

Enero  
2011



Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

#### CONSEJO DE FIDUCIARIOS

**Edgar A. Heinemann**  
PRESIDENTE

**Danilo Siekavizza**  
VICE-PRESIDENTE

**Álvaro Castillo**  
VICE-PRESIDENTE

**Humberto Olavarría**  
TESORERO

**Felipe Bosch**  
SECRETARIO

#### DIRECTORES:

- José Miguel Torrebiarte
- Jaime Camhi
- Alejandro Arenales
- Salvador Biguria
- Julio Arrivillaga
- Cristian Rodríguez
- Roberto Gutiérrez
- Julio Herrera
- Roberto Paiz K.
- Juan Mauricio Wurmser
- Carmelo Torrebiarte
- Salvador Paiz
- Guillermo Castillo
- Fernando Bolaños



## Desarrollo y Transformación

**Bertelsmann Foundation**

[www.bertelsmann.com](http://www.bertelsmann.com)

**R**econociendo la importancia que tienen las reformas dirigidas a la consecución de una democracia constitucional y un sistema económico basado en el libre mercado socialmente responsable, el **Índice de Transformación** proporciona el marco de referencia para identificar las mejores prácticas que han permitido a los países mejorar sus condiciones de vida.

La **Fundación Bertelsmann**, a cargo de la elaboración del índice, cada dos años presenta la evaluación de **128 países** en relación al grado de transformación institucional que han alcanzado. La **Fundación Bertelsmann** acepta que los procesos de cambio llevan tiempo, pero también resalta que es importante tener un horizonte claro hacia el cual avanzar, siendo tarea de los gobiernos el generar reformas a favor de un nivel mayor de desarrollo.

En su publicación más reciente, el **Índice de Transformación – IDT –** hace un recuento de las categorías en las que el país debiera trabajar para alcanzar año con año niveles más altos de desarrollo, tanto en el área institucional como en el área económica. Lo que busca el índice es evaluar el grado de transformación que ha tenido el país, mostrando las áreas en las que todavía se debe mejorar.

El reto que plantea **FUNDESA** en esta edición del **Boletín de Desarrollo** es identificar posibles estrategias de acción que le permitan al país mejorar sus condiciones de desarrollo en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, también se presenta una posible agenda de trabajo sobre la cual deberá elaborarse una estrategia de acción más en detalle.

#### ¿CÓMO FUNCIONA EL ÍNDICE?

El índice se compone de un total de **17 criterios** relacionados con el estado de situación del país, evaluados a través de 52 preguntas. Adicionalmente, estos criterios se clasifican en dos grandes categorías:

- Status Index:** clasifica los países según la calidad de su democracia y el funcionamiento de su economía (información a marzo de 2009)
- Management Index:** clasifica los países según la gestión de sus dirigentes a favor de la transformación de la sociedad (información entre 2007 y 2009)

## Desarrollo y Transformación

De forma más detallada el *Status Index* explora el grado de avance alcanzado por los países en su camino por alcanzar niveles mayores de **desarrollo democrático y económico** a través de la prevalencia del Estado de Derecho y de las salvaguardas sociales. Lo que busca el índice es evaluar el grado de participación de la sociedad, así como la defensa de los derechos de propiedad, la sostenibilidad de las políticas y la igualdad de oportunidades en una sociedad.

Por aparte, el *Management Index* evalúa la aplicación de políticas de reforma por parte de los tomadores de decisión en la sociedad. El índice busca concatenar tanto las iniciativas planteadas por los dirigentes, así como lo positivo de los resultados obtenidos, tomando en cuenta el uso efectivo de los recursos y la adquisición de capacidades técnicas para atender demandas sociales. De forma complementaria, el índice toma en consideración el **grado de dificultad** que presentan los países para hacer cambios institucionales. Esta variable incluye una valoración sobre las condiciones estructurales del país, las instituciones de la sociedad civil, intensidad de conflictos internos, nivel educativo, desempeño económico y capacidad institucional.

Cada una de las **52 preguntas tomadas en cuenta por el índice** se evalúa en una **escala de 1 a 10**, en donde **una puntuación más alta implica un mejor desempeño en el aspecto en consideración**. Para obtener el puntaje final de cada categoría, el resultado para el país es un promedio simple de las variables incluidas en dicha categoría.

### RESULTADOS PARA GUATEMALA

Desde una perspectiva regional, el índice incluye una evaluación cualitativa sobre los resultados obtenidos por Latinoamérica.

En vísperas de la crisis económica, América Latina contaba ya con una tendencia histórica de crecimiento económico que había llevado a mejorar los niveles de desarrollo en varios países de la región – sobre todo en **Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay** –. Sin embargo, los gobiernos de la región fallaron en ampliar el acceso a estas nuevas oportunidades a la mayoría de sus pobladores, lo que significó una grieta en los cimientos del proceso que se estaba formando.

El índice concluye que, derivado de los problemas que hoy enfrenta la región después de la crisis global, el principal problema en América Latina sigue siendo la diferencia pronunciada entre la capacidad de gestión de las élites políticas y las demandas sociales expresadas por sus pobladores. Sólo **Chile, Costa Rica y Uruguay** han recibido una buena puntuación tanto para el nivel de desarrollo socioeconómico como para el régimen de estado de bienestar. El reto es lograr que el proceso de transformación cuente con bases sólidas que permitan su continuidad.



## Desarrollo y Transformación

Tomando en cuenta los antecedentes de la región, el caso de Guatemala presenta los mismos retos y desaciertos, teniendo como principal tarea pendiente el construir un marco institucional fuerte que permita que los cambios se den y que sean sostenibles en el largo plazo.

Con el mayor grado de detalle posible, a continuación se lista la **tarjeta de evaluación** para el país en la **versión 2010 del Índice de Transformación**:

STATUS Index	Calificación (sobre 10):	5.6	Ranking (sobre 128):	70
<b>ESTADO DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>5.9 (66)</b>	<b>ESTADO DE LA ECONOMÍA</b>		<b>5.3 (74)</b>
<b>Gobernabilidad</b>	<b>6.8</b>	<b>Nivel Socioeconómico</b>		<b>3.0</b>
• Monopolio en el uso de la fuerza	5.0	• Barreras sociales y económicas		3.0
• Defensa de la identidad nacional	6.0	<b>Organización del Mercado</b>		<b>5.8</b>
• Independencia de dogmas religiosos	10.0	• Competencia basada en el mercado		4.0
• Existencia de una administración básica	6.0	• Políticas anti-monopolio		4.0
<b>Participación Política</b>	<b>6.5</b>	• Liberalización del comercio exterior		9.0
• Elecciones libres y justas	8.0	• Sistema bancario		6.0
• Uso efectivo del poder para gobernar	6.0	<b>Estabilidad de Moneda y de Precios</b>		<b>7.0</b>
• Derechos de asociación y organización	6.0	• Política anti-inflacionaria		7.0
• Libertad de expresión	6.0	• Estabilidad Macroeconómica		7.0
<b>Estado de Derecho</b>	<b>5.3</b>	<b>Propiedad Privada</b>		<b>6.0</b>
• Separación de poderes	6.0	• Derechos de Propiedad		5.0
• Independencia de jueces	5.0	• Protección a la empresa privada		7.0
• Castigo del abuso por parte de oficiales	5.0	<b>Régimen de Bienestar</b>		<b>4.0</b>
• Protección de los derechos civiles	5.0	• Políticas sociales ( <i>safety nets</i> )		4.0
<b>Estabilidad de Instituciones Democráticas</b>	<b>6.0</b>	• Igualdad de Oportunidades		4.0
• Desempeño de instituciones democráticas	6.0	<b>Desempeño Económico</b>		<b>7.0</b>
• Compromiso con la institucionalidad	6.0	• Desempeño en principales indicadores		7.0
<b>Integración Política y Social</b>	<b>4.8</b>	<b>Sostenibilidad</b>		<b>4.0</b>
• Sistema de Partidos Políticos	4.0	• Política de protección ambiental		4.0
• Agrupaciones de la Sociedad Civil	5.0	• Investigación y Desarrollo		4.0
• Aprobación de normas y procedimientos	5.0			
• Construcción de Capital Social	5.0			

El **Status Index** se compone de dos grandes áreas – **Estado de la Democracia** y **Estado de la Economía** –, las cuales a su vez evalúan 12 aspectos relacionados al desempeño del país en relación a su avance por condiciones mejores de desarrollo institucional.

## Desarrollo y Transformación

<b>MANAGEMENT Index</b>	<b>Calificación (sobre 10):</b>	<b>5.5</b>	<b>Ranking (sobre 128):</b>	<b>53</b>
<b>DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN</b>	<b>6.0</b>	<b>GRADO DE DIFICULTAD</b>		<b>6.0</b>
<b>Capacidad de Gestión</b>	<b>5.7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones estructurales del país</li> <li>• Instituciones de la sociedad civil</li> <li>• Intensidad de conflictos internos</li> <li>• Desempeño económico (PIB per cápita)</li> <li>• Nivel Educativo</li> <li>• Capacidad institucional (governabilidad)</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorización de temas</li> <li>• Implementación de Políticas</li> <li>• Innovación y aprendizaje</li> </ul>	6.0 5.0 6.0	6.0 6.0 7.0		
<b>Eficiencia en el uso de Recursos</b>	<b>5.0</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso eficiente de los activos del Estado</li> <li>• Coordinación de Políticas</li> <li>• Políticas anti-corrupción</li> </ul>	5.0 5.0 5.0			
<b>Construcción de Consensos</b>	<b>5.8</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso en metas de nación</li> <li>• Trato a actores anti-democráticos</li> <li>• Manejo de conflictos</li> <li>• Participación de la Sociedad Civil</li> <li>• Conciliación entre víctimas y victimarios</li> </ul>	6.0 6.0 5.0 6.0 6.0			
<b>Cooperación Internacional</b>	<b>7.7</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia en el uso de la ayuda</li> <li>• Credibilidad ante comunidad internacional</li> <li>• Disponibilidad de cooperación regional</li> </ul>	7.0 8.0 8.0			

La evaluación del grado de dificultad toma en cuenta el hecho de que la capacidad de transformar una sociedad hacia condiciones mejores de desarrollo económico y democrático, obedece a condiciones únicas y muy particulares de cada país.

En la medida que las condiciones de un país sean mayormente adversas y se tenga menor disponibilidad de recursos, mayor será la dificultad de la gestión por lo que el **Grado de Dificultad** será mayor.

Para **Guatemala** estas condiciones son relativamente adversas, situando al país en la **categoría de Gobiernos con Debilidad Institucional**.

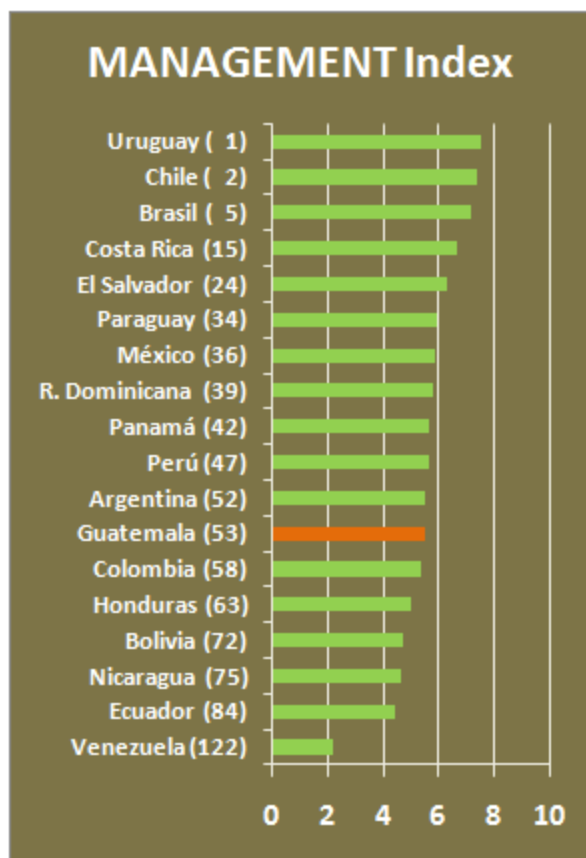
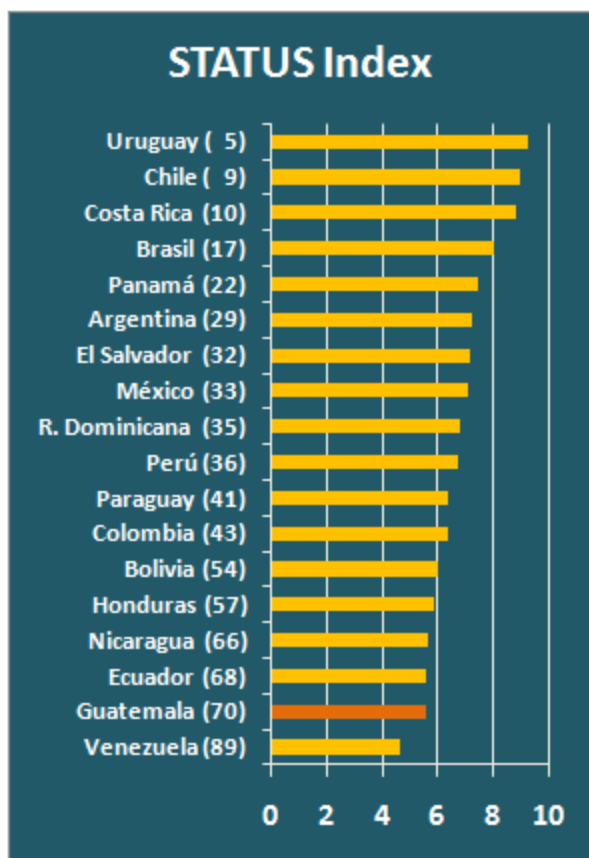
La evaluación descrita para **Guatemala** presenta una serie de puntos que resaltar, tanto por ser fortalezas del país como puntos críticos sobre los que se debe mejorar. Lo más importante de resaltar es que **el índice busca evaluar el grado de transición que el país ha tenido hacia una sociedad que sea capaz de generar mejores condiciones de desarrollo**, por lo que será esencial mostrar el grado de avance que se ha tenido y no sólo indicar puntos a favor o en contra.

	Evaluación (sobre 10)			Ranking (sobre 128 países)		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010
<b>STATUS INDEX</b>	<b>5.3</b>	<b>5.4</b>	<b>5.6</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>70</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de la Democracia</li> <li>• Estado de la Economía</li> </ul>	5.7 4.9	5.9 5.0	5.9 5.3	68 77	68 81	66 74
<b>MANAGEMENT INDEX</b>	<b>5.0</b>	<b>5.1</b>	<b>5.5</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>53</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempeño de la Gestión</li> <li>• Grado de Dificultad</li> </ul>	5.5 6	5.6 6	6.0 6			

## Desarrollo y Transformación

La tabla anterior muestra que el país no ha presentado mejoras considerables, aún cuando en el Estado de la Economía se ha mejorado 0.4 (3 posiciones desde el 2006) y en el Desempeño de la Gestión se ha mejorado 0.5 (4 posiciones desde el 2006). Lo que más vale la pena resaltar es que en el **Status Index** tenemos el mismo ranking que hace 4 años y en el **Management Index** hemos mejorado tan sólo 4 posiciones en 4 años.

Este escenario es poco prometedor para el país, sobre todo si se compara con el desempeño que han tenido los demás países de Latinoamérica, lo que nos permite tener un punto de comparación con condiciones sociales, económicas y políticas similares.



Guatemala se encuentra rezagada en los aspectos evaluados por el **Status Index**, los cuales hacen referencia al avance del país en relación al desarrollo democrático y económico. El país mejor evaluado es Uruguay, seguido de Chile y Costa Rica.

Ahora bien, en lo que respecta al **Management Index**, Guatemala presenta un resultado mejor, superando incluso los resultados obtenidos por Colombia, Honduras y Nicaragua. En este apartado se señala el avance obtenido por la gestión gubernamental al momento de impulsar reformas a favor de mayores niveles de desarrollo en el país.

## OPORTUNIDADES DE MEJORA

Todo el análisis anterior tiene poco valor si no se logra identificar aquellos aspectos en los que es necesario mejorar, así como las acciones que debieran emprenderse para lograr una mejora en la evaluación del país. Este esfuerzo se realiza no con el objetivo de aspirar a una calificación positiva en próximas ediciones del índice, sino por el hecho de que las acciones orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo de la población son necesarias.

La siguiente tabla permite identificar aquellas fortalezas obtenidas en el índice y los aspectos sobre los cuales es necesario mejorar:

STATUS INDEX	MANAGEMENT INDEX
<b>Ventajas relativas:</b>	<b>Ventajas relativas:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Independencia de dogmas religiosos</li> <li>Elecciones libres y justas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Credibilidad ante comunidad internacional</li> <li>Disponibilidad de cooperación regional</li> </ul>
<b>Desventajas relativas:</b>	<b>Desventajas relativas:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Partidos Políticos</li> <li>Independencia de Jueces</li> <li>Construcción de Capital Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación de Políticas</li> <li>Coordinación de Políticas</li> <li>Manejo de conflictos</li> </ul>

Dentro del área de fortalezas, resalta la **calidad del proceso democrático**, siendo muy importante que esta práctica se mantenga en el presente año electoral. Adicionalmente, también se tiene como fortalezas la **credibilidad ante la comunidad internacional** y la **disponibilidad de cooperación regional** con los países del área.

No obstante, en el área de desventajas relativas, existen varios aspectos que necesitan acciones concretas para revertir su condición. Debemos señalar que la evaluación de estos aspectos se basa en la opinión de expertos en el país, por lo que no solamente es importante realizar mejoras sino que será necesario darlas a conocer, brindando toda la información disponible.

El índice señala que Guatemala deberá tratar oportunamente los siguientes temas:

*“La **seguridad pública** y la **lucha contra la violencia** son los dos temas principales relacionados con la transformación que necesita Guatemala. Incluso 20 años después de su apertura democrática y más de una década después del fin de la guerra interna, el país sigue siendo uno de los más violentos del mundo [...] Por aparte, si bien la economía de Guatemala muestra un alto nivel de estabilidad macroeconómica, no ha podido seguir avanzando con firmeza en la **lucha contra la pobreza** y la **exclusión** en la mayoría de las zonas rurales e indígenas del país.”*

En cada una de las áreas evaluadas hay opciones de mejora, por lo que empezar a definir **cómo se llevará a cabo un proceso sostenido de transformación de la sociedad**, tanto institucional como económicamente, deberá ser un tema base en la agenda política de diálogo en el país.