



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos



Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos

Informe Nacional
Guatemala



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
Secretaría Técnica



Agencia Danesa
de Cooperación
Internacional
DANIDA



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Asdi

AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos



Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos

Informe Nacional Guatemala

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
Secretaría Técnica



Agencia Danesa
de Cooperación
Internacional
DANIDA



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

 **Asdi**

AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

© 2008 Consejo Centroamericano de Procuradores
de Derechos Humanos. Reservados todos los derechos.

339,46

159p

GT

Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza
en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de
los derechos humanos: informe nacional Guatemala /
Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José,
C.R. : IIDH, 2008. 94 p. 22X14 cm.

ISBN 978-9968-917-87-2

1. Pobreza 2. Derechos humanos. 3. Guatemala 4. Políticas públicas

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad del
CCPDH y no corresponden necesariamente con las del IIDH, o las de sus
donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí
publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos
correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción
al editor.

Equipo productor de la publicación:

Lorena González Volio
Coordinación académica

Wilson Romero Alvarado
Coordinador de la investigación

Gabriela Delgado e Ivannia Chinchilla
Apoyo académico

Andrés Huard de León
Consultor Nacional

Carla Villagrán
Coordinadora Nacional

Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala
Autor

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Editorama S.A.
Impresión

**Consejo Centroamericano de Procuradores
de Derechos Humanos
IIDH Secretaría Técnica
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr**

Índice

Glosario.....	9
Presentación	11
I. Introducción.....	15
II. Indicadores y metodologías de medición de la pobreza y desigualdad en Guatemala	18
2.1 Estimaciones de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 - 1999	18
2.2 Distribución geográfica de la pobreza: mapas de pobreza elaborados con datos del Censo 1994 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 - 1999	22
2.3 Estimaciones de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000.....	25
2.4 Distribución geográfica de la pobreza: mapas de pobreza elaborados con datos del Censo 2002 y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000.....	31
2.5 Estimación de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del Censo 2002.....	35
2.6 Relación entre las cifras de pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales	37
III. Estrategias de reducción de la pobreza	38
3.1 El papel de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.....	38
3.2 Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz (2001).....	39

3.2.1 Estrategia de reducción de la pobreza 2004 - 2015: validada en los consejos de desarrollo (2003).....	42
3.3 Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza (2006)	44
3.4 Relación entre las estrategias de reducción de la pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales.....	47
3.5 Plan Puebla - Panamá	58
3.6 Vinculación de las estrategias de reducción de la pobreza, formuladas en Guatemala, con los lineamientos de organismos regionales e internacionales	59
IV. Análisis de la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza.....	63
4.1 Análisis de indicadores	63
4.1.1 Crecimiento económico.....	63
4.1.2 Indicadores sociales propuestos por la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001	64
4.2 Mecanismos de exigencia públicos para el cumplimiento de las políticas contenidos en las estrategias de reducción de la pobreza.....	70
4.3 Relación entre las políticas públicas para reducir la pobreza y el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales	71
V. Conclusiones	74
 Bibliografía	 78
 Anexos	
Anexo 1: Mapa de pobreza general (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99).....	85
Anexo 2: Mapa de pobreza extrema (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99).....	86

Anexo 3: Mapa de pobreza general (Censo 2002 / ENCOVI 2000).....	87
Anexo 4: Mapa de pobreza extrema (Censo 2002 / ENCOVI 2000).....	88
Anexo 5: Brecha de pobreza, por departamento, en quetzales (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99).....	89
Anexo 6: Brecha de pobreza, por departamento, en dólares (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99) ..	90
Anexo 7: Gasto per cápita del MINEDUC (1999, 2003, y 2006) y porcentaje de pobreza (2000) por región político - administrativa del país.....	91
Anexo 8: Gasto per cápita del MINEDUC (1999, 2003, y 2006) e índice de educación (2002) por región político - administrativa del país.....	92
Anexo 9: Gasto per cápita del MSPAS (1999, 2003, y 2006) y porcentaje de pobreza (2000) por región político - administrativa del país.....	93
Anexo 10: Gasto per cápita del MSPAS (1999, 2003, y 2006) e índice de mortalidad materna (2002) por región político - administrativa del país	94

Glosario

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM	Banco Mundial
CCPDH	Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos
COCODE	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDE	Consejos Departamentales de Desarrollo
COMUDE	Consejos Municipales de Desarrollo
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
COREDUR	Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENIGFAM	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
INE	Instituto Nacional de Estadística de Guatemala
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPP	Plan Puebla – Panamá
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
URL	Universidad Rafael Landívar

Presentación

El documento que el lector tiene a la vista es el resultado de la investigación que se presentó como aporte de la institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, al Estudio Sobre Políticas Públicas Regionales para la Reducción de la Pobreza en Centroamérica, auspiciado por el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH).

Tanto el estudio nacional como el informe regional constituyeron una novedosa experiencia en el quehacer de las instituciones que formamos parte del CCPDH. Los resultados se encuentran plasmados en una muy valiosa visión de conjunto sobre los alcances del fenómeno de la pobreza y la extrema pobreza en Centroamérica, desde una perspectiva de derechos humanos, pero sobre todo destaca por la detallada y muy profesional evaluación de las políticas públicas que los gobiernos de estos países han impulsado para remontar, o cuando menos reducir, ese flagelo que golpea a millones de centroamericanos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su calidad de Secretaría Técnica del CCPDH, ha tenido la muy acertada iniciativa de publicar los informes nacionales que dieron soporte a aquella visión de conjunto, con lo cual se logra iluminar las especificidades de cada país y hacer visibles los rasgos comunes que permiten comprender al todo regional como bastante más que la suma de las realidades acotadas dentro de las fronteras de nuestras naciones.

Por lo que toca al estudio nacional de Guatemala, realizado bajo la responsabilidad de la Dirección de Estudio y Análisis

de la Procuraduría de los Derechos Humanos, estimamos que se trata de un aporte muy importante en el estudio de un tema sobre el cual se ha escrito bastante en el país.

Una de sus cualidades principales consiste, precisamente, en que realiza una revisión detenida de una literatura abundante y propone una lectura del fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos, la cual está normal y paradójicamente ausente en este tipo de investigaciones.

Se trata de un esfuerzo consciente de ver la dimensión humana de la pobreza, más allá del uso frío y hasta descarnado de las cifras estadísticas.

El estudio confirma, con datos actualizados, revisados críticamente y reinterpretados, que un alto porcentaje de la población guatemalteca, la mayoría, vive en estado de pobreza. Documenta, también, que la pobreza y la extrema pobreza afectan, principalmente, a las personas indígenas y a quienes habitan en el área rural.

Asimismo, confirma que la pobreza se concentra en mayor grado en las regiones norte y occidental del país, sesgo geográfico coincidente con la composición étnica de los pobres, ya apuntada. Además, se ponen de manifiesto los altos niveles de desigualdad y su estrecha relación con la naturaleza estructural del fenómeno en el país.

Para reducir la pobreza, desde el año 2000 el Estado de Guatemala ha formulado y adoptado dos estrategias de reducción de la pobreza (ERP), las cuales son analizadas con detenimiento en este informe. Estas estrategias no han consistido en planes nacionales de desarrollo que abarquen a toda la población, sino que sus políticas han estado dirigidas específicamente a quienes que se encuentran en situación de pobreza. La última ERP, incluso, toma en consideración únicamente a los pobres que habitan en el área rural.

Las ERP nacionales han tenido como pretensión reducir la pobreza a través de una combinación de políticas económicas encaminadas al crecimiento económico, para generar empleo e ingresos, así como de políticas sociales (en particular

de educación y salud) que han tenido como fin brindar capacidades a la población, y al mismo tiempo, contribuir al crecimiento económico por medio de un mejor capital humano.

En sí, se ve la reducción de la pobreza como un círculo virtuoso en el cual más crecimiento genera mayor capital humano y éste, a su vez, impulsa un mayor crecimiento económico.

Independientemente de cómo se evalúe esa visión y sus resultados, poca duda cabe de que la reflexión en torno a las ERP sigue siendo de la mayor actualidad por cuanto la economía guatemalteca, como las del resto de Centroamérica, se encuentra desafiada por una coyuntura internacional que ya ha empezado a revertir los logros que, en materia de reducción de la pobreza, se habrían logrado en la última década.

Al momento de escribir estas líneas, el salario mínimo para los trabajadores agrícolas guatemaltecos estaba ya rezagado en cien por ciento respecto del costo de la canasta básica vital, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística. Esto significa, en pocas palabras, el aumento irremisible de la pobreza y de allí lo oportuno de la publicación de este estudio.

Al presentar a la consideración de los lectores guatemaltecos y centroamericanos este informe, deseo agradecer de manera particular a los economistas guatemaltecos Andrés Huard y Wilson Romero, en quienes confiamos la realización del estudio nacional y regional, respectivamente. Confiamos en que este fruto de su trabajo tenga el efecto deseado para la promoción y la defensa de los derechos humanos de los pobres en Guatemala y en Centroamérica.

Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado
Procurador de los Derechos Humanos

Guatemala, 3 de julio de 2008

I. Introducción

Guatemala es un país en el que un alto porcentaje de su población vive en condiciones de pobreza. Por lo tanto, la reducción de la pobreza constituye una necesidad imperiosa, no solamente desde un punto de vista económico, sino también desde una perspectiva, política y social. Asimismo, la reducción de la pobreza, con la consecuente mejora en la calidad de vida, constituye una expresión del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

En el presente documento se reúne información sobre las mediciones de pobreza y desigualdad que se han realizado recientemente en Guatemala. Además, se presenta una descripción de los diferentes planes para reducir la pobreza que se han formulado en el país, entre los que destacan las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP's) y el Plan Puebla – Panamá (PPP), así como la relación que estos planes guardan con el pleno cumplimiento de los DESC. Asimismo, se realiza un análisis sobre la evolución de una serie de indicadores hacia el cumplimiento de las metas propuestas en las ERP's, lo que permite evaluar el avance hacia el cumplimiento de los DESC en el país.

Los objetivos de la presente investigación son: 1. Determinar si las estrategias seguidas por el país coadyuvan al cumplimiento de los DESC y 2. Presentar una serie de recomendaciones dirigidas a organismos internacionales, el Gobierno de la República, y al Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos (CCPDH).

El documento está organizado de la siguiente manera: en el capítulo 2 se presentan las medidas de pobreza y desigualdad en Guatemala; en el capítulo 3 se realiza un resumen de las ERP's y se analiza la relación que guardan las políticas propuestas por cada una de estas estrategias con los DESC; en el capítulo 4 se lleva a cabo un análisis del avance que ha tenido el país en el cumplimiento de las metas de las ERP's;

finalmente, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

En el capítulo 2, se hace énfasis en las medidas de pobreza y desigualdad que se han aplicado en Guatemala. Se toman en consideración ejercicios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 – 1999 (ENIGFAM 98 – 99), de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 (ENCOVI 2000), así como dos ejercicios de representación geográfica de la pobreza, los cuales combinaron datos censales con los de las encuestas de hogares. Asimismo, se presenta un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), realizado con la información proveniente del Censo de Población y Habitación 2002. Dentro de la presentación de los resultados de pobreza se menciona quiénes han sido las instituciones encargadas de la generación de las estimaciones, así como la metodología empleada.

En el capítulo 3, se presenta un resumen de las ERP's que se han elaborado y adoptado en Guatemala desde el año 2000, y se hace una relación entre las políticas contenidas en estas estrategias y la posibilidad de cumplimiento de los DESC.

El objetivo de este capítulo es presentar un extracto de las ERP's y analizarlas a través de su posible influencia en las condiciones económicas y sociales de los individuos. Las ERP's formuladas por distintos gobiernos de Guatemala, y a las que se refiere este informe son:

- Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz (2001).
- Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza (2006).

El análisis que se realiza en el capítulo 3, está orientado hacia una evaluación teórica de la manera en que cada una de estas estrategias puede permitir a los individuos cumplir con los DESC, de los cuales se han considerado en este estudio: la obtención de un nivel de vida adecuado; la garantía de salud y bienestar, en particular, alimentación, vestido, vivienda,

asistencia médica, educación: acceso al empleo; y por ende, a la obtención de un salario.

Además de ello, se consideran ciertos aspectos que deberían haber sido incluidos, desde un enfoque de derechos, en la formulación de las ERP's, como lo son: el otorgamiento de poder a los pobres, la responsabilidad del Gobierno ante la sociedad, la no discriminación e igualdad, la participación social en la formulación de las estrategias y la inclusión de metas e indicadores de monitoreo.

Un aspecto importante a resaltar es que las ERP's, en Guatemala, se han basado en la limitación de ingresos o de consumo e insatisfacción de necesidades básicas, como forma de conceptualizar la pobreza. Resulta complicado adoptar una ERP siguiendo el concepto de pobreza de Sen (2000), ya que éste es complicado de cuantificar. En Guatemala no se ha realizado ningún ejercicio para intentar estimar la pobreza de acuerdo con dicho concepto. Por lo tanto, las ERP's han adoptado un enfoque particularmente económico. Por ende, el análisis que se realiza en este informe pretende evaluar el posible impacto de las ERP's siguiendo un enfoque económico. Aunque se debe aclarar que en la ERP 2006 se recurre en diversas ocasiones al concepto de pobreza de Sen (2000) para respaldar ciertas políticas.

En el capítulo 4, se presentan una serie de indicadores que permiten evaluar el cumplimiento de las metas de la ERP 2001. Esta estrategia presenta un grupo de metas, a ser alcanzadas en el año 2005, para variables económicas, sociales y de infraestructura. Estas metas son contrastadas con los valores “reales”, es decir, los observados en dicho año. A partir de esta comparación, es posible determinar que la mayor parte de las metas fueron alcanzadas. No es posible evaluar aún la ERP 2006, debido a que ésta estableció metas a ser alcanzadas en el 2015, lo cual representa una distancia muy lejana en el tiempo para, al menos, presentar una evolución en el avance.

En el capítulo 5 se presentan las conclusiones de la investigación y se plantean una serie de recomendaciones dirigidas a organismos internacionales, al Estado de Guatemala y al Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos.

Finalmente, cabe indicar que para la elaboración de este informe se han tomado en consideración únicamente las políticas destinadas específicamente a la reducción de la pobreza y no otras políticas que también puedan tener un impacto en las condiciones de vida, pero cuyo objetivo no es primordialmente la reducción de la pobreza. El enfocarse directamente en las ERP's permite conocer el grado de entendimiento y la importancia que los Gobiernos asignan a la reducción de la pobreza.

II. Indicadores y metodologías de medición de la pobreza y desigualdad en Guatemala¹

2.1 Estimaciones de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 - 1999

En esta sección se presentan una serie de estimaciones de pobreza, las cuales son producto de dos ejercicios separados. El primer ejercicio consistió en la estimación de las líneas de pobreza y porcentajes de pobreza nacional (general y extrema), realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El segundo, el cual fue un estudio elaborado para el Gobierno de Guatemala, consistió en la estimación de líneas de pobreza y porcentajes de pobreza a nivel nacional, así como una serie de mediciones de pobreza de acuerdo a distintas variables sociales y geográficas.

1 Para profundizar en el conocimiento de la conceptualización y de las metodologías de medición de la pobreza y desigualdad, se recomienda leer los artículos: Feres, J. C. & Mancero, X. (1999); Mitnik, O. A. (1999); y Ravallion, M. (1992).

a) El primer ejercicio mencionado, utilizó el método del consumo para identificar a los hogares en condición de pobreza y para elaborar las líneas de pobreza, general y extrema correspondientes.

Los valores de la línea de pobreza, calculadas a partir de la ENIGFAM 98 - 99 son:

Tabla 1

Líneas de pobreza (anual y por persona)		
Moneda	General	Extrema
En quetzales (Q)	4,020	1,873
En dólares (US\$)*	544	253
Fuente: SEGEPLAN (2001).		
*Calculado con el tipo de cambio promedio de venta de 1999, Q7.39 x US\$1.		

Los porcentajes de pobreza, tanto general como extrema, para todo el país, obtenidas a partir de las líneas de pobreza presentadas anteriormente, se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2

Porcentaje de pobreza en Guatemala		
	General	Extrema
Total en el país	54.33	22.77
Fuente: SEGEPLAN (2001).		

b) Las estimaciones del segundo ejercicio mencionado, tomaron en consideración las líneas de pobreza, tanto nacionales como internacionales, a través del método del ingreso, cuyos montos son los siguientes²:

2 El tipo de cambio considerado fue el promedio prevaleciente al momento en el que se realizó el levantamiento de la ENIGFAM 98 -

- Línea internacional de pobreza: US\$2.00 diarios por persona equivalente a Q12.98 (Q389.30 mensuales).
- Línea nacional de pobreza: US\$1.88 diarios por persona equivalentes a Q12.22 (Q366.53 mensuales).
- Línea internacional de pobreza extrema: US\$1.00 diario por persona equivalente a Q6.49 (Q194.70 mensuales).
- Línea nacional de pobreza extrema: US\$1.03 diario por persona equivalente a Q6.70 (Q200.86 mensuales).

Tabla 3³

Porcentajes de pobreza		
	Pobreza general	Pobreza extrema
Línea internacional	56.7	27.8
Línea nacional	54.1	ND

Fuente: Gobierno de la República (2001a).
ND: no disponible.

Conforme a este estudio, la composición de la pobreza, según una serie de características demográficas es la siguiente:

Por área de habitación⁴

- Pobreza general rural: 75.3%
- Pobreza general urbana: 28.4%
- Pobreza extrema rural: 40%
- Pobreza extrema urbana: 7%

99, que fue de Q6.49 x US\$1.00. Las estimaciones fueron realizadas por la Unidad de Análisis Socioeconómico del PNUD y publicadas en el documento: Gobierno de la República. El drama de la pobreza en Guatemala. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad. 2001.

3 Ibid.

4 Ibid.

Por etnia⁵

- Pobreza general entre la población indígena: 73.8%
- Pobreza general entre la población no indígena: 40.6%
- Pobreza extrema entre la población indígena: 38.9% - 40.3%
- Pobreza extrema entre la población no indígena: 15.3% - 16%

Desigualdad⁶

En lo que respecta a la desigualdad, el coeficiente de Gini es de 0.58. El coeficiente (o índice) de Gini, es una medida sobre la concentración del ingreso en un grupo de personas. Su valor está ubicado en un rango entre 0 y 1, en el que 0 corresponde a una distribución perfectamente equitativa es decir, todas las personas perciben el mismo ingreso y 1 equivale a una distribución perfectamente inequitativa. Si el índice de Gini toma el valor de 1, eso significa que el 1% de la población está obteniendo todo el ingreso en una sociedad. Mientras más elevado es el valor del índice de Gini, mayor es el grado de desigualdad.

Realizando una estimación de ingresos por quintiles, los resultados obtenidos son:

- Quintil superior (20%): 63% del ingreso nacional.
- Quintil inferior (20%): 2.1% del ingreso nacional.

5 Ibid.

6 Ibid.

2.2 Distribución geográfica de la pobreza: mapas de pobreza elaborados con datos del Censo 1994 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 - 1999

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Universidad Rafael Landívar (URL), con el apoyo del Banco Mundial, elaboraron un conjunto de mapas de pobreza a nivel municipal. Se utilizaron datos provenientes del X Censo de Población y V de Habitación (1994), y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998 – 1999 (ENIGFAM).

Para este estudio, se mantiene la misma línea de pobreza y porcentajes de pobreza, obtenidos a través de las estimaciones de la ENIGFAM 98 – 99 (el porcentaje de pobreza es de 54.33% y el de extrema pobreza 22.77%). Una característica que resalta respecto a la ubicación geográfica de la pobreza, es que ésta se concentra principalmente en la parte occidental del país, en donde la población es mayoritariamente indígena y habitante del área rural. Esto explica en buena medida la distribución de la pobreza entre los distintos grupos poblacionales, aunque esto no significa que la pobreza no afecta a personas no indígenas y habitantes de áreas urbanas.

Tabla 4

Porcentaje de pobreza en Guatemala por región			
Código	Región	General	Extrema
1	Metropolitana	11.73	1.34
2	Norte	75.31	35.35
3	Nororiente	49.9	15.23
4	Suroriente	65.51	24.18
5	Central	43.05	7.68
6	Suroccidente	72.06	37.59
7	Noroccidente	79.17	36.99
8	Petén	59.3	22.16
	Total del país	54.33	22.77

Fuente: SEGEPLAN (2001).

Además de conocer la concentración de la pobreza en las regiones del país, es importante conocer la profundidad de la pobreza. Es decir, qué tan pobres son los pobres. Esta información se obtiene a partir del valor de brecha, que es una medida de cuánto dinero se necesita para llevar a todos los habitantes de una región hasta la línea de pobreza. En otras palabras, cuánto dinero nos costaría que todas las personas dejaran de ser pobres. Coincidiendo con las proporciones de pobreza, los montos de dinero más altos para reducir tanto la pobreza general como la extrema, se requieren en las regiones de occidente y la Verapaz, que son justamente las que tienen mayor concentración de pobreza.

En las Tablas 5 y 6 se presentan los resultados del valor de la brecha a nivel regional (en el anexo se incluyen tablas con los valores de brecha a nivel departamental). La Tabla 5 contiene los valores en quetzales, mientras que la Tabla 6 los presenta en dólares americanos.

La información de las tablas en los Anexos 5 y 6, nos muestra que los departamentos que requieren más recursos para salir de la pobreza son San Marcos y Huehuetenango, seguidos de Alta Verapaz. Para reducir la pobreza extrema, se le tienen que destinar los mayores recursos a estos mismos departamentos, además de Totonicapán.

Tabla 5

Indicadores de la brecha de pobreza de Guatemala por región					
Código	Región	Valor de brecha (en quetzales)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en quetzales)	% del valor de brecha extrema
1	Metropolitana	227,025,286.52	2.8	7,966,601.24	0.7
2	Norte	1,000,050,290.33	12.4	142,056,054.76	12.6
3	Nororiente	578,518,694.99	7.2	54,342,472.08	4.8
4	Suroriente	833,563,086.96	10.3	89,373,630.54	7.9
5	Central	483,894,090.33	6.0	24,188,887.12	2.2
6	Suroccidente	3,128,353,255.04	38.7	561,296,057.17	49.8
7	Noroccidente	1,614,039,806.15	19.9	221,108,349.14	19.6
8	Petén	227,374,498.71	2.8	26,715,576.44	2.4
	Total del país	8,092,819,009.02	100.0	1,127,047,628.49	100.0

Fuente: SEGEPLAN (2001).

2.3 Estimaciones de pobreza a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000

Estas estimaciones fueron elaboradas por el comité técnico integrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Universidad Rafael Landívar (URL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo del Banco Mundial (BM).

Con los datos de la ENCOVI 2000 se construyeron nuevas líneas de pobreza, y se realizaron estimaciones de pobreza siguiendo el método del consumo.

Una característica de la ENCOVI 2000, es que fue diseñada y realizada con el propósito explícito de hacer estimaciones de pobreza y calidad de vida.

Tabla 6

Indicadores de la brecha de pobreza de Guatemala por región					
Código	Región	Valor de brecha (en US\$)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en US\$)	% del valor de brecha extrema
1	Metropolitana	30,720,607.11	2.8	1,078,024.53	0.7
2	Norte	135,324,802.48	12.4	19,222,740.83	12.6
3	Nororiente	78,283,991.20	7.2	7,353,514.49	4.8
4	Suroriente	112,796,087.55	10.3	12,093,860.70	7.9
5	Central	65,479,579.21	6.0	3,273,191.76	2.2
6	Suroccidente	423,322,497.30	38.7	75,953,458.35	49.8
7	Notroccidente	218,408,634.12	19.9	29,919,938.99	19.6
8	Petén	30,767,861.80	2.8	3,615,098.30	2.4
	Total del país	1,095,104,060.76	100.0	152,509,827.94	100.0

Fuente: SEGEPLAN (2001).
 *Calculado con el tipo de cambio promedio de venta de 1999, Q7.39 x US\$1.

Tabla 7

Líneas de pobreza (por persona al año)		
Moneda	General	Extrema
En quetzales (Q)	4,318	1,911
En dólares (US\$)*	556	246
Fuente: INE (2001).		
*Las líneas en dólares son de elaboración propia, calculadas con el tipo de cambio promedio de venta de 2000, Q7.77 x US\$1.		

Cuando se consideran las líneas de pobreza transformadas a valores de dólares americanos, la línea de pobreza general es ligeramente mayor que la realizada a partir de los datos de la ENIGFAM 98 – 99. En cambio la línea de pobreza extrema es ligeramente inferior (Ver Tablas 1 y 7). Los porcentajes de pobreza y cantidad de personas pobres se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8

Indicadores de pobreza en Guatemala				
Concepto	Total	Extrema	No extrema	No pobre
Porcentaje	56.2	15.7	40.5	43.8
Personas	6,397,000	1,786,000.00	4,611,000.00	4,987,000.00
Fuente: INE (2001).				

Las estimaciones de la ENCOVI 2000 muestran que tanto la pobreza general como la pobreza extrema siguen afectando predominantemente a la población de áreas rurales y a las personas pertenecientes a alguna etnia indígena (ver Tabla 9).

En lo que respecta a la distribución espacial de la pobreza, ésta sigue localizándose en el occidente del país y en la región Norte. Llama la atención el empobrecimiento que ha experimentado la Verapaz durante el período de tiempo

considerado, en el cual pasó a ser la región más pobre del país (Ver Tabla 9).

El análisis de la desigualdad a través de la distribución del ingreso nos muestra que la situación ha permanecido estable al compararse con los cálculos realizados a partir de la ENIGFAM 98 – 99. Tanto el indicador del índice de Gini, como el porcentaje de ingreso de los quintiles 1 y 5, muestran valores prácticamente iguales.

Tabla 9

Porcentajes de pobreza				
	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobres
Total nacional	56.19	15.69	40.5	43.81
Area				
Urbana	27.12	2.81	24.31	72.88
Rural	74.49	23.8	50.69	25.51
Grupo étnico				
Indígena	77.32	27.19	50.13	22.68
No indígena	41.82	7.87	33.95	58.18
Región político administrativa				
Metropolitana	17.99	0.63	17.36	82.01
Norte	83.99	39.06	44.93	16.01
Nororiente	51.8	8.93	42.87	48.2
Suroriente	68.55	20.12	48.43	31.45
Central	51.74	8.74	43	48.26
Suroccidente	63.97	16.96	47.01	36.03
Noroccidente	82.09	31.51	50.59	17.91
Petén	67.97	12.88	55.09	32.03

Fuente: INE, SEGEPLAN, URL (2002).

La desigualdad vista desde el lado del consumo, es ligeramente menor, ya que el índice de Gini es casi 10 puntos porcentuales menor que el de la distribución de ingresos. Asimismo, el porcentaje de consumo del quintil 1 es mayor que el del mismo quintil de la distribución de ingresos, y el porcentaje de consumo del quintil 5 es menor. A pesar de esto, las diferencias entre el consumo de los quintiles 1 y 5 son sumamente grandes. Las estimaciones de desigualdad se presentan en las Tablas 10 y 11.

En lo que respecta a las estimaciones de pobreza por género, los datos del estudio “La pobreza en Guatemala” (2004), elaborado por el Banco Mundial muestran que la pobreza afecta más a la población masculina que a la femenina. En la Tabla 12, se presentan las estimaciones de pobreza por género.

Tabla 10

Indicadores de la desigualdad del consumo por área y grupo étnico					
		Área		Grupo étnico	
Indicador	Total nacional	Urbana	Rural	Indígena	No indígena
Índice de Gini	47.6	44.2	35.3	36.0	46.5
Porcentaje del consumo total					
Quintil 1	5.1	5.4	7.5	7.4	5.1
Quintil 2	8.6	9.2	11.6	11.1	8.8
Quintil 3	12.6	13.7	15.8	15.5	12.9
Quintil 4	19.7	20.9	21.9	21.8	20.4
Quintil 5	54.0	50.8	43.2	43.8	52.9

Fuente: INE, SEGEPLAN, URL (2002).

Tabla 11

Indicadores de la desigualdad del ingreso por área y grupo étnico					
		Área		Grupo étnico	
Indicador	Total nacional	Urbana	Rural	Indígena	No indígena
Índice de Gini	57.0	54.2	46.9	46.4	56.3
Porcentaje del consumo total					
Quintil 1	2.4	2.9	3.6	3.9	2.3
Quintil 2	6.5	6.9	8.8	8.8	6.7
Quintil 3	10.7	11.3	13.8	13.8	10.8
Quintil 4	18.3	19.5	21.3	21.4	18.6
Quintil 5	62.1	59.4	52.6	52.1	61.6

Fuente: INE, SEGEPLAN, URL (2002).

Citando al estudio del Banco Mundial mencionado anteriormente, “La pobreza no es más alta en las familias encabezadas por mujeres. Sólo una pequeña proporción (14%) de hogares guatemaltecos informan estar encabezados por una mujer y, en contra de la opinión popular, aquellos hogares encabezados por hombres demuestran tasas de pobreza levemente mayores que aquellos encabezados por mujeres”⁷.

Tabla 12

Porcentaje de pobres, de acuerdo al género del jefe del hogar			
	Género del jefe de hogar (%)	Pobreza general (%)	Pobreza extrema (%)
Masculino	85.3	57.6	12.3
Femenino	14.7	47.8	8.4

Fuente: La Pobreza en Guatemala (2004), Banco Mundial.

⁷ Banco Mundial. *La pobreza en Guatemala*. 2004. Pág. 40.

2.4 Distribución geográfica de la pobreza: mapas de pobreza elaborados con datos del Censo 2002 y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000

Estos mapas de pobreza fueron elaborados por el equipo interinstitucional formado por la SEGEPLAN, el INE, y la URL, con el apoyo técnico del BM.

La metodología empleada fue igual a la utilizada en la elaboración de los mapas que combinaron los datos del Censo 1994 y la ENIGFAM 98-99. Es decir, para estos nuevos mapas también se combinaron los datos censales con los de una encuesta de hogares. La novedad en esta estimación es que la información, tanto la censal como la de la encuesta de hogares, es más reciente.

A partir de este ejercicio no se obtienen nuevas estimaciones de pobreza general y extrema a nivel nacional, sino que se profundiza en la comprensión de la distribución espacial de la pobreza, por medio de la estimación de porcentajes de pobreza a nivel departamental y municipal.

En la Tabla 13 se presenta la distribución espacial de la pobreza con un nivel de desagregación al nivel departamental. En esta tabla, organizada de acuerdo con los porcentajes de pobreza, se muestra cómo los mayores índices se encuentran en los departamentos de población indígena, mientras que los menores se encuentran en los departamentos de población mayoritariamente ladina.

Tabla 13

Incidencia de pobreza por departamento		
Departamento	General	Extrema
Quiché	84.6	33.2
Alta Verapaz	84.1	41.2
Huehuetenango	78.3	30.3
Sololá	77.5	29.2
Totonicapán	73.7	22.6
Baja Verapaz	73.2	23.5
San Marcos	73.1	25.0
Jalapa	72.0	30.0
Jutiapa	66.2	24.0
Suchitepéquez	64.7	15.9
Santa Rosa	63.2	19.2
Petén	62.6	13.0
Chimaltenango	59.4	13.5
Chiquimula	56.5	13.3
Retalhuleu	55.3	10.9
Quetzaltenango	50.8	11.2
Izabal	47.9	8.2
Escuintla	47.6	7.8
El Progreso	45.4	8.6
Zacapa	42.4	7.0
Sacatepéquez	36.1	5.3
Guatemala	14.2	1.6

Fuente: Gobierno de Guatemala, INE, SEGEPLAN (2006).

Una característica importante de la distribución departamental de la pobreza general y extrema es que los departamentos menos pobres son aquellos ubicados principalmente en el centro del país, el cual es el sector circundante al área metropolitana. Esto se puede explicar por el hecho de que la mayor cantidad de recursos, y el centro de la vida económica del país se encuentra en la Ciudad de Guatemala, convirtiéndose en un polo de desarrollo que se extiende hacia las áreas que se encuentran en su alrededor.

Entre los departamentos que más recursos necesitan para disminuir la pobreza se encuentran nuevamente San Marcos y Huehuetenango, aunque éstos han sido superados por Alta Verapaz y Quiché (ver Tablas 14 y 15).

Tabla 14

Indicadores de la brecha de pobreza de Guatemala por departamento				
Departamento	Valor de brecha (en quetzales)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en quetzales)	% del valor de brecha extrema
Guatemala	441,990,000	4.09	18,350,000	1.95
El Progreso	96,190,000	0.89	4,990,000	0.53
Sacatepéquez	123,810,000	1.15	5,120,000	0.54
Chimaltenango	434,130,000	4.02	25,100,000	2.67
Escuintla	372,170,000	3.44	16,640,000	1.77
Santa Rosa	343,610,000	3.18	28,940,000	3.08
Sololá	474,080,000	4.38	47,760,000	5.08
Totonicapán	459,080,000	4.25	37,910,000	4.03
Quetzaltenango	510,560,000	4.72	31,260,000	3.33
Suchitepéquez	443,860,000	4.11	27,730,000	2.95
Retalhuleu	207,690,000	1.92	11,240,000	1.20
San Marcos	1,110,350,000	10.27	100,460,000	10.69
Huehuetenango	1,335,650,000	12.35	130,610,000	13.90
Quiché	1,136,510,000	10.51	108,210,000	11.52
Baja Verapaz	296,050,000	2.74	24,120,000	2.57
Alta Verapaz	1,461,680,000	13.52	181,210,000	19.28
Petén	370,060,000	3.42	18,520,000	1.97
Izabal	224,650,000	2.08	10,030,000	1.07
Zacapa	123,590,000	1.14	5,640,000	0.60
Chiquimula	286,240,000	2.65	16,240,000	1.73
Jalapa	360,870,000	3.34	40,440,000	4.30
Jutiapa	198,860,000	1.84	49,140,000	5.23
Total del país	10,811,680,000	100.00	939,660,000	100.00

Fuente: Gobierno de Guatemala, INE, SEGEPLAN (2006).

Tabla 15

Indicadores de la brecha de pobreza de Guatemala por departamento				
Departamento	Valor de brecha (en USD)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en quetzales)	% del valor de brecha extrema
Guatemala	56,884,169.88	4.09	2,361,647.36	1.95
El Progreso	12,379,665.38	0.89	642,213.64	0.53
Sacatepéquez	15,934,362.93	1.15	658,944.66	0.54
Chimaltenango	55,872,586.87	4.02	3,230,373.23	2.67
Escuintla	47,898,326.90	3.44	2,141,570.14	1.77
Santa Rosa	44,222,651.22	3.18	3,724,581.72	3.08
Sololá	61,014,157.01	4.38	6,146,718.15	5.08
Totonicapán	59,083,655.08	4.25	4,879,021.88	4.03
Quetzaltenango	65,709,137.71	4.72	4,023,166.02	3.33
Suchitepéquez	57,124,839.12	4.11	3,568,854.57	2.95
Retalhuleu	26,729,729.73	1.92	1,446,589.45	1.20
San Marcos	142,902,187.90	10.27	12,929,214.93	10.69
Huehuetenango	171,898,326.90	12.35	16,809,523.81	13.90
Quiché	146,268,983.27	10.51	13,926,640.93	11.52
Baja Verapaz	38,101,673.10	2.74	3,104,247.10	2.57
Alta Verapaz	188,118,404.12	13.52	23,321,750.32	19.28
Petén	47,626,769.63	3.42	2,383,526.38	1.97
Izabal	28,912,483.91	2.08	1,290,862.29	1.07
Zacapa	15,906,048.91	1.14	725,868.73	0.60
Chiquimula	36,839,124.84	2.65	2,090,090.09	1.73
Jalapa	46,444,015.44	3.34	5,204,633.20	4.30
Jutiapa	25,593,307.59	1.84	6,324,324.32	5.23
Total del país	1,391,464,607.46	100.00	120,934,362.93	100.00
Fuente: Gobierno de Guatemala (2006). *Calculado utilizando el tipo de cambio promedio de venta de 2000, Q7.77 x US\$1.				

2.5 Estimación de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del Censo 2002

En la Tabla 16 se muestra el análisis de la pobreza realizado a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), elaborado por el INE y el equipo técnico MECOVI-Guatemala. La fuente de información utilizada para calcular los indicadores de NBI fue el XI Censo de Población y VI de Habitación, realizado en el año 2002.

Los componentes que se consideraron para construir el indicador son:

1. Calidad de la vivienda
2. Hacinamiento
3. Origen y abastecimiento de agua
4. Acceso a servicio sanitario
5. Asistencia escolar
6. Precariedad ocupacional

Tabla 16

Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento			
Departamento	Total	Urbana	Rural
Guatemala	36	33	51
El Progreso	52	56	49
Sacatepéquez	45	44	49
Chimaltenango	58	55	62
Escuintla	55	51	59
Santa Rosa	60	62	59
Sololá	70	77	63
Totonicapán	68	80	60
Quetzaltenango	53	49	59
Suchitepéquez	64	54	73
Retalhuleu	59	53	63

San Marcos	68	58	71
Huehuetenango	72	58	77
Quiché	78	74	79
Baja Verapaz	67	66	68
Alta Verapaz	79	63	83
Petén	78	75	79
Izabal	62	63	62
Zacapa	54	47	59
Chiquimula	68	39	80
Jalapa	64	52	70
Jutiapa	65	49	71

Fuente: Gobierno de Guatemala, INE (2006)

De acuerdo a las cifras, aunque en todo el país se presenta insatisfacción de necesidades, éstas se acentúan en el área rural. En dicha área, en 20 de los 22 departamentos del país, el porcentaje de hogares con alguna NBI es mayor al 50%, siendo más grave la situación en occidente y en la Verapaz (las dos excepciones son El Progreso y Sacatepéquez, en los cuales el porcentaje de hogares con al menos una NBI asciende a 49%). La precariedad en las condiciones de vida se refleja en el hecho de que a nivel nacional, en todos los departamentos la proporción de hogares con alguna NBI es mayor al 30%.

Para calcular el índice de porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas no se asignaron ponderaciones a las distintas variables que componen el índice. La metodología consistió en identificar como pobre a un hogar que tuviera al menos una necesidad básica insatisfecha y como no pobres a los hogares que cubrían todas sus necesidades básicas⁸.

En el ejercicio más reciente de cálculo de NBI's en Guatemala, no se obtuvo un dato nacional de pobreza, sino

8 Se considera que un hogar cuenta con alguna necesidad básica insatisfecha, cuando no logra satisfacer, al menos uno, de los componentes del indicador de NBI, enumerados en la página anterior.

que estos porcentajes se presentaron únicamente a niveles municipal y departamental.

2.6 Relación entre las cifras de pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales

Las cifras de pobreza nos muestran que en el país no se goza plenamente del cumplimiento de los DESC. Las limitaciones de ingreso y consumo que experimenta un alto porcentaje de la población, representan una dificultad para acceder al cumplimiento de estos derechos. El hecho de que los porcentajes de pobreza sobrepasen el 50% indica que una de cada dos personas no puede satisfacer todas sus necesidades básicas. Esto representa una seria limitación en el cumplimiento de los derechos de los guatemaltecos.

Esta situación se hace más evidente al constatar el alto porcentaje de hogares que cuentan con alguna necesidad básica insatisfecha. En 20 de los 22 departamentos del país, más del 50% de los hogares no satisface, al menos, una necesidad básica.

La pobreza se encuentra generalizada, tanto en las áreas urbanas como en las rurales; sin embargo, se acentúa en el área rural, ya que en 14 de los 22 departamentos, más del 60% de los hogares tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otro lado, en 8 de los 22 departamentos, más del 60% de los hogares que habitan el área urbana, tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. Asimismo, los indicadores de consumo obtenidos a través de la ENCOVI 2000, muestran que el 74.5% de los habitantes del área rural son pobres, lo cual contrasta con que el 27.1% de las personas que habitan en áreas urbanas lo son.

De igual manera, los datos evidencian que las personas indígenas muestran porcentajes de pobreza mayores que la población no indígena. De acuerdo a la ENCOVI 2000, el 77.32% de los indígenas y el 41.82% de los no indígenas, vive en situación de pobreza.

Las cifras muestran que la pobreza en Guatemala es un fenómeno generalizado que afecta a los habitantes de todas las áreas y de todos los grupos demográficos. Asimismo, está repartida en todas las regiones del país. Sin embargo, también muestran que ésta se acentúa más en las regiones norte y occidentales, en las áreas rurales y entre la población indígena.

En lo que respecta a la pobreza desde una perspectiva de género, las cifras muestran que la pobreza afecta más a los hogares con jefatura masculina que a los hogares con jefatura femenina.

III. Estrategias de reducción de la pobreza

3.1 El papel de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

La SEGEPLAN es la institución de gobierno encargada de la formulación y coordinación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en Guatemala.

De acuerdo con la misma institución, “La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos. Para hacer operativa su naturaleza, SEGEPLAN tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo”⁹.

Por lo tanto, la SEGEPLAN es la institución gubernamental encargada de la formulación y la coordinación de las ERP's.

9 Página en Internet de SEGEPLAN: <http://www.segeplan.gob.gt/>

No existe una única institución encargada de su ejecución, sino que los programas son implementados por las diversas instituciones como lo son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, el Banco de Guatemala, etc. Las ERP's más que ser un programa a implementarse por una única institución, son percibidas como una serie de políticas de Gobierno en las que deben intervenir todas (o la mayoría) las instituciones gubernamentales.

Sin embargo, a pesar del rol fundamental que juega la SEGEPLAN en la formulación de las ERP's, esta institución no cuenta con una dirección o unidad, ni con un equipo *amplio* de personas, dedicado completamente a la formulación y al monitoreo de la estrategia. La conformación de esta dirección o unidad permitiría aprovechar de mejor manera las constantes capacitaciones que ha recibido parte del personal de SEGEPLAN, en diferentes temáticas.

3.2 Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz (2001)¹⁰

El primer capítulo de esta estrategia comienza presentando una serie de indicadores y estimaciones de pobreza a través de los métodos de necesidades básicas insatisfechas y consumo. Además, presenta otros indicadores sociales y de infraestructura, como lo son los indicadores de educación, servicios de salud, desnutrición, infraestructura vial y acceso a servicios básicos.

Esto ha permitido a los formuladores de la estrategia conocer la situación económica y social de los hogares guatemaltecos, así como plantear medidas y políticas que

10 El documento de esta estrategia se encuentra disponible para consulta en el Centro de Documentación de SEGEPLAN. Asimismo, puede descargarse de la siguiente dirección electrónica: http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_remository&Itemid=41&func=select&id=11

contribuyan a mejorar los indicadores económicos y sociales del país.

Un aspecto fundamental que se debe mencionar es que la ERP no es considerada como un plan de desarrollo nacional, el cual involucraría a toda la población. La ERP, en cambio, tiene pretensiones más limitadas al considerar como población objetivo de sus políticas, únicamente a la población considerada como pobre. Su objetivo es reducir la pobreza general y la pobreza extrema.

A partir del diagnóstico presentado en el documento de esta ERP, se plantean una serie de principios generales y temas transversales que sirven de lineamientos y de marco filosófico a la estrategia.

Los principios generales establecidos son los siguientes:

1. *Atención preferencial al área rural*: la razón de enfocarse en la población que habita en el área rural es que, de acuerdo con las mediciones de pobreza realizadas en el país, la pobreza se concentra principalmente en el área rural.
2. *Fortalecimiento de la gestión pública*: este principio va encaminado a la modernización del estado, a través de lo cual se pueden implementar políticas más eficientes y de mayor impacto en la población, así como un mejor uso del gasto público y una mayor recolección de ingresos.
3. *Impulso a la descentralización*: la descentralización es considerada como un instrumento eficiente para expandir la cobertura de los servicios públicos y mejorar la focalización del gasto, de manera que éste sea destinado a las áreas prioritarias.

Aumento de la participación ciudadana: con esto se pretende escuchar a la población e incorporar sus necesidades y sugerencias en la estrategia. Para este fin, se considera clave el papel del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las corporaciones municipales.

Por el otro lado, los temas transversales adoptados son:

1. *Multiculturalidad e interculturalidad*: Guatemala es un país conformado por una gran diversidad de etnias, con diversos grados y niveles de interrelación.
2. *Equidad de género*: en este punto se reconoce la desigualdad de oportunidades y de ingresos entre hombres y mujeres, lo cual tiene un impacto en los niveles de pobreza.
3. *Reducción de vulnerabilidad a desastres naturales*: Guatemala es un país con alto riesgo de experimentar desastres naturales. Estos desastres tienen un impacto mayor en la población pobre, la cual tiene menos opciones de protegerse ante el riesgo y de salir adelante en caso de sufrir alguna eventualidad.

La estrategia plantea que para alcanzar la reducción de la pobreza es necesario:

- aumentar el gasto en los sectores sociales y de infraestructura básica y
- mejorar la eficiencia y la equidad de los servicios públicos.

Dos características fundamentales en cuanto a las asignaciones presupuestarias es que este aumento del gasto en los sectores mencionados anteriormente sea sostenible y que se asigne focalizado hacia las poblaciones que más lo necesitan. De esa manera, dicha estrategia se encuentra estrechamente ligada al Mapa de la Pobreza elaborado en el 2001, ya que éste es el instrumento que permite al sector público focalizar eficientemente sus políticas.

La ERP busca, en particular, alcanzar los siguientes objetivos:

- Lograr un crecimiento con equidad. Para ello se entienden como puntos fundamentales el lograr una estabilidad macroeconómica, aumentar la inversión

pública y crear un clima favorable para la inversión privada.

- Inversión en capital humano, la cual se lograría al garantizar la seguridad alimentaria y mejorar las condiciones educativas y de salud de las personas.
- Inversión en capital físico, particularmente en lo que respecta al agua potable y saneamiento básico, a los caminos rurales, a la electrificación rural y al desarrollo agropecuario.

El documento de la ERP presenta una matriz en donde se lista cada uno de los objetivos mencionados anteriormente, el indicador a través del cual se pueden monitorear, así como las metas cuantitativas para cada uno de estos indicadores. Además, se indica quién será la dependencia gubernamental encargada de realizar dicho monitoreo. Para cada uno de estos objetivos, también se presenta la meta establecida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.2.1 Estrategia de reducción de la pobreza 2004 – 2015: validada en los consejos de desarrollo (2003)¹¹

La *Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz (2001)* fue validada a través del sistema de Consejos de Desarrollo, teniendo como resultado la elaboración del documento *Estrategia de reducción de la pobreza 2004 – 2015: validada en los consejos de desarrollo (2003)*. Esta validación responde al principio de participación ciudadana, la cual pretende que se “formulen e implementen políticas, programas y proyectos de reducción de la pobreza, identificados por los

11 El documento de esta estrategia se encuentra disponible para consulta en el Centro de Documentación de SEGEPLAN.

representantes de los sectores sociales en los consejos de desarrollo”¹².

Los procesos de planificación participativa se realizaron en los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) y en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR). No se realizó este ejercicio en los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE). Además, este mecanismo solamente se implementó en 134 de los 331 municipios del país.

El documento de la “ERP validada en los consejos de desarrollo” presenta un diagnóstico de la problemática nacional, el cual combina análisis de las estadísticas oficiales con los comentarios, opiniones y percepciones de los miembros de los Consejos consultados. Este proceso de consulta, sin duda permitió enriquecer el diagnóstico al incorporar las opiniones de la población.

El proceso de consulta, además de generar información sobre las principales problemáticas y sus causas, resultó en que cada uno de los CODEDE definiera la visión de su departamento para el año 2015, así como una misión que emane de un plan estratégico para el período 2004 – 2015. Finalmente, a través de la sistematización realizada por el Gobierno de la República, se formularon objetivos generales y estratégicos para los sectores de:

- Educación.
- Salud.
- Seguridad alimentaria.
- Agua potable y saneamiento básico.
- Electrificación rural.
- Actividades productivas.

12 La cita proviene del documento: Gobierno de Guatemala. *Estrategia de reducción de la pobreza 2004 – 2015: validada en los consejos de desarrollo*. 2003.

- Desarrollo agrícola.
- Sector minería.
- Micro, pequeña y mediana empresa.
- Sector artesanía.
- Sector turismo.
- Gestión ambiental.
- Gestión de riesgo ante la vulnerabilidad.
- Seguridad y derechos humanos.

3.3 Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza (2006)¹³

La ERP 2001 fue el lineamiento para la reducción de la pobreza durante el Gobierno 2000 – 2003. Al asumir un nuevo Gobierno, en el año 2004, se descontinuó la implementación de la ERP 2001 y se elaboró una nueva ERP, la cual se encuentra vigente en la actualidad¹⁴.

La ERP 2006 se basa en cuatro ejes fundamentales:

1. La protección social mediante la provisión de servicios básicos.
2. El fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas.
3. La generación de oportunidades sociales y económicas.
4. La ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres.

¹³ El documento de esta estrategia se encuentra disponible para consulta en el Centro de Documentación de SEGEPLAN. Asimismo, puede descargarse de la siguiente dirección electrónica:

http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_remository&Itemid=41&func=select&id=10

¹⁴ La ERP 2006 tiene como principal financiador al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para lograr los objetivos de esta estrategia, se requieren tres procedimientos administrativos:

1. Coordinación inter-institucional en términos de metas, recursos y acciones.
2. Focalizar las acciones de los diversos programas en las comunidades más necesitadas.
3. Monitoreo de los programas sociales incluidos en la estrategia y la evaluación de impacto.

La estrategia se fija en la importancia y el complemento que existe entre la política económica y la política social. La primera es vista como un instrumento para alcanzar el crecimiento económico. Por el otro lado, la política social, a través de inversiones en educación y salud, puede contribuir al crecimiento económico al fomentar la educación y el bienestar de las personas, lo cual incide en un aumento de la productividad y de la capacidad de utilizar y desarrollar tecnología. En sí, la política social permite mejorar las capacidades (en el sentido de Sen, 2000) de las personas, lo cual influye positivamente en el desempeño de la economía de una sociedad. Por el contrario, la pobreza dificulta y obstaculiza el potencial de crecimiento económico. Esta idea de la existencia de un círculo vicioso, en el cual la pobreza incide en un bajo crecimiento económico, también es sostenida en estudios del Banco Mundial¹⁵.

Asimismo, en la ERP 2006, se reconoce la importancia del crecimiento económico para la reducción de la pobreza, ya que éste permite generar los recursos necesarios para implementar políticas sociales, así como mejorar la calidad de vida de las personas a través del ingreso percibido por sus actividades económicas.

El objetivo final de la estrategia es:

15 Ver el documento: Banco Mundial. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. 2006.

Reducir la pobreza extrema en el área rural a la mitad en 2015, respecto a la observada en 1990 (la pobreza extrema en 1990 se estimaba en 20%)¹⁶.

Los objetivos intermedios se desprenden de los cuatro ejes fundamentales, los cuales son:

Eje 1. Protección social.

- Reducir la desnutrición infantil.
- Mejorar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades.

Eje 2. Capacidades.

- Qué todos los niños y niñas tengan la oportunidad de terminar la educación primaria.
- Ampliar los accesos a la educación secundaria básica.
- Erradicar el analfabetismo.
- Mejorar la salud materna.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Fomento de la participación comunitaria para el desarrollo.

Eje 3. Oportunidades.

- Mejorar la infraestructura vial y la competitividad local.

Eje 4. Patrimonio.

- Las familias cuentan con viviendas adecuadas que les permiten conservar una buena salud.

16 La cifra de extrema pobreza en 1990 se obtuvo del documento del Gobierno de Guatemala y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. II Informe de Avances*. 2000.

- Las comunidades están revirtiendo la pérdida de recursos naturales.

Para alcanzar el objetivo final, y los objetivos intermedios, el Gobierno se propone:

- Llevar a cabo una coordinación interinstitucional.
- Focalizar sus acciones a nivel comunitario.
- Realizar acciones de monitoreo y evaluación.

Una característica distintiva de esta estrategia es que incorpora explícitamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como un conjunto de objetivos complementarios, los cuales permiten adaptar la estrategia a un contexto más acorde a las condiciones sociales y económicas de la población guatemalteca.

En la Tabla 19 se presenta un resumen con la información más relevante sobre cada una de las ERP's abordadas en este capítulo.

3.4 Relación entre las estrategias de reducción de la pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales

Las ERP's pueden evaluarse desde dos perspectivas. Una de ellas es a través de los planes programáticos que se plantean en los documentos oficiales de una ERP en particular. La otra consiste en analizar la evolución de los indicadores que se han planteado como metas en las ERP's, así como observar las asignaciones presupuestarias del Estado para verificar el compromiso político que se tiene con los objetivos y los programas planteados en los documentos de las ERP's.

En este documento se realizan ambos tipos de evaluación. La primera de ellas se realiza en esta sección (3.4). La otra se presenta más adelante, en el capítulo cuarto.

De esa manera, en esta sección se presenta un análisis de cómo contribuyen las ERP's, en su plan programático, al cumplimiento de los DESC. Asimismo, se evalúa si algunas características del proceso de formulación de las ERP's son consistentes con el enfoque de derechos humanos.

En lo que concierne a los derechos que las ERP's pueden contribuir a cumplir, se buscará encontrar en los documentos de las ERP's, políticas que vayan encaminadas hacia el cumplimiento de los siguientes derechos:

- Generación de empleo e ingresos salariales.
- Seguridad social.
- Salud y asistencia médica.
- Alimentación.
- Vestido.
- Vivienda.
- Educación.

Las condiciones sobre la formulación de las ERP's que se espera se hayan seguido en la elaboración de los documentos son:

- Otorgamiento de poder a los pobres.
- Responsabilidad: rendición de cuentas de los Gobiernos.
- No discriminación e igualdad.
- Participación de las personas beneficiadas con la estrategia, en la formulación de la ERP.
- Inclusión de metas e indicadores de monitoreo.

En las Tablas 17 y 18 se presenta una evaluación de cómo las ERP's de Guatemala cumplen con los criterios mencionados anteriormente.

Más que analizar punto por punto cada estrategia, lo importante es sintetizarlas de manera que se pueda discernir el espíritu en común de las dos estrategias. De esa manera, se podrían resumir las estrategias como mecanismos para reducir la pobreza a través del impulso de políticas de:

- Crecimiento económico, competitividad y generación de empleo.
- Inversión en educación.
- Inversión en salud.
- Inversión en infraestructura.

Estas políticas promovidas en las estrategias son coherentes con la literatura económica, la cual enfatiza la importancia del crecimiento económico como medio para mejorar la calidad de vida de las personas, debido a su impacto en los ingresos de las personas. Asimismo, consideran que el crecimiento económico beneficia a toda la población en la medida en que este crecimiento sea con equidad. Para ello, la política social (educación y salud) juega un rol importante, permitiendo que las personas participen de dicho crecimiento. Asimismo, como se menciona en la Estrategia de Guate Solidaria Rural (2006), las políticas de salud y educación pueden impulsar y contribuir al crecimiento económico de una sociedad. La importancia de la inversión en infraestructura es que el aparato productivo pueda gozar de bienes públicos que contribuyan a la reducción de los costos de transacciones y por ende a dinamizar las economías locales y regionales, contribuyendo a un crecimiento de la actividad productiva.

Tabla 17

Contribución de las ERP's al cumplimiento de los derechos humanos		
	Estrategia de reducción de la pobreza. El camino de la paz	
Derechos	Se cumple	Mecanismo
Trabajo y salario	Sí	Crecimiento económico con equidad
Seguridad social (seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez)	No	No se incluyen temas de seguridad social
Salud y asistencia médica	Sí	Inversión en salud
Alimentación	Sí	Ingresos provenientes del trabajo a través del crecimiento económico; y seguridad alimentaria
Vestido	Sí	Ingresos provenientes del trabajo a través del crecimiento económico
Vivienda	Indeterminado	Depende del monto de variación de los ingresos como resultado del crecimiento económico
Educación	Sí	Inversión en educación
Otorgamiento de poder a los pobres	Sí	El trabajo, la educación y la salud contribuirán a la libertad de opción y de acción
Responsabilidad	Sí	El sistema de monitoreo y evaluación se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas

No discriminación e igualdad	Sí	Se fomenta la equidad de género y de etnia
Participación	Sí	La estrategia se validó en los consejos de desarrollo
Inclusión de metas e indicadores de monitoreo	Sí	Se incluyen metas de indicadores de monitoreo
Fuente: elaboración propia con base en el documento Estrategia de reducción de la pobreza. El camino de la paz (2001)		

Para llevar a cabo la evaluación del cumplimiento de las ERP's con los DESC, se analizó el contenido de los documentos oficiales de las ERP's. De esa manera, se hizo un listado de los principales DESC que la estrategia debería de ayudar a cumplir y luego se determinó a través de qué mecanismo la estrategia coadyuvaría a su cumplimiento.

En algunos casos, las estrategias mencionan directamente el mecanismo para alcanzar cierto derecho. Es decir, las estrategias sí coadyuvarían al cumplimiento de dichos derechos. En otros casos, las ERP's no son explícitas en mencionar algún derecho en particular, pero es posible que coadyuven a cumplirlo a través del cumplimiento de otro derecho que sí es mencionado explícitamente en la ERP (por ejemplo, ninguna ERP menciona que va a dotar de vestido a los pobres, pero esto se podría lograr indirectamente a través de una mejora en los ingresos personales obtenidos por medio de la generación de empleo). En estos casos, se estableció que la estrategia podría influir *indirectamente* en el cumplimiento del derecho. En algunos casos, no era posible determinar si el efecto indirecto tendría lugar. En esas situaciones se estableció que el efecto de la ERP en el cumplimiento del derecho sería *indeterminado*. Finalmente, ciertos derechos no son incluidos en las ERP's, ni se podrían cumplir indirectamente, en cuyos casos las estrategias no podrían contribuir al cumplimiento de dichos derechos.

Tabla 18

Contribución de las ERP's al cumplimiento de los derechos humanos		
Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza		
Derechos	Se cumple	Mecanismo
Trabajo y salario	Indirectamente	Mejorar las capacidades (salud y educación) de las personas, desarrollo de infraestructura y la competitividad local
Seguridad social (seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez)	No	No se incluyen temas de seguridad social
Salud y asistencia médica	Sí	Reducir la desnutrición infantil, mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, viviendas adecuadas
Alimentación	Indirectamente	A través de un posible mejor ingreso, resultado del aumento de la competitividad local
Vestido	Indirectamente	A través de un posible mejor ingreso, resultado del aumento de la competitividad local
Vivienda	Indeterminado	Depende del monto de variación de los ingresos como resultado del fomento de la competitividad local
Educación	Sí	Inversión en educación

Otorgamiento de poder a los pobres	Sí	La educación y la salud contribuirán a la libertad de opción y de acción
Responsabilidad	Sí	El sistema de monitoreo y evaluación se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas
No discriminación e igualdad	Indeterminado	La focalización de programas irá dirigida en buena parte a la población indígena. Sin embargo, no se hace esto explícito ni se especifican medidas de equidad de género.
Participación	No	La estrategia no fue consultada con la población
Inclusión de metas e indicadores de monitoreo	Sí	Se incluyen metas de indicadores de monitoreo
Fuente: elaboración propia con base en el documento Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza. (2006)		

Tabla 19

Resumen de las estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala				
	Año	Institución coordinadora	Principales objetivos	Mecanismos para alcanzar los objetivos
Estrategia de reducción de la pobreza. El camino de la paz	2001	SEGEPLAN	1. Crecimiento económico con equidad	1. Estabilidad macroeconómica
				2. Aumento de la inversión pública
				3. Clima favorable para la inversión privada
			2. Inversión en capital humano	1. Garantizar la seguridad alimentaria
				2. Mejorar las condiciones educativas
				3. Mejorar las condiciones de salud
			3. Inversión en capital físico	1. Inversión en agua potable y saneamiento básico
				2. Inversión en caminos rurales
				3. Electrificación rural
				4. Desarrollo agropecuario

<p>Guatemala solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza</p>	<p>2006</p>	<p>SEGEPLAN</p>	<p>1. Reducir la pobreza extrema en el área rural a la mitad en 2015, respecto a la observada en 1990</p>	<p>1. Cumplir con los objetivos 2, 3, 4, y 5</p>
			<p>2. Protección social</p>	<p>1. Reducir la desnutrición infantil 2. Mejorar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades</p>
			<p>3. Incremento de las capacidades</p>	<p>1. Que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de terminar la educación primaria 2. Ampliar los accesos a la educación secundaria básica 3. Erradicar el analfabetismo 4. Mejorar la salud materna</p>

				<p>5. Reducir la mortandad infantil</p> <p>6. Fomento de la participación comunitaria para el desarrollo</p>
			4. Aumentar las oportunidades	1. Mejorar la infraestructura vial y la competitividad local
			5. Incrementar y mejorar el patrimonio	<p>1. Las familias cuentan con viviendas adecuadas que les permiten conservar una buena salud</p> <p>2. Las comunidades están revirtiendo la pérdida de recursos naturales</p>
<p>Fuente: elaboración propia con base en los documentos: Estrategia de reducción de la pobreza. El camino de la paz (2001); Estrategia de reducción de la pobreza 2004 – 2015, validada en los consejos de desarrollo (2003) y Guate solidaria rural: estrategia de reducción de pobreza (2006).</p>				

En general, las estrategias muestran coherencia con las teorías de crecimiento endógeno y las teorías de capital humano. Las teorías de crecimiento endógeno sostienen que un país crece a partir de sus recursos propios. Entre ellos, el

capital humano es un factor fundamental¹⁷. Por otro lado, los teóricos del capital humano sostienen que la obtención de educación y habilidades por parte de los individuos, así como gozar de una buena salud física y psicológica, redundan en mayores ingresos para dichos individuos¹⁸.

Es importante resaltar que las ERP's abordan algunos aspectos clave para reducir la pobreza, aunque tal vez no todos los aspectos y por lo tanto, puedan parecer incompletas. Sin embargo, se debe considerar que los Gobiernos cuentan con una cantidad de recursos limitados, tanto de ingreso como de tiempo para implementar las políticas, por lo que es natural que las estrategias aborden solamente un conjunto de políticas. Además, el pleno cumplimiento de los derechos económicos y sociales es algo complicado de alcanzar en un corto tiempo, por lo que debe considerarse como una tarea progresiva, a ser realizada en el tiempo.

De acuerdo con el criterio planteado en el documento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)¹⁹, al realizar un análisis de las ERP's, más que enfocarse en las políticas y en sus posibles impactos, habría que enfocarse en la manera en que se formulan dichas estrategias y la información que éstas contienen. De esa cuenta, la formulación participativa y la inclusión de indicadores de monitoreo y evaluación forman parte imprescindible de una ERP.

17 Para una referencia más amplia sobre los modelos de crecimiento endógeno ver Gylfason (1999).

18 Una explicación amplia de la teoría del capital humano se encuentra en Becker (1993).

19 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004).

3.5 Plan Puebla – Panamá²⁰

El Plan Puebla – Panamá (PPP) es una iniciativa de los gobiernos de la región y el gobierno mexicano. Su objetivo es impulsar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la acumulación de capital humano y el capital natural en los siete países centroamericanos y en la región sur-sureste mexicana. Concretamente, el PPP busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de los países y regiones involucradas en el plan.

Este plan está conformado por ocho iniciativas que, implementadas en su conjunto, coadyuvarán al cumplimiento de su objetivo general:

1. Iniciativa mesoamericana energética.
2. Iniciativa mesoamericana de transporte.
3. Iniciativa mesoamericana de integración de los servicios de telecomunicaciones.
4. Iniciativa mesoamericana de turismo.
5. Iniciativa mesoamericana de facilitación del intercambio comercial y aumento de la competitividad.
6. Iniciativa mesoamericana de desarrollo humano.
7. Iniciativa mesoamericana de desarrollo sostenible.
8. Iniciativa mesoamericana de prevención y mitigación de desastres naturales.

En lo que respecta a la Iniciativa mesoamericana de desarrollo humano, ésta tiene como objetivos:

- Reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y

²⁰ Ver página de Internet de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): <http://www.sica.int/sgsica/> y la página de Internet del PPP: <http://www.planpuebla-panama.org/>

contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.

- Generar en la región mesoamericana, bajo un enfoque de integración regional, un entorno donde sea posible que las personas –en cada etapa del ciclo de vida– desarrollen completamente sus potencialidades y disfruten de una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus propias necesidades e intereses, tanto a nivel individual como colectivo.

Estos objetivos serán alcanzados por medio de la implementación de cuatro áreas estratégicas:

- Ampliación de capacidades.
- Generación de oportunidades.
- Protección.
- Fortalecimiento patrimonial.

3.6 Vinculación de las estrategias de reducción de la pobreza, formuladas en Guatemala, con los lineamientos de organismos regionales e internacionales

De acuerdo con el BM y al Fondo Monetario Internacional (FMI), las ERP's (entre las cuales se incluyen a las de Guatemala) son una iniciativa del BM y del FMI, surgida en 1999, con el fin de hacer más eficiente la ayuda para la lucha contra la pobreza²¹.

De acuerdo con el FMI, las ERP's son preparadas por los gobiernos de países con bajos ingresos, en un proceso participativo, en el cual también participan organizaciones del mismo país y socios internacionales, como el BM y el FMI.

21 Ver Banco Mundial (2004) e International Monetary Fund (2005).

En general, las ERP's describen las políticas macroeconómicas, así como las políticas y programas sociales que se desean implementar en un país, con el fin de reducir la pobreza y promover el crecimiento económico. Dentro de estas estrategias, es clave, además de la descripción de las políticas y programas, la incorporación de metas por alcanzar con indicadores definidos, así como el establecimiento de las fuentes y necesidades de financiamiento para implementar la estrategia.

Estas estrategias se basan en cinco principios fundamentales:

1. Deben ser apropiadas por parte del país en donde habrá de implementarse.
2. Están enfocadas a resultados que beneficien a los pobres.
3. Asumen una amplitud de políticas, al reconocer a la pobreza como un fenómeno multidimensional.
4. Reconocen la importancia de la sociedad entre el Gobierno, grupos de interés domésticos y los donantes externos.
5. Adoptan una perspectiva de largo plazo para la reducción de la pobreza.

Un repaso a las ERP's formuladas en Guatemala deja ver con claridad que todos estos principios y elementos se incluyen en los documentos de las estrategias, con lo cual se confirma que estas ERP's han seguido los lineamientos del BM y del FMI.

Las estrategias de reducción de la pobreza no se derivan de lineamientos de ningún organismo regional, aunque éstos si apoyan la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social dentro de los países del área.

Los objetivos y metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza: Guate Solidaria Rural son consistentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A partir de esto se puede concluir que esta iniciativa para reducir la pobreza sigue los lineamientos de los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, y Banco Interamericano para el Desarrollo).

No obstante, al consistir en una iniciativa regional (que incluye a México) para reducir la pobreza, en la PPP participan los gobiernos nacionales y es apoyada, tanto desde aspectos institucionales como financieros, por organismos regionales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Un organismo involucrado en el desarrollo del área ha sido el BCIE, que es “la institución financiera más grande de Centroamérica, para promover la integración y el desarrollo económico y social de la región. Sus ejes estratégicos se fundamentan en el combate a la pobreza, la globalización y la integración económica centroamericana”²².

En lo que respecta al combate a la pobreza, el BCIE busca cumplir con este objetivo estratégico a través de:

1. Generación de oportunidades y riqueza a través de la creación de empleos para las clases menos favorecidas.
 - Apoyo integral a la micro, pequeña y mediana empresa.
 - Desarrollo rural integrado.
2. Generación de capacidades a través del apoyo a programas de entrenamiento técnico.

22 Página en Internet del BCIE: <http://www.bcie.org/spanish/bcie/index.php>

- Programas para dotar de las herramientas necesarias a los jóvenes, de manera que logren su inserción en la economía formal.
3. Apoyo al compromiso de los países en el cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio.
- Complementar esfuerzos con otros organismos para financiar actividades en educación, salud y vivienda, en el marco del cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio.

Según datos de 2004, el BCIE apoyó a Guatemala “mediante el financiamiento de programas y proyectos productivos, que incidan, no sólo en mejorar la capacidades competitivas del país, sino también en el desarrollo humano, que promueva la salud, la educación, la vivienda y el empleo productivo, con especial énfasis en la población indígena”²³.

El BCIE ha apoyado las iniciativas del actual gobierno, entre las que se encuentran: mejora de la competitividad, promoción sectorial, mejora del clima de negocios y de inversión y la estrategia de reducción de la pobreza.

Por lo tanto, Guatemala no ha seguido los lineamientos del BCIE, ni de ningún otro organismo de la región centroamericana, en la formulación de sus estrategias de reducción de la pobreza. Sin embargo, el BCIE sí ha tomado parte activa en el financiamiento de programas y proyectos que han coadyuvado a cumplir con las metas establecidas en las ERP's.

23 Ibid.

IV. Análisis de la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza.

4.1 Análisis de indicadores

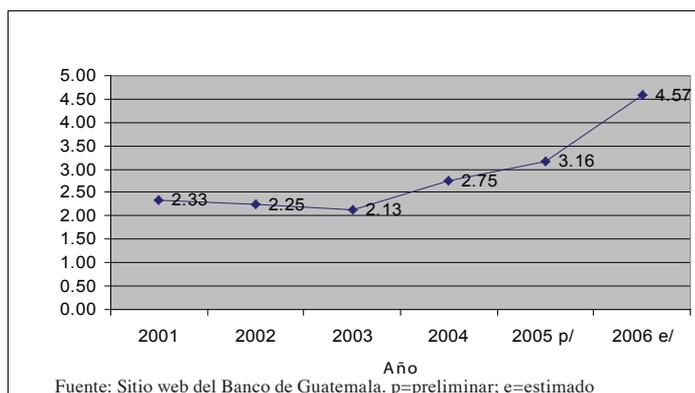
4.1.1 Crecimiento económico

Una de las variables principales en las ERP's de Guatemala es el crecimiento económico. En la Gráfica 1 se muestra el comportamiento de la tasa de crecimiento de la economía, medida a través del Producto Interno Bruto.

De acuerdo con las cifras mostradas en la gráfica, durante los años siguientes a la formulación de la primera ERP, es decir, de 2001 a 2006, la economía ha crecido, aunque a un ritmo que no parece ser suficiente para la reducción de la pobreza. Las tasas de crecimiento de 2001 a 2004 oscilaron entre un 2% y un 3%, experimentando un crecimiento mayor en 2005 (3.16%) y en 2006 (4.57%).

Gráfica 1

Tasa de crecimiento del PIB



La gráfica nos muestra que en los dos años posteriores a la formulación de la ERP 2001, la tendencia del crecimiento económico fue contraria a lo pautado en las metas, aunque

a partir del 2004 se revirtió. Aún cuando el crecimiento ha tenido una tendencia positiva a partir del 2004, cabe preguntarse si éste es suficiente para incrementar el ingreso per cápita y para que los beneficios del crecimiento impacten en la población pobre. Las tasas mismas de crecimiento no nos dicen si realmente han influido en las condiciones de vida de los pobres. Para determinarlo, sería necesario realizar un ejercicio cuantitativo que relacione el crecimiento económico con los ingresos de las personas pobres.

4.1.2 Indicadores sociales propuestos por la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2001

En la Tabla 20 se presentan 3 columnas. En la primera se muestra la situación de una serie de variables sociales (particularmente de educación y salud), medidas a través de indicadores disponibles en 2001 (año en que fue elaborada la primera ERP). En la segunda columna se encuentra la meta establecida por la estrategia para el año 2005. Y en la tercera columna se presenta el valor realmente observado en el 2005.

Tabla 20²⁴

Metas establecidas en la ERP 2001 y su nivel de cumplimiento

Situación de la que parte la primera ERP	Metas 2005	Observado 2005
Pobreza extrema en 22.8% (1998-1999)	Reducir el índice de pobreza extrema en 3%	21.5% (2004)*

²⁴ La ERP 2001 también estableció metas para el sector de infraestructura, sin embargo, éstas no fueron tomadas en consideración en este estudio por no estar relacionadas directamente con los DESC.

Crecimiento económico de 3.6% (2000)	Crecimiento económico superior al 4% anual	3.16%**
Tasa neta de escolaridad de preprimaria 31% (1999)	Tasa de escolaridad de preprimaria neta de 40%	46.97%***
Tasa neta de escolaridad de primaria 81% (1999)	Tasa de escolaridad primaria neta de 88%	93.52%***
Tasa de alfabetismo 60% (1999)	Tasa de alfabetismo de 80%	74.81%****
Esperanza de vida de 64 años (1996-2000)	Aumentar la esperanza de vida a 67 años	ND
Tasa de mortalidad materna 190 por 100,000 nacidos vivos (1998)	Reducir la tasa de mortalidad materna a 100 por 100,000 nacidos vivos	96*****
Tasa de mortalidad infantil de 40 por mil nacidos vivos (1998)	Reducir la tasa de mortalidad infantil a 35 por mil nacidos vivos y la de menores de 5 años a 48 por mil	23.1***** / 2.4*****
<p>Fuente:</p> <p>*Tomado del documento: Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de avances. Gobierno de Guatemala (2006). La estimación fue hecha por ASIES y el PNUD-INDH (2005), basados en la ENEI oct. - nov. 2004</p> <p>**Banco de Guatemala.</p> <p>***El desarrollo de la educación en el siglo XXI.</p> <p>****CONALFA.</p> <p>*****MSPAS.Memoria Anual de Vigilancia Epid. Epidemiológica 2005.</p>		

Como se puede observar en dicha tabla, se alcanzaron la mayoría de metas en los sectores de salud y educación. En lo que se refiere a educación, destaca el alcance de las metas de cobertura en educación preprimaria y primaria. Asimismo, en el sector salud se rebasaron las metas de mortalidad materna e infantil.

En lo que concierne a la reducción de la pobreza extrema, cabe indicar que de acuerdo con la estimación de ASIES y PNUD-INDH para el año 2004, aunque ésta se ha reducido, aún no se ha logrado hacerlo en los 3% porcentuales establecidos como meta.

Los indicadores presentados en esta estrategia son pertinentes para monitorear el desempeño de la ERP y, por ende, para darle seguimiento al cumplimiento de los derechos. Sin embargo, hay que resaltar la ausencia de dos indicadores importantes, de acuerdo con los objetivos de la estrategia y sus mecanismos para la reducción de la pobreza.

Estos indicadores ausentes deben estar relacionados con: el empleo y los ingresos. Tales variables son importantes de acuerdo con la estrategia, sin embargo, no se presentan como metas y en consecuencia, no pueden ser monitoreadas. Esto podría ser considerado como una limitación en la presentación de las metas de la estrategia.

Por otra parte, en este informe no es posible evaluar el desempeño de la ERP 2006 -que presenta metas de cumplimiento para el año 2015-, debido a que dicha estrategia está completamente relacionada con los objetivos de desarrollo del milenio. Aunque, en los próximos años se podrá hacer un seguimiento al avance en el cumplimiento de las metas de la ERP 2006 por medio de los indicadores de los objetivos intermedios, en este momento no es posible hacer una evaluación del avance debido a que no se encuentran a disposición del público estadísticas sociales actualizadas.

Las Gráficas 2 y 3 muestran cómo se ha focalizado el gasto del Ministerio de Educación (MINEDUC), de acuerdo con criterios de porcentajes de pobreza e indicadores educativos.

La Gráfica 2 muestra que el gasto per cápita del MINEDUC se ha incrementado progresivamente desde 1999 hasta el 2006. Sin embargo, se da una relación inversa entre porcentaje de pobreza y gasto ya que aquellas regiones con los mayores porcentajes de pobreza son las que reciben un menor gasto y viceversa.

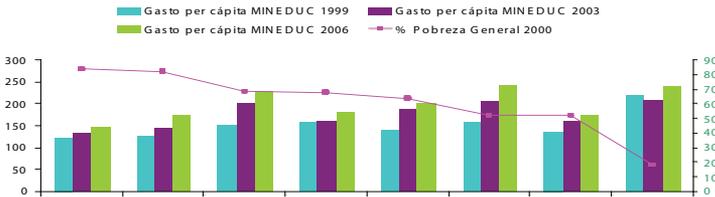
La misma tendencia se observa en la Gráfica 3, en donde las regiones con mayor gasto son aquellas que, al mismo tiempo, muestran un mejor desempeño en los indicadores educativos. Por el contrario, las regiones con peores indicadores, son también las que reciben un menor gasto.

Las Gráficas 4 y 5 corresponden al sector de salud. En ellas se pueden observar los patrones de focalización de gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de acuerdo con los criterios de porcentaje de pobreza e indicadores de salud.

Al igual que los patrones observados en el sector educativo, las regiones con mayor porcentaje de pobreza son las que perciben un menor gasto en salud y viceversa. Asimismo, se muestra una relación directa entre desempeño de los indicadores de salud y el gasto en dicho sector. A diferencia del sector educativo, el MSPAS no ha tenido un incremento progresivo desde el presupuesto en el período 1999 – 2006.

Gráfica 2

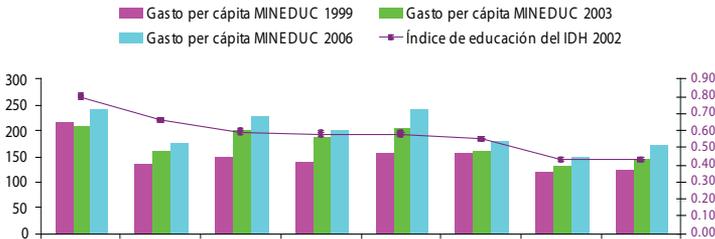
Gasto del MINEDUC y porcentaje de pobreza



Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; y Banco Mundial (2004), La pobreza en Guatemala.

Gráfica 3

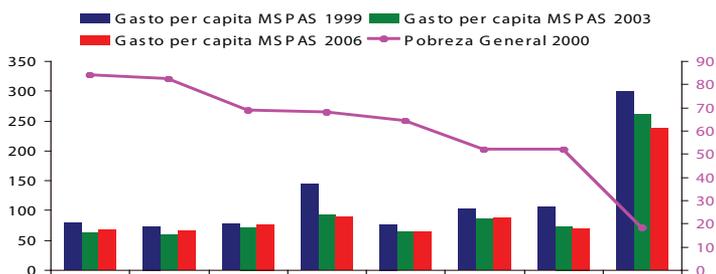
Gasto del MINEDUC e indicador educativo²⁵



Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; e Informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2005.

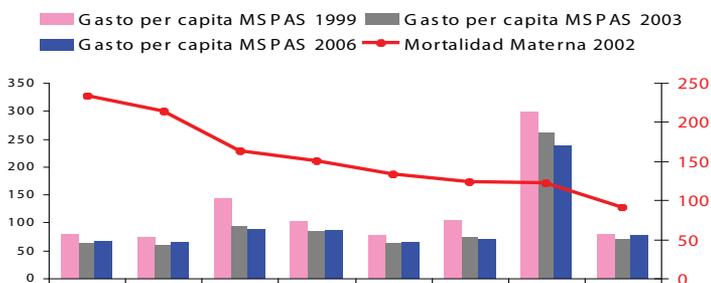
²⁵ El indicador educativo es el Índice de Educación utilizado para construir el Índice de Desarrollo Humano.

Gráfica 4
Gasto del MSPAS y porcentaje de pobreza



Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; y Banco Mundial (2004), La pobreza en Guatemala.

Gráfica 5
Gasto del MSPAS y mortalidad materna



Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; e Informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2005.

En general, los sectores sociales incluidos en las metas de la ERP 2001 muestran un progreso desde el año en que fue formulada la estrategia hasta el 2005, año en que fue evaluada. Sin embargo, la meta principal, a saber, la reducción de la pobreza, no fue alcanzada. Al final de cuentas, el impacto que han tenido las políticas de los gobiernos en la lucha contra la pobreza se ve reflejada en el avance de la meta de reducción de la pobreza. Por lo tanto, se puede decir que, aunque la extrema pobreza se ha reducido en algún grado, el impacto de los esfuerzos gubernamentales ha sido limitado, ya que no se cumplió con la meta de reducción del 3%. Más bien, el impacto puede verse en la reducción de la extrema pobreza de un 22.8% a un 21.5%.

4.2 Mecanismos de exigencia públicos para el cumplimiento de las políticas contenidos en las estrategias de reducción de la pobreza

La población no cuenta con un mecanismo que le garantice el cumplimiento de las políticas contenidas en las ERP's. Esto se debe a que el poder público es hasta cierto grado discrecional, puesto que no existe un proceso de rendición de cuentas que obligue a los funcionarios públicos a seguir ciertas políticas²⁶.

A pesar de ello, la población puede hacer valer su opinión por medio de una serie de mecanismos e instituciones (por ejemplo, los medios de comunicación, la Procuraduría de los Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y expresar su preferencia por el cumplimiento de las políticas contenidas en la ERP, aunque esto no garantiza que efectivamente éstas vayan a ser implementadas.

26 Aunque existe un Acuerdo Gubernativo que obliga a los funcionarios públicos a la rendición de cuentas, es difícil su cumplimiento ya que no se establece una penalización en caso de incumplimiento.

Entre estos mecanismos e instituciones destacan aquellas enfocadas en un mejor manejo del gasto público y de la transparencia, así como aquellas que promueven políticas económicas y sociales de alto impacto.

En lo que respecta a mecanismos de seguimiento de las políticas públicas, la SEGEPLAN coordina un esfuerzo de reunir estadísticas de las distintas instituciones de Gobierno. Esta base de datos pretende actualizarse continuamente, lo que permitirá darle un mejor seguimiento a las políticas públicas, así como facilitar dicho proceso.

4.3 Relación entre las políticas públicas para reducir la pobreza y el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales

Las condiciones de vida en las que viven los miembros de una sociedad son el resultado de las políticas económicas y sociales que estructuran el funcionamiento de la economía y de la sociedad.

Para reducir los altos niveles de pobreza que se observan en Guatemala, es necesario adoptar un conjunto de políticas que permitan revertir la situación y encaminar al país hacia estadios de un mayor desarrollo humano y un pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, y culturales.

El cumplimiento de los DESC dependerá de la cantidad y calidad de recursos de los que dispone una sociedad y de su riqueza. De hecho, las sociedades que mejor cumplen con los DESC son aquellas con altos niveles de riqueza y políticas sociales que apuntan hacia la universalización en la prestación de servicios básicos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la prestación de servicios está restringida por la cantidad de recursos con los que cuenta una sociedad. En el caso de Guatemala, el país muestra bajos niveles de ingreso per cápita: US\$ 1,660, lo cual

lo ubicaba en la posición 110 a nivel mundial en el año 1999²⁷. El ingreso per cápita de algunos países más desarrollados es: Brasil US\$ 4,420 (posición 70 a nivel mundial); Chile: US\$ 4,740 (posición 67 a nivel mundial); Dinamarca: US\$ 32,030 (posición 7 a nivel mundial); Noruega: US\$ 32,880 (posición 5 a nivel mundial) y Suiza: US\$ 38,350 (posición 3 a nivel mundial)²⁸.

Por lo tanto, es necesario que Guatemala se enfoque en políticas de crecimiento económico para incrementar la cantidad de recursos de los que puede disponer para hacer cumplir los DESC, así como en desarrollar políticas focalizadas que permitan la prestación de los servicios a las personas con mayores limitaciones y de esa manera reducir la desigualdad²⁹.

En este punto, es importante resaltar que la desigualdad y la pobreza pueden ser obstáculos para el crecimiento y el desarrollo económico y social, por lo que es necesario adoptar políticas que promuevan un mejor acceso a las oportunidades para toda la población³⁰.

Sin embargo, la relación teórica entre desigualdad y crecimiento aún es materia de discusión, ya que no existe evidencia concluyente sobre si la desigualdad tiene un efecto negativo o positivo sobre el crecimiento económico.

Algunos estudios sostienen que la desigualdad no tiene un efecto negativo sobre el crecimiento, sino al contrario, puede ser beneficiosa para el desempeño económico³¹.

27 Cifras del Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. 2001.

28 Ibid.

29 Algunos estudios que respaldan la importancia del crecimiento económico para la reducción de la pobreza son: Adams, Jr., R.H. (2002); Dollar & Kraay (2002); y Ravallion (2002).

30 Algunos ejemplos de la literatura que respaldan esta aseveración son: Banco Mundial (2006); Easterly (2006); Easterly, Ritzen, y Woolcock (2006).

31 Por ejemplo, Iradian (2005).

La adopción de políticas de crecimiento económico que sean favorables para reducir la pobreza, es consistente con el planteamiento del documento de la OACDH³², el cual reconoce la restricción que impone la escasez de recursos en una sociedad, por lo que el pleno cumplimiento de los DESC no es una tarea fácil ni inmediata. Esto es más bien un resultado progresivo, que debe ser alcanzado con una visión de largo plazo. A medida que la economía crece y se va contando con mayores recursos, será posible ir avanzando hacia la universalización en la prestación de los servicios básicos.

Sin embargo, se debe reconocer la necesidad de obtener en la actualidad mayores ingresos tributarios que permitan implementar mejores políticas sociales y de mayor alcance, aunque no es el propósito de esta investigación plantear cuál es la mejor vía para incrementar los recursos fiscales. Ya se ha debatido en la sociedad que algunos mecanismos a seguir podrían ser el incremento de la base tributaria, el control de la evasión y la elusión fiscal y la eliminación de exenciones.

En resumen, para cumplir plenamente con los derechos económicos, sociales y culturales, una sociedad debe adoptar políticas económicas encaminadas hacia el crecimiento económico, y políticas sociales que permitan a la población gozar de dicho crecimiento. El crecimiento económico por sí solo no puede lograr dicho objetivo, pero tampoco se puede optar por políticas sociales que permitan la universalización de la prestación de servicios (y por ende, el cumplimiento de los DESC), con los bajos niveles de crecimiento que tiene nuestra economía.

En Guatemala, se han formulado dos políticas públicas para la reducción de la pobreza. Estas políticas son conocidas con el nombre de Estrategias de Reducción de la Pobreza. De acuerdo con la formulación programática presentada en los

32 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004).

documentos de estas ERP's, estas políticas podrían contribuir al pleno cumplimiento de los DESC.

De acuerdo con los indicadores económicos y sociales utilizados para medir el cumplimiento de las ERP's, se han dado pasos importantes hacia la reducción de la pobreza (y por ende, hacia el cumplimiento de los DESC). Sin embargo, se debe considerar que Guatemala arranca de una posición bastante rezagada en cuando a condiciones sociales, por lo que a pesar de los avances, las condiciones de vida aún son precarias para un alto porcentaje de la población.

Por lo tanto, los planes y los objetivos de las ERP's apuntan hacia la reducción de la pobreza y con ello, hacia el cumplimiento de los DESC. Las políticas implementadas "en la práctica" han contribuido al mejoramiento de las condiciones sociales, lo cual es reflejado en la mejora de una serie de indicadores. Aunque se puede cuestionar si el avance en los indicadores se debe a una intención real de los gobiernos por cumplir con los compromisos adoptados en una ERP, lo remarcable es que se ha cumplido con las metas.

El avance en el pleno cumplimiento de los DESC puede medirse a través de la mejora en los indicadores sociales. En este sentido, la situación del cumplimiento de los DESC es limitada, en tanto un alto porcentaje de la población vive en situación de pobreza. El desafío se encuentra en alcanzar progresivamente el cumplimiento de los DESC a través de políticas económicas y sociales que posibiliten, a la población, disfrutar de un mejor nivel de vida.

V. Conclusiones

Un alto porcentaje de la población guatemalteca vive en estado de pobreza. Ésta afecta principalmente a las personas indígenas y a las que habitan en el área rural. Asimismo, la pobreza se concentra en mayor grado en las regiones norte y occidentales del país. Por otro lado, los niveles de desigualdad,

medidos a través del índice de Gini y quintiles, muestran que ésta es elevada.

Para reducir la pobreza, el Estado de Guatemala, desde el año 2000, ha formulado y adoptado dos estrategias de reducción de la pobreza. Estas estrategias no han consistido en planes nacionales de desarrollo que abarquen a toda la población, sino que sus políticas han estado dirigidas específicamente a la población que se encuentra en situación de pobreza. La última ERP, incluso, toma en consideración únicamente a los pobres que habitan en el área rural. Por lo tanto, al analizar una ERP deben considerarse sus limitaciones en cuanto al rango de población a la que va dirigida. Cabe mencionar que aunque algunos elementos de estas ERP's sí tienen impacto a nivel nacional, en particular, las políticas macroeconómicas de crecimiento económico.

Las ERP's nacionales han tenido como pretensión reducir la pobreza a través de una combinación de políticas económicas encaminadas al crecimiento económico, para generar empleo e ingresos, así como de políticas sociales (en particular de educación y salud) que han tenido como fin brindar "capacidades" a la población y, al mismo tiempo, contribuir al crecimiento económico, por medio de un mejor capital humano. En sí, se ve la reducción de la pobreza como un círculo virtuoso en el que más crecimiento genera mayor capital humano y éste, a su vez, impulsa un mayor crecimiento económico.

Estas estrategias han recogido elementos importantes en su etapa de formulación, como lo es la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, por medio de una rendición de cuentas, la cual es facilitada por los indicadores de monitoreo y evaluación que plantean los documentos de las ERP's. Asimismo, las políticas que emanan de estos documentos resultan en un otorgamiento de poder a los pobres, generando equidad y no discriminación. No obstante, un aspecto que podría mejorar es la consulta a la población sobre las políticas que deben incluirse en las ERP's, ya que

no todas las estrategias nacionales han sido el resultado de consultación a niveles regionales y locales.

Para el año 2005, se habían alcanzado la mayor parte de las metas propuestas en la ERP, lo que pareciera señalar un compromiso de los Gobiernos por reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Aunque se han dado avances en esta materia, aún se deben incrementar los esfuerzos con el fin de alcanzar las metas propuestas en la ERP 2006, las cuales son consistentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para finalizar el estudio, se presentan una serie de recomendaciones dirigidas a organismos internacionales, al Gobierno y al Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos.

Se recomienda a los organismos internacionales, diferentes al BM, al FMI, y al BID, conocer el contenido de las ERP's, de manera que su financiamiento y ayuda técnica vaya dirigida hacia programas que contribuyan al cumplimiento de las metas propuestas por la ERP 2006.

Se recomienda al BM, al FMI y al BID, realizar mayor seguimiento sobre el cumplimiento de las metas.

Se recomienda al BM, al FMI y al BID, promover la realización de evaluaciones de impacto sobre los programas específicos contenidos en la ERP 2006. Dentro de esta recomendación, cabe mencionar la importancia de crear y fortalecer una unidad dentro de la SEGEPLAN que cuente con la capacidad de realizar dichas tareas.

Se recomienda al Gobierno hacer más participativa la formulación de las ERP's (siguiendo el ejemplo de la ERP validada en los consejos de desarrollo) y/o hacer un mayor esfuerzo de comunicación a la población, de manera que esta sea apropiada por la población. El resultado de esto sería un mayor impacto positivo en la reducción de la pobreza.

Se recomienda al Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos (CCPDH) promover y financiar estudios de evaluación de impacto de las políticas contenidas en la ERP 2006, así como impulsar estudios de seguimiento y monitoreo de dichas políticas. Para este fin, el CCPDH podría establecer alianzas con otras instituciones que tengan la experiencia y capacidad técnica para realizar dichas tareas.

Se recomienda al CCPDH realizar más pronunciamientos públicos respecto al avance en el alcance de las metas de la ERP 2006. Esto conseguiría dos objetivos: 1) Apoyar el avance hacia el cumplimiento de las metas expuestas en la ERP 2006; y 2) Contribuir a que la población conozca el contenido de la ERP 2006, de manera que se facilite su apropiación.

Se recomienda al CCPDH promover, dentro de las instituciones gubernamentales pertinentes, la elaboración continúa de estadísticas sociales que permitan conocer la situación en un momento dado. Además, el contar con estadísticas continuas permitiría monitorear y dar un mejor seguimiento a las políticas³³.

Se recomienda al CCPDH velar para que las estadísticas que sí son elaboradas continuamente, sean accesibles a la población. Esto contribuiría a fortalecer los procesos de rendición de cuentas.

33 No se incluyen en esta recomendación las estadísticas económicas puesto que el INE, el Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas cuentan con una buena base de estadísticas; además, la mayoría de ellas son accesibles a la población.

Bibliografía

- Adams, Jr., R. H. *Economic growth, inequality and poverty: findings from a new data set*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2972. 2002.
- Banco Centroamericano de Integración Económica. Disponible en: <http://www.bcie.org/spanish/bcie/index.php>
- Banco de Guatemala. *Producto Interno Bruto, Años 1980 – 2006, en millones de quetzales*. Disponible en: <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/pim/pim20&e=36445>
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Lucha contra la pobreza. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. 2001.
- Banco Mundial. *La pobreza en Guatemala*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL. 2004.
- Banco Mundial. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Resumen ejecutivo. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2006.
- Becker, G. *Human capital: a theoretical and empirical analysis*. The University of Chicago Press. 1993.
- Dollar, D. & Kraay, A. *Growth is good for the poor*. Journal of Economic Growth. 2002.
- Easterly, W. *Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument*. A ser publicado en Journal of Development Economics. 2006.
- Easterly, W.; J. Ritzen; y M. Woolcock. *Social cohesion, institutions and growth*. Economics and Politics, Volume 18, No. 2. 2006.

- Feres, J. C. & Mancero, X. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Buenos Aires: Cuarto taller regional del MECOVI. La medición de la pobreza: el método de las líneas de pobreza. 1999.
- Gobierno de la República de Guatemala. *El drama de la pobreza en Guatemala: un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad*. Versión preliminar. Magna Terra editores. 2001.
- Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de reducción de la pobreza. El camino de la paz*. Mercaprint. 2001.
- Gobierno de la República de Guatemala. *Estrategia de reducción de la pobreza 2004 – 2015. Validada en los consejos de desarrollo*. MagnaTerra Editores, S.A. 2003.
- Gobierno de la República de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. *Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza*. Serviprensa, S.A. 2006.
- Gobierno de la República de Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de Avances*. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2006.
- Gobierno de la República de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. *Mapas de pobreza en Guatemala al 2002*. Volumen I. 2006.
- Gobierno de la República de Guatemala, Instituto Nacional de Estadística. *Necesidades básicas insatisfechas al 2002*. Volumen II. 2006.
- Gylfason, T. *Principles of economic growth*. Oxford University Press. 1999.

- Instituto Nacional de Estadística. *La pobreza en Guatemala: principales resultados*. 2001.
- Instituto Nacional de Estadística, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Universidad Rafael Landívar. *Perfil de la pobreza en Guatemala*. 2002.
- International Monetary Fund. *Poverty reduction strategy papers (PRSP)*. A factsheet. 2005. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>
- Iradian, G. *Inequality, poverty and growth: cross-country evidence*. IMF Working Paper WP/05/28. 2005.
- Mitnik, O.A. *Notas docentes sobre distribución del ingreso y pobreza*. Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales & Georgetown University. 1999.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. 2004.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm
- Organización de las Naciones Unidas. *Declaración universal de los derechos humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- Plan Puebla – Panamá. Disponible en: <http://www.planpuebla-panama.org/>
- Ravallion, M. *Poverty comparisons. A guide to concepts and methods*. LSMS Working Paper 88. 1992.
- Ravallion, M. *Pro-poor growth: a primer*. The World Bank, Policy Research Working Paper No. 2879. 2004.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. *Mapas de pobreza de Guatemala: instrumentos para entender el flagelo de la pobreza en el país*. 2001.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Disponible en: <http://www.sica.int/sgsica/>

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. *¿Qué es SEGEPLAN?* Disponible en:

http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=33

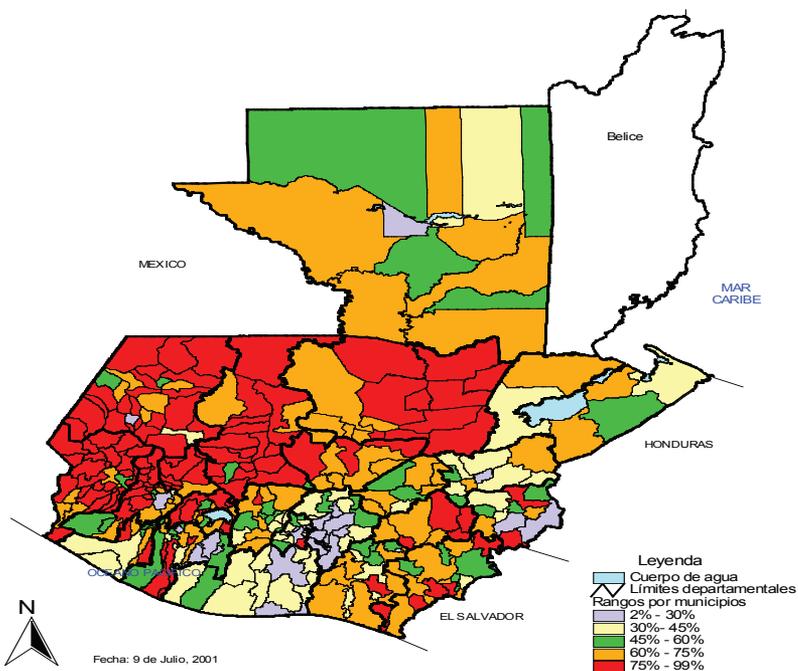
Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. España, Editorial Planeta, 2000.

The World Bank. *The poverty reduction initiative. An independent evaluation of the World Bank's support through 2003*. World Bank Operations Evaluation Department. 2004.

Anexos

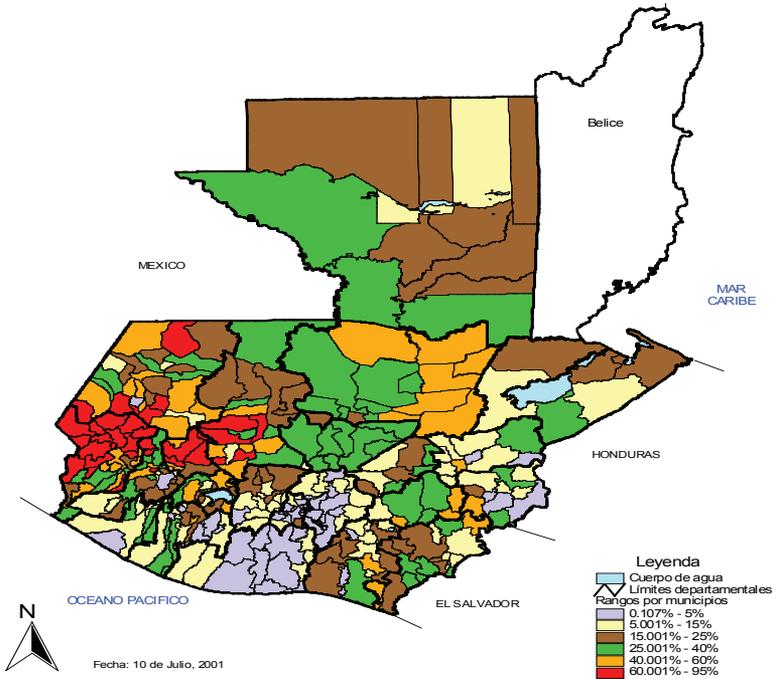
Anexo 1: Mapa de pobreza general (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99)

Incidencia de pobreza general por municipio



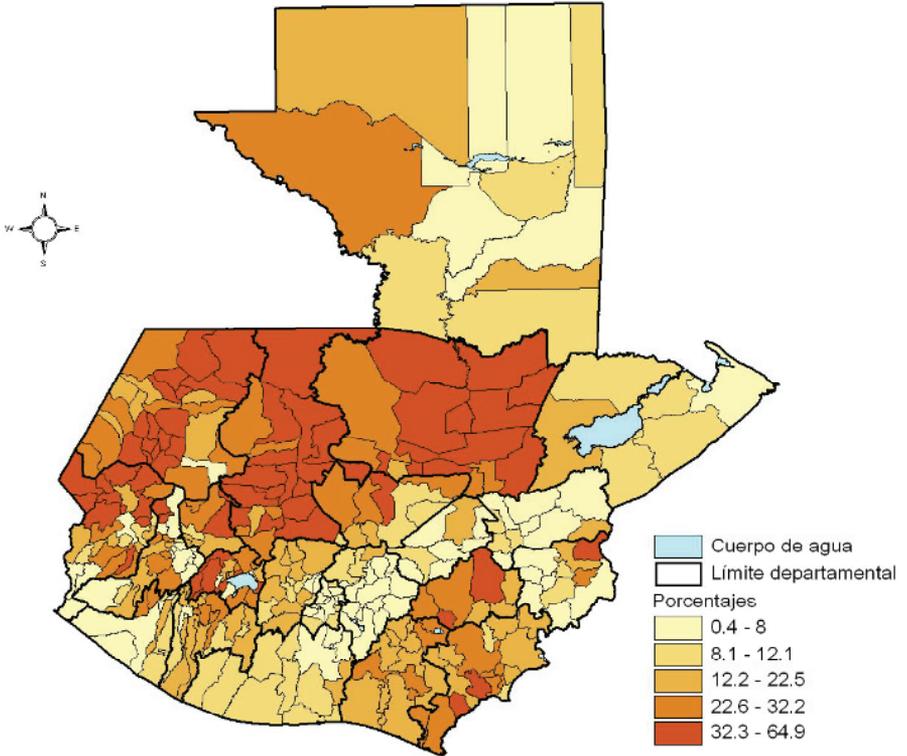
Anexo 2: Mapa de pobreza extrema (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99)

Incidencia de pobreza extrema por municipio



Anexo 4: Mapa de pobreza extrema (Censo 2002 / ENCOVI 2000)

Incidencia de pobreza extrema por municipio



Anexo 5: Brecha de pobreza, por departamento, en quetzales (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99)

Código	Departamento	Valor de brecha (en quetzales)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en quetzales)	% del valor de brecha extrema
1	Guatemala	227,025,286.52	2.81	7,966,601.24	0.71
2	El Progreso	95,724,254.82	1.18	9,613,914.66	0.85
3	Sacatepéquez	67,122,852.40	0.83	2,700,473.78	0.24
4	Chimaltenango	260,241,720.52	3.22	15,996,905.47	1.42
5	Escuintla	156,529,517.40	1.93	5,491,507.86	0.49
6	Santa Rosa	254,438,081.18	3.14	26,759,204.05	2.37
7	Sololá	311,518,444.36	3.85	41,068,042.84	3.64
8	Totonicapán	539,558,641.91	6.67	121,168,457.15	10.75
9	Quezaltenango	517,841,371.33	6.40	59,113,036.77	5.24
10	Suchitepéquez	249,389,298.36	3.08	20,325,534.19	1.80
11	Retalhuleu	162,261,202.83	2.01	11,776,211.93	1.04
12	San Marcos	1,347,784,296.25	16.65	307,844,774.29	27.31
13	Huehuetenango	948,953,249.72	11.73	133,116,710.29	11.81
14	Quiché	665,086,556.43	8.22	87,991,638.85	7.81
15	Baja Verapaz	204,784,324.13	2.53	27,206,848.69	2.41
16	Alta Verapaz	795,265,966.21	9.83	114,849,206.08	10.19
17	Petén	227,374,498.71	2.81	26,715,576.44	2.37
18	Izabal	209,784,636.90	2.59	20,360,103.19	1.81
19	Zacapa	102,065,287.44	1.26	9,582,122.90	0.85
20	Chiquimula	170,944,515.83	2.11	14,786,331.33	1.31
21	Jalapa	248,329,250.42	3.07	27,832,607.33	2.47
22	Jutiapa	330,795,755.36	4.09	34,781,819.16	3.09
	Total del país	8,092,819,009.03	100.0	1,127,047,628.49	100.0

Fuente: SEGEPLAN (2001).

Anexo 6: Brecha de pobreza, por departamento, en dólares (Censo 1994 / ENIGFAM 98 - 99)

Indicadores de la brecha de pobreza de Guatemala por departamento					
Código	Departamento	Valor de brecha (en US\$)	% del valor de brecha	Valor de brecha extrema (en US\$)	% del valor de brecha extrema
1	Guatemala	30,720,607.11	2.81	1,078,024.53	0.71
2	El Progreso	12,953,214.45	1.18	1,300,935.68	0.85
3	Sacatepéquez	9,082,929.96	0.83	365,422.70	0.24
4	Chimaltenango	35,215,388.43	3.22	2,164,669.21	1.42
5	Escuintla	21,181,260.81	1.93	743,099.85	0.49
6	Santa Rosa	34,430,051.58	3.14	3,621,001.90	2.37
7	Sololá	42,154,052.01	3.85	5,557,245.31	3.64
8	Totonicapán	73,011,994.85	6.67	16,396,272.96	10.75
9	Quetzaltenango	70,073,257.28	6.40	7,999,057.75	5.24
10	Suchitepéquez	33,746,860.40	3.08	2,750,410.58	1.80
11	Retalhuleu	21,956,861.01	2.01	1,593,533.41	1.04
12	San Marcos	182,379,471.75	16.65	41,656,938.33	27.31
13	Huehuetenango	128,410,453.28	11.73	18,013,086.64	11.81
14	Quiché	89,998,180.84	8.22	11,906,852.35	7.81
15	Baja Verapaz	27,711,004.62	2.53	3,681,576.28	2.41
16	Alta Verapaz	107,613,797.86	9.83	15,541,164.56	10.19
17	Petén	30,767,861.80	2.81	3,615,098.30	2.37
18	Izabal	28,387,636.93	2.59	2,755,088.39	1.81
19	Zacapa	13,811,270.29	1.26	1,296,633.68	0.85
20	Chiquimula	23,131,869.53	2.11	2,000,856.74	1.31
21	Jalapa	33,603,416.84	3.07	3,766,252.68	2.47
22	Jutiapa	44,762,619.13	4.09	4,706,606.11	3.09
	Total del país	1,095,104,060.76	100.0	152,509,827.94	100.0

Fuente: SEGEPLAN (2001).
*Calculado con el tipo de cambio promedio de venta de 1999, Q7.39 x US\$1.

Anexo 7: Gasto per cápita del MINEDUC (1999, 2003, y 2006) y porcentaje de pobreza (2000) por región político – administrativa del país

Gasto per cápita del MINEDUC y porcentaje de pobreza general, por región (en quetzales)				
	Gasto per cápita MINEDUC 1999	Gasto per cápita MINEDUC 2003	Gasto per cápita MINEDUC 2006	Pobreza general 2000
Norte	123.6	133.0	149.8	84
Noroccidente	126.5	145.6	175.9	82.1
Suroriente	151.2	202.5	229.8	68.6
Petén	159.1	161.0	183.2	68
Suroccidente	143.0	189.3	202.7	64
Nororiente	159.0	207.3	243.0	51.8
Central	139.5	160.5	177.3	51.7
Metropolitana	220.4	211.3	242.5	18

Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; y Banco Mundial. *La pobreza en Guatemala*. 2004.

Anexo 8: Gasto per cápita del MINEDUC (1999, 2003, y 2006) e índice de educación (2002) por región político – administrativa del país

Gasto per cápita del MINEDUC e índice de educación, por región (en quetzales)				
	Índice de educación del IDH 2002	Gasto per cápita MINEDUC 1999	Gasto per cápita MINEDUC 2003	Gasto per cápita MINEDUC 2006
Metropolitana	0.80	220.4	211.3	242.5
Central	0.66	139.5	160.5	177.3
Suroriente	0.59	151.2	202.5	229.8
Suroccidente	0.58	143.0	189.3	202.7
Nororiente	0.58	159.0	207.3	243.0
Petén	0.55	159.1	161.0	183.2
Norte	0.43	123.6	133.0	149.8
Noroccidente	0.43	126.5	145.6	175.9

Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; e Informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2005.

Anexo 9: Gasto per cápita del MSPAS (1999, 2003, y 2006) y porcentaje de pobreza (2000) por región política – administrativa del país

Gasto per cápita del MSPAS y porcentaje de pobreza general, por región (en quetzales)				
	Gasto per capita MSPAS 1999	Gasto per capita MSPAS 2003	Gasto per capita MSPAS 2006	Pobreza general 2000
Norte	79.6	62.7	66.9	84
Noroccidente	73.4	59.5	65.6	82.1
Suroriente	78.5	71.3	77.1	68.6
Petén	143.6	92.5	89.7	68
Suroccidente	76.7	63.8	64.4	64
Nororiente	101.9	85.8	87.2	51.8
Central	105.0	72.9	71.0	51.7
Metropolitana	298.2	261.1	237.7	18

Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; y Banco Mundial. *La pobreza en Guatemala*. 2004.

Anexo 10: Gasto per cápita del MSPAS (1999, 2003, y 2006) e índice de mortalidad materna (2002) por región político – administrativa del país

Gasto per cápita del MSPAS e índice de mortalidad materna, por región (en quetzales)				
	Gasto per capita MSPAS 1999	Gasto per capita MSPAS 2003	Gasto per capita MSPAS 2006	Mortalidad materna 2002
Norte	79.6	62.7	66.9	233
Noroccidente	73.4	59.5	65.6	213
Petén	143.6	92.5	89.7	162
Nororiente	101.9	85.8	87.2	150
Suroccidente	76.7	63.8	64.4	133
Central	105.0	72.9	71.0	123
Metropolitana	298.2	261.1	237.7	122
Suroriente	78.5	71.3	77.1	91

Fuente: elaboración del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, con base en la información del portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, 1999, 2003, y 2006; Censo INE 2002; e Informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2005.

Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos

Presidenta

Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes de Costa Rica

Vicepresidentes

Sergio Morales Alvarado
Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala

Óscar Humberto Luna
*Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
de El Salvador*

Ramón Custodio López
*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
de Honduras*

Omar Cabezas Lacayo
*Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
de Nicaragua*

Ricardo Vargas Davis
Defensor del Pueblo de Panamá

Ombudsman de Belice

Secretaría Técnica
Instituto Interamericano de Derechos Humanos



Consejo Centroamericano
de Procuradores
de Derechos Humanos

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) es una instancia regional que reúne a los procuradores y defensores de derechos humanos de América Central. Fue creado en 1994 con el objetivo esencial de promover y proteger los derechos humanos en la región.

Desde abril de 1999, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) fue designado como Secretaría Técnica del CCPDH por unanimidad de sus integrantes. Su principal labor es el apoyo académico, técnico y de coordinación de las labores del Consejo.