



Es una entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios a título personal, independiente de intereses sectoriales, gremiales o partidistas.

FUNDESA nació en 1,984 por el interés de empresarios guatemaltecos de generar e implementar programas que impulsen el desarrollo económico y social de Guatemala de manera sostenible.

CONSEJO DE FIDUCIARIOS

Edgar A. Heinemann
PRESIDENTE

Felipe Bosch
VICE-PRESIDENTE

José Miguel Torrebiarte
VICE-PRESIDENTE

Daniilo Siekavizza
SECRETARIO

Álvaro Castillo Monge
TESORERO

DIRECTORES:

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



Obstáculos para reducir la Pobreza

¿Por qué Guatemala no crece?

www.fundesa.org.gt

En la serie de informes publicados por Banco Mundial como **Evaluaciones de la Pobreza con la Participación de los Afectados (EPPA)**, se hace mención a una característica fundamental de la pobreza: *“La evidencia disponible sugiere que la pobreza es un fenómeno social polifacético. Las definiciones de la pobreza y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos. [...] La pobreza nunca se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí que inciden en las experiencias de la gente, quienes evitan perpetuarse en esta situación.”*

Tal y como se mencionaba en una edición anterior de este Boletín, **el impacto de la pobreza en la población pobre es considerable**: una población pobre tiene una baja expectativa de vida, sufre de altas tasas de incidencia de enfermedades, es mano de obra poco calificada y, por todo ello, constituye una fuerza de trabajo poco productiva. Esto redundará en bajos niveles de ingreso, que no permite a las personas ahorrar ni mantener un nivel de consumo correspondiente.

La presente edición del **Boletín de Desarrollo** tiene como objetivo identificar aquellos obstáculos que se han incrustado en la realidad socio-económica y cultural del país, teniendo como consecuencia el que Guatemala se encuentre sumergida en un poco prometedor estancamiento en términos de desarrollo, lo que no permite que las condiciones de vida de los guatemaltecos mejoren.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR POBREZA?

Tradicionalmente se ha definido la **POBREZA** como la privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso, se habla de **pobreza como la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas**: alimentación, vivienda y salud, sumado a la disponibilidad de contar con acceso a servicios de agua potable, saneamiento, infraestructura vial y electricidad.

Es importante de señalar que condiciones como educación, recreación, e incluso, participación social, son consideradas de segunda prioridad, pero sin las cuales es imposible salir del vórtice del subdesarrollo.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

Después de revisar diversa literatura sobre el tema, debemos concluir que no existe una única definición utilizada para enmarcar el vocablo pobreza; sin embargo, el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD** – trata de acotar la definición identificando los aspectos sobre los cuáles se debe trabajar para generar un círculo virtuoso de desarrollo: **mejorar las condiciones de salud y educación, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental.**

Esta definición resalta aspectos de mayor integralidad, dejando de lado el nivel de ingreso y enfocándose en las **condiciones que se deben garantizar a las personas**, independientemente de la posibilidad de proveérselas por sí mismas. Implícita a esta definición, se hace énfasis en la importancia de la labor del Estado en velar por el desarrollo de sus ciudadanos, implicando la participación de distintas instituciones – sean públicas o privadas –, a favor de un bien social superior. El objetivo final es que las mismas personas puedan ser los motores del desarrollo, necesitando de la intervención del Estado cuando esto no sea posible.



En definitiva, la pobreza constituye un círculo vicioso que, además de tener efectos graves sobre la calidad y el nivel de vida de los más desfavorecidos, **afecta las posibilidades de crecimiento económico y estabilidad social y política.** **Las familias que enfrentan una situación de pobreza se ven afectadas por secuelas en la nutrición, en la salud y en la capacidad para recibir educación que en muchos casos no pueden ser superadas, aunque los ingresos mejoren.**

CALIDAD MULTI-DIMENSIONAL DE LA POBREZA

Amartya Sen sugiere que en lugar de hacer énfasis en el ingreso, hay que fijarse en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora, satisfaciendo aquellas necesidades que se consideran básicas para el desarrollo de una vida integral.

El primer aspecto que Sen remarca sobre las dimensiones de la pobreza, es la diversidad innata de los seres humanos: *“No se puede trazar una línea de pobreza y aplicarla a rajatabla a todo el mundo por igual, sin tener en cuenta las características y circunstancias personales”*. Existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo, haciendo de la lucha de la pobreza un desafío distinto para cada sociedad, variando las condiciones sociales, económicas y culturales.

Ser pobre no significa vivir por debajo de una línea imaginaria de pobreza (ingreso menor a US\$ 2 diarios); **ser pobre es tener un nivel de ingresos insuficiente para poder desarrollar determinadas funciones básicas, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos sociales del entorno.** Más que medir la pobreza por el nivel de ingresos que se perciben, se recomienda calcular lo que ese individuo puede lograr hacer con esos ingresos para desarrollarse, teniendo en cuenta que esos logros varían de un individuo a otro, de un lugar a otro, y de un tiempo determinado a otro.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

Debido a estos factores, **promover un crecimiento económico sostenible** se vuelve esencial para que los ciudadanos alcancen un nivel de vida satisfactorio de acuerdo a su realidad socio-económica y cultural. Esta es una condición que no necesariamente reducirá la pobreza del país, pero que contribuirá a que sea más fácil para las personas aprovechar oportunidades de desarrollo. Aún con todo lo que implica, el sólo hecho de brindar oportunidades no termina de ser suficiente, sino que es necesario considerar otras dimensiones.

En su **Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001**, el Banco Mundial establece que existen al menos tres dimensiones específicas sobre las que se deben articular acciones para combatir eficientemente la pobreza:

Promover Oportunidades	Empoderar a los Pobres	Generar Seguridad
Creación de trabajos, crédito, agua, saneamiento, salud y educación	Fortalecer la participación, haciendo que las instituciones sean más accesibles	Reducir la vulnerabilidad ante ajustes económicos, desastres naturales y enfermedades

Se necesita de impulsar conjuntamente el **sector productivo** y el **sector social** para que, trabajando en ambos sectores, se provean recursos para mejorar las condiciones de vida de las personas, al mismo tiempo que se destinan fondos para corregir las deficiencias sociales. No se puede abordar el problema de la pobreza si no contamos con un enfoque integral, el cual permita integrar una estrategia que fortalezca la institucionalidad del país y permita impulsar las condiciones básicas para la **generación de más y mejores oportunidades de desarrollo**.

¿CÓMO CONSTRUIR UN PERFIL DE POBREZA?

Después de definir la pobreza, no puede dejarse de lado las implicaciones que conlleva su combate. La mayoría de literatura hace referencia a la ineludible responsabilidad de las sociedades de generar crecimiento económico, lo cual deriva en un incremento en el ingreso que beneficia directamente al individuo y sus familias. Este beneficio se obtiene al contar con mayor capacidad para suplir aquellos bienes y servicios necesarios para mejorar las condiciones de vida.



Ahora bien, el enfoque anterior dirige la atención sobre los aspectos de la demanda de recursos, haciendo caso omiso a la disponibilidad de estos bienes o de servicios que satisfagan los requerimientos que se busca mejorar. Para salir de la pobreza se necesita un enfoque que **“vaya más allá”** de las políticas requeridas para mantener la estabilidad y el crecimiento económico, así como un clima político estable.

Será de suma importancia el abordar todas las áreas estratégicas relevantes para revertir el fenómeno de la pobreza; no con una agenda ordenada por prioridades, sino más bien con un listado de **acciones que deben emprenderse paralelamente y de forma continua en los próximos años**.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

El poder vislumbrar la pobreza desde todas sus perspectivas permite contar con un acercamiento más integral a las necesidades de las personas, reconociendo que se necesita de muchos factores para empezar a construir bases sólidas sobre las cuales edificar un clima de prosperidad.

Varios estudios se han realizado para abordar el tema, empleando variados puntos de vista, los cuales difieren en formas de acercamiento y variables a considerar. Sin embargo, **FUNDESA** tiene como objetivo abarcar aquellas variables que inciden de forma directa en las condiciones de vida de las personas, teniendo en mente **cómo las deficiencias pueden convertirse en oportunidades**.

El enfoque empleado busca recopilar los distintos aspectos mencionados anteriormente y que inciden directamente sobre la pobreza, identificando puntos focales sobre los cuales es necesario definir políticas de acción. Lo que se pretende es establecer un marco conceptual que reúna suficiente información como para hacer un diagnóstico de la situación del país con una perspectiva suficientemente amplia e integral.

La institución que más ha desarrollado una metodología es Banco Mundial, quienes, en su informe de situación sobre la pobreza en Guatemala (2002), definieron un marco analítico que sirve de base para definir qué información es relevante.

A continuación se presenta un esquema ilustrativo, siendo **una adaptación del Marco Analítico de Banco Mundial**, que servirá de base para presentar un diagnóstico general sobre la situación de pobreza en Guatemala. Lo que se busca con este esquema es mostrar todos los factores sobre los que se centrará el análisis posterior y las recomendaciones de políticas que sean convenientes resaltar.

Crear OPORTUNIDADES		Alinear INSTITUCIONES	Reducir VULNERABILIDAD	
Crecimiento	Activos	Empoderamiento	Riesgos	Gestión Pública
<ul style="list-style-type: none"> Competitividad Clima de Negocios Acceso a Mercados Desarrollo Rural 	<ul style="list-style-type: none"> Capital Social Infraestructura Finanzas sanas Educación 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización Rendición de Cuentas Participación Social y Representación 	<ul style="list-style-type: none"> Salud y Nutrición Seguridad y Justicia Economía Formal 	<ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad Ambiental Gobernabilidad Certeza jurídica

La relevancia de esta herramienta analítica es que hace posible monitorear los avances que se vayan obteniendo, así como identificar posibilidades de mejora al momento de identificar acciones que promueven mayores y mejores oportunidades en la población. Cada una de las tres grandes dimensiones que se identifican – **Oportunidades, Instituciones y Vulnerabilidad** – servirán de base al momento de plantear una propuesta como desafío para la reducción de la pobreza en Guatemala.

Por consiguiente, si queremos entender a cabalidad qué componentes se incluyen dentro del perfil de pobreza del país, es necesario abordar sus diferentes aristas. A manera de resumen, a continuación se describe a mayor detalle cada una de estas categorías:

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

1. **Oportunidades.** Dentro del marco analítico, se entiende como oportunidades todas aquellas condiciones que permiten al individuo mejorar sus condiciones de vida por medio de un **mayor acceso a oportunidades de crecimiento y acumulación de patrimonio**. En la medida que las personas cuenten con mayores aptitudes y su entorno sea favorable, podrás satisfacer mejor sus necesidades básicas.
2. **Instituciones.** La importancia de las instituciones radica en el grado de participación e inclusión que tienen las personas dentro del sistema para poder dar respuesta a sus necesidades. En la medida que se necesite cierta intervención del Estado para atender las necesidades de la población, será necesario contar con **mecanismos de participación que eviten la fragmentación y la división de la sociedad**.
3. **Vulnerabilidad.** Se considera como vulnerabilidad todos aquellos **factores que pueden incidir negativamente en los niveles de ingreso de las personas debido al grado de exposición que tienen ante posibles eventualidades**. Se incluyen tanto factores directamente relacionados con el individuo, como factores exógenos relacionados con el ambiente y el entorno global.



Estos elementos buscan cubrir, de forma esquematizada, los factores que merecen atención al momento de abordar soluciones a la pobreza del país y reducir la vulnerabilidad de los grupos menos favorecidos. Como lo menciona la **James Wolfensohn**: *“Todas las personas quieren vivir con seguridad y paz, aunque todas no lo definan de la misma manera. Para algunos, no se trata de barreras de cemento ni de poderío militar, sino de la oportunidad de escapar de la pobreza. En la actualidad, todo confirma que la erradicación de la pobreza es fundamental para la estabilidad y la paz.”*

¿POR QUÉ GUATEMALA NO CRECE?

Teniendo como base un marco conceptual robusto, podemos evaluar el país en cada una de las cinco áreas especificadas como explicativas del fenómeno de la pobreza en Guatemala, resaltando el desempeño del país en aquellas variables que inciden con mayor magnitud en la generación de condiciones de pobreza.

Para detectar estas variables, y como complemento al marco de referencia descrito con anterioridad, utilizamos la **metodología de diagnóstico del crecimiento** desarrollada para el Banco Interamericano de Desarrollo – BID – por **Hausmann, Rodrik y Velasco** (2005). Esta metodología nos ayuda a identificar, dentro de las 17 variables incluidas en el marco de análisis, aquellas restricciones que mayor retraso generan en Guatemala, impidiendo que el país crezca a un nivel suficiente para reducir los niveles de pobreza.

El diagnóstico realizado nos muestra que **existen cuatro factores que impiden que Guatemala genere condiciones básicas para propiciar un crecimiento económico sostenible** a lo largo del tiempo, provocando niveles de desarrollo muy básicos que no permiten superar las condiciones de pobreza en el país.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

Estas cuatro condiciones se presentan a continuación, dando una breve explicación de los efectos negativos que tienen en el crecimiento económico del país:

• Educación	• Salud y Nutrición	• Infraestructura	• Seguridad y Justicia
La capacidad productiva se relaciona directamente con la calidad educativa recibida y las habilidades tecnológicas adquiridas	Efectos nocivos de la desnutrición son el bajo desarrollo neuronal y la escasa aptitud física para el desarrollo productivo	La interconectividad con el resto del mundo hace que las posibilidades de comercio se extiendan a nuevos mercados	Confianza en el sistema de justicia y un ambiente seguro es vital para mejorar el clima de negocios en el país

Muy importante es que estos factores, a pesar de que hacen alusión a la generación de crecimiento económico, tienen una contraparte de fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos, así como un incremento en la formación bruta de capital. No es posible generar crecimiento si las personas cuentan con deficiencias de **capital humano**, limitaciones en **conectividad** y altos niveles de **violencia y criminalidad**.

En esta línea de ideas, lo que nos resta por hacer es evaluar el desempeño de Guatemala en estas cuatro variables, lo cual nos dará una explicación más certera de **por qué Guatemala no crece**.

• EDUCACIÓN:

Para Guatemala, la **escolaridad se ha incrementado en 0.5 años desde 2005, llegando a 4.1 en 2010**, según la versión más reciente del Índice de Desarrollo Humano publicado por PNUD. En el 2005, el promedio para Latinoamérica era de 7.2 años, mientras que hoy es de 7.8 años, y el país con más años de escolaridad es Chile con 9.74 años.

En el informe de Banco Mundial (2010) **“PYMES en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas”**, respecto al impacto que tiene la educación en el crecimiento, se señala que ésta tiene un efecto positivo, ya que un aumento de un punto porcentual en el promedio de años de escolaridad elevaría la producción del país en alrededor de 0.33%.

Adicionalmente, las pruebas realizadas por el Ministerio de Educación a estudiantes de nivel secundario (2009) demuestran que los jóvenes no obtienen las herramientas básicas necesarias, reflejándose en las bajas calificaciones obtenidas en lectura (92% reprobados) y matemáticas (98% reprobados), lo que redundará en una baja calidad educativa y por consiguiente bajos niveles de productividad.

Por consiguiente, al querer responder **¿por qué Guatemala no crece?**, resaltamos lo siguiente:

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

23% de la fuerza laboral no cuenta con algún nivel educativo, 30% tienen primaria incompleta, y **sólo 16% tiene primaria completa**

Sólo el **8.6% de la fuerza laboral son trabajadores técnicos o con estudios profesionales** (Costa Rica: 21.8% y El Salvador: 10.2%)

Al crecimiento actual, al país le llevarían **27 años alcanzar 100% de sobrevivencia escolar** en todos los niveles educativos.

Por último, lo que está claro es que con incrementos adicionales en la cobertura educativa, se avanzará muy poco en términos de bienestar y desarrollo si no se mejora la calidad de la educación. Tomando en cuenta que *“la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”*¹ se sugiere priorizar la formación de maestros como primera acción para mejorar la calidad de la educación, dado que en gran medida, el rendimiento de los estudiantes depende de la calidad de sus docentes.

Para elevar la calidad de los maestros, si bien es cierto es importante la capacitación también son importantes otros factores como el respeto de la comunidad y una remuneración adecuada, pero sobre todo los **procesos de selección y capacitación**. Se busca entonces que el sistema atraiga cada vez más a los mejores maestros, y una vez teniendo buenos maestros, hay que enseñarles a ejercer la docencia con altos estándares de calidad, por medio de formación permanente y actualización continua.

• SALUD Y NUTRICIÓN:

La desigualdad en las condiciones de nutrición, enfermedad y mortalidad entre los grupos de ingresos bajos y altos constituye una limitación muy importante para la incorporación productiva de los grupos más pobres de la sociedad. En Guatemala es de especial importancia el tema de la desnutrición, ya que la tasa de **desnutrición crónica afecta al 49.8% de los niños guatemaltecos menores de 5 años**, siendo más alarmante para la población indígena donde la tasa aumenta al 65.9%, llegando hasta el 69.3% para la población sin educación.

Esta condición es doblemente importante tomando en cuenta que la secuela de la desnutrición en los niños tiene un impacto más allá a lo largo de su vida productiva, impidiendo desarrollar normalmente sus capacidades cognitivas y habilidades para aprender y desarrollarse. Un el **“Estudio Longitudinal de Crecimiento y Desarrollo”** elaborado por el INCAP, muestra que los grupos de hombres y mujeres que fueron suplementados nutricionalmente en los primeros 36 meses eran más altos, de mayor peso, y con una mayor masa muscular. Además, los niños y niñas con mejor nutrición alcanzaron entre 20% y 40% de mayor escolaridad que los niños que padecieron desnutrición en sus primeros tres años de vida.



Los efectos del mejoramiento de la nutrición temprana en la vida también se demuestran en la productividad, medida como ingreso mensual promedio. Los resultados preliminares del estudio muestran que el ingreso per-cápita es significativamente menor (53.2%)

¹ Mourshed, M. y Barber, M. Informe McKinsey (2008) *“How the world’s best-performing school systems come out on top”*.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

entre adultos que durante su vida prenatal y en los primeros 36 meses de edad no tuvieron el mínimo de consumo energético.

Es evidente que los efectos que tiene la salud en el desarrollo no solamente se relacionan con los problemas de desnutrición; sin embargo, esta es el aspecto que más retrasa el crecimiento del país. Por consiguiente, al querer responder **¿por qué Guatemala no crece?**, resaltamos lo siguiente:

Las mayores tasas de subdesarrollo en Guatemala se dan en áreas donde confluyen tres problemas básicos de salud: **bajas tasas de vacunación, bajos niveles de cobertura en servicios de salud de forma regular, y altas tasas de desnutrición infantil.**

Adicionalmente, cerca del 80% de las enfermedades de la población infantil son Infecciones Respiratorias o Enfermedades Diarreicas. Ambas enfermedades están vinculadas a un **problema de acceso y consumo proveniente de fuentes de agua limpia.**

Considerando este cuadro, se debe dar prioridad a programas para la suplementación alimentaria de mujeres en edad fértil así como de niños durante los primeros 36 meses de edad, dados los efectos tan perniciosos causados por tener un consumo no adecuado de nutrientes. Por último, según el informe **“La niñez Guatemalteca en cifras”** de UNICEF (2008), **el beneficio de invertir en programas de salud y saneamiento es que genera, a las personas participantes y a la sociedad entera, retornos ocho veces mayores al monto invertido durante la vida del niño y la niña.**

● INFRAESTRUCTURA:

Una inversión en infraestructura no solamente implica mayor comunicación entre las comunidades ni **mayor acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad**, sino que juega un papel vital al momento de impulsar el desarrollo del país, ya que se vuelve el medio a través del cual se fomenta la actividad económica, como lo es el comercio y el turismo.

A pesar de los avances logrados en materia de cobertura vial y de servicio telefónico, en el país es evidente que la inadecuada infraestructura física es una limitación para el aumento de la productividad, para las nuevas inversiones, y para el crecimiento. Estas limitaciones constituyen un **importante obstáculo para la interrelación productiva, al ensanchamiento de mercados y a la vinculación con los mercados externos.**

Ilustración de estas limitaciones la constituyen las importantes diferencias que existen al interior del país.² Por ejemplo, en materia de **acceso a la red de tuberías agua, en cinco de los departamentos con mayores índices de pobreza la cobertura es menor al 45%**. Entre estos se encuentran Jalapa (44.9%), Jutiapa (44.6%), Baja Verapaz (28.6%), Izabal (27.9%), Petén (22.0%) y Alta Verapaz (21.1%).

² Información tomada de la **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI – 2006.**

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

Lo mismo sucede con la cobertura de acceso a electricidad (el 85.1% de los hogares cuentan con servicio regular, resaltando el departamento de Alta Verapaz donde la cobertura es solamente 43.8%); la cobertura de agua y saneamiento (tanto en cobertura como en calidad de los servicios) y el acceso a una red vial eficiente. En este último punto, el caso es más dramático, pues **únicamente 7 departamentos cuentan con una red vial eficiente por encima del promedio nacional: 10.60 km/100 km².**

Como se señala en el informe de diagnóstico del crecimiento elaborado por el BID, **“aparte de los temas de desigualdad de oportunidades que generan estas disparidades regionales, las deficiencias de conectividad pueden tener un impacto en el crecimiento; en particular, la infraestructura, puede ser un obstáculo para el crecimiento de la oferta exportable”.**

Por consiguiente, al querer responder **¿por qué Guatemala no crece?**, resaltamos lo siguiente:

Tomando como base la tasa histórica a la que crece la provisión de servicios básicos, al país le tomará **48 años el contar con una cobertura de 100% en agua, electricidad y servicios de saneamiento**

El 84% de la superficie de Guatemala (8.1 millones de Hectáreas), son tierras que, por falta de calidad en la provisión de electricidad, pierden al año un monto estimado de US\$ 6,800 millones (12% del PIB)

La evidencia empírica muestra que las inversiones en infraestructura contribuyen al crecimiento del producto e impactan sobre diversos aspectos del desarrollo económico de las regiones en que se realizan. Algunos estudios han mostrado el impacto de las obras de infraestructura en la reducción de la pobreza. Por una parte, **estimaciones del Banco Mundial en 2,000** mostraron que la **inversión en conectividad reduce la pobreza en 1.4% en países de ingreso medio**, mientras que, en relación al cumplimiento de las Metas del Milenio, los servicios de infraestructura tienen un efecto importante sobre objetivos de desarrollo como la salud, la educación y la equidad. Por ejemplo, el **acceso a agua potable redujo en un 55% la probabilidad de mortalidad infantil**; y los **caminos pavimentados han aumentado significativamente (en algunos casos duplicaron) la asistencia escolar de las niñas.**

• SEGURIDAD Y JUSTICIA:

Si se quiere describir la situación que enfrenta Guatemala al día de hoy, no podemos soslayar la situación de inseguridad y violencia en la que se vive. Con el registro de **una muerte violenta cada 87 minutos**, la situación es realmente preocupante. El rasgo distintivo más preocupante en el país son los altos índices de criminalidad, con más de 48 muertes por cada 100,000 habitantes.

Durante mucho tiempo se ha creído, erróneamente según nuestra opinión, que la pobreza es un detonante de la violencia del país. Sin embargo, es importante hacer una aclaración al respecto antes de abordar el tema de forma más extensa.

Mario Sandoval escribe: **“No se puede asociar y visualizar automáticamente en el actor de la pobreza y de la desigualdad un criminal en potencia o una amenaza a la seguridad. Es la forma de su reivindicación**

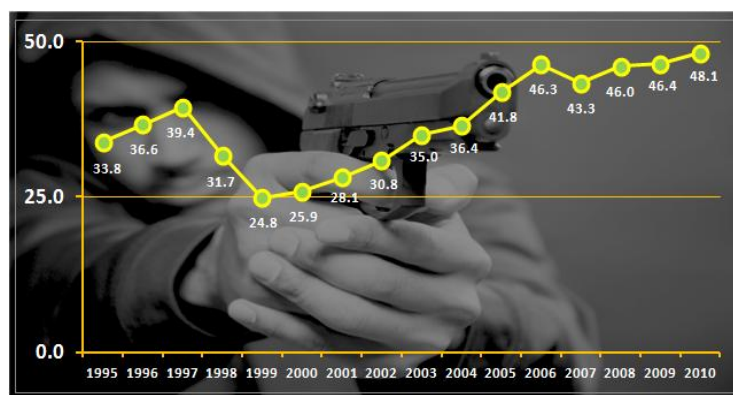
Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

la que se transformará en riesgo al sistema. Es allí donde intervienen los falsos defensores de esos derechos, donde la manipulación es de rigor.”³

El autor hace referencia a que una persona sumida en la pobreza no se denomina automáticamente como un agente violento en la sociedad, es decir, **la pobreza no es un detonante de la violencia**. Sin embargo, hace la salvedad que **altos niveles de violencia inciden negativamente en el clima de negocios**, reduciendo la capacidad del país de atraer nuevas inversiones.

Es así como vemos que el trabajo en pos de la seguridad y la justicia es necesario para mejorar el clima de negocios en el país, lo cual se traducirá en mayores niveles de crecimiento económico. No obstante, la situación del país en este tema es preocupante, reflejado en las cifras preocupantes para el tema de seguridad y justicia en Guatemala.

Guatemala se sitúa entre los **cinco países con mayores tasas de homicidios a nivel mundial**. En este grupo se incluyen Honduras y El Salvador, lo que constituye al **Triángulo Norte de Centroamérica como una de las áreas más violentas en el mundo**. Para ilustrar esta situación, en la gráfica adyacente se muestra la **tasa de homicidios histórica** para Guatemala (homicidios por cada 100,000 habitantes) según datos del INACIF.



Comparativamente, Guatemala se sitúa en el 10% de países con menor número de policías por cada 100,000 habitantes, lo que redundará en una población con muy poca protección en contra de este flagelo. Y si a esto sumamos que, según Banco Mundial (2010), somos el país de Latinoamérica con menor número de presos (163 de 215 países a nivel mundial) y con un nivel de hacinamiento de más del 60% de la capacidad del sistema penitenciario, la conclusión a la que llegamos es que **no tenemos condiciones para hacer cumplir la ley en Guatemala**.

Ampliando los datos anteriores, según las estadísticas de la Procuraduría de los Derechos Humanos (Dirección de Estudio, Análisis e Investigación) en los primeros seis meses del año se han reportado 1,948 homicidios y 2,156 personas han sido lesionadas por hechos de violencia, y del total de personas fallecidas, el 62% oscila entre los 18 y 35 años de edad.

Por último, los indicadores del sector justicia no son más prometedores. De acuerdo al Informe 2010 de **Global Integrity** para Guatemala, **“Los datos sobre la dinámica de la justicia, vinculada en sus efectos con**

³ Mario Sandoval. **“Pobreza y Desigualdad: Análisis desde la Óptica de la Seguridad.”** Artículo publicado por el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior – INCIPE – (España).

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

la impunidad, son: 392,126 denuncias presentadas (2009), de las que 85,883 se desestimaron, 107,619 fueron resueltas, 19,605 archivadas, 1,792 recibieron procedimiento común y 1,914 procedimiento abreviado; hubo 13,642 acusaciones presentadas por el MP en los Tribunales y, finalmente, se lograron 3,706 sentencias, lo cual significa el **0.94% de efectividad y el 99.6 de impunidad.**”

Por consiguiente, al querer responder **¿por qué Guatemala no crece?**, resaltamos lo siguiente:

La violencia criminal le cuesta a Guatemala casi Q 25 millardos (7.7% del PIB) cada año. En contraste, Costa Rica solamente gasta un 3.5% de su PIB en esos asuntos

Si el índice de homicidios se redujese en 10%, el PIB del país podría incrementarse en casi un 1% cada año (Q 2.2 millardos)

Según el Índice de Competitividad Global del WEF (2011), **Guatemala es el país 142 (de 142 evaluados) en cuanto al costo que incurren las empresas debido a la violencia**

Enfrentamos una situación en donde es clave una **eficaz administración de riesgos**. Nos situamos de cara a un panorama difícil de cambiar sin el compromiso de los principales actores de la sociedad, pero la falta de una apropiada gestión, que cuente con una agenda de trabajo clara y definida, no puede ser suplida sólo con la buena intención de los involucrados. Hemos hecho la salvedad de que la pobreza no es la causa de la violencia en la que vivimos, pero **el seguir con altas tasas de homicidios es un riesgo que los generadores de riqueza no están dispuestos a asumir.**

EL RETO ES GENERAR CONDICIONES DE CRECIMIENTO

Dado que la pobreza se encuentra directamente relacionada con la capacidad para generar fuentes de empleo, este es un componente central en cualquier estrategia para reducir la pobreza. Es fundamental fomentar la inversión que ofrezca mejores oportunidades de fuentes de empleo productivo, ya que **cuando en un país no hay nuevas inversiones que ofrezcan mejores oportunidades, a los trabajadores no les queda más que aceptar oportunidades mal pagadas en la economía formal o en la economía informal.**

El reto que enfrentamos es bastante claro, **no sólo es necesario que la economía aumente el número de empleos disponibles, sino también la productividad de los trabajadores que acceden a esos empleos.** Y debido a que la mayoría de estos empleos serán originados en el sector privado, le corresponderá al gobierno fomentar condiciones que favorezcan la creación de mejores empleos para los guatemaltecos.

Como se evidenció a lo largo de este documento, son las condiciones relacionadas directamente con el aumento de la productividad de las personas las que se están constituyendo como un obstáculo para la reducción de la pobreza. Hemos tratado de delinear una respuesta objetiva a la pregunta **“¿por qué Guatemala no crece?”**; sin embargo, la solución necesita de acciones innovadoras.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

George L. Priest – Pobreza, Desigualdad y Principios Básicos del Desarrollo Económico (2002) –

El presente documento inició haciendo referencia a la importancia del crecimiento económico para generar recursos con los cuales abordar los problemas que enfrenta la población. Adicionalmente, también se hizo mención a que no es suficiente contar con crecimiento económico si se dejan de lado las necesidades básicas de los ciudadanos.

No obstante esta importante aclaración, retomamos que el paso inicial es la **generación de riqueza a través de un crecimiento económico sostenible en largos períodos de desarrollo**. Y de la mano a los esfuerzos que estemos dispuestos a emprender en el área económica, los esfuerzos en el área social deberán incluirse dentro de nuestros compromisos.

Considerando que las **Pequeñas y Medianas Empresas** son la columna vertebral de la economía nacional, los esfuerzos iniciales deberán estar orientados a generar un mayor impulso a la actividad de la PYMEs. De acuerdo a datos de FEPYME, el **93% de las empresas en Guatemala son PYMEs, contribuyen con el 40% del Producto Interno Bruto** y constituyen el **85% del empleo total**. Por su parte, el informe de “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible” afirma que más de 80% de estas empresas tienen menos de 20 empleados cada una.



Este es el punto de partida del argumento sobre integrar a los pobres a la economía; sin embargo, existen otros elementos que hacen importante tener en cuenta a todo este segmento de la población, como son el **acceso al mercado financiero** (el 41.2% de la población no tiene acceso a cuenta bancaria y el 52.2% no cuenta con título de propiedad), la **dependencia de medios informales de subsistencia** (carecen de acceso a mercados para sus productos), y el hecho de que se ven afectados por las **penalizaciones de la inequidad** (pagan precios más altos por productos y servicios básicos que los consumidores de mayores ingresos).

Remediar estas limitantes es esencial para mejorar las condiciones de bienestar de los grupos vulnerables, y mejorar su productividad y sus niveles de ingreso, **permitiendo a las familias de este segmento encontrar su propio camino para salir de la pobreza**. En este sentido, consideramos que es necesario involucrarlas en la economía formal, siendo este un componente crítico de cualquier estrategia inclusiva de crecimiento orientada a la generación de riqueza.

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

POR ÚLTIMO, LO MÁS IMPORTANTE SERÁ LA TRANSPARENCIA

Una propuesta sobre combate a la pobreza no puede dejar de tocar el tema de los recursos financieros, los cuales son necesarios para cumplir con los objetivos trazados. Para ello, **es necesario buscar oportunidades de incrementar los recursos públicos disponibles para la reducción de pobreza y la inversión social**, además de focalizar los gastos hacia los grupos más pobres y vulnerables para mejorar la equidad, y buscar la eficiencia y calidad en los servicios públicos.

Muchas veces, la desesperación por buscar una solución a la pobreza lleva a **buscar soluciones mágicas**, entre ellas, resolver todo por medio de la distribución del ingreso. La idea de obtener recursos de unos para darles a otros, invita a pensar que hay una forma fácil de solucionar la pobreza. Bajo este concepto, los pobres serían beneficiarios netos de los recursos que se le extraen al “no pobre”; sin embargo, esto ataca el espíritu emprendedor del sector productivo, y atenta contra el esfuerzo humano natural.

En cuanto a la oportunidad de incrementar los recursos públicos, consideramos que antes de impulsar la creación de nuevos impuestos es importante hacer más eficiente la recaudación actual. Por ejemplo, el estudio de Felipe Larraín, **“Guatemala: los desafíos del crecimiento”**, señala que dado el significativo aporte del IVA a la recaudación fiscal (actualmente cerca del 65%), la sensibilidad de las políticas fiscales a cambios en este impuesto son importantes, y si se mejora su eficiencia, habría un mayor margen de acción para el gobierno, al incrementarse los recursos disponibles. Según este análisis, **mejorar la eficiencia del IVA podría aumentar la recaudación en hasta 2 a 3 puntos porcentuales anuales del PIB del país**.

Otro concepto importante mencionado en este estudio enfatiza el **cuidado de los equilibrios fiscales**, lo cual es un prerrequisito a la hora de pensar en mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, también es necesario mantener un equilibrio en la carga tributaria que se le impone a la economía respecto de las necesidades de financiamiento y gasto del país.

Tasas de impuesto altas junto a un sistema impositivo poco transparente, pueden acarrearle tantos problemas a un país como una crisis fiscal. A su vez, niveles de recaudación bajos como los observados en Guatemala no permiten financiar un esfuerzo público adecuado en las áreas sociales y de infraestructura, lo que es fuente de inestabilidad social e ineficiencia. Por supuesto, **el “buen equilibrio” se traducirá en mayor recaudación** (fundamentalmente por ampliación de la base), **unido a mayor eficiencia del gasto público**.



En conclusión, y a manera de corolario, consideramos que es de suma importancia mencionar que los ejes propuestos en este documento tienen como prerrequisito una serie de fundamentos sin los cuales es difícil poder avanzar. Nos referimos a aspectos fundamentales para el funcionamiento de cualquier país, como **incentivos adecuados para la inversión, estabilidad y disciplina macroeconómica, y condiciones propicias para la gobernabilidad**, como lo son la calidad institucional, el estado de derecho, la certeza jurídica, los derechos de propiedad, y el imperio de la ley.

32

GUATEMALA

Septiembre
2011

Promoviendo el
Desarrollo
Económico y
Social en
Guatemala

BOLETIN

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Obstáculos para reducir la Pobreza en Guatemala

En la medida en que estos fundamentos no estén presentes, se hará más difícil guiar a Guatemala por un mejor camino que permita reducir la pobreza a través del **crecimiento económico guiado por la inversión privada responsable**, apoyado con instituciones y políticas públicas efectivas.