



# FUNDESA

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

**Promoviendo el Desarrollo  
Económico y Social en Guatemala**

**ENADE** 2010  
Encuentro Nacional de Empresarios

**PROPUESTA**

# Reducción de Pobreza: NUESTRO DESAFÍO

*“Porque el Desarrollo aumenta oportunidades”*

Guatemala, 7 de octubre de 2010



## Reducción de Pobreza: NUESTRO DESAFÍO

### Fundación para el Desarrollo de Guatemala - FUNDESA -

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.

**Encuentro Nacional de Empresarios - ENADE -**  
Guatemala, 7 de octubre de 2010



## I. INTRODUCCIÓN

*“Si bien alcanzar un **crecimiento económico sostenido** es indispensable para generar empleos estables y bien remunerados, y para crear las condiciones materiales que permitirán un mejoramiento sustentable de los niveles de vida, es claro que **por sí solo sigue siendo insuficiente para ampliar las oportunidades de progreso** en todas las regiones del país, para generar una distribución más equitativa de la riqueza y para eliminar las condiciones de marginación en las que viven muchos.”*

Santiago Levy / Evelyne Rodríguez – Sin Herencia de Pobreza –

### ¿ES POSIBLE REDUCIR LA POBREZA?

Si damos un breve vistazo a cómo era Guatemala hace 25 años, en su nacimiento a la vida democrática, nos damos cuenta que la historia que todos esperaban presenciar era muy distinta a la que se fue escribiendo durante los años subsecuentes. En 1989, el porcentaje de pobres en Guatemala era 58% de la población. En 2006, según el último dato registrado, el porcentaje de pobres se mantenía por encima del 51% de la población. Las cifras, mostrarían una situación de progreso, tal vez muy precario, pero positivo. Sin embargo, si comparamos estas cifras con un nivel de población que se incrementó en un 68% en ese mismo período (la población pasó de un poco más de 7.5 millones en 1989 a más de 12.6 millones en 2006), podemos afirmar que hoy existe un mayor número de pobres en el país.

Complementando lo anterior, se le une un exiguo incremento de US\$700 en el ingreso anual per cápita (descontado por el nivel de inflación), a esto sumado que la esperanza de vida se incrementó en 10 años (de 60 años a 70.5 años). Un análisis muy breve nos indica que enfrentamos una estructura social en donde las personas viven durante más tiempo, pero con un ingreso que es muy limitado para mejorar sus condiciones de vida.

Podemos ver que la realidad que enfrentamos, lejos de ser promisoría, nos refleja un proceso de muchos años sin lograr incrementar el nivel de vida de los ciudadanos. Tenemos claro que pobreza no es simplemente contar con un mayor ingreso que facilite el comercio, el consumo, el ahorro y la inversión. Hoy en día la pobreza es un término que abarca diversas condiciones básicas para desarrollar una vida digna: nutrición, educación, salud, empleo, inclusión social e igualdad ante la ley. Sin embargo, no existe país alguno en el mundo que haya reducido sus niveles de pobreza sin un mayor crecimiento económico.

La pregunta ineludible ante esta situación es si será posible reducir, o incluso erradicar, las condiciones de pobreza en las que vivimos. Esta pregunta, aunque parece simple de responder, conlleva un trasfondo más minucioso de lo que podría aparentar.

Según datos proporcionados por el **Programa Nacional de Competitividad – PRONACOM** –, con un crecimiento demográfico similar al que hemos tenido históricamente, tendríamos que crecer sostenidamente a un 8% anual para que en el año 2021 – bicentenario de la independencia –, la tasa de pobreza se reduzca de un 51% a un 34%. Es un gran esfuerzo el que se necesita, reconociendo que, a pesar del dinamismo con el que contaría una economía capaz de crecer a este ritmo, aún habría en Guatemala, para esta fecha, 6.3 millones de personas con un ingreso inferior a US\$2 diarios.



Un objetivo de esta envergadura parece difícil de lograr, sobre todo porque no solamente implica llegar a este nivel de prosperidad en un año, sino porque significa mantener este crecimiento durante más de una década. No obstante, los resultados son prometedores. Si lográramos continuar con este ritmo de crecimiento por 10 años más, lograríamos reducir la tasa de pobreza a un 27% para el 2030.

El aspecto positivo de esto es que no es algo imposible de lograr. Aunque Guatemala, no ha experimentado un período de bonanza de este tipo, existen casos como los de Perú y Chile, e incluso, casos más moderados como Panamá, Brasil, Colombia y Costa Rica. El común denominador en cada uno de estos ejemplos ha sido el compromiso inter-gubernamental, en donde administraciones sucesivas han orientado sus esfuerzos a una meta en común de largo plazo.

Haciendo propio este reto, la **Fundación para el Desarrollo de Guatemala – FUNDESA** – busca dar una respuesta a esta situación, y plantear el sentido de urgencia con el que debemos abordar un desafío como el de reducir la pobreza en el país. Tal y como se titula esta propuesta, **NUESTRO DESAFÍO** es confluir en una estrategia de nación orientada a abordar los temas medulares para el mejoramiento de las condiciones productivas del país, al mismo tiempo que se asignan los recursos generados hacia el combate de las precarias condiciones sociales en las que viven los guatemaltecos.

La decisión es de todos, conlleva un compromiso y un objetivo claro. Necesita de participación y dirección. Pero sobre todo, implica la **definición clara del país que queremos**. Es necesario poder imaginar y encaminarnos hacia una meta clara, concreta, en donde las condiciones de vida de los guatemaltecos se vean enriquecidas a través de mayores y mejores oportunidades de desarrollo.

El documento que se presenta a continuación constituye un aporte de **FUNDESA** para abrir el debate en la sociedad guatemalteca sobre lo que debería ser la ruta a un mayor bienestar para los guatemaltecos. Es importante que reconozcamos que la pobreza es un lastre para la sociedad porque limita el crecimiento e impide al país transitar hacia un desarrollo sostenible, al ocasionar en los individuos un sentimiento de indignidad e impotencia, de no ser capaz de pensar o soñar más allá de la lucha diaria por la supervivencia.

Pero, también es cierto que quienes viven en condiciones de pobreza indudablemente recurren a grandes dosis de esfuerzo, ingenio, perseverancia y creatividad para poder hacer frente a su situación. Estos esfuerzos deberían permitirles alcanzar grandes logros si tuvieran las oportunidades para progresar. Nuestro deber, como sociedad, es ayudarles a encontrar estas oportunidades; es por eso que decimos que la reducción de la pobreza es el desafío de todos... **NUESTRO DESAFÍO**.

Encuentro Nacional de Empresarios – ENADE – 2010



## II. DEFINICIÓN 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.”*

Banco Mundial – **Evaluaciones de la Pobreza con la Participación de los Afectados (EPPA)** –

### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR POBREZA?

Durante años se ha tratado de unificar diversas opiniones sobre la definición del término pobreza. El resultado de este debate ha producido como resultado una acepción bastante general, pero ilustrativa:

**Se define como POBREZA aquella situación de precariedad en la satisfacción de las necesidades más básicas.**

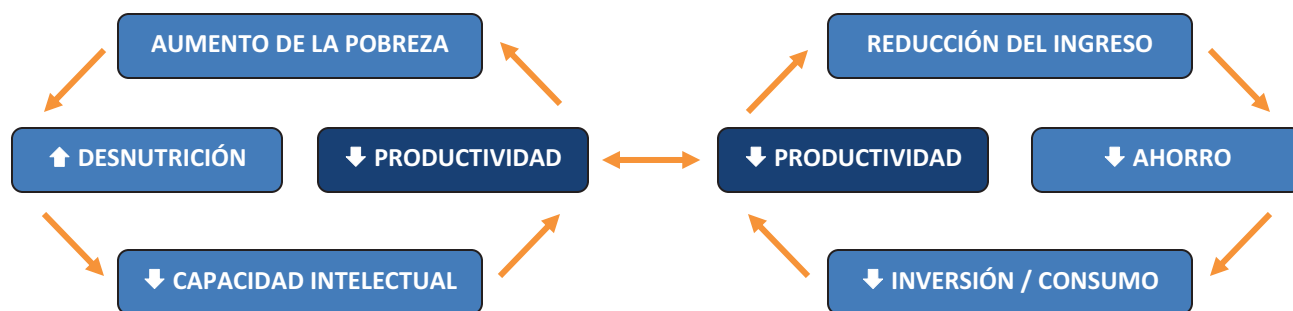
Tradicionalmente se ha definido la **POBREZA** como la privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso, se habla de pobreza como la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas: alimentación, vivienda y salud. Es importante 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.

Recalamos 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.

En definitiva, la pobreza constituye un círculo vicioso que, además de tener efectos graves sobre la calidad y niveles 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.

El impacto de la pobreza en la población 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. El esquema siguiente ilustra lo mencionado.



Hasta este punto hemos identificado que la pobreza es un concepto amplio, que se centra en el mejoramiento de las condiciones de vida, teniendo como base un incremento en el ingreso. El objetivo final es que las mismas personas puedan ser los motores del desarrollo, necesitando de la intervención de las instituciones del Estado cuando esto no sea posible.

Sin embargo, nos encontramos ante un problema que necesita de soluciones de base en lugar de remedios ocasionales, oportunistas, y sin consecuencias o sostenibilidad en el largo plazo. La pobreza no es podría definirse como un fenómeno de aparición espontánea; más bien, se trata de un acumulación de condiciones que generan un continuo proceso de imposibilidad de generación de riqueza.

Es posible tener períodos de auge y períodos en los que la economía del país decrece. Esta es una condición natural de los ciclos económicos. Sin embargo, el desarrollo de una situación de pobreza implica que los períodos de auge no han existido, o que han sido sobrepasados por los períodos de decrecimiento.

El por ello que hablamos de un proceso. Es por ello que, al considerar el diseño de una estrategia para combatir la pobreza, también será muy importante hacer énfasis en que se necesita de un proceso, una nueva secuencia de acciones que se mantengan en el tiempo, teniendo como objetivo el crecimiento económico y la mejora continua en la prestación de servicios básicos.

Por último, es necesario indicar que la pobreza también incluye condiciones externas a la persona, que de una u otra forma, le impiden emprender acciones a favor de su propio desarrollo. Dentro de estas condiciones se incluye el abastecimiento de agua potable y servicios de eliminación de excretas, conexión regular a energía eléctrica, red vial y de transporte, telecomunicaciones y acceso a mercados, tribunales y registros. Será de vital importancia que las condiciones exógenas propicien un adecuado acceso a mejores oportunidades, potenciando las capacidades adquiridas por los ciudadanos.

Para abordar la reducción de la pobreza es necesario que nos respondamos **cómo podemos generar condiciones que favorezcan el auto-sostenimiento**, el cual genere ingresos suficientes para que los individuos y las familias puedan agenciarse de satisfactores de cada vez mayor calidad, contribuyendo con sus rentas a la provisión de recursos que contribuyan a mejorar las condiciones sociales de vida.

Es necesario hacer énfasis en que se necesita de una **institucionalidad capaz de agilizar el proceso de generación de oportunidades**.

Con un crecimiento poblacional cercano al 3% anual, en **20 años deberemos haber sido capaces de crear 4.5 millones de nuevos empleos** para los jóvenes que están naciendo el día de hoy. No podemos obviar que las acciones se deben encaminar a evitar que los avances se pierdan, pudiendo incluso llegar a generar un retroceso.



## CALIDAD MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

**Amartya Sen** (2007) 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.

El primer aspecto que Sen remarca sobre las dimensiones de la pobreza, hace mención a 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.<sup>1</sup>

Ser pobre no significa vivir por debajo de una línea imaginaria de pobreza (e.g., **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, Sen 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.

Nos damos cuenta que la pobreza dejar de enfocarse en un solo aspecto de la situación de las personas, y empieza a considerar aspectos relacionados con el estándar de vida de cada sociedad en particular:

- Seguridad Ciudadana
- Nutrición infantil
- Desempeño Ambiental
- Representación Ciudadana
- Justicia equitativa
- Promoción Cultural
  - Acceso a Financiamiento
- Equidad de Género

Estas condiciones, según lo propone Sen, se vuelven esenciales para que los ciudadanos alcancen un nivel de vida satisfactorio de acuerdo a su realidad socio-económica y cultural. Son condiciones que no necesariamente reducirán la pobreza del país, pero que contribuirán 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; son que es necesario considerar otras dimensiones:

En su el **Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001**<sup>2</sup>, 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:** creación de trabajos, crédito, agua, saneamiento, salud y educación.
- Empoderar a los Pobres:** fortalecer su participación, haciendo que las instituciones sean más accesibles.
- Mayor Seguridad:** reducir vulnerabilidad de los pobres ante enfermedades, ajustes económicos y desastres naturales.

**Banco Mundial** propone un **Plan de Trabajo** articulado en 3 ejes:

- Más **inversión** en capital humano, servicios básicos e infraestructura.
- Crecimiento y competitividad**, dirigido a acelerar el desarrollo a través de expansión comercial, mejorar el clima de negocios, participación privada en infraestructura, reformas al sector financiero y promoción de las pequeñas y medianas empresas.
- Fortalecimiento de las instituciones** de gobierno (governabilidad).

<sup>1</sup> **BIDAmérica:** Revista del Banco Interamericano de Desarrollo. **Punto de Vista:** Amartya Sen y las mil caras de la pobreza.

<sup>2</sup> **Banco Mundial.** “Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: Atacando la Pobreza.”



Se necesita de impulsar conjuntamente el **sector productivo** y el **sector social** para que, trabajando en ambos sectores, se establezcan vasos comunicantes que 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.

## UN ENFOQUE INTEGRAL

Al buscar 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 los Estados 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 de adquirir satisfactores para sus necesidades básicas.

El enfoque anterior dirige la atención sobre los aspectos de la demanda de recursos, haciendo caso omiso a la disponibilidad de bienes o de servicios que satisfagan los requerimientos que se busca mejorar. El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD** – afirma que para salir de la pobreza se necesita un enfoque multifacético e integral que **“vaya más allá”** de las políticas requeridas para mantener la estabilidad y el crecimiento económico, así como un clima político estable.

Este enfoque hace alusión a la importancia de abordar todas las áreas estratégicas relevantes para revertir el fenómeno de la pobreza en países como Guatemala. No es una agenda ordenada por prioridades, más bien, es un listado de acciones que deben emprenderse paralelamente para generar crecimiento sostenible. Además, es una agenda de trabajo que debe mantenerse en el tiempo, para que se construya con base en un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad en el país para que año con año se generen más y mejores oportunidades de desarrollo.

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. No se puede dejar de lado ninguno de los elementos clave, por lo que la propuesta que **FUNDESA** realiza pretende abarcar, de la mejor forma posible, cada uno de los elementos hacia los cuales debemos todos empezar a dirigir nuestros esfuerzos.



### III. PANORAMA GENERAL DE GUATEMALA

*“Todas las personas quieren vivir con seguridad y en paz... quieren seguridad, aunque todas no la definan de la misma manera. Para algunas de esas personas, 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. Ese sigue siendo el principal desafío de nuestra época.”*

James Wolfensohn – Ex Presidente de Banco Mundial –

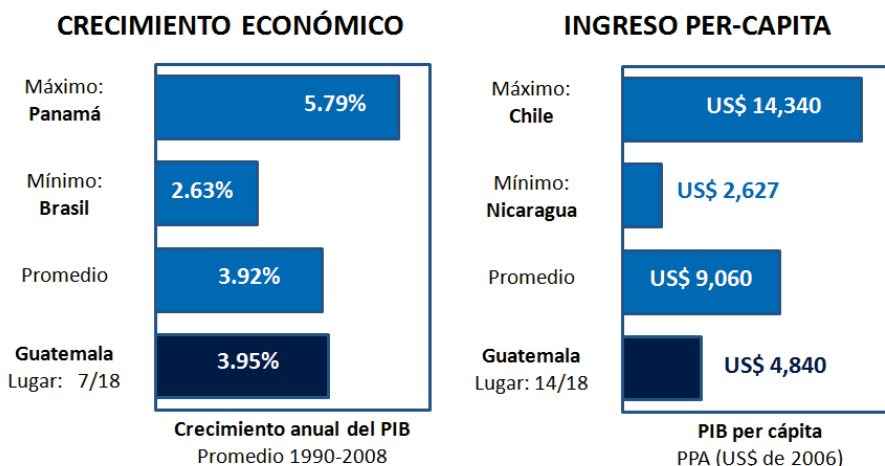
#### ¿QUÉ SITUACIÓN ENFRENTAMOS?

A pesar de que Guatemala ha venido creciendo constantemente en los últimos 10 años a un ritmo promedio del 3.9% en su producción, este esfuerzo ha sido insuficiente, contando hoy con una población en la cual más del 50% vive en condiciones de pobreza. Entre 2000 y 2006 los niveles de pobreza disminuyeron del 56% al 51%, sin embargo la pobreza extrema se mantiene alrededor del 15%.

*“Cualquier individuo, tanto pobre como no pobre, puede ser vulnerable. Sin embargo, los individuos pobres lo son mucho más, puesto que no tienen activos ni ahorros; no sólo están más expuestos a los riesgos, sino que además tienen menos instrumentos para enfrentarlos. Esta mayor vulnerabilidad hace a los hogares pobres aversos al riesgo, y por lo tanto, más precavidos en la decisión de llevar a cabo actividades con mayores retornos.”*

Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad – MERPD – (Colombia)

Adicionalmente, existen para el país retos significativos y persistentes: por un lado, el ritmo de crecimiento, a pesar de ser constante, no ha sido suficientemente rápido como lo ha sido en otros países centroamericanos como Costa Rica y Panamá, que han crecido a una tasa de más del doble que Guatemala en los últimos diez años.

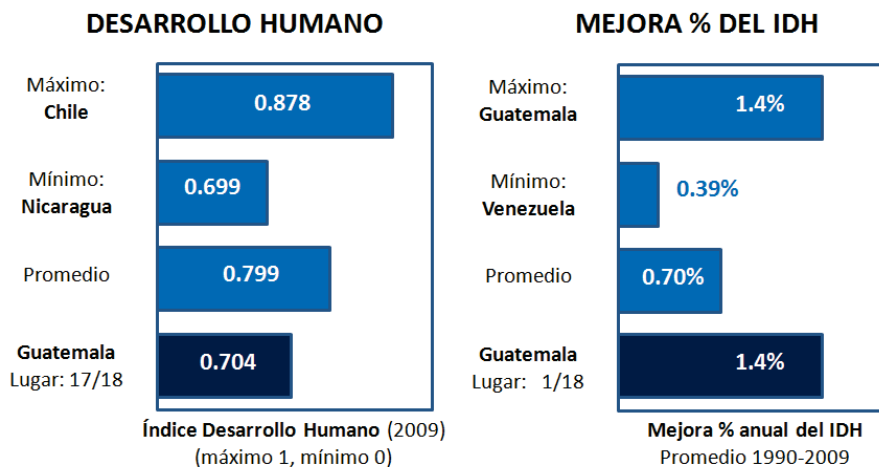


• Fuente: FMI, PNUD. Análisis para 18 países de Latinoamérica



Por otro, la posición del país en el Índice de Desarrollo Humano, que mide el estado de situación del país en cuanto a educación, la salud y el nivel de ingresos en los países, solo ha mejorado levemente en los últimos veinte años, a pesar de que en términos relativos la mejora anual ha sido de las más altas en Latinoamérica.

Circunscribiéndonos a una muestra de 18 países, los niveles de Desarrollo Humano sitúan a Guatemala en la posición 17 y a nivel global en el puesto 122 de 182 países. La posición actual es comparable únicamente con países como Nicaragua, Haití y países africanos. Aunado a esto, Guatemala presenta la tasa de desnutrición crónica más alta de Latinoamérica, ya que un 49% de la niñez guatemalteca sufre de esta condición.



• Fuente: FMI, PNUD. Análisis para 18 países de Latinoamérica

Además, los beneficios del crecimiento económico no se han extendido a varios grupos demográficos, continuando las divisiones entre sector urbano-rural, indígena-no indígena, altos ingresos y bajos ingresos, etc. Esta situación describe la desigualdad a lo interno del país, haciendo necesario que se focalicen las políticas hacia aquellos grupos en los cuales la pobreza se acentúa.

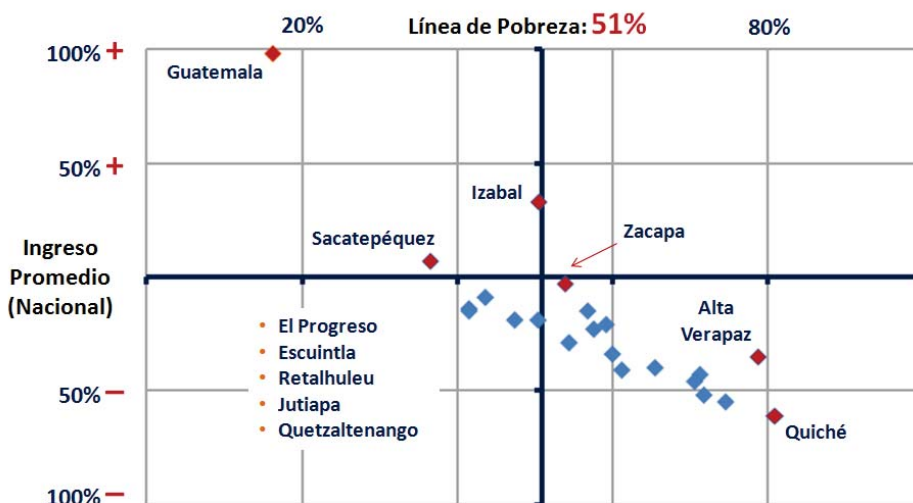
Por consiguiente, si queremos entender a cabalidad qué componente se incluyen dentro del perfil de pobreza del país, es necesario abordar sus diferentes aristas. De acuerdo a Banco Mundial, existen 3 ejes que deben abordarse para describir el escenario de pobreza del país:

- 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.



Estas tres dimensiones nos ayudan a comprender mejor el por qué de las desigualdades a lo interno del país, las cuales se ilustran mejor si se analiza cómo se distribuyen las condiciones de los departamentos del país en términos de pobreza e ingreso.

Tanto el nivel de ingreso en Guatemala, como el nivel de consumo, son desiguales a lo interno del país. Refiriéndonos al nivel de ingreso, las cifras provenientes de la **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI – 2006**, muestran la gran diferencia entre departamentos como Guatemala y Quiché y Alta Verapaz. El primero se encuentra muy por encima del ingreso promedio nacional y debajo de la línea de pobreza del 51%, mientras los segundos muestran un nivel de ingreso inferior al 50% del promedio y un nivel de pobreza que ronda el 80%. El resto de departamentos están distribuidos entre los cuatro cuadrantes, como se muestra en la siguiente gráfica.



• Fuente: Análisis propio basado en datos de ENCOVI 2006

*“Hay una diferencia entre el hacer de niñera de las elecciones individuales y el crear más **oportunidades** para la elección y para decisiones substantivas de los individuos que pueden actuar responsablemente sobre esa base. El compromiso social con la libertad individual no precisa operar exclusivamente a través del Estado, sino que debe incorporar también a otras instituciones.”*

**Libertades para enfrentar la Pobreza y las Desigualdades (J. Francisco Álvarez)**



## IV. LA PROPUESTA DE FUNDESA

*“El máximo determinante del desarrollo económico es la **innovación**: conducir tareas existentes hacia nuevas y mejoradas maneras, organizar y reorganizar la producción para aumentar los resultados con los mismos o menos recursos, expandir el valor e ingenio de talentos existentes, imaginar nuevas destrezas o productos para proveer valor que antes no había existido. El desarrollo económico mejora al implantar cada una de estas sugerencias.”*

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

### MARCO DE REFERENCIA

Después de realizar las aclaraciones pertinentes sobre el enfoque que se hace en este documento para describir el panorama general que enfrenta Guatemala, será de vital importancia definir la metodología a emplear para diagnosticar la pobreza en el país.

Como se mencionó al inicio, esta propuesta no pretende ser una estrategia exhaustiva para la reducción de la pobreza, sino que busca sentar una base que genere debate en torno a la propuesta de mejores formas para reducir la pobreza en Guatemala. Además de generar un diálogo, se busca que la propuesta sea el punto de partida para definir un compromiso nacional alrededor del tema, que involucre tanto al sector productivo, como al Estado, a la academia y a la sociedad civil. Se espera que el proceso de diálogo sirva para encontrar líderes y crear una visión de país por medio de un proceso diferente, donde lo principal no sea deslegitimar la opinión de la otra parte, sino al contrario, el mayor aporte de la Fundación puede ser ayudar a dar más legitimidad.

Varios estudios se han realizado para abordar el tema de pobreza, 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 a emplearse en el análisis 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<sup>3</sup>, definieron un **Marco Analítico** que sirve de base para recopilar información que alimentará un diagnóstico bastante detallado sobre las condiciones de vida que prevalecen en el país.

A continuación se presenta un esquema ilustrativo (**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 oportunamente. A partir de esta herramienta analítica será 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.

<sup>3</sup> Kathy Lindert. “**La Pobreza en Guatemala: Resultados del Diagnóstico Preliminar.**” Banco Mundial (2000).



Crear OPORTUNIDADES		Alinear INSTITUCIONES	Reducir VULNERABILIDAD	
CRECIMIENTO	ACTIVOS	EMPODERAMIENTO	RIESGOS	GESTIÓN
Competitividad	Capital Físico	Descentralización	Salud y Nutrición	Sostenibilidad Ambiental
Clima de Negocios	Infraestructura	Acceso a Instituciones por parte de los pobres	Seguridad y Justicia	Gobernabilidad
Acceso a Mercados	Activos Financieros	Representación y Participación	Acceso a Empleo Formal	Crisis en Mercados Internacionales
Desarrollo Rural	Educación			

• Fuente: Análisis propio usando metodología de Banco Mundial

El esquema anterior permite aislar los aspectos que merecen una atención en particular, listando una serie de temas sobre los cuales es necesario realizar una descripción más exhaustiva. Cada una de las tres grandes dimensiones que se identifican – **Oportunidades**, **Inclusión Social** y **Vulnerabilidad** – servirán de base al momento de plantear una propuesta como desafío para la reducción de la pobreza en Guatemala.

La utilidad de contar con un marco de referencia como el anterior, permite evidenciar la lógica detrás de acciones concretas que puedan sugerirse, permitiendo que no se dupliquen esfuerzos y que se definan prioridades hacia las cuales se deberán orientar recursos y esfuerzos.

A continuación se resumen las acciones que tienen como meta contribuir a forjar un país con mayor bienestar para todos los guatemaltecos, acercándonos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Bicentenario de la Independencia (2021).

**FUNDESA** concentra su atención en 6 áreas primordiales, que se describen a continuación:



### FUNDAMENTOS:

Seguridad, Justicia, Estabilidad Económica, Marco Institucional Efectivo, Certeza Jurídica



## 1. Más Inversión Social de Calidad

En esta sección nos referimos a poder incidir en los factores que afectan al Capital Humano. Desde un punto de vista metodológico, se definen como factores directamente relacionados con el Capital Humano, la Educación (habilidades técnicas que incrementan la productividad más allá de las fuerzas motoras básicas del individuo) y la Salud (habilidades físicas que permiten dar sostenibilidad y continuidad a la actividad productiva).

### La Importancia de la Calidad de la Educación

La teoría económica nos dice que los determinantes del crecimiento de largo plazo son la tecnología y la innovación, y estos a su vez son una función del nivel de Capital Humano de la población. En ese sentido, al formular políticas públicas para ampliar la cobertura educativa, es importante tomar en cuenta que no se trata únicamente de incrementar los años de escolaridad, por ejemplo, sino lo que realmente importa es lo que los niños y jóvenes estén aprendiendo en las aulas.

Por ello, es imperativo que se trabaje no solo en alcanzar niveles altos de cobertura, sino también empezar a invertir en la calidad de la provisión de los servicios. En cuanto a la cobertura del sistema educativo, un estudio del Banco Mundial<sup>4</sup> señala la severidad de la lenta acumulación de capital humano en el país, concluyendo que si se mantiene el mismo ritmo de crecimiento histórico para llegar al promedio de escolaridad que alcanzó Latinoamérica en el 2000 se requerirían 62 años. Por otra parte, otro estudio del Banco Mundial<sup>5</sup> señala respecto al impacto que tiene la educación en el crecimiento, que esta tiene un impacto 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%.

Actualmente en Guatemala, las pruebas realizadas por el Ministerio de Educación a estudiantes de nivel secundario demuestran que los jóvenes no están obteniendo las herramientas básicas necesarias, reflejándose en las bajas calificaciones obtenidas en lectura y matemáticas, lo que redundará en una baja calidad educativa y por consiguiente bajos niveles de productividad. De aquí que se pueda concluir que si los niños y jóvenes no adquieren herramientas útiles que les ayuden a beneficiarse de las nuevas tecnologías y a innovar, no importa que pasen más años en las aulas. Dicho de otra manera, no estamos generando una población con mayores niveles de capital humano.

Para ilustrar lo que puede hacer un sistema educativo de calidad, un estudio reciente de la OECD<sup>6</sup>, mostró que en México, una reforma al sistema educativo orientada a mejorar la calidad de la educación, hubiera tenido un importante impacto positivo en el crecimiento económico del país (0.87 puntos porcentuales del PIB anualmente). Esto equivale a un ingreso adicional de US\$2,750 por año por mexicano, si la reforma se hubiera llevado a cabo durante 10 años.

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”<sup>7</sup> se sugiere priorizar la formación de maestros de calidad 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

<sup>4</sup> Robert J. Barro & Jong-Wha Lee (2000) "International Data on Educational Attainment Updates and Implications"

<sup>5</sup> Banco Mundial (2010) "PYMES en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas". Enero 2010, Guatemala.

<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009)

<sup>7</sup> Mourshed, M. y Barber, M. Informe McKinsey (2008) "How the world's best-performing school systems come out on top".



comunidad y una remuneración adecuada, pero sobre todo los procesos de selección y formación inicial. 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 bien la docencia por medio de un proceso de formación permanente y actualización continua.

También es importante que el sistema busque ser eficaz para que todos los niños salgan adelante, a fin de evitar las altas tasas de deserción y repitencia existentes actualmente. Por ello, es importante continuar la aplicación de evaluaciones periódicas con exámenes normalizados para monitorear cómo va el sistema escolar y detectar problemas para intervenir en dónde más se necesite.

En definitiva, **FUNDESA** propone que la educación sea declarada una prioridad estratégica, y que esa decisión se refleje en las prioridades y en la eficiencia del gasto público. Además de las acciones para mejorar la cobertura y calidad de la educación primaria y secundaria, es imperativo incrementar los esfuerzos por ofrecer más educación universitaria y capacitación técnica, que permita a los jóvenes desempeñar labores calificadas y fomentar su espíritu empresarial. Una forma de lograrlo sería incrementando los programas de becas para jóvenes, a fin de que los estudiantes más capaces desarrollen su potencial y capacidades.

### Salud y Nutrición para la Formación de Capital Humano

La salud es otro elemento que contribuye en forma importante a la formación de capital humano. 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 según un reporte de UNICEF<sup>8</sup>, la tasa de desnutrición crónica afecta al 49.3% de los niños guatemaltecos menores de 5 años, que representan 1 millón 18 mil niños y niñas, siendo más alarmante para la población indígena, pues el 69.5% de los niños menores de 5 años padecen desnutrición crónica. Esto 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.

Se sugiere en este aspecto evaluar urgentemente la implementación de programas específicos de protección social destinados a mejorar el estado nutricional de los niños de familias pobres. Un ejemplo que podría ser replicable es un programa que busque mejorar el estado nutricional de los niños menores de 6 años y la provisión de cuidados infantiles a fin de estimular la participación de las mujeres en la fuerza laboral, y en consecuencia, fomentar la generación de ingresos. Dados los problemas nutricionales y de baja talla de la mayoría de niños pobres de Guatemala, es importante un programa de esta naturaleza, especialmente porque se ha comprobado que tiene un impacto importante en el estado nutricional de los niños menores y en el desempeño académico de niños mayores.

Un estudio desarrollado por el INCAP<sup>9</sup>, muestra los efectos que tiene el mejoramiento de la nutrición en la vida de un niño sobre el desarrollo mental, el rendimiento escolar y la composición corporal. La evidencia demuestra que, en su edad adulta, los grupos de hombres y mujeres que fueron suplementados nutricionalmente desde la concepción hasta los tres años de edad eran más altos, de mayor peso, y con una mayor proporción de masa muscular que el grupo control. Además, los niños y niñas con mejor nutrición alcanzaron entre 20% y 40% de mayor escolaridad que los niños sin nutrición en sus primeros tres años de vida.

<sup>8</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF – (2008) “La niñez Guatemalteca en cifras”.

<sup>9</sup> Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá – INCAP – “Estudio Longitudinal de Crecimiento y Desarrollo”.



Los efectos del mejoramiento de la nutrición temprano 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 mayor, el doble, entre adultos que durante su vida prenatal y en los primeros 36 meses de edad tuvieron mayor consumo energético. Por otra parte, en Colombia, Attanasio y Vera-Hernández<sup>10</sup> concluyeron en un estudio que un niño de 6 años que haya asistido a un programa nutricional, sería 3.8 centímetros más alto que si no hubiera asistido, con efectos más sustanciales en el caso de hogares más pobres.

Considerando este cuadro, se debe dar prioridad a programas para la suplementación alimentaria de mujeres en edad fértil así como de niños durante la infancia y período preescolar, dados los efectos tan perniciosos causados por tener más de un millón de niños con desnutrición crónica. El retorno de invertir en programas de salud y educación preescolar de calidad generan retornos a las personas participantes y a la sociedad durante la vida del niño y la niña que pueden ser ocho veces mayores al monto invertido.

Como complemento a las acciones mencionadas en educación y salud es importante para lograr mayor inversión social de calidad hacer una evaluación del programa de transferencias monetarias condicionadas para asegurar su efectividad.

## 2. Infraestructura de Calidad con Financiamiento Participativo

Es ampliamente reconocido el papel fundamental que desempeñan los servicios básicos de infraestructura en el desarrollo de las sociedades, ya que el acceso a los mismos contribuye a aumentar la productividad de las personas y en última instancia ayuda a impulsar el crecimiento económico. Además, 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 de servicio eléctrico 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. Un informe publicado por el BID señala a las limitaciones en materia de infraestructura como una de las tres restricciones principales al crecimiento en Guatemala, ya que **“estas 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. Por ejemplo, en materia de acceso a agua, 7 de los 22 departamentos tienen una cobertura menor al promedio nacional y están por debajo de la línea de pobreza general. Entre estos se encuentran Alta Verapaz, Petén, Quiché y Huehuetenango.

Lo mismo sucede con la cobertura de acceso a electricidad (5 departamentos del país poseen cobertura eléctrica entre el 45% y 70%, resaltando el departamento de Alta Verapaz que tiene una cobertura cercana al 50%), 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, medida como el porcentaje de carreteras asfaltadas en relación a su superficie. El resto de departamentos están ubicados por debajo del promedio nacional, como se muestra en la gráfica siguiente.

<sup>10</sup> Attanasio y Vera-Hernández (2004) “Evaluación del Programa Hogares Comunitarios”. Colombia.



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

La tabla siguiente muestra cómo, ante situaciones de mayor precariedad en los servicios de infraestructura, las condiciones de pobreza se incrementan, y viceversa. Eso nos indica cómo las mejoras en infraestructura permiten que las personas cuenten con mejores condiciones de vida.

	Pobreza	Agua Potable	Electricidad	Red Vial
• Guatemala	16.3%	40% mejor	21% mejor	185% mejor
• Promedio	51.0%	(nivel nacional)	(nivel nacional)	(nivel nacional)
• Quiché	81.0%	75% peor	14% peor	73% peor

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 2000 mostraron que este tipo de inversión reduce la pobreza en 1.4 puntos porcentuales en países de ingreso medio, mientras que otro estudio del Banco Mundial en relación a los ODM mostró que los servicios de infraestructura tienen un efecto importante sobre otros objetivos de desarrollo, como la salud, educación y 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.

Sin embargo, el país enfrenta un enorme déficit de fondos para el desarrollo de la misma, sin los cuales es imposible mejorar. Para mejorar se requieren medidas para modernizar el Estado, acciones para mejorar los marcos regulatorios y proveer financiamiento para inversiones en cooperación con el sector privado y en algunos casos esfuerzos cooperativos de otra naturaleza, por ejemplo con organizaciones de la sociedad para la provisión de servicios de agua en comunidades pequeñas.

Las áreas de infraestructura consideradas prioritarias dado su impacto sobre el desarrollo económico y social del país, incluyen el sector energético, transporte, puertos y aeropuertos, al igual que agua y saneamiento. Para algunos de estos proyectos de infraestructura existe el mecanismo de Alianzas para el Desarrollo (APD), aprobado por el Congreso en junio de este año.

En ese sentido, se sugiere que para superar las deficiencias en calidad y cobertura de la infraestructura de transporte, la inversión pública se complementa con una mayor participación de la inversión privada, utilizando el mecanismo de APD, que permitirían realizar inversiones de apoyo a la producción y la competitividad, especialmente para proyectos de carreteras y puertos. Por otra parte, es necesario responder a las demandas de la población incorporando caminos en el área rural a los planes de desarrollo vial del Ministerio de Comunicaciones – CIV –.



### 3. Generación de Inversiones y Empleos vía Sectores de Clase Mundial

Dado que la pobreza se encuentra directamente relacionada con la capacidad para generar fuentes de empleo, este es un componente central de la propuesta de **FUNDESA**. Consideramos que es fundamental fomentar la inversión que ofrezca mejores oportunidades de fuentes de empleo productivo. 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.

Desde el punto de vista del ingreso, 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. Según la teoría económica, en la productividad del trabajador está la causa de la pobreza, y allí radica también la “**causa de la riqueza**”. La mayoría de estos empleos serán originados en el sector privado, por lo que corresponde al gobierno fomentar las políticas públicas que favorezcan al sector privado a crear mejores empleos para los guatemaltecos.

Para abordar este aspecto se propone fomentar la generación de inversiones y empleos en sectores de clase mundial, entendidos como aquellos sectores o **clusters** que estén asociados con oportunidades a nivel global, que aprovechen las fortalezas del país y que deriven en potencialidades de crecimiento significativo. El impulso de estos sectores aumentará los flujos de inversión privada, creará nuevos puestos de trabajo e incrementará la recaudación de impuestos asociados con la nueva dinámica de estos emprendimientos.

Al respecto, en Centroamérica y en particular en Guatemala, se viene impulsando la estrategia de **clusters** o conglomerados desde los años ochenta y noventa. Principalmente destacan algunos productos vinculados al sector agrícola: el café de Guatemala es reconocido por su excelente calidad, que lo ha llevado a posicionarse entre los mejores del mundo; el país ocupa uno de los primeros cinco puestos en materia de producción de azúcar por hectárea y el quinto lugar a nivel mundial en exportaciones; en arveja china, Guatemala es el primer exportador hacia Estados Unidos; en aceite de palma, el país ocupa el primer lugar a nivel mundial en productividad por hectárea; además es el único exportador de hule natural en América Latina y de los mejores en calidad; en cardamomo es el mayor exportador a nivel mundial; y en banano, el país ocupa el primer lugar en eficiencia productiva, mientras suplente el 5% de la demanda mundial.

Con estos antecedentes, se supone que si en una determinada región, un conjunto de empresas se concentran en una misma actividad económica, para desarrollar una adecuada economía de escala permite ahorrar costos, incrementar la competitividad y mejorar las exportaciones. La región de Petén es un buen ejemplo: es un territorio adecuado para desarrollar un clúster forestal: hay centenares de productores, hay tradición y habilidades, hay capacidad para producir y para exportar más. Este enfoque concibe que donde hay una aglomeración de producción, hay potencial para competir con éxito en el mercado internacional.

### 4. Mayores Facilidades para Impulsar la Creación de Nuevas PYMEs

Tomando en cuenta que las Pequeñas y Medianas Empresas son la columna vertebral de la economía nacional, por medio de esta propuesta se pretende dar mayor impulso a la actividad de la PYME. De acuerdo a datos de FEPYME<sup>11</sup>, el 93% de las empresas en Guatemala son PYMEs, contribuyen con el 40% al Producto Interno Bruto y con el 85% del empleo total. Por su parte, otro informe<sup>12</sup> afirma que más de 80% del empleo está en micro y pequeñas empresas (es decir, tienen menos de 20 empleados cada una).

<sup>11</sup> FEPYME: Federación de la Pequeña y Mediana Empresa de Guatemala.

<sup>12</sup> Informe (2008) “Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”. San José, Costa Rica.



A pesar de la importancia relativa de las PYMES, éstas generalmente tienen baja productividad, con frecuencia fracasan y no crean empleo neto. Generalmente no son tan productivas y eficientes como empresas más grandes. Las razones para este mal desempeño son múltiples pero incluye<sup>13</sup>, entre otras:

- Carencia de información acerca de mercados
- Acceso limitado a financiamiento
- Escaso uso de adoptar tecnologías y métodos de producción de punta y cumplir con estándares de calidad
- Capacidad baja de gestión
- Desvinculadas de la cadenas de valor y exportación

Derivado de este análisis, se sugiere realizar intervenciones en cuatro ámbitos prioritarios:

1. **Infraestructura**, particularmente de transporte y logística. Entre las principales sugerencias se incluyen: impulsar una mayor participación privada en infraestructura vial, asegurar el mantenimiento de carreteras e impulsar el desarrollo de zonas de actividades y servicios logísticos en áreas cercanas a los puertos.
2. **Capital humano**, por medio del aumento en la calidad educativa, ya mencionado en el primer eje de la propuesta, así como el establecimiento de una política pública de capacitación técnica laboral que responda a los desafíos de competitividad del país.
3. **Innovación, tecnología y calidad**. Aquí se sugiere trabajar en dos áreas principales: Desarrollo de centros de gestión tecnológica con focalización geográfica y sectorial para vincular a las PYMEs a conocimiento y tecnologías apropiadas y proveer capacitación; y la implementación de una institución de alto nivel con recursos y poder de convocatoria para liderar el proceso.
4. **Integración y vinculaciones de PYMEs** a cadenas de valor, como producción primaria, transformación, o exportación, con iniciativas dirigidas de asistencia técnica y capacitación.

Asociado a esto, se propone impulsar el uso de **vinculaciones** para habilitar oportunidades a pequeñas empresas. En Guatemala, se estima que 6.3 millones de personas de bajos ingresos (menos de US\$2 dólares al día) constituyen lo que se conoce como la base de la pirámide económica (BDP). Algunas mediciones empíricas de su poder de compra y su comportamiento como consumidores, sugieren oportunidades significativas para satisfacer sus necesidades a través de estrategias de mercado, aumentar su productividad e ingresos y facilitar su entrada a la economía formal.

Una de las principales virtudes de este enfoque es que ayuda a cambiar actitudes en las personas, pues provocan impactos a corto plazo, altamente visibles. La visión de este concepto tiene que ver con incluir a muchas personas en la economía, millones de guatemaltecos teniendo nuevas oportunidades, asegurándose que otros se beneficien de las oportunidades de negocios.

Como se evidenció en otras partes de este documento, en el país existe un nivel significativo de desempleo y empleos informales, así como un déficit grave de suministro de servicios. Con la propuesta, se pretende crear un impacto sostenible y significativo creando puestos de trabajo para las personas de bajos ingresos, permitiendo que entren en la economía formal; entregando productos **“socialmente benéficos”** y anteriormente inalcanzables para los pobres, tales como servicios financieros, tecnologías de comunicación e información (TICs), servicios de

<sup>13</sup> Banco Mundial (2010) **“PYMEs en Guatemala: Facilitando el Florecimiento de 10,000 Empresas”**. Guatemala.



agua y alcantarillado, energía limpia, viviendas a valor accesible, salud y educación; atrayendo crecientes inversiones extranjeras y aumentando la recaudación impositiva tanto para el gobierno central como para los gobiernos municipales.

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 las necesidades básicas no satisfechas (carecen de servicios de educación y salud básicos, no tienen acceso a cuenta bancaria, no cuentan 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 BDP (pagan precios más altos por productos y servicios básicos que los consumidores de mayores ingresos).

Satisfacer las necesidades insatisfechas de la BDP es esencial para mejorar su bienestar, 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. Así mismo, la eliminación de las “sanciones” de la BDP aumentará significativamente el ingreso efectivo de este segmento.

Medidas complementarias en este eje incluyen la determinación eficiente de derechos de propiedad y la profundización del mercado financiero para incorporar a los sectores más pobres, así como la focalización de los recursos dirigidos a mejorar el acceso a los servicios básicos de grupos que sufren la mayor incidencia de la pobreza como las mujeres, niños e indígenas.

## 5. Sostenibilidad Ambiental

En este eje se busca armonizar el desarrollo económico con el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Tiene que ver con el reconocimiento de que el crecimiento económico ha contribuido a mejorar el bienestar material de la sociedad en los últimos años, pero ésta no podrá prosperar si las economías no son ambientalmente sostenibles. Adicionalmente, reconocemos que los pobres son especialmente vulnerables a desastres naturales, como hemos sido testigos durante este año 2010.

En ese sentido, debiéramos ser capaces de alcanzar acuerdos en la sociedad que favorezcan el desarrollo sostenible a través de la conservación y uso racional de los recursos naturales. Sin embargo, la evidencia muestra que Guatemala no está haciendo esfuerzos suficientes para preservar efectivamente los recursos naturales que le permitan un desarrollo sostenible a lo largo del tiempo.

Una muestra de esta situación es la posición que el país ocupa en el Índice de Desempeño Ambiental<sup>14</sup>, al registrar la posición 104 de 163 países evaluados, lo que contrasta con las posiciones de países como Costa Rica y Colombia, posiciones 3 y 10 respectivamente. Por otra parte, según la Organización de las Naciones Unidas<sup>15</sup>, Guatemala se encuentra entre los diez países del mundo con más alto riesgo frente al cambio climático, especialmente para enfrentar tormentas, sequías, inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos.

<sup>14</sup> **Índice de Desempeño Ambiental** (2010) Elaborado por la Universidad de Yale (*Center for Environmental Law and Policy*) y Universidad de Columbia (CIESIN).

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas (2010). “Informe de la Cumbre del Cambio Climático”. Copenhague, Dinamarca.



Está claro que la dimensión ambiental del desarrollo se debe abordar en forma integral dentro de un marco de políticas e incentivos efectivos, pero esto queda fuera del alcance de esta propuesta. Sin embargo, consideramos que si los retos ambientales del país no son atendidos y encarados en forma adecuada, estos pueden convertirse en un freno al logro de metas de crecimiento económico sustentable y competitividad y pueden además profundizar los factores de marginalidad y pobreza.

Entre los retos más importantes que tiene que enfrentar el país se incluyen:

- **Mejorar la cobertura y acceso a fuentes de agua apta para el consumo humano**
- **Reducir los niveles de contaminación urbana**
- **Controlar la degradación de la base de recursos naturales (suelo, agua, bosques, biodiversidad)**
- **Reducir la vulnerabilidad física ante los desastres naturales**

Ante esta problemática, sugerimos explorar mecanismos novedosos de conservación y uso de los recursos, como los que se mencionan a continuación:

- a) Impulsar y promover políticas orientadas a lograr una “**huella cero de carbono**”, empezando por la elaboración de análisis que permitan determinar la magnitud de la misma. Se buscaría impulsar una política de estado “verde” que promueva la reducción de la huella de carbono de las industrias y la tasa de deforestación. De acuerdo a un estudio publicado<sup>16</sup>, en el país la deforestación y el cambio del uso del suelo contribuye de manera importante a la emisión de gases, siendo Guatemala es uno de los países que más contribuye en Latinoamérica. Según el estudio, el 50% de las emisiones de dióxido de carbono se debe a la deforestación, 44% a la quema de combustibles para generar electricidad y el transporte y 6% a la industria.
- b) Promoción de **turismo auto-sostenible**
- c) Participación comunitaria en el **cuidado de especies**

Como complemento, se sugiere avanzar en la implementación de políticas relacionadas a mejorar las condiciones de calidad del agua y mejorar la infraestructura para saneamiento, así como la priorización de los costos de las enfermedades relacionadas al medio ambiente y las regulaciones para controlar la contaminación ambiental.

## 6. Evaluación y Monitoreo enfocados en Metas Cuantificables

Hasta ahora, hemos esbozado algunos elementos de la propuesta de **FUNDESA** para reducir la pobreza. En primera instancia, hemos tratado de responder a las preguntas de: ¿en dónde estamos en niveles de pobreza?, ¿a dónde queremos llegar?, y ¿cómo llegamos a esta meta? El último elemento de la propuesta tiene que ver con saber si las metas a las que nos proponemos llegar han sido cumplidas. Para ello, proponemos un sistema de monitoreo que busca medir el progreso en el logro de los objetivos de reducción de la pobreza, por ejemplo, mejoras en los niveles de escolaridad, o en cobertura de servicios de salud y nutricionales, o mejoras en los niveles de ingreso, entre otros.

Se buscaría evaluar y monitorear el desempeño por medio de un “**Tablero de Control**” para dar seguimiento a los objetivos fijados para el año 2021, año del bicentenario de la independencia del país. Una forma de hacerlo es

<sup>16</sup> Castellanos, Edwin y Guerra, Alex (2009) “El cambio climático y sus efectos sobre el desarrollo humano en Guatemala”.



por medio del seguimiento anual a los principales Índices de Comparación Internacional a los que FUNDESA dedica su atención. Aquí se incluyen índices que tienen que ver con el desempeño económico, con el desempeño social, político e institucional. Estos se resumen en el esquema que se presenta a continuación:

Crear OPORTUNIDADES	Alinear INSTITUCIONES	Reducir VULNERABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Competitividad Global</b> <i>(Foro Económico Mundial)</i></li><li>• <b>Doing Business</b> <i>(Banco Mundial)</i></li><li>• <b>Libertad Económica</b> <i>(Heritage Foundation)</i></li><li>• <b>Derechos de Propiedad</b> <i>(Libertad y Democracia)</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Integridad Pública</b> <i>(Global Integrity)</i></li><li>• <b>Percepción de Corrupción</b> <i>(Transparency International)</i></li><li>• <b>Estados Fallidos</b> <i>(Foreign Policy)</i></li><li>• <b>Paz Global</b> <i>(Vision for Humanity)</i></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Gobernabilidad</b> <i>(Banco Mundial)</i></li><li>• <b>Desarrollo Humano</b> <i>(Naciones Unidas)</i></li><li>• <b>Desempeño Ambiental</b> <i>(Universidad de Yale)</i></li><li>• <b>Estándares Financieros</b> <i>(eStandars Forum)</i></li></ul>

- FUNDESA: Seguimiento anual a los principales Índices de Comparación Internacional

Es importante tomar en cuenta algunos componentes necesarios para llevar a cabo un monitoreo efectivo. El primero tiene que ver con seleccionar los indicadores a ser monitoreados, los cuales deben ser relevantes y fáciles de medir e interpretar. Dependiendo del tipo de información disponible, se debe determinar el nivel adecuado de desagregación y seleccionar aquellos que proporcionen información confiable para establecer las medidas de progreso realistas y consistentes en el mediano y largo plazo. Podría requerirse que además de estos indicadores se obtengan datos de otras fuentes, como encuestas de hogares, censos, estadísticas nacionales y otros. Por último, consideramos esencial llevar a cabo un proceso de diseminación de resultados, que ayude a promover una amplia participación y a crear un sentimiento de responsabilidad compartida entre toda la sociedad.

Por último, consideramos que es de suma importancia mencionar que los ejes propuestos en este documento tienen como prerequisite una serie de **FUNDAMENTOS** sin los cuales es difícil poder avanzar. Nos referimos a aspectos fundamentales para el funcionamiento de cualquier país, como condiciones adecuadas de seguridad y aplicación de la justicia, estabilidad y disciplina macroeconómica, y condiciones propicias para la gobernabilidad (calidad institucional, estado de derecho, certeza jurídica, derechos de propiedad, imperio de la ley). En la medida en que estos fundamentos no estén presentes hará más difícil la consecución del objetivo de esta propuesta, que es guiar a Guatemala hacia un mejor camino que busca reducir la pobreza a través del crecimiento económico guiado por la inversión privada responsable, apoyado con instituciones y políticas públicas efectivas.



## V. ¿QUÉ GUATEMALA QUEREMOS?

*“Hoy hemos conseguido un mundo libre de esclavitud, libre de polio, un mundo libre del apartheid, pero poder crear un mundo libre de pobreza será un logro todavía mayor... y será un mundo en el que **TODOS** podremos sentirnos orgullosos de vivir.”*

Muhammad Yunus – **Hacia un Mundo sin Pobreza (2006)** –

### ES NECESARIO UN COMPROMISO DE PAÍS

Al momento de plantear una propuesta sobre reducción de pobreza, la primera idea que surgió entre las distintas personas que han participado en este proceso fue el sentido de compromiso. En **FUNDESA** reconocemos que para revertir el ciclo de la pobreza e iniciar en un proceso virtuoso de desarrollo en Guatemala, es necesario que todos nos unamos hacia el cumplimiento de una visión de país... la reducción de la pobreza es **NUESTRO DESAFÍO**.

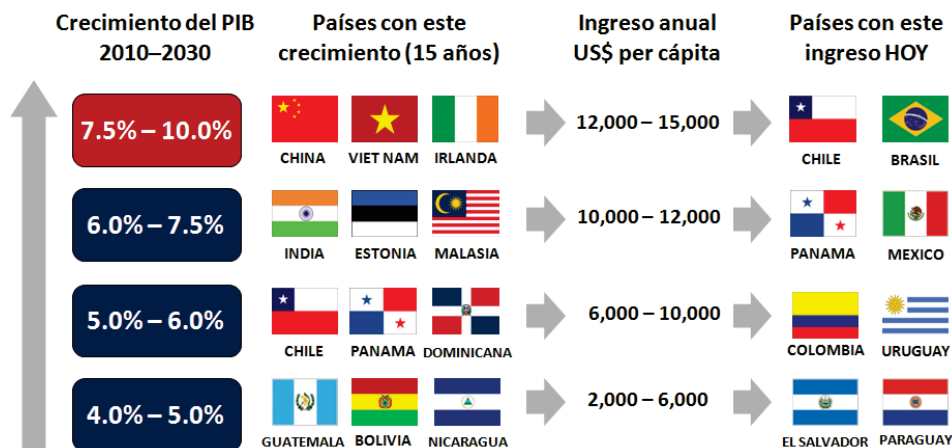
Es importante tener muy claro qué clase de país es el que deseamos, identificando en qué áreas queremos generar oportunidades y el nivel de mejora que deseamos en las condiciones de vida de los guatemaltecos. No podemos avanzar hacia un destino si primero no tenemos en mente qué realidad anhelamos y en cuánto tiempo estamos dispuestos a conseguirla.

A continuación presentamos un marco de referencia que puede guiar nuestras acciones.

### CRECER MÁS RÁPIDAMENTE Y CON MÁS CALIDAD

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.





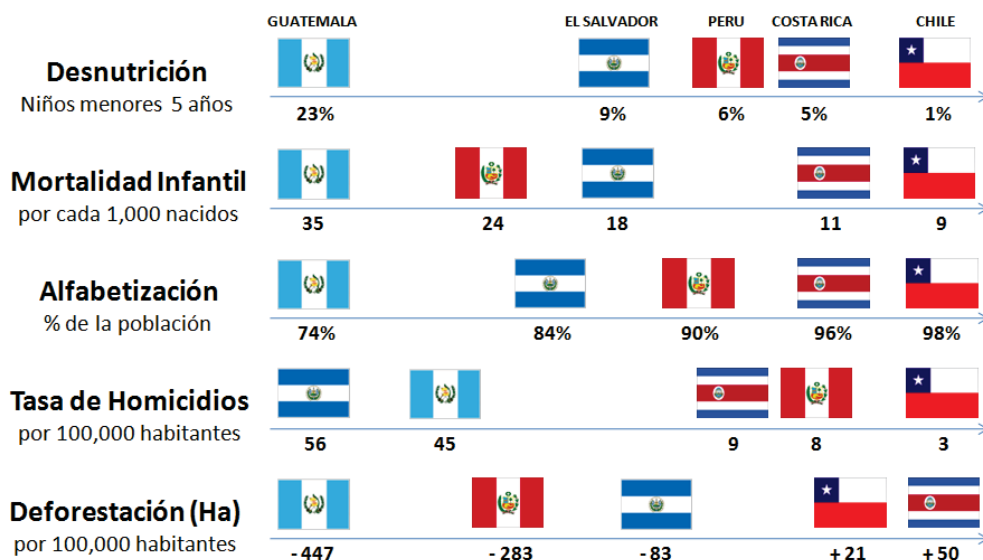
La situación en la que se encuentra actualmente el país es similar a países de poco crecimiento en Latinoamérica, los cuales enfrentan situaciones endémicas de pobreza que no han logrado superar al día de hoy (e.g., Bolivia y Nicaragua). Sin embargo, esta situación implica mayores inconvenientes. Si mantenemos la tendencia actual de crecimiento, podríamos esperar que en 20 años las condiciones de ingreso de los guatemaltecos fueran similares a las que hoy en día tienen El Salvador y Paraguay. Como mencionamos anteriormente, esta situación no es lo suficientemente favorable para Guatemala.

Con la misma lógica podemos analizar el esquema de la página anterior. Mayores niveles de crecimiento nos llevarán a contar con mayores niveles de ingreso; es un esfuerzo que trae consigo altos beneficios. Por lo tanto, la única pregunta que nos queda por responder es **¿a qué nivel de ingreso aspiramos?** Una vez respondida esta pregunta, sabremos la magnitud de los esfuerzos que deberemos emprender.

### MEJORA EN LAS CONDICIONES SOCIALES

De la mano a los esfuerzos que estemos dispuestos a emprender en el área económica, los esfuerzos en el área social deberán incluir dentro de los compromisos asumidos por todos.

Nuevamente, si utilizamos como referencia los países de la región, podemos identificar una serie de variables que nos guiarán hacia un tipo específico de sociedad. A continuación presentamos un esquema que permite analizar las posibles condiciones a las que Guatemala puede aspirar:



• Fuente: elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial

### COMPROMISOS ADQUIRIDOS

Habiendo definido los niveles de ingresos que esperaríamos generar para los guatemaltecos, también es importante considerar qué condiciones sociales esperamos que acompañen a dicho crecimiento económico.



Guatemala ya cuenta con compromisos previamente adquiridos al respecto. Estos compromisos se listan en los ocho **Objetivos del Milenio**, los cuáles presentan una situación deseable a nivel mundial para el 2015, logrando mejoras considerables en una serie de variables sociales.

De cumplirse estos objetivos, Guatemala podría llegar a verse de la siguiente forma:

- **7.5%:** Reducción a la mitad la Extrema Pobreza
- **11.5%:** Reducción a la mitad la Desnutrición
- **100%:** Primaria completa para todos los niños
- **8.75:** (casos por cada 1,000 nacidos vivos) Reducción en un 75% la mortalidad infantil
- **37.0:** (casos por cada 100,000 nacidos vivos) Reducción en un 75% de la mortalidad materna
  
- Eliminar la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres
- Reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático
- Garantizar la provisión de agua potable y saneamiento

### GASTO PÚBLICO: ¿Fondos suficientes?

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. Un estudio elaborado por el Banco Mundial en el año 2000<sup>17</sup> señaló que el costo mínimo para erradicar la pobreza en Guatemala se estimaba entre Q 10,500 y Q 12,700 millones anuales, lo que significa un 5% del PIB actual o un 36% de la recaudación tributaria, necesitándose una carga tributaria anual de por lo menos 14% a 15% para conseguir los recursos.

Muchas veces, la desesperación por buscar una solución a la pobreza lleva a buscar soluciones mágicas. Entre ellas, la pretendida "distribución del ingreso". La idea de sacarles a unos para darles a otros invita a pensar que puede solucionar la pobreza. Bajo este concepto, los pobres serían beneficiarios netos de los recursos que se les extraen al "no pobre". Sin embargo, esto genera dadivas, es erróneo esperar todo de un solo sector, además que 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, un estudio de Larrain<sup>18</sup> señala que dado el significativo aporte del IVA a la recaudación fiscal (actualmente cerca del 65%), es posible afirmar que la sensibilidad de las políticas fiscales (gasto de gobierno, subsidios, programas de superación de la pobreza, entre otras) a cambios en este impuesto son importantes y que si se mejorara 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.

<sup>17</sup> Lindert, Kathy (2000) "Guatemala: Reduciendo la pobreza y la exclusión. Programa de evaluación de la pobreza del Banco Mundial 1999-2002". Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>18</sup> Larrain, Felipe (2004) "Guatemala: los desafíos del crecimiento". Banco Interamericano de Desarrollo – BID –. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington D.C.



Otro concepto importante mencionado en este estudio y que hacemos eco en esta propuesta es el de cuidar 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 y al sector privado 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” es mayor recaudación (fundamentalmente por ampliación de la base) unida a mayor eficiencia del gasto público.