionistas extranjeros y nacionales. La agenda de las APP necesita asentarse en estos elementos para garantizar la promoción exitosa de estos proyectos.

**FIGURA 4.37 La tasa de homicidios en Guatemala ha venido cayendo**



Fuente: Policía Nacional Civil (PNC) e Instituto Nacional de Estadística (INE) para 1995 y 2014, y Ramos (2016) para 2015.  
Nota: La información del 2015 corresponde a Ramos (2016).

## Crimen y violencia

El crimen y la violencia figuran entre los principales retos que debe afrontar el crecimiento en Guatemala. Durante los últimos 10 años, aparecen como el mayor obstáculo para las actividades empresariales, tal como señalan los empresarios (figura 4.29). Si bien la tasa de homicidios en Guatemala ha descendido desde el 2008, en el 2015 aumentó ligeramente a 33.8, de 31.2 en 2014 (figura 4.37).<sup>47</sup> Este nivel de homicidios está muy por encima del de América Latina (alrededor de 25 por cada 100,000 habitantes). La alta tasa de victimización por robo, el aumento de evidencia de delitos sexuales, raptos y las lesiones relacionadas con la violencia han contribuido con la fuerte percepción de inseguridad entre la ciudadanía.<sup>48</sup>

El crimen y la violencia afectan áreas geográficas específicas de manera desproporcionada. Se informó que más del 39 por ciento de los homicidios a nivel nacional<sup>49</sup> entre el 2003 y el 2013 ocurrieron en el área metropolitana del departamento de Guatemala, la cual cuenta con 17 por ciento de la población.<sup>50</sup> Otras regiones con las tasas más altas de homicidios como

Izabal, Chiquimula, El Petén, Zacapa y Jutiapa, se encuentran en las fronteras con El Salvador, Honduras, México y Belice.<sup>51</sup> Dado que estas áreas forman parte de las rutas para el trasbordo del tráfico de drogas, podría ser una señal de una posible relación entre las altas tasas de homicidios y el crimen organizado.<sup>52</sup>

Los altos niveles de criminalidad y violencia incrementan los costos de hacer negocios y reducen los retornos a la inversión. Los costos económicos de estos crímenes son altos y están aumentando –un estimado de 7.7 por ciento del PIB en el 2011,<sup>53</sup> 11.3 por ciento del PIB en el 2013<sup>54</sup> y 10 por ciento del PIB en el 2014.<sup>55</sup> Estos altos costos limitan la competitividad, reducen los márgenes de ganancias y pueden hacer la diferencia entre la sobrevivencia o el fracaso de una empresa. La falta de confianza de la ciudadanía en la policía se ha traducido en que ahora la cantidad de personal de seguridad privada es superior a la de la fuerza policial. Las Encuestas a Empresas del Banco Mundial del 2010 mostraron que un promedio de 70 por ciento de las empresas deben costear su propia seguridad privada, gastando alrededor del 1.9 por ciento de sus ventas anuales en promedio. Además de este tipo de costos directos, el crimen y la violencia influyen en las oportunidades e incentivos de las empresas para invertir, crear puestos de trabajo y expandirse.<sup>56</sup> La productividad se ve frenada por el ausentismo o por la necesidad de reducir las horas de trabajo para las personas que están preocupadas por su seguridad personal. Más aún, el crimen y la violencia también podrían reducir los retornos a la educación, desanimando a las personas a buscar niveles de educación más altos y reduciendo, por lo tanto, la reserva de mano de obra calificada. Por último, los altos costos en materia de seguridad podrían estar desanimando a las empresas extranjeras a establecer operaciones en Guatemala o induciéndolas a

## BRECHA DEL CONOCIMIENTO ¿cuál es el costo total del crimen para la economía guatemalteca?

Guatemala, como otros países del Triángulo Norte, está mostrando señales de una mayor violencia de pandillas y extorsiones, y el cierre asociado de actividades empresariales. Las empresas reportan que las extorsiones oscilan entre los US\$45 y \$5,000 mensuales. Tanto las empresas formales como informales se ven afectadas. Lidiar con el crimen y la violencia podría representar entre el 8 por ciento y 15 por ciento de los costos empresariales. Si bien no existen estadísticas sobre el número del cierre de empresas debido a la extorsión, la pregunta se plantea ante las consecuencias para las actividades empresariales y los ingresos laborales.

Fuente: Miranda (2016) y El Periódico (2014).

marcharse y establecerse en otros países con tasas menores de criminalidad y violencia.

## Regulación empresarial y competencia

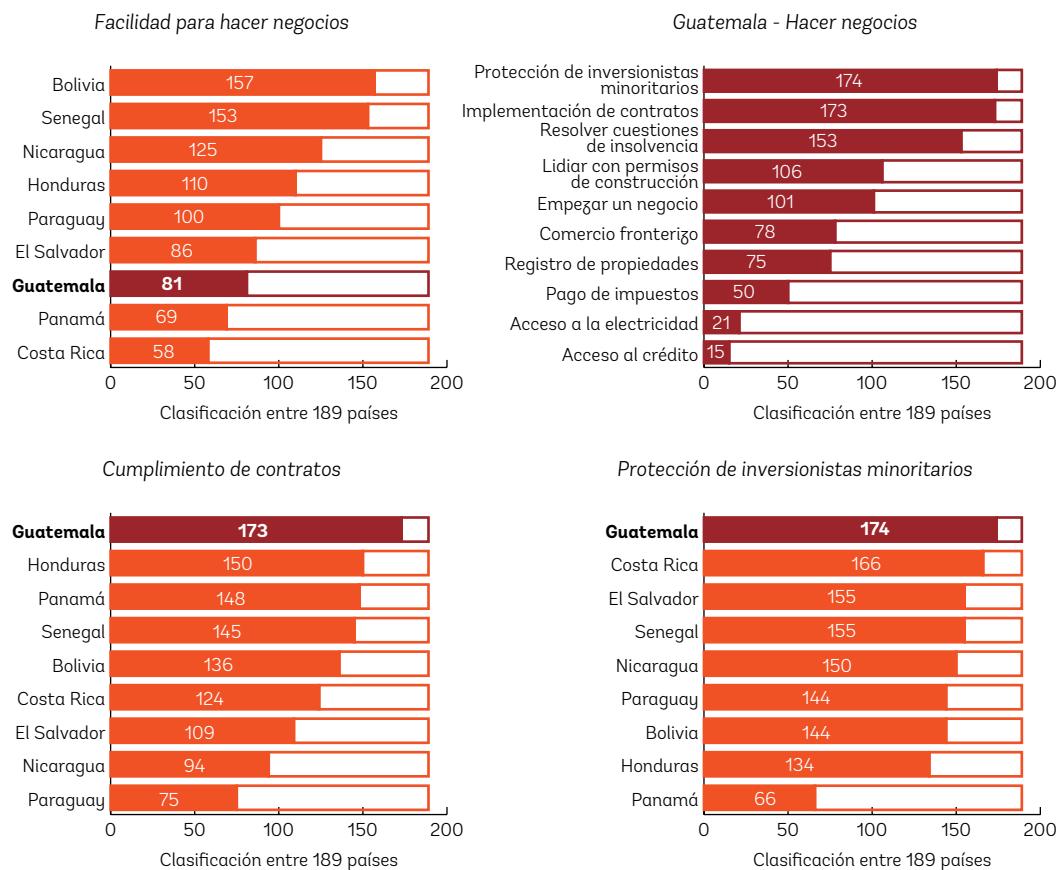
La regulación empresarial y la política de competencia influyen en el crecimiento promoviendo la participación del sector privado en la economía.<sup>57</sup> Una de las funciones clave del gobierno es aprobar e implementar políticas y normativas sólidas para promover el desarrollo del sector privado. Más aún, a través de la regulación empresarial y de mercados, y del compromiso de hacer respetar los derechos de propiedad y los contratos, las instituciones estatales pueden afectar los retornos a las inversiones y, por ende, el comportamiento de las empresas. Esta sección revisa algunos aspectos actuales de las instituciones estatales de Guatemala que parecen obstaculizar las actividades del sector privado, incluyendo la pobre regulación empresarial y la falta de competencia.

La facilidad para hacer negocios influye en la competitividad de la economía y en las decisiones de inversión de la empresa privada. Guatemala ocupa un puesto bastante alto en el índice *Doing*

*Business* del 2015-2016 del Banco Mundial – 81 de 189 países (figura 4.38a). Esto es probablemente así porque el gobierno ha implementado recientemente algunas soluciones innovadoras de tecnologías de información para reducir la burocracia y modernizar la interfaz entre la administración pública y los usuarios finales, sobre todo en las áreas de pagos de impuestos, aduanas y registro de propiedad.<sup>58</sup> Estos esfuerzos de modernización deberían extenderse a otras áreas de regulación empresarial para promover la inversión y aumentar la productividad de las empresas. El bajo puntaje de Guatemala en indicadores específicos relacionados con la protección de inversionistas minoritarios, cumplimiento de contratos, solución de insolvencias y permisos de construcción muestran áreas prioritarias que necesitan reformarse (figura 4.38b).<sup>59</sup>

Guatemala no cuenta ni con una política clara de competencias ni con una autoridad en el tema de competencia para abordar conductas anticompetitivas y la alta concentración de mercado.<sup>60</sup> Sin una ley sobre competencia ni una autoridad independiente en el tema de competencias, Guatemala es uno de los pocos países en América Latina que no tiene en vigor un régimen de

**FIGURA 4.38 Procedimientos engorrosos para hacer negocios en Guatemala**



Fuente: Indicadores Doing Business (2015-2016).

competencia. Si bien la Constitución de Guatemala incluye disposiciones que prohíben los monopolios, estas no han sido implementadas en la práctica. Asimismo, a pesar del hecho de que tanto la Ley de Hidrocarburos como la Ley de Electricidad incluyen disposiciones sobre competencia, el gobierno no las ha aplicado ni ha sancionado las prácticas desleales. Guatemala tampoco cuenta actualmente con un control de fusiones tanto de aplicación general como para sectores regulados.<sup>61</sup> Sin embargo, como parte de sus compromisos bajo el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea,

Guatemala ha acordado promulgar la ley de competencia en noviembre del 2016.<sup>62</sup>

Se pueden encontrar ejemplos de prácticas empresariales restrictivas en diversos sectores de la economía.<sup>63</sup> En el sector azucarero, una compañía tiene el monopolio de la distribución y, por consiguiente, puede determinar los precios para los consumidores. Existen proveedores dominantes de materiales de construcción (cemento, fierro y asfalto), producción de frijoles en conserva y producción avícola. En el servicio de carga por carretera, por ejemplo, la falta de competencia resulta en un margen de casi el 100

por ciento en los precios de transporte de toneladas por kilómetro.<sup>64</sup>

## Remesas y apreciación del tipo de cambio

Al igual que en El Salvador y Honduras, las altas tasas de migración y las remesas resultantes podrían estar reforzando el bajo crecimiento de Guatemala de varias maneras.<sup>65</sup> En primer lugar, las remesas podrían contribuir con el efecto de la “enfermedad holandesa” porque los flujos de capital pueden provocar la apreciación del tipo de cambio real. Un alza en el ingreso familiar como resultado de la entrada de remesas genera un aumento en la demanda de los consumidores lo que, a su vez, eleva los precios de los bienes domésticos no comerciables, desencadenando la redistribución del trabajo lejos de los bienes comerciables y la apreciación del tipo de cambio real. En segundo lugar, la migración reduce directamente el tamaño de la fuerza laboral, pero indirectamente también podría influir en la participación en el mercado laboral de aquellos que se quedan en el país, aumentando el salario de reserva. El tipo de cambio real se ha apreciado en 30 por ciento desde el 2003, lo que resulta perjudicial para la competitividad.<sup>66</sup>

## Inclusión financiera

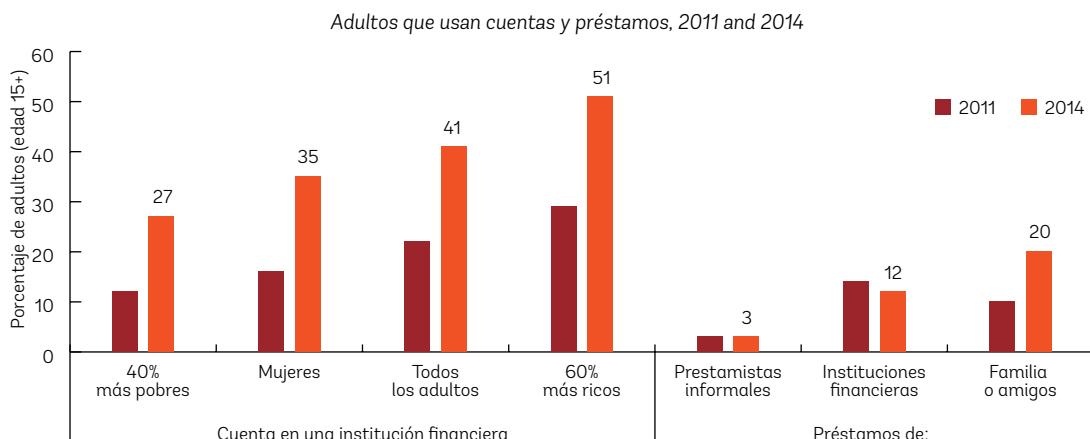
Guatemala ha observado un rápido crecimiento en el número de cuentas bancarias, pero la brecha entre los hogares más ricos y más pobres aumentó. Según la base de datos de Inclusión Financiera del Banco Mundial (Findex por sus siglas en inglés), 41 por ciento de los adultos tenía una cuenta con una institución financiera en el 2014, lo que representa un aumento en relación al 2011 (22 por ciento). La tasa de cobertura de cuentas con instituciones financieras de Guatemala aún se encuentra por debajo

del promedio de América Latina (51 por ciento de adultos), sin embargo, está por encima que El Salvador (35 por ciento), Honduras (30 por ciento) y Nicaragua (19 por ciento). La brecha en el acceso a cuentas con instituciones financieras entre los que están en el 40 por ciento más pobre de quienes generan ingresos y el 60 por ciento más rico se grande amplió de 16 puntos porcentuales en 2011 a 23 puntos porcentuales en 2014, en contraste con el promedio de América Latina.

El acceso a préstamos de instituciones financieras permanece limitado, al igual que en el resto de la región América Latina. La reciente encuesta Findex encuentra que solo el 12 por ciento de adultos pidió un préstamo de instituciones financieras en el 2014, una disminución en relación al 2011 cuando el 14 por ciento de adultos pidió un préstamo (figura 4.39). Entre los individuos que están en el 40 por ciento más pobre, solo el 7 por ciento pidió prestado de una institución financiera, cifra que por debajo del 16 por ciento que figura entre los más ricos. La familia y amigos sigue siendo la principal fuente de financiamiento para los guatemaltecos adultos (20 por ciento).

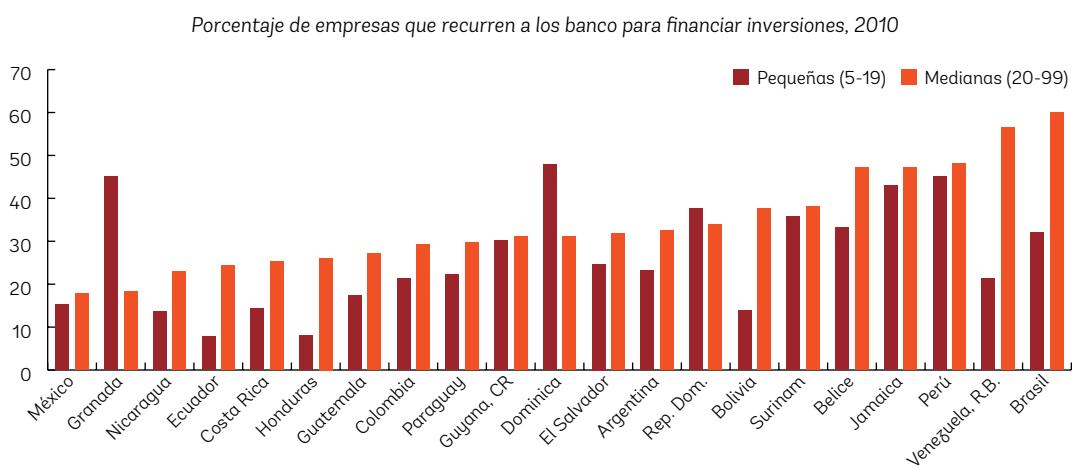
La escasez de instrumentos financieros, sobre todo préstamos apropiados para la pequeña y mediana empresa (PYME) y los microemprendedores, limita la inversión y el crecimiento de las empresas. Alrededor de una tercera parte de las PYMES guatemaltecas tienen restricciones crediticias (son rechazados por instituciones financieras o se auto-excluyen debido a que los productos de dichas instituciones son inadecuados) en Guatemala, esto representa uno de los niveles más altos de la región de América Latina y el Caribe.<sup>67</sup> Más aún, cuando los bancos sí financian inversiones, las PYMES guatemaltecas informaron una cobertura de entre el 15 por ciento y el 25 por ciento de la inversión total, entre las más bajas de la región (figura 4.40). Además del uso limitado del financiamiento

**FIGURA 4.39** La propiedad de cuentas se incrementó entre el 2011 y el 2014, pero los préstamos son limitados



Fuente: Findex Survey.

**FIGURA 4.40** Pocas PYMES guatemaltecas recurren a los bancos para financiar inversiones



Fuente: Encuestas a Empresas del Banco Mundial.

bancario, las empresas guatemaltecas tampoco están usando arrendamiento financiero o factoraje para financiar su necesidad de inversión o capital de trabajo. El arrendamiento financiero y el factoraje representan menos del 0.1 por ciento del crédito bancario. Los instrumentos de capital semilla son prácticamente inexistentes en Guatemala. En el país solo opera un fondo de capital privado para las PYMES y

solo existen cinco incubadoras de capital. Las empresas muy rara vez utilizan sus bienes muebles como garantía debido a los engorrosos y costosos procedimientos de registro que deben hacerse. La falta de garantías y de información crediticia eficiente resulta en el otorgamiento de créditos de poco valor para las empresas, limitando así su crecimiento y la posibilidad de convertirse en negocios sostenibles. Banrural,

#### **RECUADRO 4.2 El caso de Banrural, Guatemala**

Banrural S.A. fue creado en 1998 como resultado de la reestructuración del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola o Bandesa. El proceso de transformar Bandesa en Banrural fue parte de un proceso de modernización del sistema financiero aprobado por el Congreso de Guatemala en 1997. Banrural se concibió como una empresa conjunta público-privada con 30 por ciento de su capital proporcionado por el estado y 70 por ciento por el sector privado. Esta estructura de propiedad mixta se diseñó para facilitar la participación activa en el sector rural con un fuerte compromiso social. Entre los accionistas privados de Banrural se incluyen grupos, cooperativas y organizaciones comunales. Banrural maneja las cuentas de todos los empleados gubernamentales y maneja todos los fondos fiduciarios públicos.

A diciembre del 2015, Banrural era el segundo banco más grande de Guatemala en términos de activos (valorados en US\$6.9 mil millones). El banco depende de una extensiva red de casi 1,000 sucursales y 2,174 agencias que sirven a un portafolio crediticio de US\$4.3 mil millones, equivalente al 21.3 por ciento del sistema bancario de Guatemala. A fines del 2014, Banrural inició operaciones en Honduras, y como resultado de la liquidación forzosa del Banco Continental en Honduras, compró activos estimados en US\$225 millones.

Banrural tiene el objetivo de fomentar la actividad económica en áreas rurales del país de formas que resulten rentables y sostenibles para sus accionistas, manteniendo a su vez un objetivo de desarrollo con una visión empresarial. Ofrece una diversa gama de productos financieros y se enfoca principalmente en las poblaciones indígenas. Parte de su portafolio lo conforman el crédito para las microempresas, crédito corporativo, préstamos de segundo nivel y operaciones internacionales, así como una serie de servicios de pago (agua, electricidad y teléfono). Los préstamos de primer nivel son proporcionados por una unidad especializada en microfinanzas, que es responsable de proporcionar préstamos a individuos o a grupos (por ej., grupos solidarios o bancos comunales). Otros préstamos se hacen a la medida de los agricultores de pequeños y mediano tamaño, consumidores, y para renovaciones y expansiones de vivienda.

un banco de desarrollo de propiedad estatal, es el principal proveedor de servicios financieros para las PYMES y las poblaciones indígenas (recuadro 4.2).

Un marco regulador y de supervisión más fortalecido para las instituciones microfinancieras y las cooperativas financieras podría asegurar un sólido crecimiento y promover la consolidación de la oferta. Para las cooperativas financieras, esto resulta particularmente urgente, ya que guardan los depósitos del 10 por ciento de la

población. En el caso de las instituciones microfinancieras, un apropiado marco regulador las ayudaría a crecer, permitiendo a las de mayor tamaño aceptar depósitos, además de asegurar la adecuada protección de los consumidores.

Al mejorar el marco regulador y de supervisión para la protección del consumidor financiero se protegería a los más vulnerables de caer en el sobreendeudamiento al aplicar para un préstamo. Investigaciones recientes realizadas por el Banco Mundial en relación al actual mercado

de servicios financieros en Guatemala encontraron falta de transparencia (mala comunicación en torno a costos totales y la existencia de cargos ocultos), prácticas desleales (recaudando dos

veces el mismo préstamo y confiscando propiedades sin una sentencia judicial), y débiles mecanismos de reparación para los consumidores.

## Referencias

- Agexport. Enero 6, 2015. *Guatemala cierra el 2014 como mercado emergente de Outsourcing*. Ciudad Guatemala. Recuperado de: <http://agexporthoy.export.com.gt/2015/01/guatemala-cierra-el-2014-como-mercado-emergente-de-outsourcing/>.
- América Economía. 2015. Ranking Multilatinas 2015. Recuperado de: <http://rankings.americaeconomia.com/multilatinas-2015/ranking/>
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales).2014. Situacion del sector Turismo 2013/2014. Ciudad Guatemala: ASIES Recuperado de [http://www.asies.org.gt/download.php?get=2014\\_DICE\\_Encuesta\\_de\\_Turismo.pdf](http://www.asies.org.gt/download.php?get=2014_DICE_Encuesta_de_Turismo.pdf)
- Banco Mundial. 1951. *The Economic Development of Guatemala*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1987. *Guatemala - Economic Situation and Prospects*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1991. *Guatemala - Country Economic Memorandum*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1996. *Guatemala - Building Peace with Rapid and Equitable Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005. *Country Economic Memorandum: Challenges to Higher Economic Growth*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011a. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011b. *Mejores Empleos en Guatemala*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2014a. *Ecuador: Informality and the Labor Market*. Washington, DC: Banco Mundial
- . 2014b. *Guatemala Economic DNA : Harnessing Growth with a Special Focus on Jobs*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/20400> .
- . 2015. *Agricultura para la prosperidad de los territorios rurales en Guatemala: vincular el desarrollo agropecuario con la prosperidad del campo*. Washington, DC: Banco Mundial
- . A publicarse en 2017. World Development Report 2017 – Governance and the Law". Washington, DC: Banco Mundial
- Baries Martinez, Yolanda. 1985. La Población Económicamente Activa en Centroamérica, 1950-1980. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11 (2): 67-75.
- Barro, R., y J. Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010." *Journal of Development Economics*, 104: 184-198.
- BID (Inter-American Development Bank). 2007. *Tearing down the walls: growth and inclusion in Guatemala*. Washington, DC: BID.
- Calvo-Gonzalez, Oscar y Lopez, J. Humberto. 2015. El Salvador: Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22034>.
- Camanho da Costa Neto, Nelson, y Rafael Romeu. 2011. *Did export diversification soften the impact of the global financial crisis?* Washington, DC: IMF.
- Cannock, Geoffrey, y Annie Chumpitaz. 2013. "Análisis de los factores determinantes de la producción y productividad del sector agropecuario en Guatemala." En *Reflexiones sobre el desarrollo de la economía rural de Guatemala*, by Edna Armendáriz, Roberto de Michele, Osmel Manzano and Pedro Martel, 55-100. Washington, DC: IDB.
- Casanova, Lourdes y Hoeber, Henning. 2009. Pollo Campero – A Guatemala Chicken Flying Across Global Borders. en Tendencias e Impulsores del Crecimiento en Guatemala

- IDB. 2009. "From Multilatinas to Global Latinas The New Latin American Multinationals". Washington, DC: IDB Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03415.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2014. Centroamérica: Estadísticas del Subsector Eléctrico 2013. Estudios e Investigaciones, Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2015. *La Inversión Extranjera Directa en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cuevas, Mario, Sigfrido Lee, and Bismarck Pineda. 2010. Industrial Policy in Guatemala: A Case of Policy Inertia under Changing Paradigms. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Doing Business, Banco Mundial (<http://www.doingbusiness.org>).
- Dumitrescu, Anca C., Graham Smith, y Theresa K. Osborne. 2015. *Guatemala - Elements of a Transport and Logistics Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- El Periódico. 2014. "Editorial: Insoportables extorsiones." Recuperado de: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/14/opinion/insopportables-extorsiones/>
- Fajnzylber, P., J. Guasch, y J. Lopez. 2009. *Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014a. *Selected Issues and Analytical Notes on Guatemala*. Washington, DC: FMI.
- . 2014b. *Guatemala - Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fundesa. 2014. *El costo de contener la violencia en Guatemala*. Ciudad Guatemala: Fundesa.
- Fruman, Cecile. 2016 (Febrero 5). Why does efficiency-seeking FDI matter?. Recuperado de: <http://blogs.worldbank.org/psd/why-does-efficiency-seeking-fdi-matter>
- GAM (Grupo de Apoyo Mutuo). 2016. Informe de Monitoreo de la Violencia Homicida en Guatemala. Ciudad Guatemala: GAM.
- Hausman, R., Hwang J., y Rodrik, D. 2005. What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1–25.
- Hernandez Ore, Marco Antonio; Sousa, Liliana D.; Lopez, y J. Humberto. 2015. Honduras: Unlocking Economic Potential for Greater Opportunities. Systematic Country Diagnostic;. Washington, DC: Banco Mundial. Recuperado de: <https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23119>
- Holden, W. y Jacobson, William N. 2008. Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in Guatemala. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol 19, No. 4, pp. 325-350
- IEP (Institute for Economics & Peace). 2015. "Global Peace Index 2015." New York: IEP. Recuperado de [http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015\\_0.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015_0.pdf)
- INE (Instituto Nacional de Estadísticaas). 2013. Encuesta Nacional Agropecuaria. Ciudad Guatemala.
- Loayza, Norman, y Claudio Raddatz. 2010. "The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation." *Journal of Development Economics* 93 (1): 137-51.
- MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería, y Alimentación). 2015. *El Agro en Cifras 2014*. Ciudad Guatemala: MAGA.
- Miranda, Rolando. 2016. "Extorsiones obligan al cierre de negocios." *Prensa Libre*. January 24. Recuperado de: <http://www.prenslibre.com/guatemala/retalhuleu/extorsiones-obligan-al-cierre-de-negocios>
- OECD (Organisation for Economic Co-operations and Development). 2015. *The Future of Productivity*. Geneva: OECD.
- OLADE (Latin American Energy Comission). 2015. Informe de Estadísticas Energética. Quito: OLADE.
- Palacios, Braulio. 2015. "Agencia para APP sin concretar proyectos." *El Periodico* August 11. Recuperado de <http://elperiodico.com.gt/2015/08/11/economia/agencia-para-app-sin-concretar-proyectos/>
- Perry, Guillermo, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, y Jaime Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. The World Bank. Washington, DC.
- Ramalho, Rita, Jorge Rodríguez Meza y Judy Yang. 2014. *Obtaining Finance in Latin America and the Caribbean*. Latin America and the Caribbean Series Note No.5. Washington, DC: The World Bank.
- Ramos, Jerson. 2016. Tasa de homicidios aumentó en

- el 2015. *Prensa Libre*, January 3. Recuperado de: <http://www.prenslibre.com/guatemala/justicia/tasa-de-homicidios-aumento-en-el-2015>
- Red Nacional de Grupo Gestores. 2011. Estudio del Comercio Interno de Guatemala. Recuperado de: <http://www.gruposgestores.org.gt/2011/wp-content/uploads/2011/03/Resumen-El-comercio-Interno-en-Guatemala.pdf>
- Selee, Andrew, Cynthia A. Arnson, y Eric L. Olson. 2013. *Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- SIB (Superintendencia de Bancos). 2015. Informe del Superintendente de Bancos ante la Honorable Junta Monetaria. Ciudad Guatemala: SIB.
- Sosa, Sebastian, Evridiki Tsounta, y Hye Sun Kim. 2013. *Is the Growth Momentum in Latin America Sustainable?* WP/13/109, Washington, DC: IMF.
- Swinston, Andrew, y Luis-Diego Barrot. 2011. *The role of structural reforms in raising economic growth in Central America*. Washington, D.C.: IMF.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) . 2011. *Investment Policy Review - Guatemala*. New York and Geneva: UNCTAD.
- WEF (World Economic Forum). 2006. The Global Competitiveness Report: 2006-2007. Geneva: World Economic Forum.
- . 2010. *The Global Competitiveness Report: 2010-2011*. Geneva: World Economic Forum.
- . 2015. *Global competitiveness report: 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.
- World Development Indicators (database). n.d. Washington, D.C.: World Bank. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- WITS (World Integrated Trade Solution) (database). n.d. Washington, D.C.: World Bank. <http://wits.worldbank.org>.
- WTTC (World Travel and Tourism Council). 2015. "Travel & Tourism: Economic Impact 2015 – Guatemala." London: World Travel and Tourism Council.

## Notas

- 1 Los países clasificados como pares aspiraciones (países que son un buen ejemplo para Guatemala) son Albania, Chile, Jordania, Letonia, Lituania, Panamá y Perú. Ver Anexo 1.1 para los detalles.
- 2 Indicadores de Desarrollo Global.
- 3 Indicadores de Desarrollo Global.
- 4 Red de Gestores (2011).
- 5 Información de institutos estadísticos de Bolivia, Perú, y México.
- 6 En un estudio regional, Sosa et al. (2013) señalaron un hallazgo similar para la región América Latina, pero Guatemala no se incluyó en la muestra de países.
- 7 Swiston y Barrot (2011).
- 8 OCDE (2015).
- 9 Banco Mundial (2012).
- 10 Loayza y Raddatz (2010).
- 11 Perry et al. (2007).
- 12 El receso en la generación de empleos en el sector manufactura también fue capturado por la Encuesta a Empresas del Banco Mundial del 2006 y 2010. Ver Banco Mundial (2014b) para detalles.
- 13 Perry et al. (2007) y Banco Mundial (2014a).
- 14 Casanova y Hoeber (2009).
- 15 Este párrafo está adaptado del Banco Mundial (2014b).
- 16 Existen 259 cooperativas financieras activas y alrededor de 150 instituciones de microfinanzas (IMF) que ofrecen créditos.
- 17 SIB (2015).
- 18 Agexport (2015)
- 19 La Comisión de ITy BPO de Agexport tiene como fin aumentar y acelerar la disponibilidad de una reserva de trabajadores con capacidades técnicas y conocimientos de inglés. Campus Tec es un espacio de propiedad y manejo privados que ha transformado un área roja en un espacio empresarial vibrante. Las facilidades están aumentando y el modelo se está preparando para ser exportado a Honduras y El Salvador. Studio-C de Guatemala obtuvo atención mundial al desarrollar efectos especiales digitales para la película Narnia con talento guatemalteco y está desarrollando capacidades en jóvenes junto con la Fundación CA.
- 20 OLADE (2014).
- 21 Esta sección ha sido adaptada del Banco Mundial (2015).
- 22 Banco Mundial (2015).
- 23 Cannock y Chumpitaz (2013).
- 24 Las ganancias sectoriales de este sector no se capturan

- en las estadísticas de agricultura en la medida que, por lo general, se encuentran incluidas en la categoría manufactura.
- 25 Asociación de Productores de Azúcar (ASAZGUA).
  - 26 La polarización (porcentaje) indica el contenido de sacarosa del azúcar. Mientras más alta la polarización más alta la calidad del azúcar.
  - 27 INE (2013).
  - 28 Banco Mundial (2014b).
  - 29 MAGA (2015).
  - 30 Banco Mundial (2015).
  - 31 Banco Mundial (2014b). El sector construcción representó el 6 por ciento en Honduras y 28.6 por ciento en Panamá.
  - 32 WTTC (2015).
  - 33 La inversión alemana representaba el 64 por ciento de las exportaciones de café para 1896, y para la década de 1940 United Fruit Company (UFCO) poseía 566,000 acres de las plantaciones de plátano desarrolladas por EE.UU., alrededor del 16 por ciento del área total de tierra cultivable en Guatemala (UNCTAD, 2011).
  - 34 Hasta 1996, los recursos minerales de Guatemala permanecieron en gran medida inexplorados debido al conflicto civil y las leyes restrictivas (Holden and Jacobson, 2008).
  - 35 Las exportaciones de cable aislado se multiplicaron y figuran entre los primeros cinco productos de exportación para Honduras y ascendieron a un total de US\$624 millones en el 2014 y 8 por ciento de las exportaciones de bienes (Fruman, 2016).
  - 36 BID (2007) y Banco Mundial (2005).
  - 37 Camanho da Costa Neto y Romeu (2011).
  - 38 Fajnzylber et al. (2009)
  - 39 Ver Banco Mundial (1951, 1987, 1991, 1996 y 2005) y BID (2007).
  - 40 Cuevas et al. (2010)
  - 41 Banco Mundial (2014b).
  - 42 CEPAL (2014)
  - 43 Dumitrescu et al. (2015).
  - 44 Swiston y Barrot (2011).
  - 45 De acuerdo a la CEPAL (2014), la inversión total en infraestructura (pública y privada) en Guatemala alcanzó el 1.6% del PIB en el 2012, el segundo porcentaje más bajo en América Latina después de Paraguay.
  - 46 Palacios (2015).
  - 47 No hay argumentos concluyentes en relación al descenso de las tasas de homicidio en Guatemala en los últimos cinco años. Sin embargo, el gobierno alega que una combinación de diversas medidas de control contra la criminalidad, incluyendo el despliegue de fuerzas relacionado con acciones conjuntas militares y policiales en áreas donde hay una alta concentración de criminalidad, han ayudado a reducir la violencia asociada con la competencia entre pandillas criminales en todo el territorio, sobre todo en barrios urbanos pobres.
  - 48 Una encuesta de victimización del 2011 realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) mostró que Guatemala tiene tasas generales de victimización (que mide la criminalidad sin especificar el tipo) más altas que el promedio regional.
  - 49 Información de la Policía Nacional Civil, 2012.
  - 50 Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística en el 2011.
  - 51 GAM (2016).
  - 52 Selee et al. (2013).
  - 53 Banco Mundial (2011a).
  - 54 FUNDESA (2014).
  - 55 IEP (2015).
  - 56 Banco Mundial (2011a).
  - 57 Banco Mundial (de pronta publicación).
  - 58 Ver UNCTAD (2011) para algunos ejemplos de estas mejoras. En el área de pago de impuestos, Guatemala amplió la categoría de empresas para las que es obligatorio el registro electrónico y el pago del valor agregado (2010), introdujo un nuevo sistema de registro electrónico y de pago (2014) y mejoró el sistema electrónico de registro y pago del impuesto corporativo e IVA (2015).
  - 59 Los indicadores Doing Business del Banco Mundial colocan a Guatemala entre los principales reformadores durante varios años (2014, 2013 y 2012).
  - 60 UNCTAD (2011).
  - 61 Las autoridades efectivas de competencia ejercen un enorme impacto en el funcionamiento de los mercados. Los organismos de competencia hacen amplias intervenciones en el conjunto de la economía para promover mercados abiertos, transparentes y dinámicos que sirven a los consumidores y mejoran el entorno empresarial. Los organismos de competencia se ocupan directamente de abordar las conductas desleales de las empresas y las alientan a adherirse a la ley de competencia a través de un efecto disuasorio y, de manera más positiva, a través de una asistencia eficaz. Diversos estudios muestran que la aplicación efectiva de la política de competencia puede llevar a un aumento de la productividad y reducción de precios en sectores de insumos, estimulando así el crecimiento del PIB en el corto y mediano plazo.

- 62 A futuro, eso será fundamental para asegurar que la nueva Ley de Competencia de Guatemala incluya las disposiciones que permitan crear un organismo de competencia que sea capaz de abordar de manera efectiva la conducta desleal y las regulaciones que restringen la competencia de manera indebida.
- 63 UNCTAD (2011)
- 64 Dumitrescu et al. (2015)
- 65 Hernández Ore et al. (2015), y Calvo-González y López (2015).
- 66 FMI (2014a y 2014b)
- 67 Ramalho et al. (2014).

## 5. Sostenibilidad del patrón de crecimiento, distribución y reducción de la pobreza

*A pesar de su estabilidad a nivel macroeconómico, Guatemala ha experimentado un bajo crecimiento del PIB per cápita, y este crecimiento no se ha traducido en ganancias económicas y sociales para la gran mayoría de la población. Las severas disparidades en los resultados económicos y sociales entre las “dos Guatamales” están obstaculizando el camino de Guatemala hacia el crecimiento inclusivo. Existen muchos otros factores que están entorpeciendo el camino de los esfuerzos para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento, incluyendo un sector público pequeño en relación a su economía, junto con su escasa capacidad para proporcionar bienes y servicios públicos, su débil gestión pública, sus altos niveles de criminalidad y violencia, su creciente urbanización y su vulnerabilidad a desastres naturales. Sin embargo, como resultado de las presiones sociales y económicas, ha aumentado la demanda para una mayor provisión de bienes y servicios públicos, tales como educación, atención médica e infraestructura pública, y se está generando el impulso necesario detrás de los esfuerzos para aprovechar las oportunidades que presenta el inminente bono demográfico de Guatemala.*

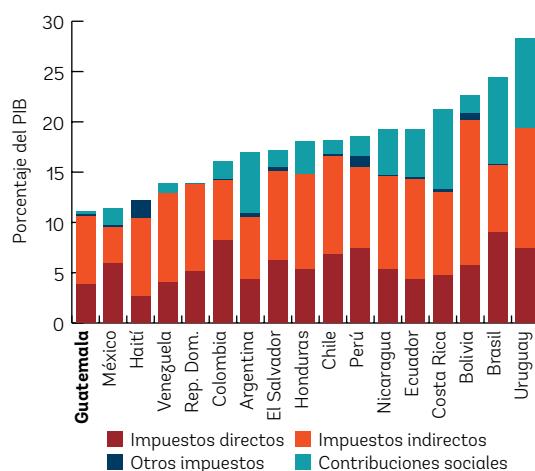
### Sostenibilidad fiscal

LA BAJA CARGA TRIBUTARIA es una de las principales limitaciones para la promoción del desarrollo en Guatemala.<sup>1</sup> En fechas tan tempranas como 1950, Guatemala ya tenía la más baja recaudación tributaria como porcentaje del PIB de Centroamérica (6.67 por ciento),<sup>2</sup> una clasificación que continúa hoy en día. En el 2014, el ingreso fiscal como porcentaje del PIB alcanzó el 10.8 por ciento, un porcentaje aún muy por debajo de la mayoría de países de América Latina y el Caribe (figura 5.1). Guatemala no cuenta con fuentes significativas de ingresos no tributarios, a diferencia de otros países, como México y Panamá, los cuales tienen con una carga tributaria baja en relación al tamaño de sus economías.<sup>3</sup> Esta concentración en los impuestos como fuente de ingresos (94 por ciento del total de los ingresos públicos en el 2014) hace que la economía de Guatemala sea vulnerable a los impactos económicos. Otra consecuencia de la baja carga impositiva es que el gobierno cuenta con una limitada cantidad para gastar en la provisión de

bienes y servicios públicos.

Mientras que, tanto los ingresos fiscales como el gasto público han aumentado desde los Acuerdos de Paz de 1996, los resultados han sido mucho más débiles de lo que dichos acuerdos habían previsto. Los Acuerdos de Paz exigían que el estado cumpla un rol más fuerte en las áreas desatendidas y que aumente el gasto público, especialmente en educación, salud, vivienda y justicia, áreas que serían financiadas con un incremento gradual de los ingresos fiscales. Aún sin realizar su reforma del sistema fiscal y a pesar de una reducción gradual en los aranceles de importación como resultado de la liberalización comercial y la integración regional, Guatemala fue capaz de elevar sus ingresos fiscales implementando medidas fiscales progresivas y mejorando la administración fiscal. La carga tributaria aumentó de 8.8 por ciento del PIB en 1995 a más del 12 por ciento a mediados de la década del 2000, pero desde entonces ha disminuido otra vez a 10.8 por ciento en el 2014. Este incremento en los ingresos estuvo acompañado de una expansión en el gasto para cumplir con los

**FIGURA 5.1** La carga impositiva de Guatemala fue la más baja de América Latina en el 2013

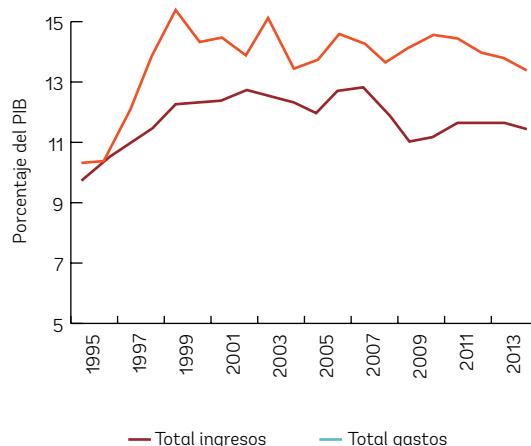


Fuente: CEPAL - CEPALSTAT.

compromisos de los Acuerdos de Paz. Los gastos del gobierno central se incrementaron de 10.3 por ciento del PIB a 13.4 por ciento en el mismo periodo (figura 5.2), con los sectores sociales representando un porcentaje significativo de este incremento.

Las finanzas públicas de Guatemala se han caracterizado por la disciplina fiscal y bajos niveles de deuda. En respuesta a la crisis de inicios de la década de 1980, cuando el déficit fiscal total promediaba 4.9 por ciento del PIB (entre 1981 y 1984), el gobierno implementó un programa de ajuste exhaustivo para promover la consolidación fiscal a inicios de la década de 1990.<sup>4</sup> A partir de ahí, el déficit fiscal cayó a 1.7 por ciento en el periodo del 2000 al 2007. La crisis financiera global del 2009 afectó negativamente las finanzas gubernamentales debido a la baja recaudación y al gasto contra-cíclico.<sup>5</sup> El déficit fiscal alcanzó un punto máximo de 3.3 por ciento en el 2010, y desde entonces se ha reducido gradualmente como resultado de controles al gasto público (figura 5.3). Al igual que en el pasado, la consolidación fiscal se ha logrado

**FIGURA 5.2** El gasto del sector público es bajo y está disminuyendo

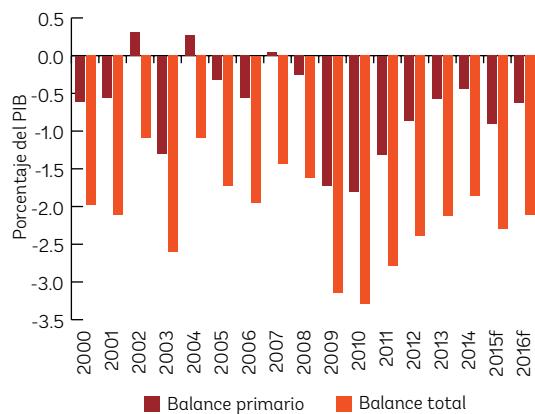


Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central de Guatemala.

reduciendo los niveles ya bastante bajos de gastos públicos en infraestructura y capital humano. Los gastos de capital se redujeron del 4.1 por ciento del PIB en el 2010 al 3 por ciento en el 2014 y se proyecta que disminuirán a 2.5 por ciento del PIB en el 2016.<sup>6</sup> La deuda pública ha oscilado entre 20 y 25 por ciento del PIB desde el 2000, y casi la mitad de dicha deuda se mantiene en el ámbito nacional (figura 5.4). Sin embargo, la deuda pública relativa a ingresos fiscales es alta, alcanzando 224 por ciento en 2014.

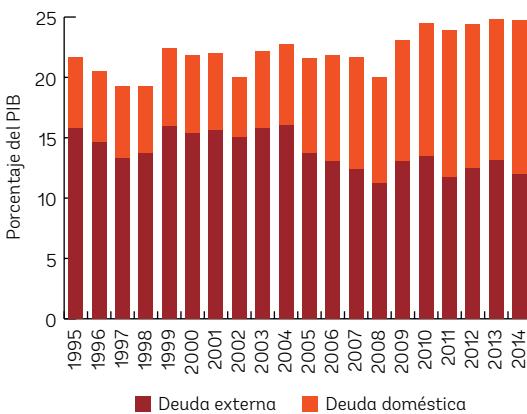
Incluso sin reformas fiscales comprensivas, las fuerzas económicas han tenido ciertos impactos en la composición del ingreso a lo largo de los últimos 20 años. La liberalización del comercio a través de la integración regional y, más recientemente, el acuerdo DR-CAFTA con Estados Unidos han resultado en una importante pérdida de ingresos por aranceles de importación. En 1995, los ingresos por aranceles representaban el 24 por ciento del total de ingresos tributarios en Guatemala, pero esto cayó a 8 por ciento en el 2007 (cuando el acuerdo DR-CAFTA entró en vigencia) y a 4 por ciento en el 2014. Como

**FIGURA 5.3 Balance fiscal del gobierno central, 2000-2016**



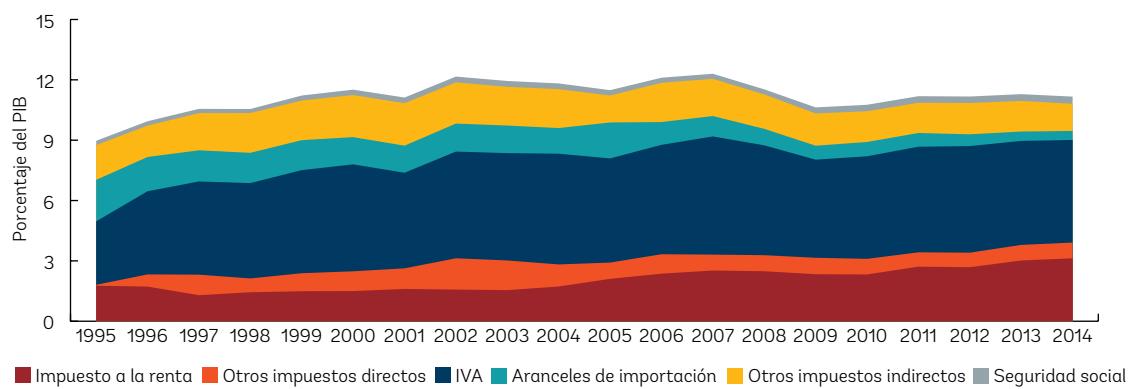
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial.

**FIGURA 5.4 La deuda pública es baja en Guatemala**



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central de Guatemala.

**FIGURA 5.5 Ingresos fiscales del gobierno central por tipo de impuesto, 1995-2014**



Fuente: Administración Fiscal y Aduanera del Ministerio de Finanzas.

porcentaje del PIB, los ingresos por aranceles cayeron de 2.1 por ciento del PIB en 1995 a 0.4 por ciento en el 2014 (figura 5.5). Este desarrollo estuvo acompañado de un fortalecimiento gradual de la administración de impuestos internos, así como por reformas progresivas en la política fiscal, que fortalecieron particularmente la recaudación del IVA. Como resultado, el porcentaje del IVA en los ingresos fiscales totales se incrementó de 36 por ciento en 1995 a 47 por ciento en el 2014, reemplazando a algunos de los

ingresos que previamente eran generados por los aranceles de importación. Sin embargo, los ingresos por IVA siguieron siendo altamente dependientes de las importaciones, que representaban el 56 por ciento de todo el IVA recaudado. La tasa IVA general también permaneció baja, a 12 por ciento, por debajo del promedio ALC de 15 por ciento.

Dado el reducido tamaño del presupuesto, la composición de impuestos y gastos no reduce la desigualdad de ingresos. Un estudio que utilizó la

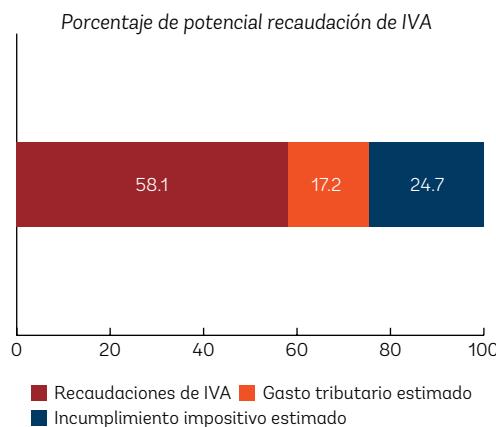
información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 2009-2010 encontró que los impuestos al consumo eran tan onerosos para los pobres que contrarrestaban los beneficios de los programas de transferencias monetarias.<sup>7</sup> En general, los impuestos indirectos tienden a ser menos progresivos que los directos. Esto se debe a que el impuesto indirecto más importante, el IVA, está vinculado al consumo y por lo tanto captura una base impositiva más amplia, incluyendo a segmentos más pobres de la población. El impuesto directo más importante, por otro lado, tiene una base más reducida, consistente básicamente de empleados asalariados en el sector formal. Igualmente, el IVA es un impuesto de tasa única que se aplica a la mayoría de productos, mientras que los impuestos a la renta tienden a estar diseñados en una escala progresiva (en otras palabras, los contribuyentes más ricos pagan un mayor porcentaje de su renta que los contribuyentes más pobres). Las contribuciones a la seguridad social son bien bajas en la actualidad. En cuanto al gasto, Guatemala tiene una de las tasas de gasto como porcentaje de PIB más bajas de América Latina y el Caribe. Tal como se discutió en el Capítulo 3, si bien el gasto social en Guatemala se ha incrementado como porcentaje del gasto total, la calidad del gasto sigue siendo preocupante, especialmente con respecto a su selección de objetivos a nivel geográfico y a la eficiencia técnica.

Sin embargo, dados los bajos niveles de ingresos fiscales, incluso si el sistema fiscal fuese más progresivo, es probable que su impacto sobre la distribución sería muy limitado. Incluso luego de la reforma fiscal del 2012, solo un pequeño porcentaje de los trabajadores asalariados tuvo una declaración de impuesto a la renta positiva, lo que quiere decir que el alcance de la redistribución del ingreso a través del sistema fiscal es reducido. Cualquier redistribución, entonces, tendría que provenir del lado de los gastos.

Detrás de los bajos ingresos fiscales de Guatemala existe una combinación de factores institucionales y conductuales. En Guatemala existe, tradicionalmente, un alto incumplimiento en el pago de impuestos debido a la percepción que tienen los guatemaltecos de la injusticia del sistema fiscal, así como por la falta de capacidad del gobierno para imponer la ley. La evasión del impuesto a la renta se calcula entre el 60 y 65 por ciento de las recaudaciones, entre las más altas tasas de América Latina.<sup>8</sup> Se calcula que la evasión y la infradeclaración involuntaria, en conjunto, representan cerca del 40 por ciento de las recaudaciones del IVA o 25 por ciento de las potenciales recaudaciones de IVA (figura 5.6). Estos cálculos sugieren que, si se mejorasen los controles dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), se podría aumentar significativamente la recaudación de la renta. Por ejemplo, por cada reducción de 10 por ciento en el incumplimiento del IVA, las recaudaciones del IVA se incrementarían en 0.2 por ciento del PIB. Más recientemente, la SAT desarrolló experimentos con análisis de comportamiento para aumentar la recaudación sin la necesidad de nueva legislación. SAT encontró que de mejorarse la forma en que la autoridad fiscal se comunica con los contribuyentes, se ayudaría a reducir la evasión tributaria.<sup>9</sup> La evasión fiscal es muy amplia, con empresas e individuos que se aprovechan de un régimen fiscal que aplica distintas tasas a ingresos derivados de diferentes fuentes.

Además del incumplimiento, las tasas fiscales y los gastos fiscales (exenciones) son también factores clave, si bien en menor medida que en el pasado. Cálculos anteriores realizados por la SAT sugieren que los gastos fiscales eran tan altos como 8 por ciento del PIB en el 2012, sin embargo, esto incluía un número de ítems que, por lo general, no eran considerados gastos fiscales según los criterios internacionalmente

**FIGURA 5.6 La SAT recaudó solo 58 por ciento del potencial del ingreso del IVA en el 2014**



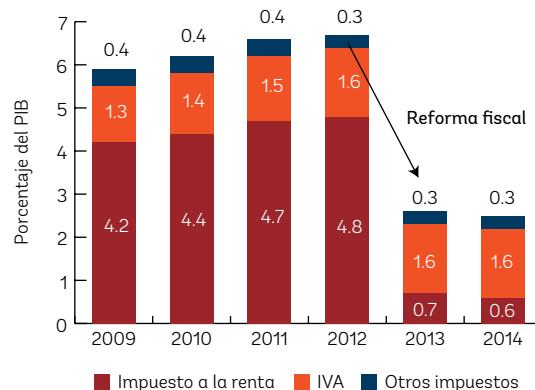
Fuente: Los cálculos se basan en información de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT).

Notas: Utilizando la nueva definición de la SAT de gastos fiscales. Los cálculos previos fueron significativamente más altos.

aceptados. Con todo, incluso según la metodología revisada de la SAT, los gastos fiscales alcanzaron el 6.7 por ciento del PIB en el 2012 y los impuestos a la renta representaron gran parte de esta cantidad. La reforma del 2012 redujo drásticamente los gastos fiscales para el impuesto a la renta de las personas, de 4.8 por ciento del PIB en el 2012 a 0.7 por ciento en el 2013 (figura 5.7). Esto se debe a que la reforma incluyó una cantidad de cambios estructurales en los impuestos a la renta, incluyendo una reducción en las deducciones, cambios en los umbrales fiscales y tasas fiscales, y la eliminación del crédito al IVA. De los gastos fiscales restantes (2.5 por ciento del PIB en el 2014), 0.5 por ciento del PIB tienen mandato constitucional. Si bien resultaría útil hacer una revisión adicional de los gastos fiscales (especialmente para el IVA), los cálculos de la SAT sugieren que cualquier aumento en los ingresos adicionales podrían ser más limitados en el futuro.

La débil capacidad institucional de la SAT es un gran obstáculo para aumentar la recaudación tributaria y socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Tanto problemas de

**FIGURA 5.7 Los gastos fiscales se redujeron luego de la reforma fiscal del 2012**



implementación como de gobernabilidad en la SAT han afectado la recaudación de impuestos. La SAT sufre de una estructura de gobernabilidad disfuncional y fragmentada y de un sistema de información manipulado por su personal. Otros problemas que afectan a la SAT incluyen una falta de infraestructura eficiente de control de mercancías en las oficinas de aduanas, falta de intercambio de información entre unidades internas (tales como la unidad de auditoría fiscal y la unidad de recaudación fiscal), y una débil imposición fiscal. También, los severos escándalos de corrupción en la recaudación fiscal han contribuido a una cultura de evasión fiscal, que ha complicado aún más la imposición de un régimen fiscal formal. En abril del 2015 un fraude fiscal conocido como *La Línea*, donde una red criminal desvió millones de quetzales a ciudadanos privados, fue expuesto por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional en contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). *La Línea* había introducido a algunos de sus miembros en la SAT como funcionarios oficiales y personal técnico, y estas personas fueron responsables de llevar a cabo actividades ilegales.

Esto resultó en una caída considerable de la confianza pública hacia las instituciones del gobierno y redujo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, y por tanto el monto de la recaudación tributaria disminuyó en el 2015.

Los esfuerzos para aumentar los ingresos públicos a través de reformas fiscales han enfrentado fuertes oposiciones, lo que a su vez ha resultado en soluciones temporales. Las políticas de reformas fiscales por lo general son impugnadas en la Corte de Constitucionalidad y son posteriormente revertidas. Quienes se oponen a las reformas fiscales frecuentemente impugnan las reformas en la Corte de Constitucionalidad, apelando al Artículo 243 de la Constitución que dice que los impuestos no debería exceder la capacidad de pago de los contribuyentes.<sup>10</sup> Esta oposición ha significado que sucesivos Presidentes hayan enfrentado dificultades fiscales y la necesidad de introducir soluciones a corto plazo. Paralelamente a las soluciones temporales para aumentar la recaudación tributaria, leyes específicas para ciertos sectores han incrementado las exenciones fiscales y debilitado la progresividad del sistema tributario en Guatemala. En el 2012, el gobierno promulgó la primera reforma de política fiscal sustancial en años, pero las recaudaciones fiscales totales no se incrementaron. De hecho, luego de elevarse de 8.2 por ciento del PIB en 1992 a 12.1 por ciento en el 2007, las recaudaciones fiscales totales cayeron a 10.8 por ciento en el 2014 y a un estimado de 10.2 por ciento en el 2015. Asimismo, incluso si el monto de la recaudación hubiese aumentado, los ingresos adicionales para invertir en políticas públicas prioritarias habrían sido mínimos debido a que no se hizo nada para abordar las rigideces del gasto público ya existentes en el presupuesto.

Resulta crítico para el gobierno encontrar la manera de aumentar los ingresos no solo para la sostenibilidad fiscal a largo plazo, sino también

para aumentar el gasto público y la provisión de bienes y servicios necesarios para un crecimiento inclusivo. El que haya “*dos Guatemas*” con diferentes expectativas y compromisos con el estado no hace que sea fácil llegar a un consenso acerca del tamaño más adecuado que debería tener el sector público. En el debate sobre reformas fiscales, algunos argumentaron que la principal prioridad debería ser incrementar la eficiencia del gasto como una forma de escapar del ciclo vicioso creado por la baja provisión de bienes públicos. Tal como se discutió en el Capítulo 3, ciertos estudios han demostrado que los resultados en el sector salud, por ejemplo, podrían mejorar si el gasto público fuese más eficientes. Sin embargo, independientemente de cualquier incremento potencial en la eficiencia del gasto, con niveles tan bajos de recaudación fiscal, resultaría muy difícil proporcionar el nivel de servicios de salud, educación y seguridad que se necesitarían para integrar a las “*dos Guatemas*.” Más importante aún, el nivel de deuda en relación al ingreso fiscal es muy alto (239 por ciento) y está alcanzando rápidamente niveles peligrosos que podrían amenazar la estabilidad fiscal de Guatemala.

## Sostenibilidad social

**PARA ABORDAR LOS PRINCIPALES RIESGOS** que atentan contra la sostenibilidad social, Guatemala debe enfrentar los retos de inseguridad en tenencia de tierras, falta de progreso con la agenda de los pueblos indígenas y la creciente insatisfacción con la forma como funciona la democracia. *Primero*, la concentración de la tierra es alta y las disputas sobre los derechos de propiedad y límites contrapuestos tienen consecuencias negativas en la sostenibilidad económica y social. La existencia de bases de datos catastrales y registrales separadas sigue alimentando la inseguridad sobre la tenencia de tierras. *Segundo*, la falta

de progreso para garantizar los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala es otra fuente de tensiones sociales. *Tercero*, los guatemaltecos tienen la percepción de que se está logrando poco progreso en muchos frentes, lo que refleja las deficiencias del contrato social. Otra fuente de vulnerabilidad social son las altas tasas de criminalidad y violencia, un reto que se discute en el Capítulo 4.

## Seguridad en la tenencia de tierras

La alta concentración de la tierra y la inseguridad en su tenencia están obstaculizando las posibilidades de Guatemala de reducir la pobreza y de aumentar la prosperidad compartida. La desigualdad en la distribución de las tierras agrícolas es un problema estructural en el área rural con orígenes históricos en la asignación de las concesiones de tierras durante el periodo colonial y la privatización de tierras comunales durante el periodo liberal de reformas (1870-1930). En la actualidad, los pequeños productores componen el 92 por ciento de las fincas, pero solo tienen acceso al 22 por ciento de la tierra agrícola del país. En contraste, los productores comerciales componen solo el 2 por ciento de las fincas pero controlan el 57 por ciento de toda la tierra agrícola.<sup>11</sup> Los hogares pobres o no tienen tierras o cultivan menos de dos hectáreas de tierra, por lo general, en áreas marginales o ecológicamente sensibles, lo que resulta entonces en deforestación y degradación de suelos. Asimismo, cerca del 40 por ciento de las parcelas de tierra rural no se encuentran registradas en el Catastro, lo que quiere decir que sus propietarios no tienen derechos ejecutables a nivel legal sobre sus tierras. Hasta hace poco, no existía un registro catastral para identificar la ubicación y límites de las parcelas, lo que afecta la seguridad legal de la tenencia de tierras. Las poblaciones indígenas de Guatemala

se encuentran entre las más vulnerables ante la inseguridad legal de la tenencia de tierras. Si bien la ley guatemalteca reconoce la tenencia de tierras consuetudinaria, estos derechos frecuentemente se ven afectados por la falta de documentación formal.

Guatemala tiene una compleja historia legal e institucional de reforma agraria. Un intento radical de realizar una reforma de tierras en 1952 (Decreto 31) se canceló luego de que el gobierno de Jacobo Arbenz fuera derrocado. Subsecuentemente, se promulgaron numerosas leyes que anulaban la ley de reforma agraria de Arbenz, reemplazándola con otros mecanismos para la redistribución de tierras, tales como el impuesto a las tierras y la disposición de las tierras ociosas (Decreto 559). La Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551), que fue promulgada en octubre de 1962, estableció el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), un organismo encargado de la distribución de tierras a la población desposeída de tierras y a la población que tuviese poca tierra, así como de implementar un programa de titulación y establecer un programa de compra de tierras. El mandato de la INTA fue expandir el programa de distribución de tierras propiedad estatales y continuar haciéndolo hasta que la oferta de dichas tierras se hubiese agotado en gran medida. El gobierno creó el fondo de tierras, *Fontierras*, luego de los Acuerdos de Paz de 1996, en un inicio para asignar tierra a los refugiados que regresaban. Los refugiados que regresaban fueron establecidos en tierras que ya eran propiedad del estado, muchas de las cuales consistían en fincas que habían sido abandonadas por sus propietarios y cuya propiedad habría sido confiscada por el estado y eran administradas por el INTA. Cuando el INTA se disolvió, *Fontierras* asumió muchas de sus actividades, tales como la adjudicación de tierras estatales y la emisión de títulos de tierras definitivos.

La reforma agraria con orientación de mercado tuvo un impacto limitado en la redistribución de tierras en Guatemala. Luego de los Acuerdos de Paz, el gobierno introdujo un modelo de vendedor dispuesto y comprador dispuesto (*'willing seller, willing buyer'*) con el objeto de redistribuir la tierra y mejorar la eficiencia de los mercados de tierras. Bajo este modelo, *Fontierras* proporcionó préstamos a grupos para la compra o alquiler de terrenos agrícolas, así como financiamiento mediante donaciones para ayudar a establecer proyectos productivos, de los cuales ellos generarían los ingresos para cancelar el préstamo. Sin embargo, surgieron problemas debido a los precios sobrevaluados de las tierras y terrenos agrícolas insolventes.

Por otro lado, las organizaciones campesinas se han movilizado para ganar acceso a las tierras. Desde los Acuerdos de Paz, diversas iniciativas de movimientos populares han surgido en Guatemala para demandar acceso seguro a las tierras. La cantidad de tierra asegurada a través de estas iniciativas—en base a reclamos históricos de tierras, disputas laborales rurales e invasiones de tierras— compite con la cantidad de tierra transferida a través del mecanismo basado en el mercado.<sup>12</sup> Las reivindicaciones históricas de tierras se basan en derechos históricos a tierras de las poblaciones indígenas y en la tenencia consuetudinaria. Otros reclamos se basan en demandas laborales por parte de antiguos trabajadores permanentes (mozos colonos) de predios agrícolas. La invasión de predios agrícolas es otra estrategia para reclamar tierras, pero estos actos por lo general terminan en desalojos violentos.<sup>13</sup>

La implementación de políticas para la asignación, distribución, reconocimiento e imposición de derechos de tierras requiere de una gran voluntad política y de reformas a largo plazo. La lucha por la tierra estuvo en el centro de la guerra civil que duró 36 años en Guatemala.

Los Acuerdos de Paz de 1996 establecieron un nuevo marco para una política agraria centrada en la redistribución de la tierra, incrementando la seguridad de la tenencia, y resolviendo los conflictos por la tierra. Estas son las áreas principales que requerirían reformas legales y la colaboración de múltiples actores del estado y la sociedad civil. El gobierno ha realizado esfuerzos para implementar la reforma de tierras, pero estos no han sido suficientes para cambiar la estructura agraria en general. De hecho, las nuevas inversiones en cultivos agroindustriales están reforzando las dinámicas de concentración de tierras existentes. Desde 1998, el gobierno ha invertido en el establecimiento de un nuevo sistema de administración de tierras. Un logro importante fue la aprobación de la Ley Catastral de 2005. Los numerosos y distintos orígenes legales de los derechos de tierras en Guatemala, incluyendo reclamos consuetudinarios, coloniales y republicanos, han resultado en un complicado sistema de tenencia de tierras. Los conflictos sociales por lo general estallan de estos múltiples reclamos sobre la tierra, y el sistema judicial por lo general resulta ineficiente para resolverlos. Las tierras comunales aún son una fuente importante de subsistencia y de identidad cultural para campesinos y las comunidades indígenas. En años recientes, la política gubernamental ha promovido el reconocimiento y protección de las tierras comunales.

## Establecer derechos para los pueblos indígenas

Se han logrado progresos en el establecimiento de derechos de la población (casi la mitad) que se identifica a sí misma como indígena, sin embargo muchas brechas se mantienen. La población indígena en Guatemala es grande, con cerca del 42 por ciento del total de la población ó 5.75 millones de personas. También sufre de

una carga desigual de pobreza y de limitadas oportunidades. Comenzando con la Reforma Constitucional de 1993, que contiene numerosos artículos promoviendo la identidad cultural, equidad y protección de los pueblos indígenas, muchas leyes adicionales han sido promulgadas para promover y proteger aún más sus derechos y reconocer a Guatemala como un estado multiétnico y multi-lingüístico (ver Anexo 5.2 para obtener una lista detallada de la legislación que afecta el reconocimiento de los derechos indígenas). Sin embargo, muchas de las leyes diseñadas para reconocer y promover los derechos de las poblaciones indígenas carecen de los mecanismos institucionales necesarios para implementar las leyes, lo que significa que la legislación no ha mejorado los resultados. Asimismo, aún en el caso de la legislación internacional, como la ratificación guatemalteca de la OIT 169 (Pueblos Indígenas y Tribales) que permite la autoridad indígena sobre las comunidades y la tierra, las autoridades indígenas no han podido ejercer estos derechos en la práctica.

Otra preocupación se relaciona con la ausencia de un mecanismo para consultar a las poblaciones indígenas y para obtener su consentimiento informado en relación a políticas públicas que los afectan. La ausencia de esta consulta ha socavado tanto el contenido como la implementación de leyes. Sin embargo, se ha logrado cierto progreso en la creación de espacios dentro de las instituciones del estado para promover la visibilidad, voz y visión de los pueblos indígenas, incluyendo la creación de aproximadamente 37 unidades, comisiones, fondos y directorios sectoriales distintos. Este proceso terminó recientemente con la creación, en el 2014, de un Gabinete de Pueblos Indígenas, un órgano consultivo y deliberativo al más alto nivel que reporta al Presidente. El objetivo del Gabinete es coordinar la formulación y manejo de acciones y políticas que respetan la diversidad étnica y lingüística de

Guatemala. Específicamente, el Gabinete está encargado de promover la investigación acerca de las prácticas tradicionales y la coordinación del diseño y manejo de una Política Nacional y un Plan de Acción para los Pueblos Indígenas y la Interculturalidad. Este Gabinete multisectorial ha llevado a cabo consultas sobre el borrador del Plan que ahora tiene que ser aprobado por las autoridades políticas relevantes. El Plan de Acción no ha sido aún preparado por la falta de recursos para hacerlo. Sin embargo, los pasos tomados en esa dirección han demostrado hasta ahora el compromiso del gobierno de aumentar la visibilidad y prioridad política de las poblaciones indígenas en el proceso de desarrollo nacional y han resultado en la creación de una plataforma que resultará un vehículo crítico para abordar las necesidades multisectoriales de esta población. (Ver Recuadro 5.1 para encontrar evidencia proveniente de México sobre los componentes clave para obtener representación de los pueblos indígenas.)

Los recientes progresos logrados en el frente legal muestran un desarrollo promisorio hacia la creación de un contrato social más cohesivo. Luego de cuatro décadas, el gobierno acordó un plan de reparaciones para las 33 comunidades desplazadas por la planta hidroeléctrica de Chixoy.<sup>14</sup> El plan contiene un conjunto bastante amplio de actividades orientadas a mejorar tanto el bienestar económico como social de las comunidades afectadas. Los primeros pagos bajo las reparaciones se hicieron en octubre del 2015. Mucho depende de la capacidad del gobierno de cumplir con el plan tal como se ha acordado, ya que el no hacerlo socavaría cualquier progreso que el plan haya generado. El segundo evento reciente, la condena de ex-líderes militares de los cargos por violación y esclavización de mujeres indígenas durante la guerra civil, demuestra también un compromiso con la justicia. Aún resta observar qué impacto tendrán estos eventos

### **RECUADRO 5.1 ¿Qué reflexiones pueden hacerse a partir de las experiencias de Chiapas y Oaxaca?**

Dada las numerosas similitudes geográficas y étnicas entre Guatemala y los estados de Chiapas y Oaxaca al sur de México, podría haber buenas prácticas en dichos estados mexicanos aplicables a Guatemala. Tanto Chiapas como Oaxaca son estados con un alto porcentaje de población indígena (36 y 66 por ciento, respectivamente) y altas tasas de pobreza. En el 2008, Chiapas tenía la tasa más alta de pobreza en México (76.9) y Oaxaca ocupaba el cuarto lugar con 68.3 por ciento. Si bien ambos se encontraban aún entre los estados más pobres en el 2014, la pobreza multidimensional se ha reducido más rápidamente en ambos estados que en la mediana en México. Trabajos recientes en Chiapas subrayan muchas de las mismas barreras ante la reducción de la pobreza que pueden encontrarse en Guatemala, particularmente, el hecho de que la limitada complejidad de la economía conduce a bajos incentivos para acumular cada vez más activos productivos; además de que existe una falta de coordinación entre los distintos grupos y entre los pueblos indígenas y el estado (Levy et al, 2015). Al mismo tiempo, la dependencia en la asistencia federal en México puede atribuirse al efecto de la “enfermedad holandesa”, que eleva los costos de los bienes comerciables y hace la zona menos competitiva (Hausman et al, 2015), un rol que las remesas parecen tener en Guatemala.

**Numerosos análisis realizados en el contexto de Chiapas y Oaxaca (y también en otros países) destacan maneras de promover el crecimiento inclusivo en Guatemala.** En primer lugar, en Chiapas existe una amplia brecha entre las metas y los mecanismos de espacios participativos (comunidad local y estructuras organizacionales) y los espacios convocados (donde el gobierno invita la participación de comunidades y controla el proceso). Los espacios tradicionales se ocupan tanto del proceso como de las metas finales, tienen un mayor enfoque tanto en los derechos en general, como en mejorar el derecho colectivo, y tienden a tener un horizonte de planeamiento a largo plazo. En contraste, los espacios convocados reflejan por lo general el horizonte mucho más corto de los gobiernos elegidos, tienen limitada capacidad o experiencia para afectar los resultados colectivos, y dado su plazo de tiempo, priorizan proyectos en lugar de cambios a más largo plazo. (Ver Cortez Ruiz, 2004 para Chiapas y LaFrance y Nicols, 2010, para un panorama más amplio en un entorno distinto). Resulta fundamental encontrar un mecanismo para cerrar esta brecha. Al mismo tiempo, se necesita que las poblaciones indígenas tengan instituciones que resulten creíbles tanto para ellos mismos como para la sociedad en general (Rosenthal, 2008) y que tengan acceso a instituciones gubernamentales (Anaya Muñoz, 2005). Una gran diferencia entre Chiapas y Oaxaca radica en el acceso a canales gubernamentales formales. Anaya Muñoz arguye que los representantes de las poblaciones indígenas estaban fuertemente comprometidos en el acuerdo de San Andrés en Chiapas, de manera similar a los Acuerdos de Paz en Guatemala. Ambos acuerdos tuvieron efectos positivos, pero en términos de las políticas de reconocimiento de derechos y cultura, esto no resultó suficiente. En Oaxaca los pueblos indígenas también tenían acceso a estructuras de poder formales. A nivel municipal, las prácticas electorales tradicionales resultaron en que las poblaciones indígenas fueron elegidas en los gobiernos municipales, y a nivel estatal una combinación de factores les dio acceso a la oficina del gobernador,

*El recuadro continúa en la próxima página*

### **RECUADRO 5.1** Continuación

aunque de manera informal. Ninguno de estos canales se encontraba disponible para las poblaciones indígenas en Chiapas. Esta falta de acceso a canales formales se ha traducido en un cambio legislativo significativamente menor en Chiapas que en Oaxaca. Resulta interesante que en Oaxaca, un estado cuya población indígena es casi el doble que la de Chiapas pero con mayor acceso a canales formales, la tasa de ingresos de pobreza se haya reducido (de 41 a 34 por ciento) entre 1990 y el 2010, mientras que en Chiapas aumentó (de 46 a 49 por ciento) (CONEVAL, 2015).

en la construcción de un contrato social más inclusivo y si los guatemaltecos considerarán adecuadas estas tardías respuestas.

El derecho a la tierra de las poblaciones indígenas por lo general ha entrado en conflicto con las operaciones mineras. Guatemala es firmante de la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, que exige al gobierno obtener el consentimiento libre, informado y con anterioridad, por parte de los pueblos indígenas antes de adoptar o implementar medidas que podrían afectarlos. Sin embargo, no se ha establecido un mecanismo de consulta con pueblos indígenas antes de que se adopten dichas medidas. Como resultado, existen numerosas demandas de consultas inadecuadas, degradación ambiental, y abusos de derechos humanos. En ausencia de un proceso de consulta oficial, las organizaciones indígenas han organizado sus propias consultas públicas en base a la ley municipal. En estas consultas, los pueblos indígenas han rechazado continuamente las operaciones mineras en sus tierras.<sup>15</sup>

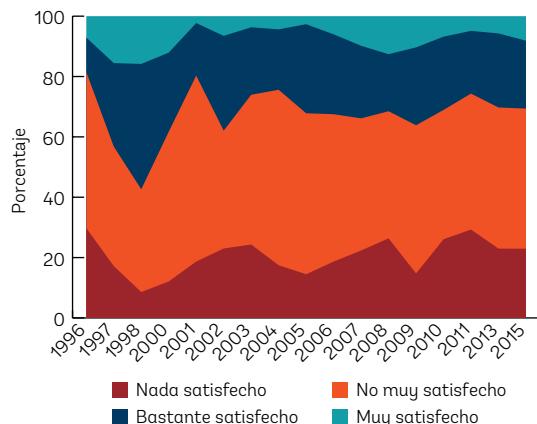
### *¿Cómo perciben los guatemaltecos a su país?*

Los resultados de las encuestas sugieren una insatisfacción fundamental que subyace entre los guatemaltecos en temas relacionados a cohesión social y el contrato social. Casi el 70 por ciento de

la población se encuentra insatisfecha con la forma en que la democracia funciona en Guatemala (figura 5.8). El índice de aprobación del gobierno tuvo su pico más alto cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, sin embargo estas expectativas no fueron cumplidas claramente en los años subsiguientes, y el índice de aprobación ha ido cayendo desde entonces. El país está en el rango medio entre los países latinoamericanos en términos de satisfacción de la población con su gobierno. Una importante proporción de la población (24 por ciento) piensa también que el país está en retroceso, sensación que ha aumentado desde el 2000 (figura 5.9). Sin embargo, más de la mitad de la población cree que el país está estancado (54 por ciento). No queda claro cuáles cambios en los indicadores discutidos en los Capítulos 3 y 4 han tenido un efecto en estas percepciones, si bien es probable que el incremento en la pobreza y otros problemas en curso sean factores clave.

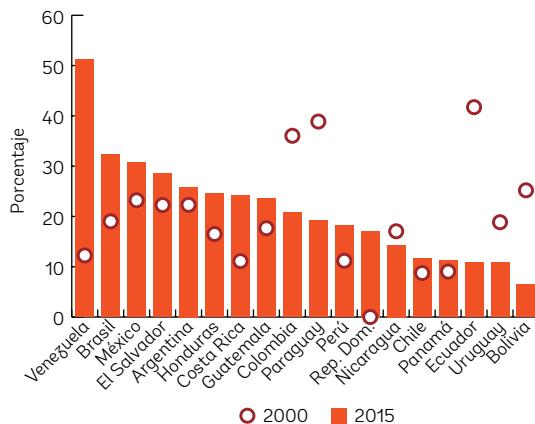
Los guatemaltecos están preocupados por la justicia y las oportunidades y por los factores que los refrenan. Como se vio en el Capítulo 4, cuando se pidió a ejecutivos empresariales hacer una lista con los principales problemas del país, ellos mencionaron el crimen y la violencia, la inflación y la economía, y el empleo, en ese orden.<sup>16</sup> Cuando se preguntó a los ciudadanos acerca de las libertades que corrían más riesgos en Guatemala, en el Latinobarómetro del 2015, la respuesta que se registró en primer lugar fue la

**FIGURA 5.8 Los altos índices de aprobación del gobierno luego de los Acuerdos de Paz se han disipado**



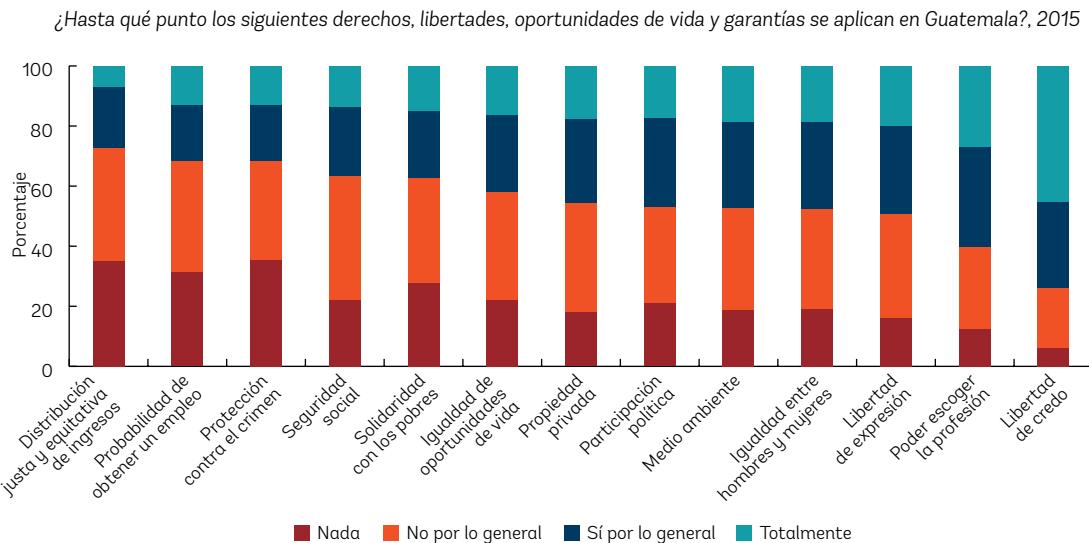
Fuente: Cálculos en base a información del Latinobarómetro.

**FIGURA 5.9 Tres cuartos de los guatemaltecos piensan que su país está estancado o retrocediendo**



Fuente: Cálculos en base a información del Latinobarómetro.

**FIGURA 5.10 Los guatemaltecos están preocupados por la equidad, el acceso a empleo, y el crimen y la violencia**



Fuente: Cálculos en base a información del Latinobarómetro.

distribución justa y equitativa de ingresos, seguida por la dificultad de obtener un puesto de trabajo (figura 5.10). Bastante cerca, en tercer puesto, figuraba la incapacidad del estado de proteger a sus ciudadanos del crimen y la

violencia, que es un problema que afecta tanto la generación de empleos como una distribución más equitativa de los ingresos. También, el mismo Latinobarómetro del 2015 reporta que 30 por ciento de los encuestados consideraba que la

distribución de ingresos existente era extremadamente injusta, y otro 49 por ciento pensaba que era, por lo general, injusta (Anexo 5.1). En la encuesta Latinobarómetro del 2000, cuando se les preguntó a los encuestados clasificarse en una escala del uno al diez, donde uno era el más pobre y diez el más rico, la respuesta promedio fue de 4.7, pero en el 2015, el promedio cayó a 3.6. En la región América Latina y el Caribe en su conjunto, solo en Honduras se registró una disminución mayor, ya que, de hecho, este indicador se incrementó en la mayoría de países. Por otro lado, no resulta sorprendente que las percepciones de la población reflejen lo que muestra la información empírica: que los ingresos están cayendo y que las personas están peor que antes. Sin embargo, la información sobre las percepciones de la población también muestra un alto grado de insatisfacción, que podría servir como catalizador para el cambio u ocasionar que las personas se desvinculen del proceso político.

## Sostenibilidad ambiental

**ABORDAR LA VULNERABILIDAD** ante los peligros naturales y retos ambientales planteados por la deforestación, urbanización y contaminación del agua resultaría crítico para el desarrollo de Guatemala. Muchos de estos retos ambientales se vinculan con la imposición del cumplimiento de las leyes ambientales existentes.<sup>17</sup> *Primero*, la vulnerabilidad de Guatemala ante los peligros naturales exacerba los problemas ambientales. *Segundo*, la deforestación está amenazando uno de los principales recursos naturales de Guatemala, que podría ser potencialmente cosechado de manera sostenible y contribuir a una variedad en la calidad de otros recursos naturales, como agua y calidad de suelos. El Sistema Guatemalteco

de Áreas Protegidas (SIGAP) cubre cerca del 31 por ciento de Guatemala, incluyendo la Reserva de la Biosfera Maya.<sup>18</sup> *Tercero*, la deforestación, las prácticas agrícolas, y la urbanización están colocando presión en la calidad de los recursos hídricos. *Cuarto*, Guatemala tiene una de las tasas de urbanización más altas en la región América Latina, lo que colocará presión en los recursos naturales.

## Vulnerabilidad ante peligros naturales

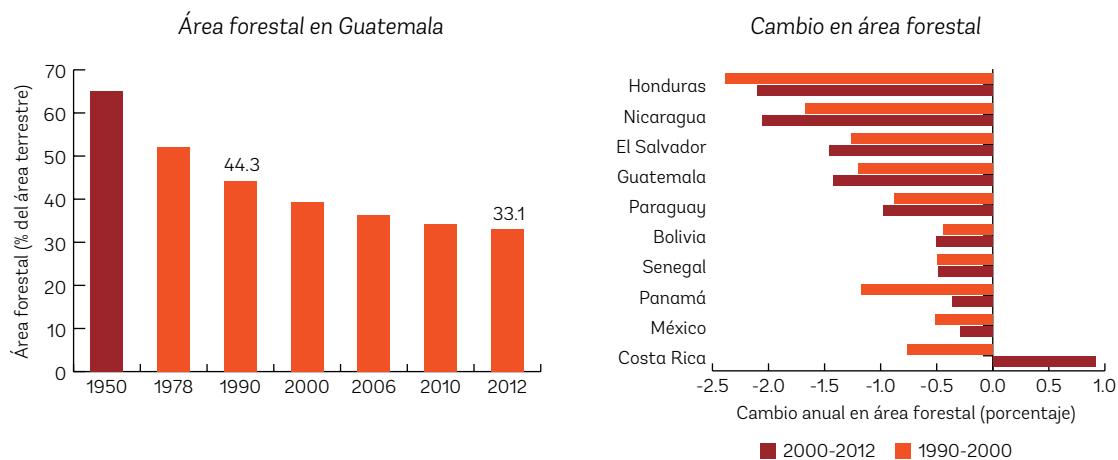
Guatemala se encuentra entre los 10 países más afectados en el mundo por eventos climáticos extremos y no se encuentra libre de peligros geofísicos. La ubicación geográfica del país lo hace propenso a impactos geológicos frecuentes relacionados con el clima, y de alta intensidad, tales como tormentas, huracanes, sequías, terremotos y erupciones volcánicas.<sup>19</sup> En el 2010, la tormenta tropical Agatha, el ciclón tropical que más fuerte ha golpeado a Guatemala en términos de lluvia, inundaciones generalizadas y deslizamientos de tierra, causó un estimado total de daños equivalentes al 2.2 por ciento del PIB.<sup>20</sup> Los eventos climáticos adversos, como Agatha, junto con las condiciones de vulnerabilidad pueden resultar en daños al bienestar de los hogares a largo plazo. Un estudio reciente encontró que entre el 2006 y 2011 el consumo per cápita se desplomó a 5.5 por ciento (12.6 por ciento en áreas urbanas) y la pobreza se incrementó a 18 por ciento, lo que equivale a 80,000 familias adicionales cayendo en la pobreza.<sup>21</sup> Las manifestaciones del cambio climático afectan desproporcionadamente a los hogares pobres.<sup>22</sup> Asimismo, el cambio climático también tiene efectos ambientales ocasionando pérdidas de suelo a gran escala, contaminación de aguas superficiales y una mayor sedimentación en ríos y sistemas de drenaje.<sup>23</sup>

Adicionalmente, las sequías cíclicas tienen un efecto perjudicial en las áreas rurales al afectar los rendimientos de las cosechas y la seguridad alimentaria. Existen sequías recurrentes relacionadas con *El Niño* en el Corredor Seco, que incluyen áreas en los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, Chiquimula, Zacapa, El Progreso, Jutiapa, and Jalapa.<sup>24</sup> La escasa lluvia resulta en pérdidas de cosechas para los agricultores, pero también en una menor demanda de trabajo agrícola, como es el caso de los trabajadores temporales para la cosecha de café. En algunos años (por ejemplo, el 2001 y 2009), los agricultores sufrieron de una combinación de sequías y recesión global. Asimismo, la recurrencia de las sequías, como en los tres años recientes, dificulta aún más que los agricultores de subsistencia puedan hacer frente a sus pérdidas de cultivos e ingresos laborales, lo que resulta en temporadas de hambre y aumento en los casos de desnutrición severa (o hasta la muerte por desnutrición). En el 2014, el gobierno declaró el estado de emergencia cuando 236,000 familias en 208 municipalidades se vieron afectadas por una severa sequía que causó fuertes caídas en la producción de maíz (80 por ciento) y frijoles (63 por ciento).<sup>25</sup>

## Deforestación

Otro reto ambiental para Guatemala es la deforestación producida por los cambios en el uso de tierras, prácticas agrícolas y tala ilegal. La cobertura forestal ha disminuido de 44.3 por ciento en 1990 a 33.1 por ciento en el 2012, con una tasa de deforestación anual de 1.3 por ciento (figura 5.11). Esta pérdida anual se ha acelerado desde el 2000. Mucha de la deforestación ha ocurrido en el departamento de El Petén, y en menor grado en Izabal. Del 2006 al 2010, el periodo de información disponible más reciente, la cobertura forestal de El Petén, que representa casi la mitad de la masa forestal del país, disminuyó en 1.7 por ciento al año (una pérdida de casi 124,610 hectáreas).<sup>26</sup> Las principales causas de deforestación en Guatemala son: (i) la falta de oportunidades laborales que obligan a muchos hogares a convertir las tierras forestales en tierras para uso agrícola o ganadero; (ii) la tala ilegal de bosques; (iii) el crecimiento no controlado en áreas urbanas existentes y nuevos asentamientos; (iv) los fuegos forestales; y (v) el uso extensivo de leña para cocinar y calentarse.<sup>27</sup> La resistencia de los residentes rurales a cambiar a combustibles alternativos es tanto cultural como económica; ha habido un incremento significativo

**FIGURA 5.11** El área forestal diminuye rápidamente en Guatemala



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

Fuente: Cálculos basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial.

en los costos del gas licuado de petróleo (GLP), y la mayoría de hogares rurales prefiere cocinar sobre fuegos de leña.<sup>28</sup>

Las comunidades indígenas están manejando los recursos forestales en los departamentos del norte. A través de las concesiones forestales comunales en la Biósfera Maya y a través del manejo de tierra forestal por parte de grupos indígenas y campesinos en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Izabal, y Quiche, los pueblos indígenas manejan la tierra comunal y las actividades productivas dentro del bosque. Sin embargo, las concesiones forestales consisten de un contrato a 25 años con el gobierno de Guatemala, lo que significa que los derechos de propiedad pertenecen al estado, por lo tanto esto impide la transferibilidad o venta de los derechos de concesión.

La deforestación también está teniendo un impacto significativamente negativo en las cuencas y ecosistemas de Guatemala. Existe el potencial de implementar un mecanismo de pago por servicios ambientales (PSA) dentro de las cuencas de Guatemala para financiar la conservación de la biodiversidad.<sup>29</sup> Este potencial varía ampliamente en todo el país, pero en general cerca del 25 por ciento de todas las áreas prioritarias de conservación de biodiversidad tienen este potencial.<sup>30</sup> De hecho, el marco legal que permite la existencia del PSA existe en Guatemala desde mediados de la década de 1990 (a través de la Convención Centroamericana de Biodiversidad de 1992 y el Acuerdo sobre Diversidad Biológica en 1995), sin embargo, aún no se han realizado esfuerzos sustanciales para implementar estos acuerdos en la práctica.<sup>31</sup>

El manejo forestal comunitario ha sido una herramienta efectiva para el uso sostenible de los recursos naturales en el departamento de El Petén. A comienzos de la década de 1990, los grupos comunitarios y las ONGs conservacionistas presionaron al gobierno para permitir que las

concesiones comunitarias administraran el bosque en la Zona de Múltiple Uso (ZMU) de la Biósfera Maya en el departamento de Petén. Estos grupos argumentaban que las concesiones de tala privadas estaban haciendo un mal trabajo al administrar el bosque y que el Concejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) no contaba con la capacidad operativa para monitorear el cumplimiento de las leyes que gobiernan la preservación del ambiente. El gobierno se asoció con las comunidades locales para el uso sostenible de los recursos forestales y aprobó la primera concesión en 1994. Para el 2008, las concesiones se agruparon bajo la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) y controlaban un área de 426,000 hectáreas.<sup>32</sup> Las concesiones tenían el derecho de usar y administrar los productos madereros y no madereros por 25 años. Como resultado, la ZMU ha sido significativamente menos deforestada que la zona de amortiguamiento en Petén Sur y las áreas protegidas al oeste (Sierra del Lacandón y Laguna del Tigre).<sup>33</sup> En las zonas montañosas, la incertidumbre acerca del reconocimiento de las tierras comunales está obstaculizando la expansión del modelo de manejo forestal comunitario.

## Contaminación del agua

El vertido incontrolado de aguas residuales no tratadas y desechos sólidos, así como el uso creciente de agroquímicos han generado la contaminación de los recursos hídricos en Guatemala.<sup>34</sup> Las principales cuencas, como la del lago Atitlán, que son fuentes de agua esenciales a nivel local para agricultura y consumo, han sufrido de eutrofización y otras contaminaciones bacterianas con implicaciones negativas para la salud de la población aledaña.<sup>35</sup> Según el plan estratégico del 2012 del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), cerca del 90 por ciento de las aguas superficiales de Guatemala

provenientes de ríos, manantiales y lagos, se encuentra contaminada en distintos grados. Este nivel de contaminación del agua contribuye a la mortalidad infantil como resultado de enfermedades gastrointestinales, especialmente cuando la mayoría de municipalidades no toman acciones para tratar con cloro las aguas residuales domésticas.<sup>36</sup> Asimismo, de casi 24,000 sistemas de agua controlados y pozos mecánicos, el 33 por ciento no tiene niveles adecuados de cloro residual, mientras que el 67 por ciento ha demostrado tener cierta contaminación bacteriana, la mayoría en las áreas de Escuintla, Alta Verapaz, Petén, El Progreso, Jutiapa, y Chimaltenango.<sup>37</sup>

## Urbanización

La rápida urbanización está creando retos ambientales para el país. Para el 2014, solo el 51 por ciento de guatemaltecos vivían en ciudades, muy por debajo de las tasas de otros países en Centroamérica y por debajo del promedio de la región América Latina y el Caribe (79.6 por ciento). Sin embargo, el ritmo de urbanización está aumentando, con una tasa de crecimiento anual promedio de 3.3 por ciento durante el periodo 1990-2014, y muy por encima de la tasa de crecimiento de la población promedio nacional de 2.3 por ciento. Se proyecta que el constante crecimiento de la población y la urbanización añadan 13 millones de personas a la población urbana de Guatemala para el 2050, al nivel actual de 8.1 millones.<sup>38</sup> Al mismo tiempo, se espera que la proporción de la población que vive en áreas urbanas aumente, alcanzando 67 por ciento para el 2050.<sup>39</sup>

La urbanización descontrolada y la significativa densidad poblacional presentan retos ambientales, como la contaminación del agua y del aire, lo que tiene consecuencias negativas para la salud humana. La prestación insuficiente de servicios de agua y saneamiento en áreas

urbanas, especialmente la falta de saneamiento adecuado, representan una amenaza para la calidad del agua, y finalmente, para la salud humana, y ese es el caso de las ciudades guatemaltecas cada vez en mayores proporciones. Solo el 35 por ciento de los desechos sólidos de las áreas urbanas de Guatemala se eliminan en rellenos sanitarios, mientras que el resto se tira en las calles y en vertederos de desechos urbanos. El incremento de desechos médicos también se está convirtiendo en un tema preocupante. En el 2010, mientras que 20 hospitales de Guatemala utilizaban servicios de eliminación de residuos adecuados provistos por compañías registradas, ocho aún quemaban sus residuos en el Cementerio General y 17 incluso los quemaban dentro del edificio del hospital.<sup>40</sup> La urbanización también tiende a incrementar el tráfico, tal como se ha observado en países como Costa Rica o Brasil, lo que a su vez conduce a un aumento en la emisión de contaminantes con efectos dañinos para la salud humana.

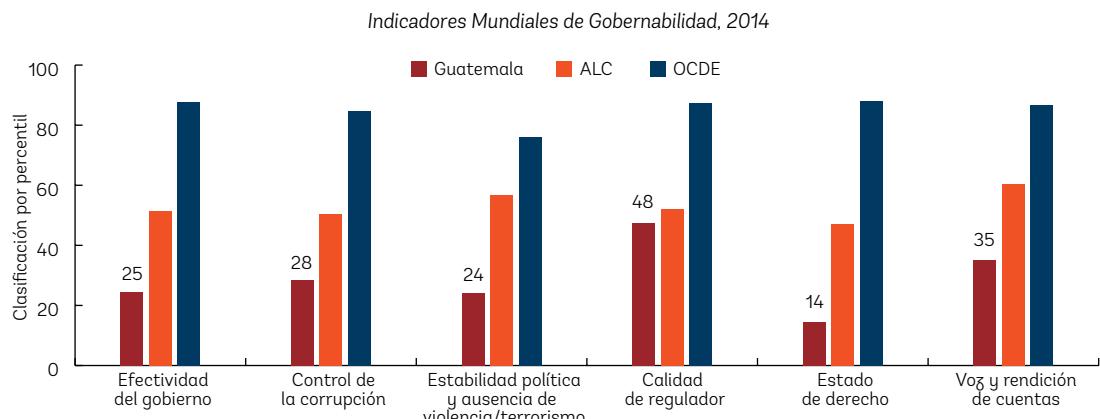
## Retos institucionales

**GUATEMALA ENFRENTA** retos importantes relacionados con la calidad de sus instituciones. Según los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG), Guatemala se encuentra en el quintil más bajo en el mundo en tres de los seis indicadores (eficiencia del gobierno, estado de derecho, y estabilidad política), y el indicador de estado de derecho se encuentra en el decil inferior (figura 5.12 Panel a). En todos los indicadores, Guatemala se encuentra por debajo de la mediana del mundo; solo en calidad reguladora el país se aproxima a la mediana (ubicándose en el percentil 48). En términos de control de la corrupción, y rendición de cuentas, Guatemala está en el tercio más bajo de la clasificación. Asimismo, el país no ha tenido ninguna mejora significativa en ninguna de las seis dimensiones de gobernabilidad

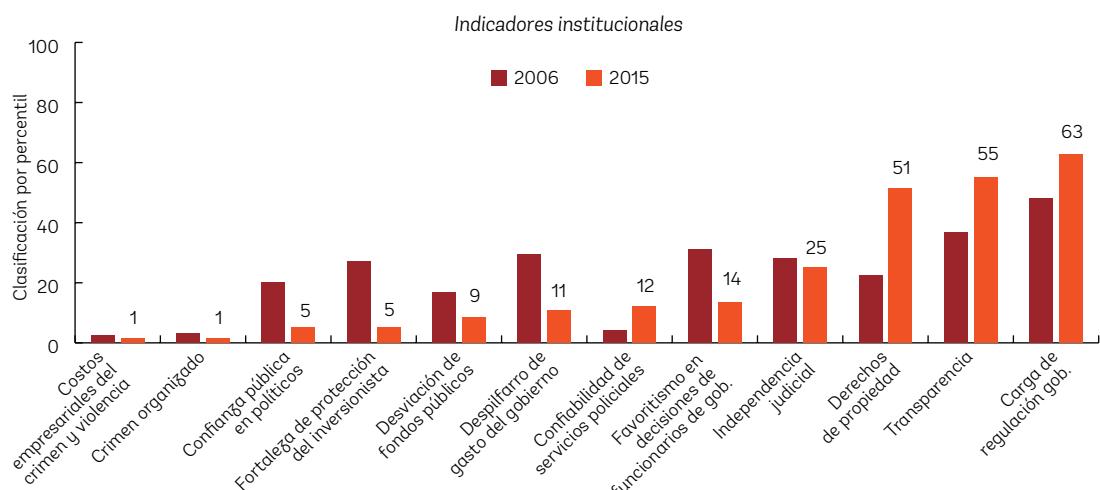
en los últimos 20 años. El pilar de instituciones públicas del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM) también muestra la debilidad de las instituciones de Guatemala (figura 5.12 Panel b). En nueve de los doce componentes del pilar de las instituciones, Guatemala se ubica en el percentil 25 más bajo en el mundo y en cinco de ellos (costos empresariales del crimen y la violencia, crimen organizado, confianza del público en los políticos, fortaleza de la protección al inversionista y desviación de fondos públicos) se encuentra en el decil más bajo.

Lo que es más importante aún, en los últimos 10 años la clasificación por percentil de las instituciones de Guatemala parece estar deteriorándose en lugar de mejorar en la mayoría de los indicadores de calidad institucional. Guatemala mejoró su clasificación por percentil solo en tres áreas: derechos de propiedad, carga impuesta por las regulaciones gubernamentales, y transparencia, acercándose al percentil 50. Las tendencias en los indicadores IMG y FEM enfatizan un panorama preocupante en relación a la calidad de las instituciones en Guatemala y los retos a futuro.

**FIGURA 5.12 Las instituciones de Guatemala se encuentran rezagadas y no están mejorando**



Fuente: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (2014).



Fuente: Foro Económico Mundial (2006 and 2015).

El origen de la debilidad de las instituciones de hoy en día tiene sus raíces en la historia. En primer lugar, como se discutió en el Capítulo 1, la expansión del sector cafetalero a fines del siglo XIX contribuyó a fragmentar el contrato social y la sociedad, lo que se ve reflejado en las políticas excluyentes en relación a las tierras, trabajo y educación desde finales de los 1800s.<sup>41</sup> En segundo lugar, la voz y rendición de cuentas se vieron afectadas negativamente por restricciones prolongadas acerca de quiénes eran elegibles para participar en la elección del gobierno. La Constitución de 1879 limitaba la población elegible de votar a los hombres alfabetos y el sufragio universal se promulgó recién en la Constitución de 1965. En tercer lugar, la combinación de ingresos fiscales históricamente bajos y bajas restricciones en las funciones del ejecutivo socavó aún más el establecimiento de instituciones públicas fuertes y eficientes. En cuarto lugar, la guerra civil tuvo consecuencias en términos del nivel y la composición del gasto, afectando la provisión de bienes públicos. En pocas palabras, el modelo económico inicial de Guatemala, combinado con la limitada capacidad que tenía la amplia mayoría de la población de influenciar en las políticas a través del sistema político, ha trabajado en contra de la formación de instituciones fuertes y ha socavado la capacidad del país de desarrollarse.

Las instituciones políticas, como los partidos políticos, son también débiles, limitando la voz y la rendición de cuentas. Los partidos políticos son vehículos para que los grupos sociales tengan influencia sobre las políticas públicas y las instituciones existentes.<sup>42</sup> Los partidos contribuyen a dar forma y construir un contrato social sólido a través de los roles que desempeñan en la mediación de las relaciones entre los electores y el estado.<sup>43</sup> Sin embargo, Guatemala se caracteriza por tener el sistema partidario más volátil y fragmentado de Centroamérica.<sup>44</sup> Los partidos

políticos tienen corta vida, muchos de ellos aparecen y desaparecen de elección en elección. Un gran porcentaje de representantes del congreso cambia de afiliación partidaria luego de las elecciones o asumen posiciones en el ejecutivo.<sup>45</sup> En el último congreso elegido, cerca de la mitad de los representantes cambió su afiliación partidaria. La práctica de cambiar de afiliación partidaria es perjudicial para la voz y rendición de cuentas. En abril del 2016, el congreso reformó la ley con el fin de restringir la práctica de cambiarse de partidos. Otro rasgo que ha reducido la efectividad que podrían tener los partidos políticos para influenciar las políticas públicas es la limitada participación de los grupos indígenas en el Congreso.<sup>46</sup> En breve, los partidos políticos de Guatemala sufren de varias limitaciones para coordinar el diseño de políticas y que mantienen el *statu quo*.

Las debilidades se reflejan en la disminución de la actividad legislativa por parte del Congreso. La producción legislativa muestra cierto grado de recurrencia con los mandatos presidenciales. Durante los dos últimos mandatos presidenciales, el número de Decretos aprobados por año por el Congreso fue más alto en el primer año del mandato presidencial, disminuyendo luego. Asimismo, el porcentaje de Decretos aprobados en el mismo año en que fueron introducidos es también más alto en el primer año de los mandatos presidenciales. El número de Decretos aprobados durante el periodo 2008-11 fue 2.3 veces más alto que durante el mandato presidencial del 2012-15.

## Nuevas prioridades

TAL COMO SE HA DEMOSTRADO EN ESTE CAPÍTULO, existen numerosas prioridades fiscales, sociales y ambientales en las que el gobierno de Guatemala necesita enfocarse. Primero, los ingresos fiscales siguen siendo un problema. Si bien

### **RECUADRO 5.2 La Comisión Internacional contra de la Impunidad y la rendición de cuentas**

En el 2007, el Congreso aprobó el establecimiento de una Comisión Internacional contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). Trabajando bajo el paraguas de las Naciones Unidas, la CICIG fue diseñada para ayudar a los investigadores y la policía a desarrollar casos enjuiciables con el fin de erradicar las redes criminales. Con niveles de impunidad en ese momento alcanzando un alarmante 98 por ciento, el poder judicial era percibido como muy débil para hacerlo por sí solo. Desde su creación, la CICIG ha ayudado a asegurar convicciones en una cantidad de casos de alto perfil que involucran a funcionarios públicos de alto rango, más recientemente, como se discutió anteriormente, la trama de fraude aduanero conocido como La Línea. Los hallazgos de la Comisión condujeron al arresto del Presidente y Vice Presidente de Guatemala, así como otros funcionarios oficiales. Por ello, la CICIG ha logrado cambiar la percepción del público de que las redes criminales son inexpugnables.

Los guatemaltecos están demandando, cada vez más, un gobierno transparente y que rinda cuentas. En el pasado, los guatemaltecos tendían a no tener interés en los temas públicos o eran reacios a expresar su oposición. Esta cultura del miedo y el silencio era el resultado de la sangrienta guerra civil de 1960 a 1996, donde más de 200,000 personas fueron asesinadas. Aún tanto tiempo después, en el 2015, el 52 por ciento de la población creía que la libertad de expresión no estaba totalmente protegida. Sin embargo, esta corriente de silencio parece estar cambiando en la medida que los jóvenes que no vivieron durante el conflicto han comenzado a sentirse empoderados para protestar. Las revelaciones del escándalo de La Línea desataron la indignación pública y provocaron una serie de protestas públicas en las calles, organizadas principalmente a través de las redes sociales. Estas protestas han sacudido la estabilidad política del estado y han resultado en la renuncia del Vice Presidente y muchos ministros. Será interesante ver si los resultados en las nuevas encuestas de opinión reflejan cambios en las actitudes de la población.

una mejor selección de objetivos y un uso más eficiente de los recursos existentes puede ayudar a cerrar la brecha de ingresos, la escasez general de recursos continuará paralizando el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad del crecimiento. Esto deberá ser acompañado con cambios en las asignaciones de presupuestarias. Segundo, el resolver los temas vinculados a propiedad de tierras y manejo de tierras permitirá que grandes segmentos de la población rural logren retornos de sus activos individuales y colectivos, al mismo tiempo que protegerá la biodiversidad del país y mitigará el riesgo climático. Los temas de tierras

siguen siendo un punto crítico de los conflictos sociales: la resolución de estos temas podría tener un efecto significativamente positivo, especialmente para los pueblos indígenas. Finalmente, se necesita una gestión adecuada del agua en relación al manejo de la tierra para asegurar la viabilidad de la hidroelectricidad del país, así como la irrigación de la tierra agrícola. Asimismo, revertir y prevenir una mayor contaminación de los recursos hídricos resultará crítico para proteger la salud de las personas y del entorno natural y para ayudar a la erradicación de la desnutrición crónica.

## Referencias

- Action Against Hunger. 2014. Drought in the Central Dry Corridor. Buletin Octubre 2014.
- Alvarez, Carlos. 2015. Temen que canícula se prolongue y afecte más. Prensa Libre. Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/temen-que-canica-se-prolongue-y-afecte-mas>
- Anaya Muñoz, Alejandro 2005. "The Emergence and Development of the Politics of Recognition of Cultural Diversity and Indigenous Peoples' Rights in Mexico: Chiapas and Oaxaca in Comparative Perspective", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, No. 3, pp:585-610
- Báez, Javier., Leonardo Lucchetti, María E. Genoni, y Mateo Salazar. 2015. Gone with the storm, rainfall shocks and household well-being in Guatemala. *Policy Research Working Paper 7177*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1996. Guatemala: Building peace with rapid and equitable growth. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2006. Guatemala Country Environmental Analysis: Addressing the Environmental Aspects of Trade and Infrastructure Expansion. Environmentally and Socially Sustainable Development Department, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2009a. Disaster Risk Management in Central America: GFDRR Country Notes Guatemala. GFDRR.
- . 2009b. Guatemala Poverty Assessment: Good performance at low levels. Central America Department, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2013. Towards better expenditure quality: Guatemala Public Expenditure Review. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2015a. Record drought in Central America: four countries, 40 days without rain, two million facing hunger. Recuperado de World Bank: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/09/10/sequias-centroamerica>
- . 2015b. Agricultura para la prosperidad de los territorios rurales en Guatemala: Vincular el desarrollo agropecuario con la prosperidad del campo. World Bank.
- . Status of Disaster Risk Management in the Water Supply and Sanitation Sector - Policy Framework and Practice. Washington D.C.: World Bank.
- Barrientos, Ricardo. 2015. Análisis del proyecto de presupuesto 2016. Recuperado de: [http://icefi.org/sites/default/files/presentacion\\_1er\\_analisis\\_presupuesto\\_2016\\_gt\\_09-2015.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/presentacion_1er_analisis_presupuesto_2016_gt_09-2015.pdf).
- Bunch A y Loarca C. 2013. Mining Conflict and Indigenous Consultation in Guatemala. *Americas Quarterly*. (Accedido 24 de Agosto del 2015).
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig, y Hilcia E. Mora. 2015. Fiscal Policy, Inequality, and the Ethnic Divide in Guatemala. *World Development*. 76: 263-279
- Cadena, Kiyomi, Adriana Cardozo, Leonardo Lucchetti, y Kinnon Scott. 2013. *Central América en el nuevo milenio: seis historias diferentes de pobreza y desigualdad*, Washington, DC: Banco Mundial
- Chandra, S., Rejmánková, E., y Dix, M. (2014). State of the Lake Atitlan, Unidos por el Lago Atitlán, financed by USAID. . Reno, USA: University of Nevada.
- Chakeri, Jasmin. 2016. Guatemala – Public Expenditure Update. Mimeo. Washington, DC: Banco Mundial
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación). 2015. <http://coneval.gob.mx>
- CONADUR/SEGEPLAN (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural). 2014. Plan Nacional de Desarrollo Katun: nuestra Guatemala 2032. Ciudad Guatemala: SEGEPLAN.
- Cortez Ruiz, Carlos. 2004. "Social Strategies and Public Policies in an Indigenous Zone in Chiapas, Mexico", IDS Bulletin, Vol 35, Issue 2, pp:76-83
- FAO. 2012. Tenure of indigenous peoples territories and REDD+ as a forestry management incentive: the case of Mesoamerican countries. FAO.
- Foro Económico Mundial. 2006. The Global Competitiveness Report: 2006-2007. Geneva: Foro Económico Mundial.
- . 2010. The Global Competitiveness Report: 2010-2011. Geneva: Foro Económico Mundial.
- . 2015. The Global Competitiveness Report: 2010-2011. Geneva: Foro Económico Mundial.
- Fundesa y ICEFI. 2012. La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Ciudad Guatemala: Editorial Art Graphic Internacional.
- Gómez-Sabaini, Juan C. y Juan P. Jiménez. 2011. Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina. CAF Working Paper No 2011/08. Caracas: CAF. Recuperado de: <https://www.caf.com/media/4026/201108Sabaini.pdf>
- Granovsky-Larsen S. (2013) Between the bullet and the bank: agrarian conflict and access to land in neoliberal Guatemala. *The Journal of Peasant Studies* 40: 325-350.
- Hausmann, Ricardo, Timothy Conley y Miguel Angel Santos, 2015. La Complejidad Económica de Chiapas: Análisis de capacidades y posibilidades de diversificación productiva", Working Papers, Center for International Development Working Paper, Harvard University,

- Boston, Massachusetts
- Hsu, A. J. 2014. The 2014 Environmental Performance Index. Recuperado de Yale Center for Environmental Law and Policy: [www.epi.yale.edu](http://www.epi.yale.edu)
- IMF (International Monetary Fund). 2005. Guatemala: Staff Report for the 2005 Article IV Consultation. Washington, DC: IMF.
- . 2013. Understanding countries' tax effort. Washington, DC: IMF.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2003. Tomo 5: IV Censo Nacional Agropecuario. In: Estadística INd (ed). Ciudad Guatemala: INE
- Kettle, Stewart, Marco Hernandez, Simon Ruda, y Michael Sanders. 2015. Behavioral Interventions in Tax Compliance: Evidence from Guatemala. *Internal Revenue Service Research Bulletin* (en progreso)
- LaFrance, J y R. Nichols, 2010. "Reframing Evaluation: Defining and Indigenous Evaluation Framework", Canadian Journal of Evaluation, 23(2) pp:13-31.
- Levy, Dan, Ricardo Hausmann, Miguel Angel Santos, Luis Espinoza y Miguel Flores, 2015. "Porque Chiapas es Pobre?" Working Papers, Center for International Development Working Paper No. 300, Harvard University, Boston, Massachusetts.
- Máñez Costa, M. A., y Zeller, M. 2005. Calculating Incentives for Watershed Protection. A Case Study In Guatemala. In M. Markussen, R. Buse, H. Garrelts, M. A. Máñez Costa, S. Menzel, & R. Marggraf, Valuation and Conservation on Biological Diversity: Interdisciplinary perspectives on the Convention on biological diversity (pp. 297-314). Springer.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 2015. Plan Operativo Anual. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2012. Diagnóstico Nacional de Salud. Ciudad Guatemala.
- Naciones Unidas – Programa del Ambiente (UNEP). 2001. International Source Book On Environmentally Sound Technologies for Wastewater and Stormwater Management. Newsletter and Technical Publications. Recuperado de [http://www.unep.or.jp/ietc/Publications/TechPublications/TechPub-15/main\\_index.asp](http://www.unep.or.jp/ietc/Publications/TechPublications/TechPub-15/main_index.asp)
- . Programa de Desarrollo - Organización Mundial de la Salud. 2009. The Energy Access Situation in Developing Countries: A review focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa. New York, Naciones Unidas.
- . -REDD. 2012. Tenures of Indigenous peoples territories and REDD+ as a forestry management incentive in the case of Mesoamerican countries.
- . 2014. World Urbanization Prospects 2014 Revision. Department of Economic and Social Affairs. New York: Naciones Unidas.
- Pagiola, S., Zhang, W., y Colom, A. 2010. Can Payments for Watershed Services Help Finance Biodiversity Conservation? A Spatial Analysis of Highland Guatemala. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 7-24.
- Rodríguez Serrano, Antonio M. 2015. Central America and the Dominican Republic - Regional Assessment: status of disaster risk management in the water supply and sanitation sector - policy framework and practice. Washington, DC: Banco Mundial
- Rosenthal, Joshua P. 2008. "Politics, Culture, and Governance in the Development of Prior Informed Consent in Indigenous Communities", *Current Anthropology*, Vol 47, No 1, pp: 119-142
- Schneider, Aaron. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press.
- Stehle, S. y R. Schulz, R. 2015. Agricultural insecticides threaten surface waters at the global scale. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*.
- Trigueros, M. P. 2014. Tax Expenditures in Latin America: 2008-2012. Inter-American Center of Tax Administrations.
- Unidad Ambiental Conjunta de UNEP/OCHA. 2005. Hurricane Stan: Environmental Impacts from Floods and Mudslides in Guatemala. Geneva: Unidad Ambiental Conjunta de UNEP/OCHA
- Water and Sanitation Program. 2007. Sanitation for Development – Progress made in 22 countries of Latin America and the Caribbean. Second Edition. Latin American Conference on Sanitation.
- . 2012. Living without sewage in Latin America. The business of collecting fecal sludge in four Latin American cities.
- World Health Organization. (2015, June 04). 2011. Indicator population using solid fuels. Recuperado de WHO: [http://apps.who.int/gho/indicatorregistry/App\\_Main/view\\_indicator.aspx?iid=318](http://apps.who.int/gho/indicatorregistry/App_Main/view_indicator.aspx?iid=318).

## Notas

- 1 Esta sección está adaptada de Chakeri (2016).
- 2 Schneider (2012).
- 3 Banco Mundial (2013) y Fundesa y ICEFI (2012).
- 4 Banco Mundial (1996).
- 5 Banco Mundial (2014).
- 6 Barrientos (2015).
- 7 Cabrera et al. (2015).
- 8 Gomez-Sabaini y Jiménez (2011).
- 9 Kettle et al. (2015).
- 10 IMF (2005).
- 11 INE (2003).
- 12 Granovsky- Larsen (2013).
- 13 Una de las mayores invasiones en años recientes tuvo lugar en el Valle de Polochic en el 2010, cuando cerca de 800 familias de Q'eqchi' ocuparon plantaciones de caña de azúcar. Estas familias eran antiguos trabajadores que habían estado negociando la compra de tierra con los propietarios de dichas terrenos a través de Fontierras desde el 2002. Sin embargo, las negociaciones con las comunidades fueron dejadas de lado cuando ingenios azucareros de la región Pacífico compraron la tierra para expandir sus cultivos en el río del Valle Polochic. En represalia, las familias Q'eqchi' invadieron y ocuparon los predios en noviembre de 2010 por cinco meses antes de ser desalojados violentamente.
- 14 CONADUR/SEGEPLAN (2014).
- 15 Bunch y Loarca (2013).
- 16 Foro Económico Mundial (2015).
- 17 CONADUR/SEGEPLAN (2014).
- 18 Guatemala tiene 309 áreas declaradas bajo distintas categorías de manejo, que cubren 3.5 millones de hectáreas. Para detalles acerca de la Reserva de la Biosfera Maya ver <http://www.stateofthembr.org>.
- 19 Guatemala experimenta frecuentes sismos y tiene cuatro volcanes activos que presentan una amenaza (Fuego, Pacaya, Cerro Quemado, y Santiago).
- 20 Baez et al. (2015).
- 21 Cadena et al. (2013) y Baez et al. (2015). Para poder resistir este impacto, los hogares rurales retiraron a sus hijos de la escuela para que pudieran unirse a la oferta laboral, que también estaba incrementándose (en el margen intensivo) por parte de los adultos, especialmente en las áreas urbanas.
- 22 En el caso de la tormenta tropical Stan, el 25.8 por ciento de los hogares pobres reportó haber sido afectado, en comparación con el 16.7 por ciento de los hogares no pobres (ver Banco Mundial, 2009).
- 23 Unidad Ambiental Conjunta de UNEP/OCHA (2005).
- 24 FAO (2012) y Rodríguez (2015).
- 25 Ver Álvarez (2015) y Acción contra el Hambre (2014).
- 26 CONADUR/SEGEPLAN (2014).
- 27 CONADUR/SEGEPLAN (2014), Banco Mundial (2006), y Naciones Unidas-REDD (2012).
- 28 Ekouevi y Tuntivate (2010).
- 29 Banco Mundial (2010).
- 30 Pagiola et al. (2010).
- 31 Máñez Costa y Zeller (2005).
- 32 Larson et al. (2008).
- 33 Davis (2015).
- 34 Guatemala se encuentra entre los 10 países en el mundo que realizan mayores importaciones de pesticidas peligrosos.
- 35 Chandra et al. (2014).
- 36 MSPAS (2012).
- 37 MSPAS (2012).
- 38 Naciones Unidas (2014).
- 39 Naciones Unidas (2014).
- 40 MSPAS (2012).
- 41 En el caso de la tierra, el gobierno promulgó leyes discriminatorias de derecho de propiedad y apoyó expropiaciones masivas de tierras contra poblaciones indígenas, junto con la privatización de sus tierras comunales. En el caso del trabajo, el gobierno legalizó diferentes formas de trabajo forzado obligatorio que afectaban a los grupos indígenas. Ciertos elementos de las leyes laborales no inclusivas persistieron hasta mediados de la década de 1980. En el caso de la educación, el modelo económico de grandes plantaciones y la economía de salarios de subsistencia redujeron los incentivos tanto para los trabajadores como para que el gobierno invierta en educación. El sistema educativo excluía a las poblaciones indígenas, y la mayoría de ellas (principalmente las mujeres), seguía siendo analfabeta.
- 42 Scheneider (2012).
- 43 Castillejo (2015).
- 44 Scheneider (2012).
- 45 Cabrera (2011).
- 46 Cabrera (2011).

## 6. Cerrando Brechas en Guatemala: Una Agenda de Prioridades

**GUATEMALA ES UN PAÍS CON UN GRAN POTENCIAL** para generar crecimiento y para mejorar el bienestar de su población. La ubicación estratégica del país en relación al comercio internacional, sus importantes recursos naturales y su población joven y multiétnica contribuyen a este potencial. El país se encuentra en las etapas iniciales hacia una transición demográfica que tiene el potencial de generar un bono demográfico. Guatemala ha logrado estar a la altura de su potencial en varias formas. Existe un sector privado dinámico que se ha beneficiado de la estabilidad macroeconómica y de las sólidas políticas comerciales. Las exportaciones han aumentado debido al rápido crecimiento y el incremento de la productividad en ciertos sectores agrícola. La aparición de Guate-Latinas (compañías guatemaltecas cuyos ingresos, operaciones y recursos provienen del exterior) ha demostrado que las compañías guatemaltecas son capaces de competir a nivel internacional y muestra las fortalezas de la economía del país. De la mano con los logros en el campo del crecimiento económico, se han observado también impresionantes avances en algunos indicadores sociales durante los últimos 15 años. En particular, Guatemala ha logrado bajar de manera importante la tasa de mortalidad infantil, a tal punto que ha alcanzado la meta de los ODM; también ha mejorado las oportunidades educativas, sobre todo al nivel de la primaria. El acceso a servicios públicos básicos como electricidad, agua y saneamiento también se ha incrementado en los últimos 15 años.

Sin embargo, Guatemala es uno de los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe. La pobreza es profunda y persistente. La

mayoría de la población vive en la pobreza, con una tasa que aumentó de 55 por ciento en el 2000 a 60 por ciento en el 2014, de acuerdo con la línea de pobreza internacional de US\$4 diarios. Se observa muy poca movilidad económica ascendente. La movilidad intrageneracional es baja: el porcentaje de los hogares que empezaron pobres y siguieron siendo pobres entre el 2000 y el 2014 fue de 37 por ciento, que es una cifra alrededor del 50 por ciento más alta que el promedio para América Latina. La desnutrición crónica (retraso en el crecimiento) sigue estando en niveles que solo se observa en países cuyos niveles de ingresos son mucho más bajos. Guatemala aparece en el puesto 106 de 110 países que tienen información sobre retraso en el crecimiento desde el 2010, que es casi el mismo puesto que ocupaba en el 2000.<sup>1</sup> La prosperidad compartida, medida según el crecimiento promedio de los ingresos en el 40 por ciento más pobre de la población, era inexistente en Guatemala entre el 2000 y el 2014. La desigualdad de ingresos, medida según el coeficiente Gini, fue 0.49 en el 2014. Aunque este valor se encuentra por debajo de niveles anteriores, el mismo sigue clasificando en el extremo superior de la desigualdad a nivel mundial. La clase media es pequeña (constituye menos del 10 por ciento de la población en Guatemala), lo que refleja las considerables barreras que afrontan la población para salir de la pobreza.

Guatemala no muestra signos de convergencia hacia los niveles de ingresos per cápita con los Estados Unidos. El ingreso per cápita de Guatemala es actualmente 6.7 por ciento del ingreso per cápita de los Estados Unidos, mientras que la cifra equivalente en 1960 era 8.4

por ciento. Durante el mismo periodo, otros países de América Latina y el Caribe lograron aumentar sus ingresos en relación con los Estados Unidos de 12.2 por ciento a 18.1 por ciento en promedio. En Centroamérica, el desempeño de Guatemala en términos de convergir con el ingreso per cápita de los Estados Unidos ha sido parecido al de Honduras, El Salvador y Nicaragua, países vecinos que comparten retos de desarrollo similares a Guatemala. En cambio, Panamá y Costa Rica, al igual que la mayoría de países de América Latina, han avanzado hacia la convergencia con los Estados Unidos. Hoy en día, Guatemala es la quinta economía más pobre en términos de ingresos per cápita en la región de América Latina, un descenso de cinco posiciones de su ubicación en 1960.

Los capítulos anteriores han descrito las enormes brechas en los resultados y oportunidades que caracterizan al país; en cierto sentido se puede visualizar la existencia de *dos Guatemalas*. Una Guatemala es rural y la otra urbana, una es indígena y la otra no, una es informal y la otra formal, una no tiene acceso a los servicios básicos mientras que la otra puede pagarlos cuando el estado no se los brinda. Los pueblos indígenas de Guatemala son 1.7 veces más propensos a ser pobres que el resto de la población; y a la vez, los pueblos indígenas guatemaltecos son más pobres que los pueblos indígenas de la mayoría de países de América Latina. La desnutrición crónica (retraso en el crecimiento), es alta en todo el país (afecta al 47 por ciento de los niños), pero la cifra es de 66 por ciento entre los niños en el quintil más pobre de bienestar y 61 por ciento entre los niños indígenas.<sup>2</sup> Estas cifras son mucho más altas que las tasas de desnutrición entre los niños indígenas de El Salvador (40 por ciento), Perú-Quechua (15.4 por ciento), India (25.3 por ciento) y Brasil (25.7 por ciento).<sup>3</sup> Las diferencias en las tasas de retraso del crecimiento entre los

quintiles de riqueza son grandes, oscilando desde 17 por ciento en el quintil superior hasta 66 por ciento en el más bajo. En educación, las brechas también son grandes: los habitantes rurales tienen, en promedio, solo 3.7 años de escolaridad en comparación a los 6.2 años en áreas urbanas. En el 2006, la brecha en los resultados de las pruebas de lectura del sexto grado entre los pobres y la clase media fue la más alta en la región de América Latina.

Las diferencias entre las *dos Guatemalas* también son claras en términos económicos. A nivel nacional, las actividades económicas están a cargo de un sector formal pequeño que goza de protección social, por un lado (18 por ciento de los trabajadores) y, por el otro, por un gran sector informal (82 por ciento de los trabajadores). La proporción de trabajadores que no goza de seguridad social en Guatemala figura entre las más altas de América Latina y el Caribe. En dos de los sectores más grandes, agricultura y comercio, el 94 por ciento y el 86 por ciento del empleo es informal, respectivamente. Controlando por las dotaciones de los trabajadores, los ingresos en el sector informal son casi 60 por ciento más bajos que las del sector formal. El gran tamaño del sector informal es un síntoma de la falta de oportunidades y contribuye a la baja productividad de la economía en su conjunto. La agricultura, un sector de particular importancia para la economía, tiene una estructura dual con grandes plantaciones orientadas a las exportaciones por un lado, y pequeñas fincas orientadas a los cultivos de subsistencia (minifundistas) por el otro. En un extremo, Guatemala se ha convertido en un exportador líder de productos agrícolas como el azúcar y el cardamomo y tiene la terminal de embarque de azúcar más eficiente del mundo<sup>4</sup>. En el otro extremo figuran los pequeños agricultores que producen para el mercado interno y para consumo propio, y su productividad está en descenso o se ha estancado.

Existe la necesidad urgente de cerrar las brechas entre las dos Guatema-  
las. El éxito de ambas Guatema-  
las depende de que se reconozca la interdependencia entre bajas tasas de crecimiento per cápita y la alta desigualdad, y cómo esta interdependencia afecta los resultados de desarrollo. La evidencia empírica demuestra que una desigualdad muy alta perjudica el crecimiento.<sup>5</sup> Bajo ciertas condiciones, la desigualdad puede crear incentivos positivos en una economía: por ejemplo, la desigualdad de resultados pueden ofrecer incentivos a las personas para acumular capital humano y a las empresas para invertir e innovar.<sup>6</sup> Sin embargo, la evidencia sugiere que en un país como Guatemala, con poca movilidad económica ascendente y una estructura estatal que no ofrecer igualdad de oportunidades para crear capital humano y generar acceso a los servicios de infraestructura básica,<sup>7</sup> la desigualdad tiene un costo considerable.

Sin embargo, la persistencia del bajo crecimiento y las altos niveles de pobreza sugiere que Guatemala se encuentra atrapada en un equilibrio de desarrollo bajo. El desarrollo de Guatemala se ha visto obstaculizado por dos factores fundamentales que se entrelazan entre sí: (i) un contrato social fragmentado, el cual se entiende como el acuerdo implícito entre el estado y sus ciudadanos en relación a sus respectivos roles y responsabilidades; e (ii) la baja calidad de las instituciones. La dinámica económica y social de la época colonial y el desarrollo de una economía basada en grandes plantaciones de café dieron lugar a un contrato social fragmentado y a que las poblaciones de ambas *Guatema-  
las* prefieran un sector público pequeño. Esto, a su vez, dio origen a instituciones públicas débiles que no han podido asegurar los niveles y la calidad de los servicios públicos necesarios, generándose así una desigualdad de oportunidades para las personas y las empresas. El cambio

ha sido mínimo dada la escasa rendición de cuentas que existe al interior del gobierno y al hecho de que existen grandes sectores de la población con escasa voz en relación a los asuntos públicos. El país está atrapado dentro de este equilibrio de bajo nivel porque ninguna de las *dos Guatema-  
las* tiene los recursos ni las oportunidades para cambiar esta situación. El sector formal es demasiado pequeño para financiar los bienes públicos básicos necesarios para apoyar a la economía, como infraestructura de transporte, controles contra la contaminación, protección en el ámbito de la salud pública, saneamiento básico en barrios marginales y la prestación de asistencia técnica para minifundistas o emprendedores. Mientras tanto, las personas que trabajan en el sector informal no pueden contribuir a la economía porque las oportunidades disponibles son limitadas y no les permiten aumentar su capital humano para encontrar buenos puestos de trabajo y salir de la pobreza. El resultado ha sido estas *dos Guatema-  
las* que hoy en día resultan evidentes.

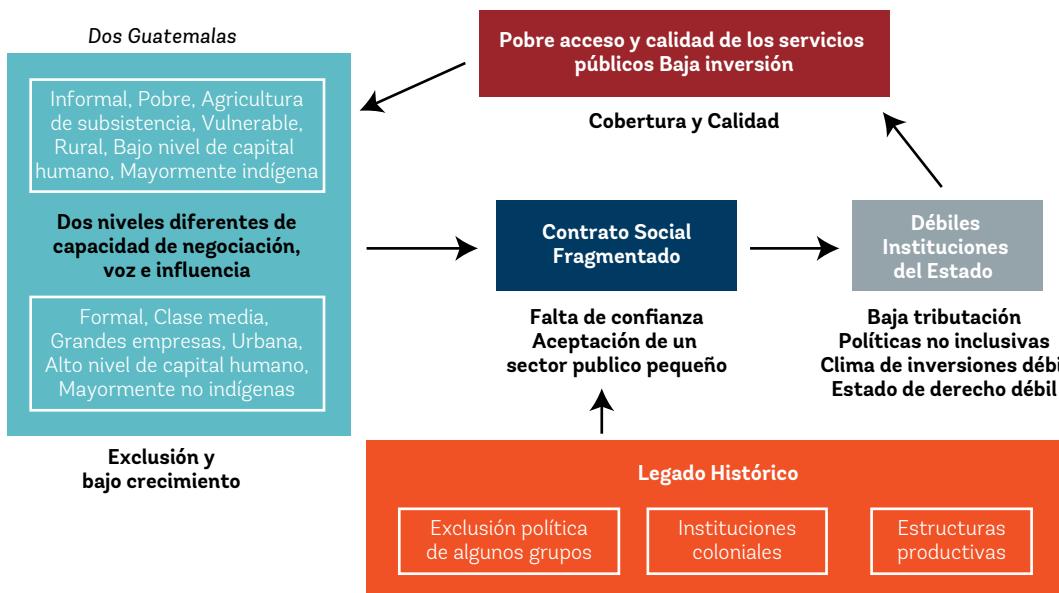
La dinámica subyacente entre las dos *Guatema-  
las* está representada en la Figura 1.2. El contrato social fragmentado significa que la población de ambas Guatema-  
las tiende a aceptar la existencia de un sector estatal pequeño y débil. Por un lado, los que no se benefician del gasto público tienen muy pocos incentivos para pagar impuestos o exigir una mayor recaudación. Por otro lado, los que sí se benefician del gasto público se muestran renuentes a pagar impuestos o a expandir el aparato estatal para que pueda ofrecer servicios públicos a toda la población. Los bajos impuestos garantizan que el pequeño sector público no tenga la capacidad de mejorar la gestión de la inversión pública lo que, a su vez, limita la provisión y desmejora la calidad de los servicios públicos. El crecimiento económico es limitado por la reducida capacidad del estado de invertir en la infraestructura necesaria para el

sector privado y para hacer valer el estado de derecho. Los hogares privados se las tienen que arreglar ya sea sin los servicios o pagar de su propio bolsillo los servicios que debería proveer el estado, tales como seguridad, educación y salud. Una historia de escasas limitaciones del ejecutivo ha dado como resultado controles ineficaces sobre el gasto, así como las inefficiencias y la corrupción que aparecen en dichas condiciones. La incapacidad del estado de proveer servicios a grandes grupos de la población ha llevado a que la población con derecho a voto se sienta excluida y descontenta. El resultado ha sido una profunda desigualdad de resultados entre los diferentes segmentos de la población, empezando en la niñez y continuando en la etapa adulta, así como la perpetuación de las *dos Guatemalas*.

## ¿Qué efectos tendrá la acción y cuáles serían los costos de la inacción?

**LA COMBINACIÓN DE UN EQUILIBRIO** de desarrollo bajo arraigado en instituciones públicas débiles y grandes brechas en los resultados de bienestar entre los diferentes grupos de guatemaltecos sugiere que será necesario un “gran esfuerzo” para colocar a Guatemala en una senda de desarrollo más inclusivo. De manera realista, las intervenciones marginales o graduales no serán suficientes para superar la dinámica que se refuerza a sí misma que existen en la actualidad en Guatemala. Los efectos subyacentes de un contrato social fragmentado y las instituciones débiles se extienden a todos los sectores de la

**FIGURA 6.1 El Contrato social fragmentado de Guatemala y la interacción entre instituciones y resultados**



**Fuente:** Adaptado del marco de trabajo propuesto para el Informe de Desarrollo del Banco Mundial 2017 y Acemoglu (apuntes de la conferencia 2015).

economía y a todos los grupos poblacionales. Las instituciones públicas no son eficientes ni tienen financiamiento suficiente para ofrecer bienes y servicios que crean las condiciones para una movilidad económica ascendente. El gasto social es bajo e inefficiente, lo cual limita el acceso de la población a los servicios básicos que necesitan para acumular capital humano. Surgen múltiples deficiencias en la medida que la desnutrición crónica, combinada con un acceso limitado a servicios de salud y educación, debilita la acumulación de capital humano. Esto reduce las oportunidades de empleo y por ende impide a muchos hogares generar los ingresos necesarios para adquirir servicios básicos. Al mismo tiempo, el tamaño reducido de la clase media y la escasa influencia y participación de la población en la vida política funcionan como un impedimento para expresar demandas de cambio efectivas. Esto, combinado con el problema estructural de bajos niveles de inversión, conduce a un crecimiento lento del ingreso per cápita. La inversión pública está limitada por la inefficiencia y la falta de recursos públicos, mientras que la inversión privada está limitada por el crimen y la falta de inversión pública en infraestructura. La baja tasa de inversión reduce la productividad, lo cual desacelera el ritmo de la diversificación económica, reduce la sofisticación de las exportaciones, evita que las empresas guatemaltecas sean competitivas y obstaculiza el crecimiento en términos de generación de empleos, ingresos y ahorros. Si no se aborda estos múltiples problemas simultáneamente, existen muy pocas posibilidades de que la economía de Guatemala despegue y se aleje del actual equilibrio de bajo nivel.

La magnitud de la inercia de las políticas públicas no debe subestimarse. Incluso los Acuerdos de Paz de 1996, que fueron un intento integral de lograr cambios sustantivos, no llegaron a ser plenamente implementados. La inercia de las políticas públicas ha empezado

incluso a socavar los avances que se dieron después de los Acuerdos de Paz; se ha observado otra vez un descenso en las tasas de matrículación en la educación primaria y una disminución en el acceso a la atención de la salud. Asimismo, las instituciones públicas se muestran resistentes al cambio y también se ha percibido muy poca o ninguna presión por parte de una población poco comprometida para empujar cambios. Los hogares pobres no tienen voz para reclamar la necesidad de mejores servicios y bienes públicos y los hogares más acomodados se pueden darse el lujo de retirarse del sistema y adquirir los bienes y servicios que ofrece el sector privado. Ninguno de los grupos considera que se está beneficiando lo suficiente de los bienes y servicios que proporciona el estado. Es necesario que ambos grupos ingresen al sistema. En suma, lo que se requiere con urgencia es un nuevo consenso sobre el rol y tamaño del estado –un nuevo contrato social. Esto no puede hacerse a pequeña escala, con intervenciones menores, porque la magnitud de las carencias y las barreras al desarrollo son grandes. En el caso de Guatemala que cuenta con pocos recursos fiscales e inercia de sus políticas públicas, no resultará fácil impulsar un “gran esfuerzo” para promover el cambio. Tampoco resulta claro qué podría propulsarlo, sin embargo, es posible que el actual entorno político sea propicio para dicho impulso.

Si bien existe el potencial para que este “gran esfuerzo” tenga éxito en estos momentos, los costos de fallar ahora también son mayores que en el pasado. El proceso acelerado de urbanización actual del país hará que el suministro de servicios básicos a la población sea menos costosa y más eficiente, ya que la provisión de servicios en áreas densamente pobladas es más factible que en las comunidades rurales escasamente pobladas y dispersas. Al mismo tiempo, es probable que la población que se está urbanizando rápidamente pueda ejercer mayor presión

sobre el gobierno para que éste realmente proporcione servicios de calidad. Las demostraciones del año pasado, que se suscitaron a raíz del escándalo de La Línea, muestran lo fácil que puede ser que las poblaciones urbanas (especialmente la cada vez más numerosa población joven) se organicen y exijan cambios. Si el gobierno sigue sin proporcionar servicios básicos suficientes y de calidad en áreas urbanas, podría generarse inestabilidad social lo que, a su vez, obstaculizaría la inversión y aumentaría las tensiones en materia de seguridad.

## Áreas de políticas

Esta sección aborda las áreas de políticas donde son necesarios cambios clave para enrumbar la economía y la sociedad de Guatemala por la senda de un nuevo modelo de desarrollo inclusivo.

Se utilizaron tres criterios fundamentales en este informe para identificar las áreas de políticas claves donde se necesitan los cambios. El primero es que el tema en cuestión debe ser importante en términos de escala y magnitud. El razonamiento detrás de esto fue que para cerrar las brechas entre las *dos Guatemalas* serán necesarias intervenciones que afecten a amplios sectores de la población y que tengan efectos generalizados. Dada la cantidad de problemas importantes que deben abordarse en Guatemala, sin embargo, este criterio no es suficiente para determinar cuáles intervenciones de políticas deberían ser priorizadas. Fue necesario añadir una condición adicional –que las áreas priorizadas sean aquellas donde Guatemala es un caso atípico y por ende diferente de sus pares estructurales. Como se señaló en capítulos anteriores, estas áreas son la desnutrición, educación, política fiscal y concentración de la tierra.

El segundo criterio fue que las acciones a recomendarse en relación a estas áreas de políticas prioritarias deberían funcionar juntas

para generar sinergias y deberían multiplicar sus efectos en otras áreas. Este es un criterio fundamental dado el pequeño tamaño de la economía y del sector público. La falta de recursos fiscales debido a los bajos ingresos del gobierno, la falta de capital humano en el sector público y las debilidades de las propias instituciones públicas hacen más difícil que el cambio de políticas sea efectivo. Por lo tanto, resulta imperativo que cada acción tenga sentido por sí misma, enfrente cuellos de botella importantes y genere múltiples resultados, complementando al mismo tiempo las inversiones y actividades en otras áreas de políticas.

Por último, el tercer criterio está relacionado con el momento en que se implementan las políticas públicas prioritarias necesitan generar cierto grado de cambios positivos tan pronto como sea posible. Considerando la magnitud de la pobreza en Guatemala, donde los pobres extremos son verdaderamente pobres extremos, se requieren al menos algunas intervenciones para mejorar el bienestar inmediatamente. La siguiente generación de niños necesita una adecuada nutrición y educación si se busca que Guatemala logre aprovechar su bono demográfico. Al mismo tiempo, los sucesos del año pasado han generado una caída en los ya bajos ingresos fiscales. Resulta fundamental detener esta espiral descendente y encontrar la forma de aumentar la recaudación fiscal. Y nada se puede hacer a menos que se tomen acciones que estimulen rápidamente el compromiso de la ciudadanía y que fortalezcan el contrato social. Se pueden escoger otras acciones con objetivos ya de mediano plazo, como los esfuerzos para mejorar el clima general de inversiones para promover la generación del tipo de empleos que permitirán a la gente salir de la pobreza. Dado el alto porcentaje de la población que depende actualmente del sector agricultura, también será necesario aumentar la productividad de las

inversiones en ese sector, mientras que simultáneamente se impulsa una transición laboral desde el sector agrícola hacia otros sectores en el mediano plazo. Sin embargo, incluso para estas políticas con objetivos de largo plazo, resulta necesario que se tomen medidas en este momento para empezar el proceso del cambio. El “gran esfuerzo” necesitará que las actividades se lleven a cabo en paralelo, ya que realizarlas de manera gradual no ayudará a que el país se mueva hacia adelante a la velocidad adecuada.

Este DSP ha identificado un conjunto importante de áreas de políticas públicas donde hace falta cambios para garantizar la inclusión, promover el crecimiento y reducir la pobreza en Guatemala. La desnutrición genera muchas desigualdades y carencias, y es una barrera para el desarrollo tanto de las personas como de la economía. La falta de educación limita las oportunidades de la población y socava la productividad y el potencial de la economía. Para promover el crecimiento económico se necesita incrementar la inversión y, al mejorar el clima de inversión, el retorno de la inversión. En particular, considerando la dependencia actual de los hogares de *ambas Guatema*las en la agricultura, las inversiones destinadas a aumentar la productividad en ese sector serán cruciales con el fin de mejorar los resultados de bienestar e incrementar el crecimiento. Se necesitan cambios en la política fiscal para promover la equidad y generar recursos suficientes para proporcionar los bienes y servicios públicos requeridos. También deben tomarse acciones para abordar la desigual distribución de la tierra, la cual limita el progreso social y económico, y buscar que Guatemala sea menos vulnerable ante la frecuente ocurrencia de desastres naturales, los cuales revierten el progreso de desarrollo y de crecimiento económico. Ante todo, resulta urgente lograr un nuevo pluralismo en Guatemala, donde todas las personas se sientan comprometidas con e

incluidas en el contrato social. Dado que los pueblos indígenas sufren desproporcionadamente la carga de la pobreza y carencias, en todas estas áreas de políticas se deben diseñar intervenciones que favorezcan a las personas indígenas y a los pobres.

## Abordando la desnutrición

La magnitud de la desnutrición en Guatemala y la dificultad histórica de reducirla hacen que sea prioridad erradicarla debido a sus efectos negativos en los resultados de bienestar. Con el 47 por ciento de los niños menores de cinco años sufriendo de desnutrición crónica, el nivel de Guatemala está más cerca de los países subsaharianos que de sus vecinos de América Latina. Esto significa que en el 2015 alrededor de 740,000 niños guatemaltecos estaban desnutridos y, si esta tasa sigue igual, cada año otros 125,000 serán añadidos a la lista.<sup>8</sup> En el 2012, el gobierno anunció el Pacto Hambre Cero, comprometiéndose a bajar la desnutrición en un 10 por ciento en los siguientes tres años. Sin embargo, la tasa de desnutrición crónica disminuyó tan solo 6 por ciento en los últimos seis años, lo cual es insuficiente para resolver el problema de nutrición del país aun en el mediano plazo.

La desnutrición representa un costo importante en Guatemala. La misma limita las oportunidades de la población de participar en la economía y de contribuir con el desarrollo social y económico del país. Los costos directos de la desnutrición para las personas son altos, puesto que aumenta la mortalidad y morbilidad y reduce el desarrollo cognoscitivo, pudiendo perpetuar la pobreza durante generaciones. Las investigaciones en otros países han determinado que la desnutrición crónica en niños genera 22 por ciento de pérdida de ingresos en la etapa adulta.<sup>9</sup> Reducir la desnutrición crónica puede tener una serie de repercusiones, desde el descenso de la

mortalidad y la morbilidad infantil hasta un mejor desarrollo y aprendizaje entre los niños, logrando resultados escolares más auspiciosos para mejorar la situación del mercado laboral e incrementar la productividad.<sup>10</sup> Un estudio longitudinal realizado en Guatemala entre 1966 y 1977 demostró el impacto positivo que puede tener una mejor nutrición en el crecimiento, la asistencia escolar y la capacidad de trabajo en términos de tasas más altas de alfabetización, habilidad con los números y procesamiento de la información.<sup>11</sup> El costo de la desnutrición a la economía también es alto ya que socava la inversión en servicios públicos y priva al mercado laboral de los trabajadores productivos.

Resolver el problema de la desnutrición requerirá de una intervención multisectorial en las áreas de salud, educación, agua y saneamiento, y agricultura. Evaluar las experiencias del programa bandera de nutrición del gobierno, Hambre Cero, podría aportar importantes ideas, así como la actualización del análisis del marco de UNICEF con información de ENSMI 2014/15.<sup>12</sup>

## Ofreciendo educación de calidad para todos

Mejorar la educación es otra inversión clave, con gran potencial para una mayor igualdad de oportunidades en Guatemala y para promover el desarrollo económico. Guatemala tiene un largo camino por recorrer para lograr que su sistema educativo esté al nivel de sus países pares. En 1970, el número promedio de años de escolaridad en Guatemala estaba por debajo de cualquiera de sus países pares. Cuarenta años más tarde esta situación sigue igual. La brecha entre Guatemala y el siguiente país más cercano se ha acortado, lo que refleja los esfuerzos recientes del gobierno por mejorar la escolaridad, sobre todo entre las mujeres indígenas; sin embargo,

en relación con el promedio de todos sus países pares, Guatemala no está logrando buenos resultados. La tasa de transición de los estudiantes entre diferentes niveles escolares continúa estando por debajo de la de otros países, la tasa de repitencia es muy alta, y las bajas notas que los estudiantes obtienen en pruebas a nivel internacional siguen mostrando las dificultades que el gobierno afronta para ofrecer educación de calidad para todos. La reciente disminución en la matrícula de primaria plantea preocupaciones adicionales.

Tres características de Guatemala hacen que la educación sea una prioridad para el desarrollo. Primero, el país continúa teniendo una alta tasa de fertilidad. Esto significa que la demanda de escolarización seguirá siendo alta para el futuro cercano. También significa que existe un potencial dividendo económico que puede ser cosechado en el mejor escenario. En el peor de los escenarios, el bono demográfico podría convertirse en una trampa si las nuevas generaciones no son educadas. Segundo, el país se caracteriza por su baja productividad. Una fuerza laboral sin educación obstaculiza el desarrollo limitando no solo la productividad económica sino el número de contribuyentes. Tercero, la educación tiene muchos otros beneficios más allá de su impacto económico inmediato. Como se vio en el Capítulo 3, mientras más alto sea el nivel educativo en el hogar, mejor será el resultado nutricional para los niños. La falta de educación reduce las oportunidades disponibles para las personas y puede convertirse en una amenaza para la cohesión social, sobre todo en el contexto de criminalidad y violencia extendida. La educación puede mejorar la cohesión social ayudando a promover una identidad nacional compartida, que es particularmente relevante en Guatemala considerando sus múltiples etnias, culturas y lenguas.

## Desbloqueando los niveles de inversión privada y pública

No se logrará la meta de un mayor crecimiento en Guatemala si no se aumentan los niveles de inversión. Guatemala tiene uno de los niveles de inversión privada y pública más bajos con respecto al PIB en la región América Latina. El acceso al financiamiento sigue siendo un reto para las PYMES, ya que el sector financiero todavía no ofrece el tipo de instrumentos que estas podrían usar, como el factoraje y el arrendamiento financiero. La inversión en infraestructura que aumentará la conectividad de las empresas guatemaltecas en el mercado interno y externo resulta fundamental para promover la integración de las *dos Guatema*las. Otras dificultades, como el crimen y la violencia, la limitada conectividad hacia los mercados, el débil mecanismo de rendición de cuentas en relación a los contratos y los derechos de propiedad, y las desigualdades geográficas en el suministro de servicios públicos también afectan negativamente el retorno de las inversiones y, por ende, la disposición de las empresas a invertir. Por el lado del sector público, los gastos de capital han alcanzado su mínimo histórico en los últimos años (2.9 por ciento del PIB en el 2014) y no son suficientes para financiar la inversión en infraestructura pública que tanto se necesita. Las asociaciones público-privadas podrían ser potencialmente una alternativa para financiar proyectos de infraestructura, considerando los bajos niveles de recaudación fiscal en Guatemala.

## Promoviendo la productividad agrícola

El sector agrícola ha generado el mayor número de empleos en los últimos 15 años, y promover su productividad será fundamental para mejorar los ingresos de los pobres. Una estrategia de crecimiento sostenible en agricultura debe enfocarse

en mejorar la productividad de los minifundistas y fomentar oportunidades de producción de alto valor agregado. Se debería haber logrado importantes resultados con la introducción de cultivos de exportación inclusivos como el café y el cardamomo (que mayormente involucra a minifundistas). Sin embargo, el crecimiento en estos subsectores se ha visto limitado por los desastrosos efectos de brotes a gran escala de pestes y enfermedades, el fracaso de adoptar tecnología, tal como la irrigación, y la ausencia de una sólida coordinación del mercado. El gobierno necesitará apoyar la formación y consolidación de organizaciones de minifundistas, sobre todo de los pueblos indígenas, para ayudarlos a aprovechar las economías de escala y a diversificar su producción. Asimismo, el incremento de la productividad agrícola está, por supuesto, integralmente vinculado con la necesidad de resolver los temas de tenencia de tierras que se tratan más adelante. Dada la extrema desigualdad de la distribución de tierras en Guatemala (con 8 por ciento de los productores en posesión del 92 por ciento de la tierra productiva), será fundamental desarrollar un mercado de tierras que funcione correctamente, así como mejorar la seguridad de la tenencia de tierras.

## Reformando la política fiscal

La baja movilización de los recursos internos ha sido un obstáculo recurrente para el desarrollo de Guatemala, limitando la medida en que se puede usar el gasto público como herramienta política pública. Los ingresos fiscales de Guatemala están muy por debajo del promedio regional como porcentaje del PIB, y no han subido desde fines de la década de 1990, a pesar de los diversos esfuerzos del gobierno para mejorar la administración tributaria y reformar el sistema fiscal. Existe un alto nivel de informalidad en la economía, lo que significa que existe un potencial para ampliar la

base tributaria, pero esto requiere no solo de un sector formal privado más grande, sino también de una fuerza laboral con un mayor nivel educativo. Además, al gobierno se le presentan obstáculos en su gestión del gasto público. Existe mucha rigidez enquistada en la Constitución que compromete de antemano casi el 90 por ciento de los ingresos fiscales.<sup>13</sup> Más aún, la eficiencia del gasto público se ve limitada por debilidades en los procesos presupuestarios, desde la práctica de elaborar presupuestos en base a asignaciones anteriores (en lugar de en planes y resultados sectoriales), hasta excesivas reasignaciones durante el ejercicio económico, el uso frecuente de operaciones extrapresupuestarias y la acumulación de pagos atrasados. El uso de prácticas de contratación poco competitivas y los frecuentes costos adicionales, sobre todo en los contratos de obras públicas, también reducen el impacto positivo del gasto público. Si bien es cierto que un mejor establecimiento de objetivos y mayor eficiencia en el uso de recursos existentes podría ayudar a compensar la brecha de ingresos en cierta medida, estas ganancias jamás serán suficientes para resolver estas debilidades institucionales y la falta crónica de servicios disponibles. Para abordar estos intrincados problemas resulta fundamental obtener ingresos que sean considerablemente más altos y regulares.

## Promoviendo el ordenamiento territorial

La tierra a jugado un papel difícil en la historia de Guatemala. El boom del café a fines del siglo XIX resultó en una serie de leyes de propiedad discriminatorias y en la expropiación de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas, junto con la privatización de sus tierras comunales. La guerra civil del siglo XX tiene sus raíces en el conflicto entre la demanda de y la resistencia contra una reforma agraria. A pesar de importan-

tes intentos por parte del gobierno para abordar el tema de la tenencia de tierras, la propiedad de tierras comunales se reconoció legalmente hace poco y los conflictos de tierras siguen siendo comunes. La altísima concentración de tenencia de tierras en Guatemala (un coeficiente Gini de 84 por ciento, muy por encima del de ingresos o consumo) es una fuente de tensión económica y social en un país donde el 50 por ciento de la población vive en áreas rurales. Por otro lado, la ausencia de un ordenamiento territorial sistemático socava los esfuerzos por proteger el medio ambiente.

Introducir un ordenamiento territorial a nivel nacional y resolver los conflictos relacionados con la tenencia de tierras beneficiará el crecimiento económico, el bienestar social y el medio ambiente. La tierra es el mejor activo productivo para muchos hogares guatemaltecos. Si no tienen asegurada la tenencia de la tierra, entonces carecen de incentivos para invertir en ella. Sin los derechos legales sobre sus tierras, los agricultores no pueden usarlas como garantía, reduciendo así su acceso a los mercados financieros. Cuando la tierra no se destina a la agricultura, los inversores se enfrentan a mayores costos y conflictos con las comunidades, que ven pocas opciones de indemnización en los casos donde la propiedad no es clara. Para los pueblos indígenas, la tierra tiene un papel importante en su cosmovisión: así, la falta de tenencia y control de sus tierras ancestrales sigue generando tensiones sociales. Por último, la degradación actual del medio ambiente en Guatemala, incluyendo la contaminación del agua y la deforestación, es el resultado de un inadecuado uso y gestión de tierras.<sup>14</sup>

## Abordando los desastres naturales y el medio ambiente

La ubicación geográfica de Guatemala hace que el país sea vulnerable a una extensa gama de even-

tos climáticos y desastres naturales extremos. Por ello, es fundamental desarrollar resiliencia frente a los desastres naturales, sobre todo entre los más pobres. El gobierno ha tomado medidas para crear una agenda para la prevención y mitigación de desastres, como la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo nacional y ordenamiento territorial abordando el riesgo de desastres.<sup>15</sup> En esta área se requiere tomar dos pasos. En primer lugar, es necesario que el gobierno aliente al sector financiero a suministrar instrumentos que ayuden a las personas y a las empresas a manejar riesgos, tales como seguros y mecanismos de ahorro. Esto ayudará a reducir parte del gasto social y de infraestructura que tiene que ser desviado para las actividades de respuesta frente a los desastres. En segundo lugar, la urbanización creciente y la falta de gestión de tierras exacerbaba el efecto negativo que los desastres naturales tienen en el acceso a y calidad del agua. El agua es un recurso fundamental que repercute en la salud pública, la subsistencia agrícola (a través de la irrigación) y la viabilidad de la energía hidráulica del país. De igual modo, no es posible erradicar la desnutrición sin agua limpia y abundante. Por lo tanto, es vital mejorar la gestión de los recursos hídricos y revertir y prevenir en mayor medida la contaminación para proteger tanto la salud de las personas como el entorno natural.

### Generando responsabilidad social y forjando un nuevo contrato social

Existe la necesidad de un mayor pluralismo que funcione de manera constructiva. Cada vez es mayor la exigencia de los guatemaltecos de un gobierno transparente y responsable. Hasta hace poco se caracterizaban más por su desinterés en los temas públicos o se mostraban renuentes a expresar su desacuerdo, debido a la guerra civil,

en la que se asesinó a más de 205,000 personas. En el 2015, el 52 por ciento de la población indicó que creía que la libertad de expresión no era debidamente protegida en Guatemala.<sup>16</sup> Sin embargo, parece haberse generado un cambio entre los jóvenes que no vivieron el conflicto, quienes se sienten empoderados para asumir una posición. Las protestas públicas del año pasado como reacción al escándalo de *La Línea* fueron organizadas mayormente a través de las redes sociales y fueron determinantes para la renuncia del Vicepresidente y de varios ministros. De modo que podría haber una oportunidad para la creación de un nuevo consenso social respecto al papel y responsabilidad del gobierno con la población. La transparencia será fundamental para la sostenibilidad de este nuevo contrato social, que requerirá de mecanismos para que el público monitoree las políticas, el gasto y las acciones del gobierno. Será necesario implementar mecanismos de responsabilidad social para aumentar el flujo de información, construir espacios para la interacción entre los ciudadanos y el estado y crear un proceso de negociación para el cambio.<sup>17</sup>

## Cambios e historia reciente

**LOGRAR UN CAMBIO REAL** en Guatemala no será fácil. La historia, intereses privados y la tradición han generado un nivel de inercia que será difícil de romper. Los Acuerdos de Paz y el reciente escándalo de *La Línea* han mostrado tanto las posibilidades como las dificultades de hacer cambios sustantivos y sostenibles. De muchas formas, los Acuerdos de Paz de 1996, que acabaron con un conflicto armado que duró 36 años, representaron el punto de quiebre hacia el desarrollo de un contrato social más inclusivo en Guatemala. Los Acuerdos establecieron un

camino para cerrar la brecha entre los ricos y pobres del país, en parte a través de un conjunto de objetivos fiscales y sociales, incluyendo mayor y mejor focalización del gasto social (educación y salud) y una mayor movilización de los ingresos internos. Los Acuerdos también establecieron un nuevo marco de trabajo para una política agraria centrada en la distribución de tierras asistida por el mercado y destinada a mejorar la seguridad de tenencia de tierras y la resolución de conflictos de tierras. Asimismo, los Acuerdos de Paz reconocían oficialmente que el país estaba conformado por cuatro grupos étnicos distintos —Maya, Xinka, Garífuna y Ladino— y también suscribió a Guatemala en el Convenio 169 de la OIT, relacionado con pueblos indígenas. A pesar del consenso logrado a través de los Acuerdos de Paz, sin embargo, en 1999 se rechazó en un referéndum nacional la propuesta de incorporar algunos derechos específicos de las comunidades indígenas en la constitución. Análisis recientes también apuntan a varios defectos permanentes de la legislación nacional en relación a la justicia social: (i) la ley reconoce que existen los derechos pero no existen mecanismos institucionales para asegurar que dichos derechos sean ejercidos; (ii) el Convenio 169 de la OIT no se aplica ni se hace cumplir; y (iii) la continua falta de consultas más amplias con los grupos de interés ha debilitado el contenido de las leyes en cuestión. Los temas de tenencia de tierras siguen siendo una fuente de conflictos, y los recientes cierres de establecimientos de salud pública en áreas rurales alejadas sugieren que el cambio sostenido también es difícil. En resumen, los Acuerdos de Paz cambiaron muchas cosas pero no fueron suficientes para colocar al país en la senda hacia una menor desigualdad, mayor movilización de recursos y un crecimiento más alto.

El reciente escándalo de *La Línea* podría haber abierto una ventana de oportunidades para el cambio. El escándalo del 2015 tuvo el efecto

positivo de impulsar a un segmento de la población a exigir la rendición de cuentas por parte del gobierno y el respeto del estado de derecho. Juntos, los manifestantes (que realizaron una vigilia semanal en la Plaza en Ciudad de Guatemala), la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio de Justicia demostraron que la impunidad no es inevitable en Guatemala. El compromiso de la ciudadanía, al menos de la clase media urbana, demostró ser efectivo. A través de las acciones de los manifestantes y del Ministerio de Justicia no solo se responsabilizó a los funcionarios más altos del gobierno, sino que esto impulsó a la población a comprometerse con el proceso político, con un alto récord de votantes que participaron en las elecciones presidenciales recientes. No se sabe si el estado actual de las cosas continuará así. Tampoco se ha determinado hasta qué punto el recientemente comprometido y empoderado electorado podrá generar cambios a largo plazo en el desarrollo de políticas. Al final, la continuidad de esta tendencia positiva dependerá de la creación de un nuevo contrato social en el que el sistema político responda a las demandas de la población, reproduciendo así un círculo virtuoso de ciudadanos comprometidos y un gobierno efectivo, buscando la alineación de las *dos Guatama*s.

El cerrar las brechas entre las *dos Guatama*s hará posible que el país aproveche su máximo potencial. Para romper la dinámica de un contrato social fragmentado, instituciones estatales débiles, crecimiento bajo, y grandes desigualdades, que se refuerzan mutuamente, será necesario un complejo y ambicioso programa de acciones. El prerrequisito será la creación de un consenso político de alto nivel en torno a la necesidad de plasmar un nuevo contrato social. Las prioridades identificadas en este Diagnóstico Sistemático de País se centran en cerrar las brechas de tal

manera que esto permita el florecimiento de Guatemala y de sus ciudadanos.

## Brechas de conocimiento y datos

EN EL PROCESO DE LLEVAR A CABO EL ANÁLISIS PARA ESTE INFORME se identificaron también importantes lagunas del conocimiento. Para subsanar estas lagunas se necesitará recabar nueva información y realizar nuevos análisis. Se espera que se realicen más trabajos para mejorar nuestro conocimiento sobre Guatemala y sobre los factores que afectarán su crecimiento, igualdad y sostenibilidad:

- *Falta de un censo actualizado.* Para llevar a cabo cualquier análisis, ya sea en términos macro (por ejemplo, sobre el PIB per cápita) o sociales (por ejemplo, sobre tasas de pobreza o incluso etnicidad), es necesario contar con cifras precisas sobre el número de personas que viven en el país y sus características. Los Censos de Población y Viviendas se llevan a cabo generalmente cada diez años en la mayoría de países, pero el último censo de Guatemala fue hace 14 años. El nuevo gobierno está empezando a planificar un nuevo censo. Una vez que esa información esté disponible, podría ser recomendable actualizar y revisar el análisis del presente informe.
- *Desnutrición.* ¿Qué nueva información es necesaria para arrojar luz sobre los niveles de desnutrición y su insolubilidad? Una pregunta que debe plantearse es si ha habido algún cambio en las sinergias entre las principales dimensiones que afectan la nutrición –atención médica, cuidado al niño, medio ambiente y alimentación– a lo largo del tiempo.<sup>18</sup> Analizar la información del ENSMI

2014, cuando esté disponible, debería ofrecer respuestas a esta pregunta. Una segunda pregunta está asociada con el papel que juegue la contaminación por aflatoxinas del maíz en la desnutrición. Una forma de responder esta pregunta sin que se usen muchos recursos podría ser recabando nueva información (volviendo a visitar los hogares visitados en encuestas anteriores) y recabando información sobre fuentes alimenticias.

- *Matrícula en escuela primaria.* Después de haber alcanzado una escolarización casi universal en el nivel primaria, las tasas han caído en años recientes. ¿Cuáles son los factores claves que han llevado a este declive de la matrícula en la escuela primaria? ¿Qué papel tiene la asistencia a centros de educación preescolar en este descenso (y por qué esta también ha bajado)? ¿La demanda de trabajo infantil se ha elevado o son la migración y el empeoramiento de la situación en materia de seguridad los factores claves?
- *Financiamiento de obras de infraestructura.* ¿Cuáles son los factores institucionales que obstaculizan el financiamiento de este tipo de obras en Guatemala? ¿Cómo podrían las asociaciones público-privadas (APP) ayudar a incrementar el financiamiento para mejorar la infraestructura en Guatemala?
- *Temas fiscales y efectividad en el gasto público.* Sin ingresos adicionales, Guatemala no tendrá recursos suficientes para financiar sus necesidades de desarrollo. ¿Cómo podría mejorar el gobierno su sistema de recaudación de impuestos y revisar su política fiscal para que el gasto público sea más efectivo en la reducción de la desigualdad y la mejora de la seguridad en Guatemala?
- *Urbanización y ciudades intermedias.* Asentar un proceso ordenado y gradual de urbanización podría ayudar a crear “ciudades competitivas” y mejores oportunidades

de empleo para la población, asegurando sistemas de transporte efectivos, una eficiente provisión de servicios sociales y minimizando los daños en el medio ambiente. ¿Qué estrategia podría implementar el gobierno para crear una red de ciudades interconectadas para promover el desarrollo del sector privado?

- *Reducción de las brechas entre el sector formal e informal.* La informalidad es generalizada en la economía guatemalteca, y esto es perjudicial para la reducción de la pobreza, la productividad y la recaudación fiscal. ¿Cuáles son los factores determinantes para esa extensa informalidad en la economía de Guatemala?

## Referencias

- Black, Robert E. et al. 2013. «Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries». Maternal and Child Nutrition Study Group. *The Lancet*, Volume 382, Issue 9890, pp. 427-451.
- Cabrera, M., Lustig, N., & Hilicías, M. 2015. "Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala", World Devopment Report, Vol. 76, pp: 263-79.
- Grantham-McGregor, Sally, Yin Bun Cheung, Santiago Cueto, Paul Glewwe, Linda Richter, and Barbara Strupp. 2007. "Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries", *The Lancet*, Vol. 369, Issue 9555, pp:60-70.
- GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2014. Guatemala – Country Program Update. Washington, DC: GFDRR
- Hall, Gillette and Harry Anthony Patrinos, eds. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Horta, Bernardo, Ventura, Ricardo, Welch, James; Cardoso, Andrey; dos Santos, Janaina; Oliveira, Ana; Lira, Pedro; and Coimbra Jr, Carlos. 2013. Nutritional Status of Indigenous Children: Findings from the First National Survey of Indigenous People's Health and Nutrition in Brazil. *International Journal for Equity in Health* 2013, 12:23
- Martorell, Reynaldo, 1995. "Results and Implications of the INCAP Follow-up Study" American Institute of Nutrition, *Journal of Nutrition* Supplement, pp:1127s-1138s.
- Ministry of Public Health and Social Assistance, National Statistical Institute, ICF International. 2015. "Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015", Guatemala City, Guatemala.
- Leite, Mauricio S., Andrey M. Cardoso, Carlos E.A. Coimbra Jr. James R. Welch, Silvia A. Gugelmin, Pedro Cabral I. Lira, Bernardo I. Horta, Ricardo Ventura Santos and Ana lucia Escobar, 2013. "Prevalence of anemia and associated factors among indigenous children in Brazil: results from the First National Survey of Indigenous People's Health and Nutrition", *Nutrition Journal* Vol. 12, Number 1, page 1.
- Tay, Karla, 2015. "Guatemala: Sugar Annual: Sustainability Approach", Global Agriculture Information Network Report No. 2015005, Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture, Washington, D.C.
- World Bank, 2006. "Social Accountability: Strengthening the Demand Side of Governance and Service Delivery", [http://www.worldbank.org/socialaccountability\\_source-book/](http://www.worldbank.org/socialaccountability_source-book/), World Bank, Washington, D.C.

## Notas

- 1 En base a información de los Indicadores de Desarrollo Mundial, usando los periodos del 2010 al 2014 y del 2000 al 2004.
- 2 MSPAS et al. (2015)
- 3 Hall (2015) con datos de Hall y Patrinos (2014). La información de los pueblos indígenas de Brasil es de Horta et al. (2013).

- 4 Tay (2015).
- 5 En base a proyecciones demográficas del INE, citadas en el gobierno de Guatemala (2013).
- 6 Grantham-McGregor et al. (2007)
- 7 Ha habido una importante cantidad de información sobre este tema. Esta lista es de un resumen de Black et al. (2013).
- 8 Se implementó un estudio longitudinal diseñado para medir los efectos de consumir un suplemento alimenticio (atole) altamente nutritivo en un rango de resultados en Guatemala entre los años 1966 y 1977. Se llevó a cabo un estudio de seguimiento en 1988-89 para determinar los efectos a más largo plazo. Existe extensa bibliografía sobre estos estudios. La información aquí citada corresponde al informe de la síntesis de esta bibliografía hecho por Mantorell (1995).
- 9 En el 2012 el gobierno lanzó el Programa Hambre Cero y la Iniciativa Los Primeros 1,000 Días de Vida para abordar la mortalidad y desnutrición infantil. La meta del programa era reducir la desnutrición crónica en niños por debajo de los cinco años y la mortalidad infantil a través de la coordinación de intervenciones multisectoriales. El programa está focalizado en 166 municipalidades con los niveles más altos de desnutrición crónica.
- 10 Cabrera et al. (2015) e ICEFI (2015).
- 11 Lo más reciente es el tramo de 30 millas de un río que está desapareciendo como resultado de haber sido desviado para dar paso a una plantación.
- 12 GFDRR (2014).
- 13 Latinobarometro (2015).
- 14 Los mecanismos de responsabilidad social oscilan desde planificación y elaboración de políticas de participación, participación ciudadana en el monitoreo y evaluación de los bienes y servicios públicos, hasta participación ciudadana para las funciones de supervisión. (Para un resumen, ver Banco Mundial, 2006.)
- 18 Como se identificó en el Marco Unificado de Trabajo de UNICEF.



# Anexo 1.1: Países utilizados como pares estructurales y aspiracionales

Para determinar el desempeño de Guatemala, este informe utiliza seis grupos de pares que pueden utilizarse como comparadores: países centroamericanos, pares latinoamericanos, países de ingresos bajos y medios, promedio mundial, pares estructurales y pares aspiracionales.

Los pares estructurales fueron elegidos usando la herramienta “*Find my Friends*”. En el grupo de pares estructurales están incluidos países que ofrecen parámetros adecuados al responder preguntas relevantes para el DSP, como por ejemplo, si determinadas condiciones, políticas o el desempeño económico son o no adecuados en Guatemala. Los criterios y filtros de selección fueron los siguientes: (i) países con ingresos bajos y medios; (ii) población entre los 5 y los 25 millones de habitantes; (iii) valor agregado agrícola menor del 20 por ciento del PIB, y (iv) los países insulares pequeños fueron excluidos. A través del

uso de estos criterios se determinó el siguiente conjunto de países como pares estructurales: Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Senegal.

Bajo los pares aspiracionales, queremos añadir a países que podrían ser un buen ejemplo de desarrollo para Guatemala y que Guatemala podría emular. Así, se determinaron los siguientes criterios para el periodo 2001-2013: (i) países de ingresos bajos y medios y países de ingresos altos y medios; (ii) crecimiento del PIB per cápita superior al 3 por ciento; (iii) inflación por debajo del 5 por ciento; (iv) tasa de mortalidad materna (por cada 100,000 niños nacidos vivos) menor a 100; y (v) población por debajo de los 35 millones. Se excluyeron países que son intensivos en recursos naturales, que no tienen litoral o las islas. Esta clasificación determinó el siguiente grupo de países:

**FIGURA A1.1 Pares estructurales para Guatemala**

País	PIB nominal per cápita (en US\$), 2013	Población (millones), 2014	Agricultura, valor agregado, (% del PIB), 2001-13
Guatemala	3,512	15.9	13.0
Bolivia	2,700	11.2	14.0
El Salvador	3,875	6.4	11.1
Honduras	2,323	8.3	13.4
Nicaragua	1,840	6.2	18.1
Paraguay	4,170	6.9	19.3
Senegal	1,073	14.5	16.3

Fuente: Herramienta “*Find my Friends*”, 2014.

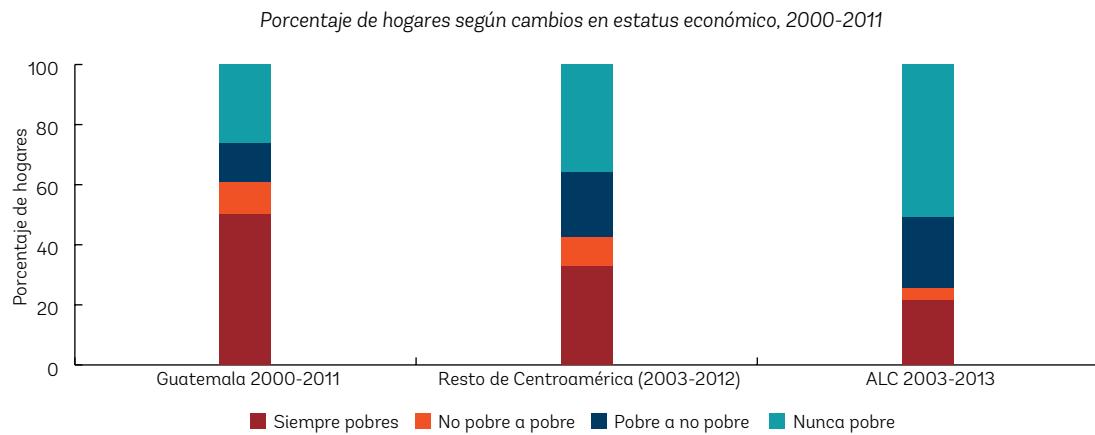
**FIGURA A1.2 Pares aspiracionales para Guatemala**

País	PIB nominal per cápita (US\$), 2013	Población (millones), 2014	Crecimiento del PIB per cápita (%), 2001-13	Inflación (%), 2001-13	Tasa de mortalidad materna, último año con datos
<b>Guatemala</b>	<b>3,512</b>	<b>15.9</b>	<b>0.9</b>	<b>6.3</b>	<b>140</b>
Albania	4,610	2.8	5.4	2.9	21
Chile	15,776	17.7	3.3	3.1	22
Jordan	5,174	6.7	3.1	4.3	50
Latvia	15,205	2.0	5.5	4.7	13
Lithuania	16,003	3.0	5.9	3.0	11
Panama	10,839	3.8	5.3	3.2	85
Peru	6,674	31.4	4.1	2.6	89

Fuente: Herramienta "Find my Friends", 2014.

## Anexo 2.1: Movilidad económica en Guatemala, Centroamérica, y ALC

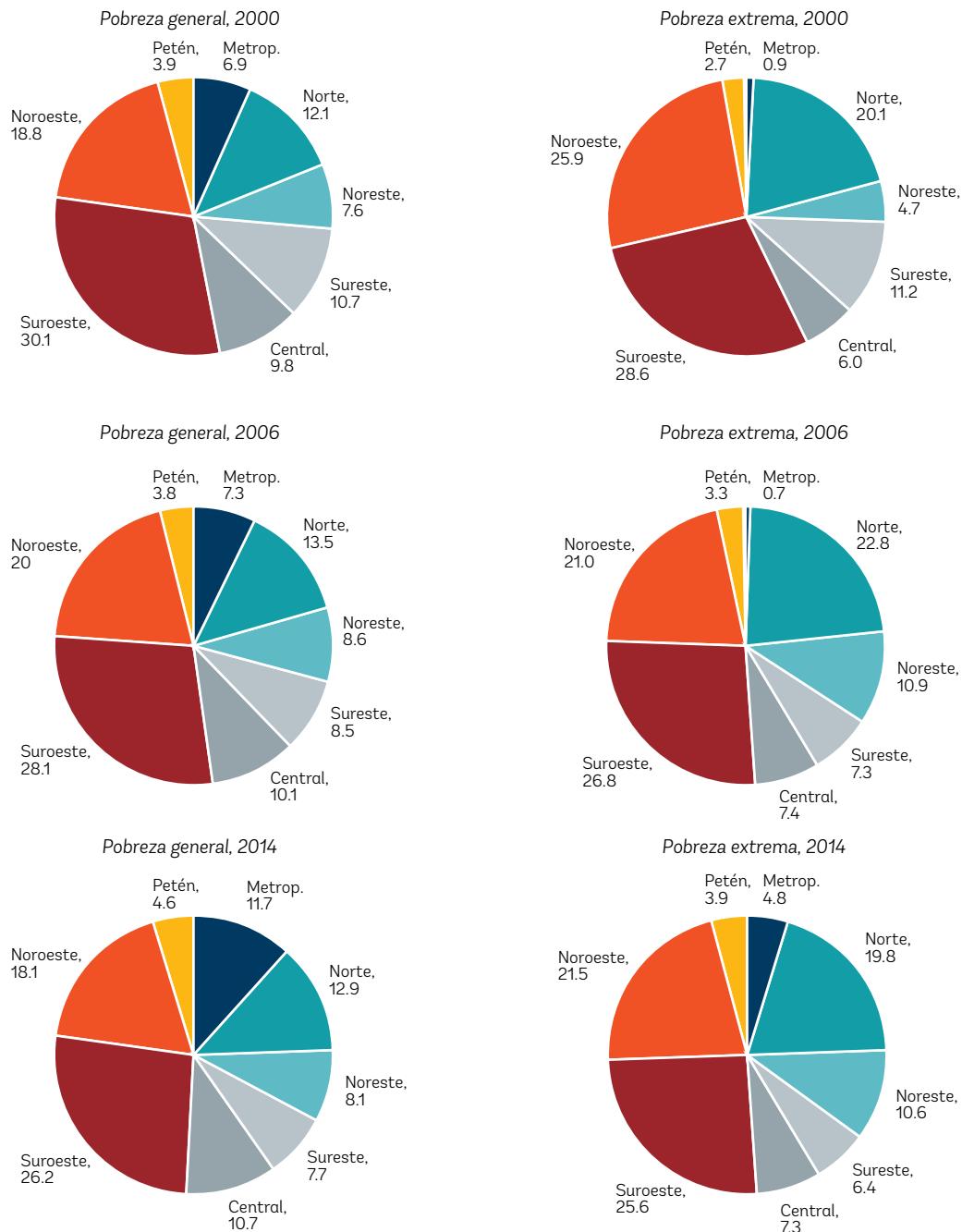
**FIGURA A2.1 En Guatemala más personas entraron a la pobreza que las que salieron**



**Fuente:** Cálculos usando información de SEDALC (CEDLAS y el Banco Mundial) y ENCOVI del 2000 y el 2011, usando una estimación 'lower bound' en base a Dang et al. (2011). Para comparar con los países de Centroamérica y ALC, el análisis para Guatemala utiliza la ENCOVI del 2011 aunque existen preocupaciones sobre la comparabilidad de los datos para el 2000 y 2011 de la ENCOVI. Sin embargo, dado lo que se entiende sobre la ENCOVI del 2011, se espera que el análisis sobreestime los movimientos fuera de la pobreza y subestime los movimientos a la pobreza.

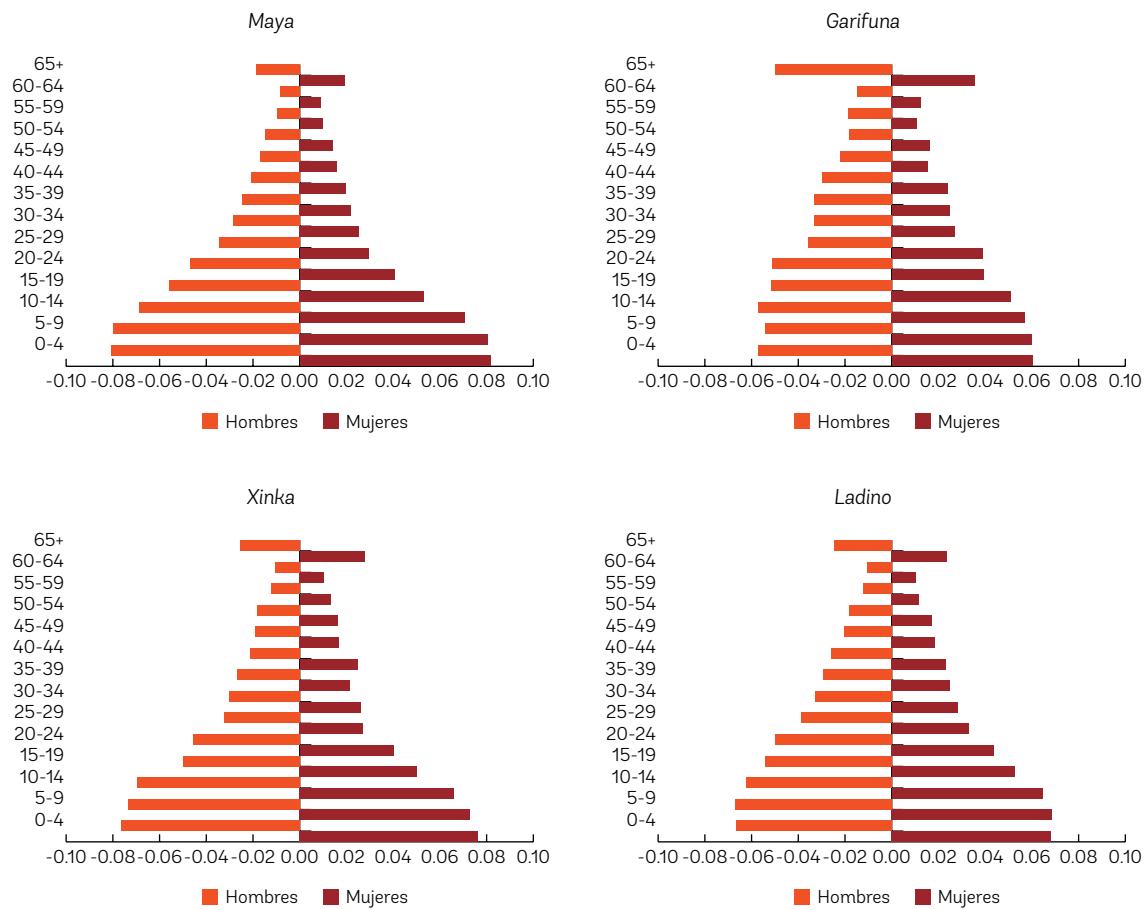
## Anexo 2.2 Pobreza por consumo por región

**FIGURA A2.2 Distribución de la pobreza y pobreza extrema por región, 2000, 2006 and 2014**



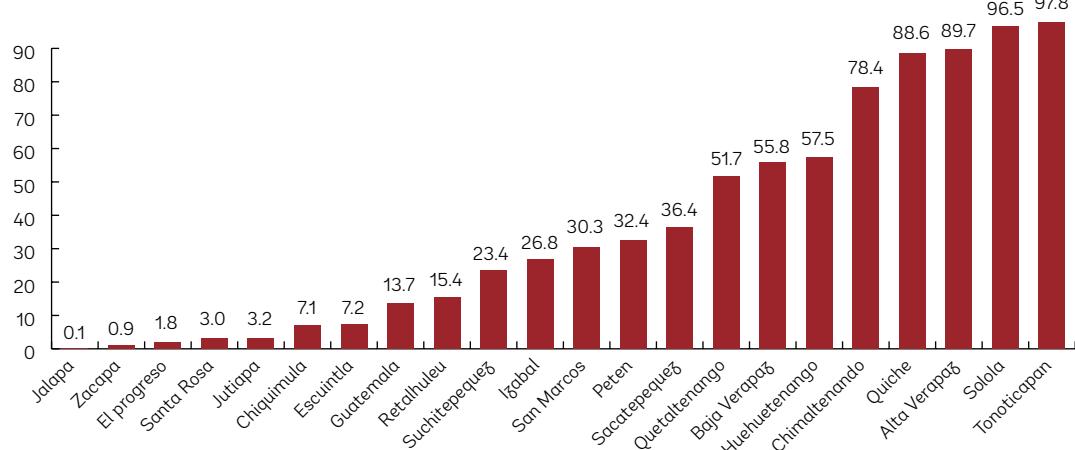
## Anexo 2.3: Pirámide poblacional por grupo étnico

**FIGURA A2.3.1** Pirámide de población por etnicidad



Fuente: INE, 2010.

**FIGURA A2.3.2 Población indígena por departamento, 2011**



Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI del 2011.

## Anexo 2.4 Factores que influyen en la probabilidad de ser pobre

	Probabilidad de ser pobre, 2014									
	Pobre extremo		Pobre moderado		No pobre		40% más pobres		60% más rico	
	coef	t	coef	t	coef	t	coef	t	coef	t
Edad del jefe de familia (años)	-0.004***	0.000	-0.006***	0.000	0.010***	0.000	-0.011***	0.000	0.011***	0.000
Hogares encabezados por hombres (%)	0.103***	0.004	0.067***	0.002	-0.098***	0.003	0.110***	0.003	-0.110***	0.003
Adulto sin niños	0.016**	0.007	-0.570***	0.004	0.312***	0.004	-0.333***	0.004	0.333***	0.004
2 adultos sin niños	0.119***	0.010	-0.136***	0.005	-0.016***	0.006	-0.026***	0.006	0.026***	0.006
2 adultos con niños	0.040***	0.003	0.052***	0.002	0.072***	0.003	-0.077***	0.003	0.077***	0.003
Años educ jefe hogar	-0.097***	0.000	-0.077***	0.000	0.130***	0.000	-0.129***	0.000	0.129***	0.000
% de 0-14 años	0.013***	0.000	0.002***	0.000	-0.011***	0.000	0.012***	0.000	-0.012***	0.000
% de 15-64 años	0.001***	0.000	-0.002***	0.000	0.001***	0.000	0.001**	0.000	-0.001**	0.000
% de 65 o máa años	0.006***	0.000	0.004***	0.000	-0.007***	0.000	0.009***	0.000	-0.009***	0.000
Tasa de dependencia sobre personas empleadas	-0.004***	0.000	-0.004***	0.000	0.003***	0.000	-0.003***	0.000	0.003***	0.000
Tamaño del hogar (nº)	0.182***	0.001	0.003***	0.000	-0.220***	0.001	0.219***	0.001	-0.219***	0.001
K'iche'	0.503***	0.004	0.060***	0.003	-0.460***	0.003	0.464***	0.003	-0.464***	0.003
Q'eqchi'	0.620***	0.005	-0.111***	0.004	-0.636***	0.005	0.652***	0.005	-0.652***	0.005
Kaqchiquel	0.533***	0.004	0.099***	0.003	-0.365***	0.004	0.377***	0.004	-0.377***	0.004
Mam	0.140***	0.005	0.292***	0.004	-0.398***	0.004	0.445***	0.004	-0.445***	0.004
Otros indig.	0.289***	0.005	0.143***	0.004	-0.427***	0.005	0.446***	0.005	-0.446***	0.005
Empleador	-0.971***	0.009	-0.606***	0.005	1.190***	0.006	-1.216***	0.006	1.216***	0.006
Trabajador cuenta propia	-0.143***	0.002	-0.044***	0.002	0.220***	0.002	-0.215***	0.002	0.215***	0.002
Trabajador familiar no remunerado	-0.334***	0.017	-0.286***	0.011	0.644***	0.012	-0.673***	0.012	0.673***	0.012
Desempleado	0.545***	0.016	0.144***	0.013	-0.243***	0.014	0.209***	0.014	-0.209***	0.014
Norte	0.725***	0.006	0.004	0.004	-0.234***	0.005	0.242***	0.005	-0.242***	0.005
Nordeste	0.901***	0.005	-0.029***	0.004	-0.399***	0.004	0.404***	0.004	-0.404***	0.004
Surdeste	0.531***	0.006	0.215***	0.004	-0.341***	0.004	0.364***	0.004	-0.364***	0.004
Central	0.247***	0.005	0.237***	0.003	-0.266***	0.003	0.302***	0.003	-0.302***	0.003
Suroeste	0.390***	0.005	0.150***	0.003	-0.204***	0.003	0.205***	0.003	-0.205***	0.003
Noroeste	0.502***	0.005	0.059***	0.003	-0.267***	0.004	0.312***	0.004	-0.312***	0.004
Petén	0.392***	0.006	0.123***	0.004	-0.089***	0.005	0.103***	0.005	-0.103***	0.005
Rural	0.377***	0.003	0.109***	0.002	-0.373***	0.002	0.354***	0.002	-0.354***	0.002
_cons	-2.753***	0.015	0.221***	0.011	0.609***	0.017	-0.711***	0.021	0.711***	0.021
R2										
No. Observaciones	9,824	9,824	9,824	9,824	9,824					

Fuente: Cálculos basado en la ENCOVI del 2014.

Notas: Basada en todos los hogares. Significancia: .01 - \*\*\*; .05 - \*\*; .1 - \*;

Probabilidad de ser pobre, 2014										
	Pobre extremo		Pobre moderado		No pobre		40% más pobres		60% más rico	
	coef	t	coef	t	coef	t	coef	t	coef	t
Edad del jefe de familia (años)	-0.007***	0.000	-0.008***	0.000	0.019***	0.000	-0.019***	0.000	0.019***	0.000
Jefe de hogar hombre	0.107***	0.007	0.072***	0.004	-0.068***	0.005	0.086***	0.005	-0.086***	0.005
Adulto sin niños	-0.154***	0.001	-0.109***	0.000	0.194***	0.000	-0.193***	0.000	0.193***	0.000
% de 0-14 años	0.022***	0.000	0.005***	0.000	-0.021***	0.000	0.022***	0.000	-0.022***	0.000
% de 15-64 años	0.000	0.000	-0.004***	0.000	0.001**	0.000	0.002***	0.000	-0.002***	0.000
% de 65 o más años	0.010***	0.000	-0.000*	0.000	-0.012***	0.000	0.014***	0.000	-0.014***	0.000
Tasa de dependencia sobre personas empleadas	-0.007***	0.000	-0.007***	0.000	0.006***	0.000	-0.007***	0.000	0.007***	0.000
Tamaño del hogar (nº)	0.328***	0.001	0.037***	0.001	-0.407***	0.001	0.407***	0.001	-0.407***	0.001
K'iche'	1.005***	0.007	0.053***	0.005	-0.821***	0.006	0.826***	0.006	-0.826***	0.006
Q'eqchi'	1.000***	0.009	-0.242***	0.007	-1.064***	0.009	1.093***	0.009	-1.093***	0.009
Kaqchiquel	1.037***	0.008	0.124***	0.005	-0.563***	0.006	0.582***	0.006	-0.582***	0.006
Mam	0.192***	0.008	0.413***	0.006	-0.589***	0.008	0.678***	0.008	-0.678***	0.008
Otros indig.	0.492***	0.008	0.195***	0.006	-0.692***	0.008	0.723***	0.008	-0.723***	0.008
Asalariado	1.726***	0.018	0.975***	0.009	-2.061***	0.010	2.100***	0.010	-2.100***	0.010
Trabajador cuenta propia	1.416***	0.018	0.904***	0.009	-1.673***	0.010	1.726***	0.010	-1.726***	0.010
Trabajador noremunerado	1.121***	0.037	0.527***	0.020	-1.103***	0.022	1.098***	0.022	-1.098***	0.022
Desempleado	3.231***	0.028	0.985***	0.018	-2.847***	0.020	2.807***	0.020	-2.807***	0.020
Agricultura	0.796***	0.006	0.194***	0.004	-0.752***	0.004	0.742***	0.004	-0.742***	0.004
Manufactura ligera	0.885***	0.020	0.153***	0.012	-0.611***	0.014	0.563***	0.014	-0.563***	0.014
Otra manufactura	-0.152***	0.018	-0.104***	0.009	-0.022**	0.010	-0.014	0.010	0.014	0.010
Construcción	-0.326***	0.025	-0.458***	0.011	0.466***	0.012	-0.525***	0.012	0.525***	0.012
Comercio	0.177***	0.028	-0.218***	0.018	0.271***	0.020	-0.252***	0.020	0.252***	0.020
Electricidad, agua	-0.029***	0.010	0.374***	0.005	-0.359***	0.006	0.412***	0.006	-0.412***	0.006
Bomberos	(dropped)		-0.289***	0.018	0.135***	0.020	-0.074***	0.020	0.074***	0.020
Administración pública	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
Educación, salud, trab.soc.	-0.160***	0.013	-0.205***	0.007	0.186***	0.007	-0.174***	0.007	0.174***	0.007
Empleados domésticos	0.710***	0.015	0.255***	0.009	-0.612***	0.010	0.614***	0.010	-0.614***	0.010
Norte	1.288***	0.012	0.010	0.007	-0.374***	0.009	0.390***	0.009	-0.390***	0.009
Nordeste	1.621***	0.010	-0.074***	0.006	-0.667***	0.007	0.677***	0.007	-0.677***	0.007
Surdeste	0.852***	0.011	0.310***	0.006	-0.463***	0.007	0.503***	0.007	-0.503***	0.007
Central	0.272***	0.011	0.362***	0.005	-0.362***	0.006	0.429***	0.006	-0.429***	0.006
Suroeste	0.626***	0.009	0.224***	0.005	-0.271***	0.005	0.277***	0.005	-0.277***	0.005
Noroeste	0.807***	0.010	0.087***	0.006	-0.358***	0.007	0.445***	0.007	-0.445***	0.007
Petén	0.646***	0.012	0.161***	0.007	-0.071***	0.008	0.101***	0.008	-0.101***	0.008
Rural	0.497***	0.005	0.094***	0.003	-0.438***	0.004	0.406***	0.004	-0.406***	0.004
Constante	-6.858***	0.034	-0.948***	0.020	3.655***	0.036	-3.845***	0.038	3.845***	0.038
R2										
No. Observaciones	2,853,771		2,891,502		2,891,502		2,891,502		2,891,502	

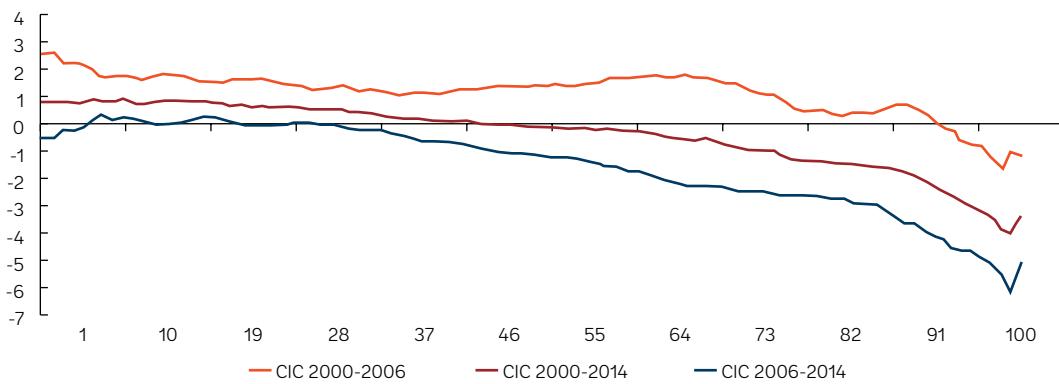
Fuente: Cálculos basado en la ENCOVI del 2014.

Notas: Basado en hogares con jefes de familias empleadas.

## Anexo 2.5: Curva de incidencia del crecimiento del consumo

**FIGURE A2.5 Curva de incidencia del crecimiento del consumo**

Curva de incidencia del crecimiento (CIC) del consumo, 2000- 2014



Fuente: Cálculos basado en la ENCOVI del 2000, 2006, y 2014.

## Anexo 3.1: Cambios en la probabilidad de la matrícula primaria

	Probabilidad de matrícula primaria					
	2000		2006		2014	
	coef	t	coef	t	coef	t
Hombre	0.268***	0.002	0.123***	0.001	0.093***	0.001
Edad	-0.180***	0.000	-0.084***	0.000	-0.089***	0.000
Indígena	0.014***	0.002	0.051***	0.002	-0.068***	0.002
Educación padre	0.038***	0.000	0.016***	0.000	0.027***	0.000
Educación madre	0.052***	0.000	0.060***	0.000	0.024***	0.000
No. niños 0-6	-0.052***	0.001	-0.104***	0.001	-0.188***	0.001
No. niños 7-15	0.101***	0.001	0.178***	0.001	0.167***	0.000
No. adultos	0.032***	0.001	0.022***	0.000	0.008***	0.000
Quintil 2	0.341***	0.002	0.203***	0.002	0.160***	0.002
Quintil 3	0.507***	0.003	0.372***	0.002	0.342***	0.002
Quintil 4	0.646***	0.003	0.711***	0.003	0.498***	0.002
Quintil 5	1.277***	0.004	1.019***	0.004	0.748***	0.003
Urbano	0.209***	0.002	0.110***	0.002	0.119***	0.001
Norte	0.406***	0.004	0.322***	0.003	0.207***	0.003
Nordeste	0.184***	0.004	0.218***	0.003	-0.085***	0.003
Surdeste	0.387***	0.004	0.201***	0.003	0.172***	0.003
Central	0.258***	0.004	0.209***	0.003	0.107***	0.003
Suroeste	0.472***	0.003	0.249***	0.002	-0.003	0.002
Noroeste	0.294***	0.004	0.069***	0.003	-0.032***	0.003
Petén	0.331***	0.005	0.344***	0.004	0.191***	0.003
_cons	1.149***	0.006	0.104***	0.004	0.680***	0.004
R2						
No. observaciones	10,320		22,812		16,934	

Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI 2000, 2006, y 2014.

Notas: .01 - \*\*\*, .05 - \*\*, .1 - \*

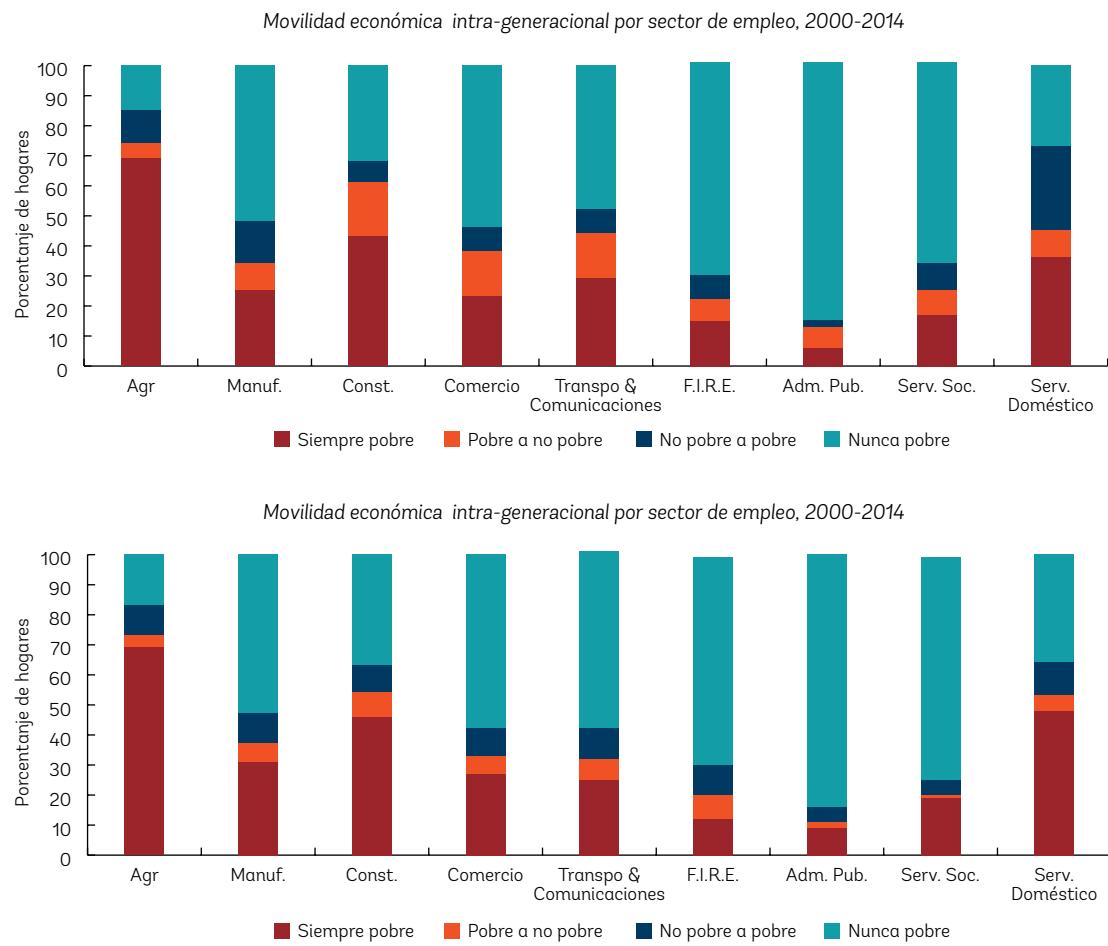
	Probabilidad de matrícula primaria, controlando por etnicidad					
	2000		2006		2014	
	coef	t	coef	t	coef	t
Hombres	0.268***	0.002	0.123***	0.001	0.093***	0.001
Edad	-0.180***	0.000	-0.084***	0.000	-0.089***	0.000
Kíche	-0.171***	0.003	-0.015***	0.003	0.026***	0.002
Q'eqchi	-0.003	0.004	0.115***	0.004	-0.157***	0.003
Kaqchiquel	0.043***	0.003	0.005*	0.003	-0.070***	0.003
Mam	0.068***	0.004	0.065***	0.003	-0.164***	0.003
Otro indig.	0.184***	0.004	0.160***	0.003	-0.018***	0.003
Educación padre	0.038***	0.000	0.017***	0.000	0.027***	0.000
Educación madre	0.051***	0.000	0.059***	0.000	0.024***	0.000
No. niños 0-6	-0.050***	0.001	-0.103***	0.001	-0.189***	0.001
No. niños 7-15	0.102***	0.001	0.179***	0.001	0.166***	0.000
No. adultos empleados	0.032***	0.001	0.022***	0.000	0.008***	0.000
Quintil 2	0.347***	0.002	0.209***	0.002	0.165***	0.002
Quintil 3	0.522***	0.003	0.380***	0.002	0.343***	0.002
Quintil 4	0.666***	0.003	0.720***	0.003	0.500***	0.002
Quintil 5	1.302***	0.004	1.029***	0.004	0.748***	0.003
Urbano	0.211***	0.002	0.111***	0.002	0.110***	0.001
Norte	0.399***	0.005	0.255***	0.004	0.267***	0.004
Nordeste	0.186***	0.004	0.201***	0.003	-0.074***	0.003
Surdeste	0.392***	0.004	0.189***	0.003	0.165***	0.003
Central	0.254***	0.004	0.222***	0.003	0.102***	0.003
Suroeste	0.508***	0.003	0.257***	0.003	-0.017***	0.002
Noroeste	0.251***	0.004	0.049***	0.003	-0.057***	0.003
Petén	0.342***	0.005	0.324***	0.004	0.202***	0.003
_cons	1.129***	0.006	0.098***	0.004	0.687***	0.004
R2						
No. observaciones	10,320		22,812		16,934	

Fuente: Cálculos usando información de ENCOVI 2000, 2006, y 2014.

Notas: .01 - \*\*\*, .05 - \*\*, .1 - \*

## Anexo 3.2: Sectores económicos y la movilidad intra-generacional

**FIGURA A3.2 Sectores económicos y la movilidad intra-generacional**



Fuente: Cálculos basados en datos de ENCOVI 2000, 2006 y 2014.

## Anexo 3.3: Ecuación minceriana de ingresos y la descomposición Oaxaca-Blinder

Ecuación minceriana de salarios (variable dependiente en salario por hora)						
	Indígena		No Indígenas		Por grupo étnico	
	coef	t	coef	t	coef	t
Hombre	0.153***	0.018	0.122***	0.011	0.130***	0.010
Primaria incompleta	0.139***	0.019	0.146***	0.017	0.165***	0.012
Primaria completa	0.209***	0.024	0.237***	0.018	0.249***	0.014
Secundaria incompleta	0.243***	0.028	0.308***	0.020	0.298***	0.016
Secundaria completa	0.532***	0.033	0.612***	0.020	0.591***	0.017
Educación superior	0.835***	0.049	1.050***	0.023	1.006***	0.020
Edad	0.044***	0.003	0.049***	0.002	0.047***	0.002
Edad al cuadrado	-0.000***	0.000	-0.001***	0.000	-0.000***	0.000
Urbano	-0.072***	0.016	-0.077***	0.012	-0.075***	0.010
Norte	-0.149***	0.030	-0.147***	0.033	-0.191***	0.022
Nordeste	-0.265***	0.052	-0.180***	0.017	-0.190***	0.017
Sureste	-0.202***	0.065	-0.270***	0.018	-0.243***	0.018
Central	-0.280***	0.031	-0.133***	0.016	-0.156***	0.015
Suroeste	-0.227***	0.026	-0.199***	0.015	-0.185***	0.013
Noroeste	-0.306***	0.029	-0.160***	0.022	-0.217***	0.017
Peten	0.060	0.057	-0.064***	0.024	-0.051**	0.023
Año 2014	-0.172***	0.015	-0.274***	0.010	-0.240***	0.008
Manufactura	0.370***	0.024	0.367***	0.018	0.387***	0.014
Construcción	0.558***	0.031	0.407***	0.021	0.490***	0.017
Comercio	0.715***	0.022	0.496***	0.017	0.599***	0.013
Electricidad, Agua	0.590***	0.045	0.419***	0.023	0.493***	0.021
Servicios	0.792***	0.031	0.589***	0.019	0.681***	0.016
Servicio domestico	0.469***	0.039	0.386***	0.028	0.438***	0.023
Informal	-0.305***	0.020	-0.284***	0.013	-0.278***	0.011
Asalariado	0.597***	0.046	0.679***	0.026	0.649***	0.023
Trabajador por cuenta propia	-0.365***	0.020	-0.147***	0.015	-0.252***	0.012
Trabajador no remunerado	(eliminada)		(eliminada)		(eliminada)	
K'iche'					-0.153***	0.015
Q'eqchi'					-0.003	0.023
Kaqchiquel					-0.198***	0.016
Mam					-0.123***	0.020
Otros indig.					-0.233***	0.019
_cons	1.152***	0.069	1.175***	0.046	1.164***	0.038
R2		0.326		0.390		0.407
No. observaciones		13,000		24,568		37,568

Fuente: Cálculos basados en datos de ENCOVI 2014.

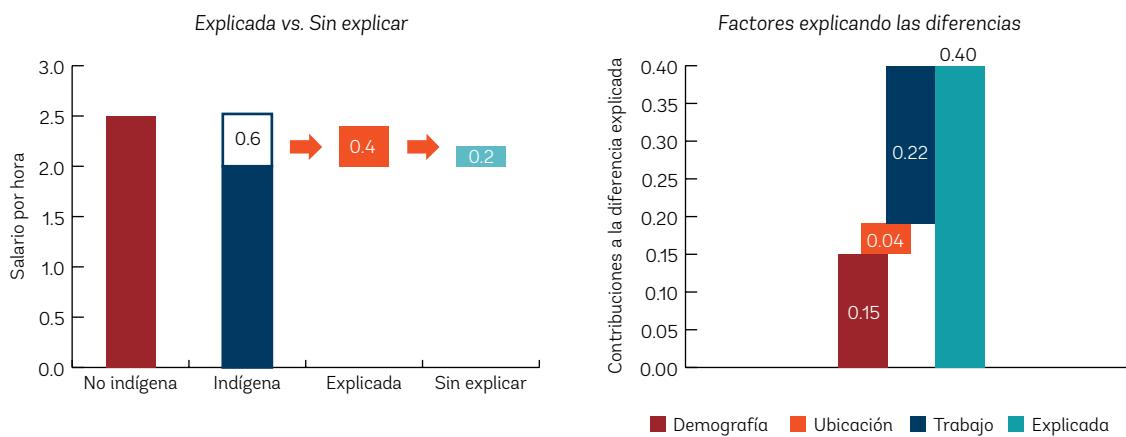
Nota: .01 - \*\*\*; .05 - \*\*; .1 -

Descomposición Oaxaca Blinder de ingresos, indígenas y no indígenas						
	Total		Explicada		No explicada	
	coef	t	coef	t	coef	t
No Indig.	2.521***	0.000				
Indígenas	1.958***	0.001				
Diferencia	0.563***	0.001				
Explicada	0.402***	0.001				
Sin explicar	0.160***	0.001				
Hombre		-0.008***	0.000	-0.021***	0.001	
Primaria incompleta		-0.012***	0.000	0.003***	0.000	
Primaria completa		0.004***	0.000	0.004***	0.000	
Secundaria incompleta		0.017***	0.000	0.007***	0.000	
Secundaria completa		0.059***	0.000	0.013***	0.000	
Educación superior		0.082***	0.000	0.012***	0.000	
Edad		0.007***	0.000	0.159***	0.009	
Edad al cuadrado		-0.001**	0.000	-0.014***	0.005	
Urbano		-0.017***	0.000	-0.001*	0.001	
Norte		0.020***	0.000	0.004***	0.000	
Nordeste		-0.016***	0.000	0.002***	0.000	
Sureste		-0.022***	0.000	-0.003***	0.000	
Central		0.000***	0.000	0.016***	0.000	
Suroeste		0.030***	0.000	0.008***	0.001	
Noroeste		0.039***	0.000	0.019***	0.000	
Peten		-0.001***	0.000	-0.003***	0.000	
Año 2014		0.003***	0.000	-0.059***	0.001	
Manuf.		0.000***	0.000	-0.000***	0.000	
Comercio		-0.007***	0.000	-0.001***	0.000	
Electricidad, agua		0.003***	0.000	-0.000***	0.000	
Servicios		0.005***	0.000	-0.012***	0.000	
Servicios domésticos		0.033***	0.000	-0.049***	0.000	
Informal		0.012***	0.000	-0.007***	0.000	
Asalariado		0.022***	0.000	-0.006***	0.000	
Trabajador por cuenta propia		0.014***	0.000	-0.001***	0.000	
Trabajador no remunerado		0.017***	0.000	-0.014***	0.000	
K'iche'		0.021***	0.000	-0.010***	0.000	
Q'eqchi'		-0.000	0.000	-0.004***	0.000	
Kaqchiquel		0.054***	0.000	0.019***	0.001	
Mam		0.009***	0.000	0.003***	0.000	
Otro indig.		0.032***	0.000	0.071***	0.001	
Comercio		(eliminada)		(eliminada)		
_cons				0.028***	0.005	
R2						
Nº observaciones			37,568			

Fuente: Cálculos basados en datos de ENCOVI 2014.

Nota: .01 - \*\*\*; .05 - \*\*; 1 -

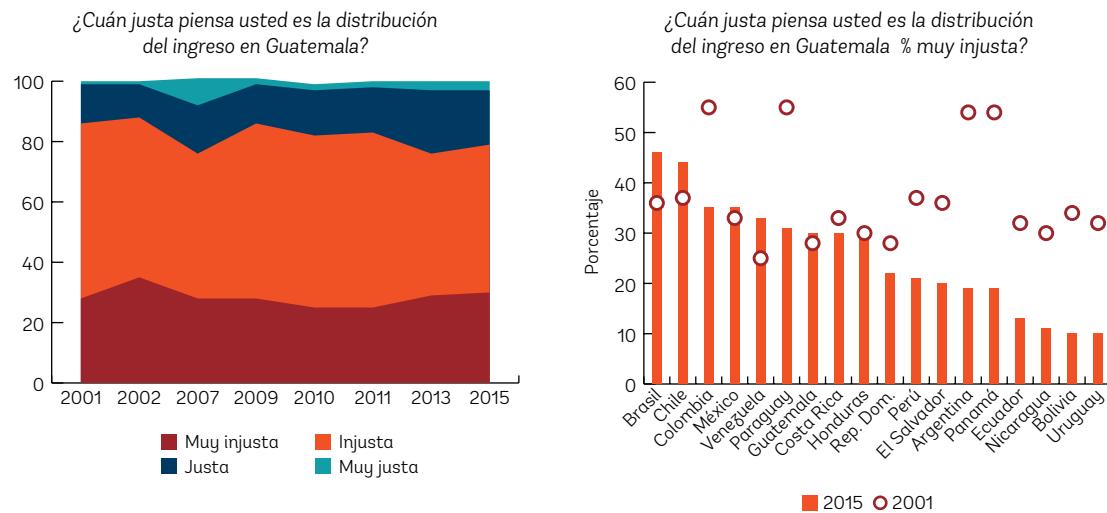
**FIGURA A3.3 Descomposición Oaxaca-Blinder por población indígena**



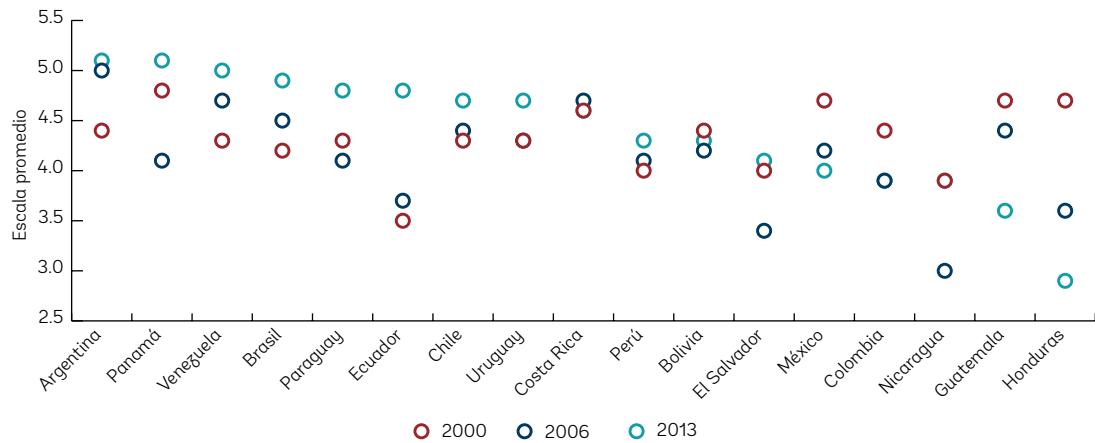
Fuente: Cálculos basados en datos de ENCOVI 2006 y 2014.

## Anexo 5.1: Percepciones de la población según el Latino barómetro

**FIGURA A5.1 ¿Cuán justa piensa usted es la distribución del ingreso en Guatemala?**



Imagínese una escalera con 10 escalones, donde las personas más pobres están en el primer escalón y las más ricas en el décimo escalón. ¿Dónde se colocaría usted en esa escalera?



Fuente: Cálculos basados en Latinobarómetro.

## Anexo 5:2: Legislación que apoya los derechos de los pueblos Indígenas

<b>Instrumento legal</b>	<b>Año</b>	<b>Artículos</b>	<b>Tema relacionados a los derechos indígenas</b>
Constitución Política	Reforma 1993	1, 2, 3, 4, 5, 36, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70	Artículos que promueven la equidad ética y de género.
		58	Identidad Cultural
		66	Protección a Grupos Étnicos
Ley de idiomas Nacionales	2003	-	Reconoce, promueve y respeta los idiomas de los pueblos maya, garífuna y xinka
Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	2002	1	Estipula que el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de los cuatro pueblos guatemaltecos
Ley General de Descentralización	2002	4	instituye el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala
Código Municipal	2002	2	que el municipio se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito
Ley Marco de los Acuerdos de Paz	2002	-	Compromisos del Estado cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad
Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas	1995	-	El acuerdo define la nación guatemalteca como pluricultural, multiétnica y multilingüe. 3Años más tarde, en 2003, se promulgó la Ley de Idiomas Nacionales (decreto 19-2003), la cual reconoció la diversidad de comunidades lingüísticas
Ley de Registro e Información Catastral	2005	-	Reconoce tierras comunales –tanto para grupos indígenas como no indígenas

Fuente: FIDA/ CLADPI, 2012

<b>DICTÁMENES FAVORABLES</b>	
Emitidos desde el año 2004 a la fecha	
<b>INICIATIVA No.</b>	<b>PROCESO</b>
2699	"Ley de Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 05 de mayo del año 2004. Pendiente en su tercer debate y redacción final.
4087	"Ley de Medios de Comunicación Comunitaria". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 11 de Enero del año 2010. Pendiente lo conozca el Pleno.
4051	"Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 23 de septiembre del año 2009. Pendiente lo conozca el Pleno.
3835	"Ley de Lugares Sagrados de los Pueblos Indígenas". Dictamen favorable, emitido por las comisiones de Pueblos Indígenas y De la Paz y Desminado, el 19 de agosto del año 2009. Pendiente lo conozca el Pleno.
4084	"Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca el 30 de septiembre del año 2009. Pendiente lo conozca el Pleno.
3551	"Ley del Programa Nacional de Resarcimiento". Dictamen favorable de la Comisión de la Paz y Desminado, el 18 de noviembre del año 2008. Pendiente en su tercer debate y redacción final.

Fuente: Lineamientos, Agenda Indígena 2016-2020 en Guatemala, draft

<b>DICTÁMENES FAVORABLES</b>	
Comisión de Pueblos Indígenas 2012-2013	
<b>INICIATIVA No.</b>	<b>PROCESO</b>
3946	"Ley de Jurisdicción Indígena". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 17 de abril del año 2013. Pendiente que conozca el Pleno del Congreso de la República para su primer debate.
4047	"Ley General de Derechos de Pueblos Indígenas de Guatemala". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 06 de junio del año 2012. Pendiente que conozca el Pleno del Congreso de la República para su primer debate.
4412	"Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Indígena Guatemalteco". Dictamen favorable, emitido por la Comisión de Pueblos Indígenas el 14 de marzo del año 2012. Pendiente lo conozca el Pleno.

## SITUACIÓN DE LOS TRATADOS Y DECLARACIÓN DE ACUERDOS

Nombre del instrumento	Fecha de aprobación	Fecha de ratificación	Reservas en la ratificación	Resumen sobre el instrumento
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	1982	(Guatemala) Ningún derecho adquirido será afectado con la vigencia de este Convenio.	<p>La Convención reafirma que la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado. Por lo que: "Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."</p>
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes	1989	1995 1994		<p>Esta Convención transforma la visión del C107 de integracionista y protecciónista a una Convención que incluye la participación activa de los pueblos indígenas en la construcción de su propio desarrollo, cada vez que los Estados apliquen las disposiciones de las legislaciones nacionales tengan en consideración el contenido del Convenio 169. Uno de sus artículos importantes destaca: Artículo 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</li> <li>2. Esta acción deberá incluir medidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;</li> <li>b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;</li> <li>c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.</li> </ul> </li> </ol> <p>Otros aspectos que también incluye el C169 es la consulta con los pueblos indígenas a través de sus instituciones y otras formas de organización propia, cada vez que se adopten medidas que afecten sus intereses, asuntos y convivencia. El consentimiento previo de los pueblos indígenas también se constituye aspecto fundamental de carácter transversal en el contenido de las normas y por consiguiente de los derechos que allí se tutelan.</p>

## SITUACIÓN DE LOS TRATADOS Y DECLARACIÓN DE ACUERDOS

Nombre del instrumento	Fecha de aprobación	Fecha de ratificación	Reservas en la ratificación	Resumen sobre el instrumento
Convenio sobre la Diversidad Biológica, CDB	1992	1995		<p>Lo más importante que desarrolla este Convenio es reconocer la importancia que representa para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas del planeta, los conocimientos tradicionales, la práctica de las comunidades locales e indígenas en mantener la conservación desde sus formas tradicionales y la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación. Un extracto de la Convención es la siguiente: "Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Reconociendo asimismo la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y afirmando la necesidad de la plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y ejecución de políticas encaminadas a la conservación de la diversidad biológica...."</p>
Declaración sobre el II Decenio Internacional sobre los Pueblos Indígenas del Mundo	2005			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos.</li> <li>2. El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras tradicionales y territorios, a su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o a cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;</li> <li>3. La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y sean culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;</li> <li>4. La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con inclusión de parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;</li> <li>5. La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a nivel internacional y regional y particularmente a nivel nacional, en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.</li> </ol>

## SITUACIÓN DE LOS TRATADOS Y DECLARACIÓN DE ACUERDOS

Nombre del instrumento	Fecha de aprobación	Fecha de ratificación	Reservas en la ratificación	Resumen sobre el instrumento
Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	2007			Instrumento internacional aprobado por las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007. El mismo instrumento es uno de los más importantes en la protección y salvaguardia de los derechos de los pueblos indígenas, también se constituye en el primer instrumento que en su formulación durante más de 2 décadas, contó con la participación de representantes de los pueblos indígenas en el Grupo de Trabajo constituido en el seno de las Naciones Unidas para su elaboración. En este instrumento se reconocen derechos colectivos fundamentales para la existencia de los pueblos como el derecho a la libre determinación que ubica a los pueblos indígenas en el mismo estatus de cualquier pueblo en el mundo, en todo lo que implica este término en el derecho internacional, con su plena autonomía y el ejercicio del autogobierno, para su pleno desarrollo. Otro aspecto fundamental como derecho humano inherente a la existencia de los pueblos son los derechos existentes sobre las tierras y los territorios indígenas, que debe incluir los derechos al subsuelo y los demás elementos que incluye el término territorio, como garantía a la existencia de las futuras generaciones.

Fuente: FIDA/CLADPI, 2012





**GUATEMALA TIENE UN GRAN POTENCIAL PARA GENERAR PROSPERIDAD PARA SU POBLACIÓN.** Aunque existen algunos focos de dinamismo y éxitos, el país tiene una de las tasas de pobreza más altas de América Latina. Además, existen enormes y persistentes desigualdades entre los diversos grupos étnicos, áreas geográficas y sectores económicos. En cierto sentido, es necesario visualizar la existencia de “*dos Guatama*las” con grandes brechas en sus resultados para comprender los retos que afronta el país. Este Diagnóstico Sistemático de País (DSP) investiga por qué un país con un potencial tan grande no ha logrado materializarlo, abordando las siguientes preguntas:

- ¿Hasta qué punto ha sido *inclusivo* el modelo de desarrollo de Guatemala y cuáles son los factores que le impiden ser un país más inclusivo?
- ¿Cómo es el *crecimiento*, qué lo ha impulsado y cuáles son los cuellos de botella que deben enfrentarse?
- ¿Qué tan *sostenible* es el modelo de desarrollo de Guatemala en términos económicos, sociales y ambientales?
- ¿Existen *factores adicionales* que subyacen bajo la actual economía guatemalteca y qué cambios tendrían el mayor potencial para reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida?