

**Informe No. 43920-GT**

**GUATEMALA  
Evaluación de la Pobreza  
Buen Desempeño a Bajo Nivel**

**18 de marzo, 2009**

Departamento América Central  
Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica  
Región de América Latina y el Caribe



**Documento del Banco Mundial**

---

## EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria = Quetzal (Q)

## TASA DE CAMBIO

Cambio al 31 de mayo de 2008

Q 7.43 = US\$1

1 Quetzal = US\$0.13

## AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CDD	<i>Community Driven Development</i> (Desarrollo Impulsado por la Comunidad)
CONRED	Comisión Nacional para la Reducción de Desastres
ENCOVI	Encuesta Nacional de Niveles de Vida
FGT1	<i>Poverty Gap Index</i> (Índice de Brecha de Pobreza)
FGT2	<i>Squared Proportionate Poverty Gaps</i> (Brechas de Pobreza Proporcionales al cuadrado)
GPPS	Gasto Público en Programas Sociales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Indicadores de Desarrollo Mundial
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPPP	Índice de Precios de Personas Pobres
LSMS	<i>Living Standard Measurement Survey</i> (Encuesta de Medición de Niveles de Vida)
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i> (Mínimos Cuadrados Ordinarios)
PEC	Programa de Extensión de Cobertura
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	<i>Proxy Means Test</i> (Pruebas de medios)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
URL	Universidad Rafael Landívar

Vicepresidenta, LCR:	Pamela Cox
Directora a cargo del país, LCC2C:	Laura Frigenti
Director Sectorial, LCSPR:	Marcelo Giugale
Economista Principal, LCSPR:	Humberto López
Gerente Sectorial, LCSPP:	Jaime Saavedra
Gerente de Proyecto, LCSPP:	Carlos Sobrado
Gerente Adjunto de Proyecto, LCSPP:	John Newman

## Tabla de Contenidos

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>v</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>vii</b>
Una mejoría en los cambios de los indicadores sociales y de pobreza.....	vii
Determinación de los puntos de referencia ( <i>Benchmarking</i> ).....	ix
Educación, salud y protección social .....	xi
Mejorar el bienestar a través de un programa de transferencias monetarias condicionadas .....	xiii
Generación de ingresos y reducción de la pobreza .....	xiv
Vulnerabilidad.....	xvi
Conclusiones .....	xvii
<b>PARTE I EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA, LOS CAMBIOS A LO LARGO DEL TIEMPO Y LA DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKING) .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 2. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL TIEMPO .....</b>	<b>7</b>
Perfil de la pobreza .....	8
Indicadores no monetarios de bienestar social .....	14
Cambios en la población urbana y rural: crecimiento, migración y clasificación .....	15
Crecimiento y desigualdad .....	17
Correlaciones de la pobreza .....	18
<b>Capítulo 3. EL DESEMPEÑO DE GUATEMALA SEGÚN LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKING) PARA LOS INDICADORES SOCIALES Y DE POBREZA .....</b>	<b>23</b>
Las tendencias del Índice de Desarrollo Humano.....	24
El enfoque de los puntos de referencia.....	25
Determinación de los puntos de referencia del desempeño en la reducción de la pobreza .....	26
Determinación de los puntos de referencia del desempeño en la reducción de la desigualdad .....	28
Determinación de los puntos de referencia del desempeño en la mejora de los niveles educativos.....	30
Determinación de los puntos de referencia del desempeño en la mejora de la salud y la nutrición.....	31
Determinación de los puntos de referencia del desempeño en infraestructura social .....	34

<b>Determinación de los puntos de referencia del desempeño en variables contextuales clave .....</b>	<b>34</b>
<b><i>PARTE II PROGRAMAS SOCIALES Y EL IMPACTO POTENCIAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS SOBRE LA POBREZA..</i></b>	<b>37</b>
<b><i>Capítulo 4. PROGRAMAS SOCIALES.....</i></b>	<b>39</b>
Gasto público .....	40
Cobertura e incidencia de los programas sociales y el consumo privado .....	42
Educación.....	50
Salud.....	59
Protección social.....	62
Conclusiones .....	65
<b><i>Capítulo 5. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS .....</i></b>	<b>67</b>
Programas de TMC: ¿Son apropiados para Guatemala? .....	68
Temas relevantes para un programa de TMC en Guatemala .....	70
Impacto esperado de un programa de TMC: una evaluación ex-ante .....	74
Resultados de la simulación de un programa de alcance nacional .....	76
Resultados de la simulación del programa en el departamento más pobre.....	81
Resultados de la simulación del programa a nivel municipal .....	82
Resumen de los hallazgos .....	84
<b><i>PARTE III GENERACIÓN DE INGRESOS, IMPACTOS Y VULNERABILIDADES .....</i></b>	<b>87</b>
<b><i>Capítulo 6. GENERACIÓN DE INGRESOS, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y las LECCIONES QUE OFRECEN LOS CONTRASTES REGIONALES.....</i></b>	<b>89</b>
Evolución de las fuentes de ingreso de los hogares .....	90
Evolución del mercado laboral y de la productividad .....	99
Mejorar la tendencia: enfocarse en los obstáculos de la productividad.....	105
Contrastes regionales en la evolución de la pobreza.....	108
<b><i>Capítulo 7. IMPACTOS Y VULNERABILIDADES .....</i></b>	<b>115</b>
Huracán Stan.....	116
Remesas.....	117
Precios de los alimentos .....	120
Delincuencia y violencia en Guatemala.....	121
Conclusiones .....	124
<b><i>BIBLIOGRAFÍA.....</i></b>	<b>125</b>

## AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo liderado por Carlos Sobrado (economista, LCSPP) y John Newman (economista líder, LCSPP), y que incluyó a Facundo Cuevas (LCSPP) y Anna Frutero (LCSPP), bajo la supervisión general de J. Humberto López (LCSPR), Jaime Saavedra (LCSPP) y Jane Armitage (director de país anterior, LCC2C), con la colaboración de Rafael Dix Carneiro (LCSPP), Manuel Salazar (LCSHS), Waleska García-Corso (LCSPE), Prem Sangraula (DECRG), Shaohua Chen (DECRG), Joao Pedro Azevedo (LCSPP), Ezequiel Molina (LCSPP) y Jose R. Molinas Vega (LCSPP). Los comentarios escritos fueron realizados por los colegas revisores, Eduardo Somensatto (asesor, LCSPE), Cornelia Tesliuc (especialista de protección social, LCSHS), Kinnon Scott (economista senior, DECRG), Eric Swanson (manager de programa, DECDG) y Ken Simler (economista senior, PRMPR). La asistencia para la producción estuvo a cargo de Anne Pillay (LCSPP), Fernanda Luchine (LCSPP), Liliana Pena y Lucy Bravo (LCSPP).

En este Estudio de Pobreza hay dos capítulos cuyos autores principales son los siguientes:

Capítulo 5. Transferencias monetarias condicionadas: Anna Fruttero  
Capítulo 6. Ingreso y diferencias regionales: Facundo Cuevas

El equipo en su conjunto quisiera agradecer a las instituciones guatemaltecas por su apoyo al facilitarnos datos e información y participar en el análisis inicial de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENVCORVI2006), especialmente el grupo MECOVI del Instituto Nacional de Estadísticas (Carlos Mancía Chúa –Director–, Néstor Mauricio Guerra, Erick Raúl Chuquiej, Tomás Barrientos, Marco Antonio Martínez, Oscar Poron, Cesar Calderón y Mynor Flores Folgar), el Consejo de Cohesión Social (María Castro), el Instituto Nacional de Meteorología y Sismología (INSIVUMEH), el PNUD (Pamela Escobar, Luis Velásquez y Karin Slowing Umaña), la Universidad Rafael Landívar (Tomás Rosada y Juan Fernando Díaz) y SEGEPLAN (Shorjand Benedicto Estrada).



## RESUMEN EJECUTIVO

Durante muchos años, Guatemala fue caracterizada como un país con altos niveles de pobreza, indicadores sociales rezagados y un grado extremo de desigualdad. En efecto, en las décadas de los '70, '80 y '90 prácticamente todo estudio que analizara la situación de Guatemala señalaba que su nivel de pobreza y sus indicadores sociales sólo superaban los de Haití en América Latina. Guatemala es también un país que ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, aunque con un nivel de ingresos fiscales y gasto público tan bajo que muchos observadores han puesto en tela de juicio la capacidad del país de hacer las inversiones de capital físico y humano necesarias para ayudar a sacar de la pobreza a tantas personas.

Desde mediados de los '90, sin embargo, algunas iniciativas sugieren que se están haciendo mayores esfuerzos para luchar contra la pobreza. Las más destacadas entre éstas son: a) los Acuerdos de Paz de 1996, que establecen objetivos más elevados para la inversión social pública; b) una reestructuración del gasto público, con un porcentaje menor para la defensa; c) un programa de transferencias ampliado con un porcentaje significativo de los ingresos fiscales generales destinado a las municipalidades, y c) una mayor planificación, como lo indica la preparación de una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en 2001, seguida por las estrategias individuales de reducción de la pobreza para los diferentes municipios.

¿Han sido suficientes estos cambios para alterar el curso de la situación de Guatemala? ¿Ha logrado Guatemala disminuir la brecha que existía con el resto de América Latina en los indicadores sociales y de pobreza? ¿Han disminuido las grandes diferencias internas entre los grupos socioeconómicos? Teniendo ahora a disposición encuestas de hogares comparables para 2000 y 2006, es posible intentar responder a estas preguntas, y este informe tiene el objetivo de hacerlo<sup>1</sup>. Además, el informe va más allá de los números, para tratar de comprender qué está generando dichos resultados y señalar algunas de las acciones que podrían contribuir a mejorar la situación.

### UNA MEJORÍA EN LOS CAMBIOS DE LOS INDICADORES SOCIALES Y DE POBREZA

**Los capítulos 1 y 2** brindan información sobre el nivel actual de los indicadores sociales y de pobreza, y sobre los cambios que han tenido lugar entre 2000 y 2006. También describe cómo han evolucionado los indicadores con el tiempo entre los diferentes grupos sociales. La evaluación general es más bien positiva, ya que Guatemala ha realizado avances en la reducción de pobreza (ver Cuadro 1) y, en muchos casos, ha logrado importantes promedios anuales de cambio en muchos indicadores sociales clave (ver Cuadro 2). Debido a que el punto de partida para los indicadores sociales y de pobreza era tan bajo, el nivel de pobreza sigue siendo elevado y el nivel de los indicadores sociales sigue siendo bajo.

Entre el 2000 y el 2006, Guatemala pudo reducir la pobreza en 5 puntos, de 56 a 51 por ciento. Esto se logró a pesar del crecimiento negativo del PIB per cápita en los años iniciales de ese período y de un crecimiento lento que acompañó luego la recuperación de los precios de los productos básicos.

<sup>1</sup> Antes de 2006 no había datos de pobreza directamente comparables. Los datos de pobreza de 1989 y 2000 se basan en respuestas a preguntas que difieren significativamente. Si bien se pueden sacar ciertas conclusiones razonables para hacer algunas comparaciones, los cálculos de cambio resultantes siguen siendo inciertos.

**Cuadro 1: Patrones de pobreza en Guatemala en el 2006 y porcentajes de cambio desde el año 2000**

	% de población nacional		Índice de recuento (% de la población)			
			Pobreza total		Pobreza extrema	
	Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>
Total Guatemala	<b>100.0</b>	0.0	<b>51.0</b>	-5.2*	<b>15.2</b>	-0.5
Por área						
Urbana	<b>48.1</b>	9.5*	<b>30.0</b>	2.9	<b>5.3</b>	2.5*
Rural	<b>51.9</b>	-9.5*	<b>70.5</b>	-4.0*	<b>24.4</b>	0.6
Por grupo étnico						
No Indígena	<b>62.4</b>	5.0*	<b>36.2</b>	-5.2*	<b>7.8</b>	0.0
Indígena	<b>37.6</b>	-5.0*	<b>75.7</b>	-0.5	<b>27.6</b>	1.1
Por región <sup>b</sup>						
Nororiente	<b>8.3</b>	0.1	<b>53.2</b>	1.4	<b>20.0</b>	11.0*
Suroriente	<b>8.0</b>	-0.8	<b>54.4</b>	-14.1*	<b>13.9</b>	-6.2
Noroccidente	<b>13.5</b>	0.6	<b>75.6</b>	-6.5	<b>23.6</b>	-7.9*
Por género del jefe de familia						
Masculino	<b>81.2</b>	-4.1*	<b>53.4</b>	-4.2*	<b>16.7</b>	0.0
Femenino	<b>18.8</b>	4.1*	<b>40.8</b>	-7.1*	<b>8.8</b>	-1.0

<sup>b</sup> Otras regiones sin cambios estadísticamente significativos fueron omitidas.

<sup>a</sup> Cambios en el período 2000-2006 en puntos porcentuales.

\* Cambios estadísticamente significativos a  $p \leq 5\%$ .

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial sobre la base de las encuestas ENCOVI de los años 2000 y 2006.

No todos los cambios relacionados con la pobreza han sido positivos. Mientras que los niveles de pobreza moderada han mejorado, lo mismo no ha ocurrido con la pobreza extrema. Esto se debe principalmente al alza de los precios de los alimentos, que ha sido mayor que el incremento general de precios. Los niveles de consumo real de los extremadamente pobres se han incrementado (medidos como niveles de consumo nominal, ajustados por el Índice de Precios al Consumidor). Pero como el costo de la canasta básica ha aumentado más rápido que el nivel general de precios, la línea de pobreza extrema se ha desplazado, compensando casi completamente el movimiento hacia delante del nivel real de consumo. Este efecto ha sido particularmente pronunciado en las áreas urbanas, donde la pobreza extrema ha aumentado.<sup>2</sup> Además, la disminución de la pobreza no ha sido pareja entre los grupos sociales o entre las regiones. Las poblaciones no indígenas experimentaron una disminución de la pobreza. La población indígena no. La región Suroriente experimentó una baja importante de la pobreza. La región Nororiente experimentó un aumento igualmente importante de su pobreza extrema. Estas diferencias se analizan más adelante en este informe.

En términos de los indicadores socioeconómicos, el panorama es en general más positivo. Guatemala ha experimentado una mejoría en muchos indicadores, pero no en todos (ver Cuadro 2). Por ejemplo, las tasas netas de matrícula para la educación primaria y secundaria aumentaron durante el período en 8 y 44 por ciento, respectivamente; la esperanza de vida aumentó en dos años completos y la mortalidad infantil declinó en 22 por ciento, tanto para los menores como los mayores de cinco años. En el caso de otros indicadores, los avances han sido

<sup>2</sup> Como se pondrá de manifiesto en el capítulo 2, parte del cambio en la pobreza urbana y rural se debe a un cambio que se hizo entre las dos encuestas de las definiciones de las áreas urbanas y rurales.

más modestos. Por ejemplo, el PIB per cápita sólo aumentó en 2 por ciento para todo el período de seis años.

**Cuadro 2: Indicadores socioeconómicos clave en Guatemala, 2000-2006**

Indicador	2000	2006	Cambio
PIB (millones de US\$ a valor constante de 2000)	\$ 19,291	\$ 22,834	18% de aumento
Pobreza total (a)	56.2%	51.0%	9% de disminución
Tasa neta de matrícula en primaria (a)	79.9%	86.4%	8% de aumento
Tasa neta de matrícula en secundaria (a)	26.0%	37.5%	44% de aumento
Proporción de mujeres vs. varones en educación primaria y secundaria	88.9%	92.3%	4% de mejoría
Esperanza de vida (años desde nacimiento)	67.9	69.9	3% de aumento
Tasa mortalidad inf. (c/1,000 nacidos vivos)	39.0	30.6	22% de disminución
Tasa mort. -5 años (muertes c/1,000 nac. vivos)	53.0	41.0	22% de disminución
Tasa de fertilidad (partos por mujer)	4.76	4.24	11% de disminución
Pobreza extrema (a)	15.7%	15.2%	Sin variación <sup>b</sup>
PIB per cápita (en US\$ a valor const. de 2000)	\$1,718	\$1,753	2.0% de aumento
Inmunización, DPT (% niños entre 12-23 meses)	85.0%	80.0%	6 % de disminución

(b) El cambio de medio punto porcentual no es significativo estadísticamente.

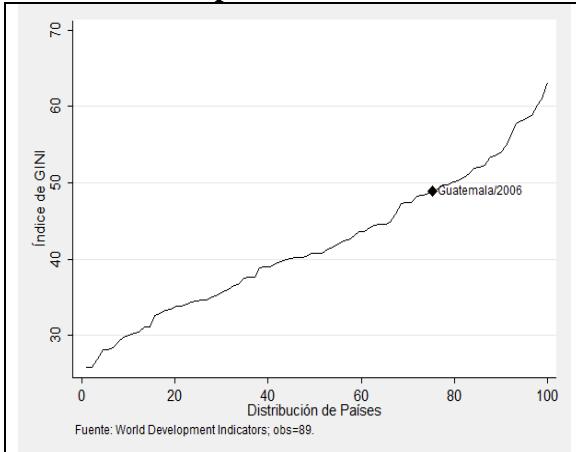
Fuentes: (a) Encuesta de hogares ENCOVI, INE; todos los otros: Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial.

### DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (*BENCHMARKING*)

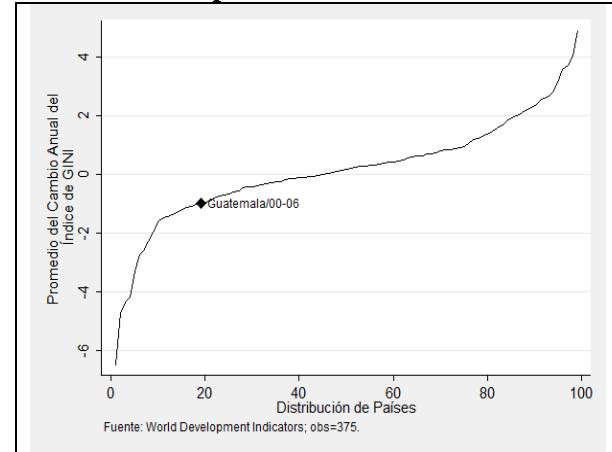
El capítulo 3 establece puntos de referencia (*benchmarks*) entre los cambios en niveles de pobreza, desigualdad e indicadores sociales en Guatemala y las variaciones en otros países de América Latina y del mundo. La conclusión principal es que cuando se comparan los niveles de pobreza o los indicadores sociales con aquellos de otros países, Guatemala se ubica entre los últimos puestos. Pero cuando se compara el cambio promedio anual para el período 2000-2006 en Guatemala y los cambios ocurridos en el mundo en los últimos 25 años, Guatemala se ubica muy cerca del desempeño medio (en pobreza) o claramente por encima del desempeño medio (en desigualdad e indicadores sociales).

La determinación de los puntos de referencia de los indicadores sociales y de pobreza se realiza tanto en lo relativo al nivel como a la variación del indicador. Es importante tomar nota de las modificaciones en ambos sentidos. En la mayoría de las comparaciones del nivel, Guatemala obtiene resultados bastante negativos, lo cual refleja un legado de negligencias en el pasado. En las comparaciones del cambio, Guatemala generalmente aparece mucho más favorecida. Los Gráficos 1 y 2 ilustran este punto mediante la comparación del nivel del índice Gini y el cambio anual promedio del índice Gini en Guatemala entre 2000 y 2006. La comparación del nivel está basada en el año más reciente disponible para todos los países en la base de datos IDM. La comparación de los cambios anuales en el índice Gini está basada en todas las mediciones de cambios para todos los países registrados en la base de datos IDM del Banco Mundial durante los últimos 25 años.

**Gráfico 1: Comparación del nivel de Gini**



**Gráfico 2: Comparación del cambio en Gini**



Nota: como los valores elevados de Gini reflejan una situación negativa, la clasificación de Guatemala está trasladada al 75<sup>avo</sup> percentil en las comparaciones de nivel y al 25<sup>avo</sup> percentil en las comparaciones de cambio anual.

Al observar la variación en el índice Gini, pareciera que Guatemala está comenzando a enfrentar algunos de los factores que llevaron a un alto grado de desigualdad. De hecho, Guatemala avanzó a un ritmo promedio más veloz de lo que ha sido observado en el 75 por ciento de los cambios en los últimos 25 años. Sin embargo, como lo indica el nivel del indicador en 2006, aún con este cambio positivo Guatemala sigue obteniendo pobres clasificaciones cuando se compara el nivel del índice Gini de todos los países.

El Cuadro 3 presenta la clasificación de Guatemala tanto en el nivel como en la variación de los indicadores sociales clave. Cabe destacar el ritmo promedio anual de cambio en acceso a agua y saneamiento, así como en diversos indicadores de educación. En algunos casos, la comparación de los cambios en Guatemala con aquellos ocurridos en el mundo en los últimos 25 años arroja resultados favorables. Al igual que con el índice Gini, la gran diferencia en las clasificaciones depende de si se compara el nivel del indicador o el cambio anual promedio. Por ejemplo, en el caso de la educación primaria completa, en 2006 Guatemala estaba todavía en el 27<sup>avo</sup> percentil. Sólo estaba en mejor posición que el 27 por ciento del resto de los países. Al comparar la distribución incondicional del ritmo de cambio, para simplemente observar los cambios sin hacer ajustes por las diferentes características de Guatemala en relación con los demás países, la variación en Guatemala es superior al 88 por ciento de las variaciones observadas. Si se realizan los ajustes por las diferencias entre países, Guatemala aparece mejor que el 94 por ciento de los cambios observados.

Una conclusión importante a la que se puede llegar al comparar tanto el nivel como la variación de un indicador es que resulta insuficiente y potencialmente erróneo observar sólo una de estas dimensiones. Si sólo se observara el nivel, se obtendría una foto demasiado pesimista de la situación, y si se observara únicamente el ritmo del cambio, la foto de la situación sería demasiado optimista. El promedio de ritmo de cambio relativamente elevado de algunos indicadores clave deberá continuar por bastantes años antes de que Guatemala pueda finalmente superar el legado de pasadas negligencias en los sectores sociales.

El único indicador que no ha experimentado mejoras, y en el que por desgracia Guatemala tiene uno de los peores indicadores del mundo, es en la desnutrición crónica. El importante avance de

los indicadores de salud y agua y saneamiento puede augurar una inminente mejora de la desnutrición crónica. Sin embargo, es imposible determinarlo debido a que los últimos datos disponibles son de 2002. Si bien la recolección de datos se encuentra en curso, una medida muy necesaria para mejorar el sistema de información consiste en implementar un método de monitoreo más eficaz de este acuciante problema social de Guatemala.

**Cuadro 3: Puntos de referencia del desempeño de Guatemala en los indicadores sociales clave**

	Nivel del indicador	Cambio promedio del indicador			
	Valor 2006	Percentil incondic. a/	Cambio promedio de 2000 a 2006	Percentil incondic. b/	Percentil condic. c/
Indicador de educación, salud y agua y saneamiento					
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – total	68.9*	18	2.62***	83	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – mujeres	67.6*	15	2.74***	85	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> – varones	70.2*	27	2.54***	82	62
Tasa de repitencia – total	12.09	20	-0.40	92	73
Tasa de repitencia – mujeres	11.14	19	-0.43	92	81
Tasa de repitencia – varones	12.96	22	-0.36	88	71
Tasa primaria completa – total	76.5	27	3.14	88	94
Tasa primaria completa – mujeres	72.6	24	3.37	88	92
Tasa primaria completa – varones	80.4	29	2.92	88	94
Mortalidad infantil	30.6	40	-1.40	65	95
Mortalidad menores de 5 años	41	38	-2.00	70	70
Mejoras en calidad del agua	95	70	1.0	86	76
Mejoras en saneamiento	86	68	2.0	97	92

Fuente: BM, Indicadores de Desarrollo Mundial

\* Datos de 2005; \*\* Datos de 2002; \*\*\* Cambio de 2000 a 2005

a/ indica la posición de Guatemala en el ranking de países por centiles. Por ejemplo, 18% de los países tienen un desempeño peor que el de Guatemala en persistencia hasta 5<sup>to</sup> grado, mientras que 82% de los países tienen mejor desempeño.

b/ similar a a/ pero comparando el ranking de los países según los cambios del indicador.

c/ similar a b/ pero controlando cómo difieren en Guatemala respecto a los otros países las características que, podría esperarse, estén relacionadas con la facilidad de alcanzar buenos resultados.

## EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**El Capítulo 4** aborda los programas sociales en Guatemala, incluyendo los niveles del gasto, la incidencia en la pobreza y la evolución de los indicadores sociales en educación, salud y protección social. De 1996 a 2000, el gasto público de Guatemala en programas sociales aumentó de 3.5 a 5.6 por ciento del PIB. Hacia 2006, el gasto alcanzó 6.4 por ciento del PIB, el valor más alto en la historia de Guatemala. Entre los programas sociales, la educación recibe la mitad del presupuesto. A pesar de estos importantes aumentos, el gasto público de Guatemala en programas sociales sigue siendo uno de los más bajos de América Latina, y los cambios en los indicadores sociales deberían tomar en cuenta estos relativamente bajos niveles de gasto.

El análisis común de incidencia muestra que los programas de educación, salud y protección social son neutros en relación a la pobreza, ya que los pobres reciben cerca de la mitad de los beneficios, una proporción muy cercana al 51.0 por ciento de población que representa este grupo. Para los programas individuales, sin embargo, la cifra varía considerablemente. Por ejemplo, la educación primaria favorece a los pobres, mientras que la educación terciaria no, y dentro de la educación primaria el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) es especialmente favorable a los pobres. Los servicios que brindan

los centros de salud, los puestos de salud y los centros comunitarios también favorecen a los pobres, mientras que los servicios de los hospitales públicos no.

El programa de suministro de materiales escolares es, como programa de protección social, un buen ejemplo de una transferencia que llega a un segmento importante de la población (12.9 por ciento) y que favorece a los pobres (64.5 por ciento de sus beneficios los reciben los pobres). El gobierno de Guatemala debería considerar los aspectos positivos de esta experiencia a la hora de diseñar o modificar otros programas sociales destinados a los pobres. En otros programas, como los de leche en polvo y becas escolares, la mayor parte de los beneficios la obtienen los no pobres.

El aumento del gasto social ha contribuido a que haya mejores resultados educativos. Desde el 2000 hasta el 2006, la tasa neta de matrícula escolar aumentó más de 11.2 puntos porcentuales en primaria y 6.5 puntos porcentuales en secundaria. Las significativas mejoras en las tasas de matrícula en primaria fueron compartidas por todos los grupos de ingresos. La matrícula en primaria es de aproximadamente el 90 por ciento, con pequeñas variaciones entre los quintiles. Pero como ocurre con muchos otros indicadores en Guatemala, las tasas de matrícula en el 2000 fueron bajas, y las mejoras en el período 2000-2006 no compensaron plenamente el desempeño anterior. Por ejemplo, la tasa bruta de matrícula en secundaria sigue siendo muy baja (47.7 por ciento), y presenta importantes disparidades entre los grupos de pobreza: pobreza extrema, 9.5 por ciento; todos los pobres, 22.5 por ciento, y no pobres, 76.4 por ciento.

Las causas más frecuentes para abandonar la escuela primaria en todos los grupos (más de 60 por ciento) son una salud deficiente y falta de interés. La principal razón para la no escolarización en secundaria es económica (por encima de 60 por ciento en todos los sectores económicos y de ingresos), seguido de falta de interés (más de 25 por ciento en todos los grupos). Los esfuerzos dirigidos a reducir el abandono y la repitencia en primaria deberían concentrarse en el acceso a la salud y en la calidad de la educación, incluyendo actividades como el deporte y las artes. El gobierno de Guatemala debería considerar además la reducción de siete a seis años de la edad obligatoria para la inscripción en primer grado de primaria, y de esta manera alinearse con la mayoría de los países de América Latina.

La situación de la salud y la protección social en Guatemala es algo más complicada: algunos indicadores han tenido avances mientras que otros permanecen sin cambio. La escasez de recursos y la falta de acceso a instalaciones médicas (limitaciones de oferta) siguen siendo las principales barreras, sobre todo para los pobres y la población rural. Bajos indicadores iniciales, una inversión limitada y un menor gasto médico individual hacen que cualquier mejora resulte aún más difícil. Hay indicios de que las tasas extremadamente elevadas de desnutrición no han cambiado. La falta de información actualizada sobre nutrición es sólo un síntoma de la desatención de este problema fundamental.

Mejorar el capital humano a través de la salud y la educación no sólo representa un servicio básico que el Gobierno debería brindar a sus ciudadanos, sino también una manera de mejorar el bienestar de todos: “Bajos niveles de pobreza generan un mayor crecimiento, y a su vez el mayor crecimiento reduce la pobreza” (Perry 2006).

Los programas de protección social deben ser evaluados individualmente. Las evaluaciones integradas son apropiadas para saber dónde estamos, pero no sirven para identificar dónde

están los problemas y cuáles programas están llegando a los pobres y cuáles no. La información para evaluar los programas sociales no siempre está disponible, lo cual hace más difícil encontrar las debilidades (para corregirlas) y las fortalezas (para construir sobre ellas) en los diversos programas de protección social.

## MEJORAR EL BIENESTAR A TRAVÉS DE UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Debido a la falta de avances en materia de pobreza extrema y a la necesidad de seguir mejorando los indicadores sociales, la introducción por parte del Gobierno de un programa de transferencias monetarias condicionadas parece sumar un elemento de gran potencial al conjunto de políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza.

Guatemala tiene a su alcance la reducción de la pobreza. Hay varios aspectos críticos en la implementación que deben ser tomados en cuenta para el éxito de cualquier programa: una selección apropiada y transparente de los beneficiarios, oportunas verificaciones de responsabilidades, tecnología de información efectiva (registro de beneficiarios, órdenes de pagos, puesta al día de los requisitos para ser elegible, etc.), acceso a los servicios (educación y salud para Guatemala), acceso a información para que las reglas del programa sean claras para todos los potenciales beneficiarios y un buen sistema de monitoreo y evaluación, para identificar y corregir las debilidades a lo largo del proceso.

Además, un programa TMC no debería ser independiente, sino más bien parte de un paquete integrado de políticas de intervención social. Para ser efectivo, necesita estar integrado a las intervenciones que favorecen la oferta y también a las políticas activas del mercado laboral.

El desembolso del dinero en sí mismo no permite medir el éxito del programa. Es muy fácil desembolsar dinero, pero requiere mucho esfuerzo garantizar que éste llegue a las personas que más lo necesitan, así como lograr que mejore la creación de capital humano y no sólo los niveles de ingreso. Guatemala asumió el compromiso de lograr que el programa TMC “*Mi Familia Progresá*” sea una parte importante de la agenda de protección social. Mientras que la rápida implementación de la primera fase del programa fue un logro muy positivo del nuevo gobierno, la ampliación de la campaña debería hacerse gradualmente. El Gobierno de Guatemala debe asegurarse de que el mecanismo de identificación de la población meta y los sistemas de monitoreo de las corresponsabilidades sean puestos en marcha y funcionen correctamente.

**El Capítulo 5** lleva a cabo simulaciones que muestran cómo el diseño TMC (cantidad y tipo de transferencia, criterios de selección, población objetivo y cobertura) tiene un impacto importante en el costo del programa, la cobertura de los extremadamente pobres y las fugas hacia sectores que no son extremadamente pobres, así como en la reducción de pobreza. Algunas de estas decisiones no son de naturaleza técnica sino política (diferentes diseños TMC pueden ser técnicamente sólidos). Consideraciones tales como las restricciones presupuestarias, el área de cobertura, las metas gubernamentales y las condiciones generales de bienestar juegan un importante papel en el diseño del programa apropiado.

Nuestro análisis muestra que si bien una identificación geográfica de los grupos objetivo puede ser un mecanismo eficaz en términos de sus costos para identificar los extremadamente pobres en los municipios con altos índices de pobreza, a medida que el programa se amplía el

Gobierno debería adoptar un mecanismo más riguroso de identificación a nivel de hogares (como un análisis de capacidad económica/*proxy-means test*) de manera tal de garantizar un uso eficiente de los recursos.

El análisis de capacidad económica es una herramienta muy útil, ya que permite (i) reducir las pérdidas del programa incrementando la capacidad del gobierno de identificar la población objetivo, (ii) reducir los costos y (iii) maximizar la reducción de pobreza en costo por unidad. Por ejemplo, en el Cuadro 4 se puede observar cómo el uso de una herramienta no geográfica para la identificación de los pobres por medio de un análisis de capacidad económica reduce los costos de 2.33 por ciento a 0.40 por ciento del PIB, y a casi la mitad las fugas hacia grupos no seleccionados.

**Cuadro 4: Resumen de resultados de simulaciones para diferentes escenarios**

Identificación grupos objetivo		Hogares beneficiarios (,000)		Tasa de cobertura	Tasa de pérdidas (fugas)	Reducción de pobreza*	Costo total**	
Geográfica	PMT	Total	Pobres extremos				Millón Q.	% PIB
<i>Programa Nacional ***</i>								
No	No	1,879	251	97	87	40	6,245	2.33
No	Sí ^	321	166	69	48	24	1,065	0.40
<i>Programa en Alta Verapaz***</i>								
Sí	No	127	51	97	60	5.2	422	0.16
Sí	Sí ^	58	42	84	28	4.4	191	0.07

<sup>^</sup> Proxy Means Test con un tope de 30; \* Reducción de pobreza a nivel nacional, medida en base al porcentaje de cambio del índice de recuento de los pobres extremos; \*\*Los costos corresponden al total del volumen de transferencias; \*\*\* Con una transferencia mensual de Q. 277 por hogar.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en ENCOVI 2006.

El uso de identificación geográfica de grupos objetivo y de un análisis de capacidad económica mejora la eficiencia general del programa. Un programa TMC enfocado en el departamento más pobre de Guatemala (Alta Verapaz) y que utilizó análisis de capacidad económica mejoró las tasas de cobertura en 15 puntos porcentuales y redujo las pérdidas a casi la mitad (de 48 por ciento bajó a 28 por ciento)<sup>3</sup>. Se alcanzaron estos avances en la eficiencia sin ningún esfuerzo adicional, escogiendo el área más pobre del país.

### GENERACIÓN DE INGRESOS Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Ante una reducción de 5 puntos porcentuales de la pobreza a nivel nacional, y frente a cambios contrastantes según la región –con caídas de 14 puntos porcentuales de la pobreza en el Suroriente y un aumento de 11 por ciento de la pobreza en el Nororiente–, el **capítulo 6** intenta sacar a la luz algunos de los factores que podrían estar provocando estos cambios, observando la evolución de fuentes de ingresos de los hogares y los obstáculos que limitan la inversión, el clima de los negocios y la productividad.

Del análisis de la evolución de las diferentes fuentes de ingresos encontramos que:

<sup>3</sup> La pobreza extrema en Alta Verapaz es la más elevada en la Encuesta de Hogares, pero no es tan alta como en muchas municipalidades. La simulación tiene el objetivo de mostrar cómo los diferentes niveles de pobreza tienen un impacto en el desempeño del programa.

- a. Las remesas internacionales y locales han doblado su importancia como fuente de ingresos en los hogares: comparado con el año 2000, en 2006 se duplicó el número de hogares que reciben remesas, y el volumen promedio de estas transferencias aumentó en un 30 por ciento en términos reales. Las remesas se han tornado especialmente frecuentes entre los hogares de bajo estatus socioeconómico, sobre todo en aquellos que están cerca de la línea de pobreza, lo cual sugiere que las remesas han tenido un papel importante, ayudando a los hogares a salir de la pobreza. Por otro lado, esto significa que los hogares se han vuelto dependientes de estas remesas, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las condiciones externas.
- b. Aumentó la diversificación en la generación de ingresos en los sectores agrícolas y no agrícolas, sobre todo entre los hogares más pobres. Además, los hogares que diversificaron experimentaron tasas más altas de aumento de sus ingresos. También las personas de diferentes sectores y empleos incrementaron su capacidad para diversificar sus actividades.
- c. La productividad laboral ha experimentado una modesta mejoría, liderada de lejos por el sector agrícola y el impulso positivo que le dio la recuperación de los precios de los principales productos de exportación. Los trabajadores de los sectores del comercio y la manufactura también experimentaron avances en su productividad, pero no así los trabajadores de los sectores de servicios y la construcción. Debido a que en términos relativos la agricultura emplea más trabajadores de los hogares más pobres que de los más ricos, en proporción los cambios en la productividad beneficiaron más a los primeros que a los segundos.

En nuestro análisis complementario de los obstáculos que enfrentan las empresas para realizar inversiones, realizado a partir de un reciente estudio del Banco Mundial (2008), encontramos elementos que ayudan a explicar algunos de los resultados anteriores:

- a. Las empresas consideran que la infraestructura es uno de los mayores obstáculos para los negocios. Guatemala ha avanzado en este aspecto, pero todavía tiene bajos niveles de desarrollo de infraestructura, con una red vial en peores condiciones que las de sus vecinos centroamericanos. Por otro lado, la mejora de las carreteras parece haber contribuido a aumentar la diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares tanto en actividades agrícolas como no agrícolas.
- b. La inadecuación de las habilidades laborales de los trabajadores es otro aspecto considerado por las empresas como un obstáculo importante para la inversión. El país está experimentando un buen avance en los indicadores escolares y a medida que las nuevas generaciones con más años de educación se incorporen a la fuerza laboral las empresas deberían estar menos limitadas por la falta de trabajadores capacitados, y la productividad debería aumentar también en otros sectores. Además, el programa TMC contribuirá a aumentar la graduación del ciclo escolar entre los pobres. Sin embargo, estas son soluciones que tendrán impacto en el mediano plazo. Como complemento, para una solución de más corto plazo, se deberían considerar diferentes estrategias para mejorar la calidad de la fuerza laboral. Una posibilidad es aprovechar las lecciones que ofrece la experiencia internacional y considerar la implementación de programas de capacitación de los trabajadores. Dichos programas deben ser cuidadosamente estructurados y diseñados apropiadamente, desarrollando asociaciones público-privadas para tomar en cuenta el conocimiento que tienen las empresas del sector privado acerca de las necesidades y habilidades específicas

que se requieren, y la capacidad del sector público para financiar y suplir la falta de oferta de capacitaciones debido a que las empresas no pueden capturar plenamente los beneficios de la inversión en capacitación.

Finalmente, al enfocar de cerca los contrastes regionales entre el Suroriente y el Nororiente, se puede observar cómo los factores antes mencionados interactúan entre sí para generar cambios en los niveles de pobreza:

- a. En el Suroriente, las mejores condiciones de la infraestructura vial, junto con un clima favorable y condiciones agrícolas propicias, ayudaron a que fuera posible alcanzar allí los mayores niveles de reducción de la pobreza del país, lo cual permitió que los hogares tuvieran mejores vínculos con el mercado y ayudó a las personas a diversificar sus actividades y trabajar tanto en sectores agrícolas como no agrícolas.
- b. En el Nororiente, la pobre infraestructura vial, sumada a los embates de condiciones climáticas adversas (irrigación variable y sequías) y el bajo potencial económico y agrícola de la región, conspiraron para generar allí un dramático aumento de la pobreza extrema.

En su conjunto, los hallazgos de este estudio aun en curso subrayan la importancia de contar con una buena infraestructura, la necesidad de mejorar la calidad de la fuerza laboral y de consolidar redes seguras para las áreas que están más expuestas a las crisis.

## VULNERABILIDAD

Hay acontecimientos y condiciones que están más allá del control de los hogares y que ejercen su influencia sobre el bienestar de sus miembros. Los hogares pobres son más vulnerables a los “factores externos”, y ciertos cambios que pueden no ser significativos para el país en su conjunto, pueden tener un importante impacto negativo en sus condiciones de vida. Tradicionalmente, los fenómenos climáticos caen dentro de esta categoría, pero circunstancias de otro tipo, como la reducción de las remesas, las variaciones de los precios de los alimentos y la delincuencia y la violencia, también son importantes.

El **Capítulo 7** intenta explicar el impacto que tienen estos embates, las remesas, los precios de la comida, la delincuencia y la violencia; sin embargo, no sustituye un análisis más completo de cada uno de estos factores. Este estudio es parte de un compromiso más amplio del Banco Mundial con Guatemala y en el futuro deberán generarse análisis de mayor profundidad.

El Huracán Stan puso en evidencia la alta vulnerabilidad de muchos hogares guatemaltecos y la falta de preparación que había para hacer frente a catástrofes naturales. El gobierno de Guatemala haría bien en mejorar sus planes de prevención ante eventuales desastres naturales.

Las remesas aumentaron drásticamente, con más familias (pobres y no pobres) beneficiarias de transferencias internacionales en 2006. Las remesas internacionales representan 38.1 por ciento del consumo de los pobres. Hasta marzo de 2008, según el Banco Central de Guatemala, la tasa de crecimiento de las remesas internacionales no se había reducido. A pesar de ello, en vista del empeoramiento del clima económico en los Estados Unidos y de la dependencia que los pobres tienen de las remesas, el gobierno de Guatemala debería prepararse para enfrentar una posible disminución en el ritmo de crecimiento de las remesas en el futuro.

Durante el período entre abril de 2007 y abril de 2008, el alza de los precios de los alimentos tuvo un impacto limitado en Guatemala, pero en vista del alto grado de vulnerabilidad que presentan los pobres, sería importante que el gobierno de Guatemala siga de cerca la evolución de los precios y los niveles de aprovisionamiento, y tomara todas las precauciones necesarias para evitar una crisis. El plan de diez puntos del gobierno de Guatemala para enfrentar el alza de los precios de los alimentos es el tipo apropiado de medidas preventivas que se requiere. La implementación de dicho plan no debería demorarse<sup>4</sup>.

La delincuencia y la violencia son un problema grave, y está en aumento. La frecuente impunidad y la exclusión social, un sistema de justicia ineficaz y una juventud que enfrenta el problema de tomar decisiones con incentivos negativos, son algunos de los factores que contribuyen a una mayor actividad delictiva. Sería importante diseñar e implementar una estrategia seria y abarcadora, basada en la prevención, la participación de las comunidades locales y un mejoramiento de la policía y del sistema judicial.

## CONCLUSIONES

El análisis de los niveles y de los cambios anuales promedio de los indicadores sociales revela que Guatemala está comenzando a enfrentar los problemas de fondo que constituyen la pobreza, los bajos niveles de indicadores sociales y la desigualdad. El gran esfuerzo que está realizando el Gobierno permite observar un cambio notable en este terreno. Sin embargo, un área en donde los indicadores no han cambiado y permanecen en uno de los peores niveles del mundo es en la desnutrición. Si bien se han realizado algunos esfuerzos en los últimos tiempos para mejorar la situación en una zona limitada, la magnitud del problema parece indicar que combatir la desnutrición crónica es una prioridad nacional. El combate de la desnutrición crónica recibe bastante atención y esfuerzo de la comunidad internacional, y hay una buena base de información sobre las estrategias que funcionan y las que no funcionan. Con un sólido apoyo político y un enfoque gubernamental adecuado se pueden lograr rápidos avances.

La introducción por parte del gobierno de un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas parecería incorporar un instrumento apropiado para enfrentar los problemas particulares de Guatemala. Podría contribuir a disminuir la pobreza extrema y mejorar los indicadores sociales. Dada la naturaleza del problema de la desnutrición crónica, podría resultar útil examinar cómo utilizar esta estrategia para mejorar la situación nutritiva. La calidad de la implementación será clave y este informe contiene diversas recomendaciones acerca de la mejor manera de proceder.

Considerando que una implementación efectiva es tan importante para el éxito del programa y que muchos guatemaltecos están enfrentando condiciones particularmente riesgosas –debido a las alzas del precio de los alimentos y a una disminución potencial de las remesas- se recomienda enfáticamente que los actuales mecanismos de protección social no sean desmantelados antes de que el programa de TMC esté en pleno funcionando. El programa de Transferencias Monetarias Condicionadas deberá jugar un papel central en el esfuerzo del Gobierno por consolidar su estrategia de reducción de la pobreza. Con el tiempo, el programa de TMC podrá ir reemplazando gradualmente a otros programas de protección social destinados

---

<sup>4</sup> El plan está dividido en tres áreas: (i) acuerdos solidarios para frenar la inflación de los precios en determinados productos agrícolas; (ii) acciones de solidaridad para promover la producción agrícola y la reducción de costos, y (iii) estabilidad económica, promoción de la inversión y mayor competitividad.

a grupos objetivo similares y con meta similares. Pero los programas de TMC no pueden resolver todos los problemas que enfrenta la población pobre. Por lo tanto, debería actuar en coordinación con otros programas y reformas para la protección social, como las pensiones, el mercado laboral y la estrategia fiscal, dado que unas y otras se complementan.

El importante aumento de la pobreza extrema en el Nororiente sugiere que hay agujeros en la red de seguridad social. Se recomienda una revisión, especialmente de la cobertura fuera del Altiplano Oriental. Si bien el Altiplano Occidental es extremadamente pobre, hay zonas de pobreza extrema en todo el país. Un examen del funcionamiento del sistema de protección social es una salvaguarda para garantizar que los más vulnerables no sufran indebidamente en épocas de crisis. Dado que viven muy cerca de la línea de pobreza extrema, fácilmente pueden caer del otro lado con sólo un pequeño embate provocado por un desastre natural, los cambios en el clima económico o los cambios en las condiciones de salud de uno de los miembros de la familia. La experiencia internacional muestra que a estas familias les toma mucho tiempo recuperarse de una crisis, y que es mejor tratar de contar con estrategias de prevención que ayuden a mitigar los efectos de la crisis desde un primer momento.

El análisis de los diferentes resultados en pobreza en el Nororiente y Suroriente abordó el problema sólo de manera superficial, por lo que se requiere hacer más trabajo. Las importantes diferencias sugieren que si uno no puede explicar por qué hubo diferentes resultados siendo tan grandes las diferencias, cuando éstas no sean tan pronunciadas será mucho más difícil comprender qué es lo que genera resultados diferentes. El análisis preliminar sugiere que el aumento de la pobreza se debió, en parte, al aumento de la vulnerabilidad frente a las condiciones climáticas y la falta de una adecuada red de protección social. Las familias emplearon diversos mecanismos para superar las limitaciones y las remesas impidieron que los problemas se agravaran. Las mejoras de las condiciones de pobreza parecen haberse dado porque las familias pudieron aprovechar la infraestructura económica y la diversificación de la producción agrícola y no agrícola. Allí donde la pobreza disminuyó, las familias pudieron conectarse más con los mercados, mientras que allí donde la pobreza aumentó, las familias se desconectaron más. Esto no es prueba de que se trató de un factor decisivo, pero sí es sugestivo. Además, sorprende el hecho de que el mapa espacial del potencial económico, desarrollado al comienzo del período de comparación, brindara un panorama bastante ajustado de lo que sucedió a lo largo del período de seis años.

Todas las inversiones sugeridas – ya sea para continuar la mejora de los indicadores sociales, invertir más esfuerzos contra la desnutrición, combatir la pobreza extrema con una estrategia de TMC, llenar los vacíos de la red de protección social o ampliar la infraestructura económica en las áreas que tienen un alto potencial económico- requerirán mayores recursos. Guatemala sale mal parada cuando se comparan sus ingresos fiscales y su gasto gubernamental como porcentaje del PIB con los de otros países. Parece de suma urgencia la necesidad de realizar una reforma fiscal. En el pasado, los intentos que se hicieron para implementar una reforma fiscal tuvieron escaso éxito. Uno de los argumentos que se esgrimen en contra de dicha reforma es que el Gobierno es tan ineficiente que proveerle más dinero sólo redundaría en más pérdidas. La evidencia que se recoge de las pruebas comparativas en el ámbito internacional y los análisis anteriores de la Revisión del Gasto Público realizados por el Banco Mundial desacredita este argumento. Cuando el Gobierno recibió recursos adicionales (como sucedió después de las reasignaciones y los modestos aumentos como parte de los Acuerdos de Paz), fue capaz de realizar cambios en los indicadores sociales que rivalizan con las más notorias mejoras que se

han podido observar en cualquier país en los últimos 25 años. Si bien es deseable y posible lograr una mayor eficiencia, la comparación con otros países brinda evidencia favorable.

Posiblemente haya beneficios adicionales si se mejoran los sistemas de información. La posibilidad de disponer de datos directamente comparables de dos encuestas de hogares fue fundamental para poder determinar en qué situación se encuentra hoy Guatemala y dónde podría ser necesario llevar a cabo mejoras. En contraste, la falta de información actualizada sobre la situación de la desnutrición crónica fue una severa limitante a la hora de identificar dónde es necesario hacer mejoras.

En conclusión, durante el período 2000-2006 Guatemala tuvo un desempeño razonablemente bueno, dado el nivel de recursos disponibles y el esfuerzo realizado para implementar su estrategia de reducción de la pobreza. Pero la estrategia de reducción de la pobreza era bastante modesta. Para obtener mejores resultados, se requiere de un mayor esfuerzo, y así obtener retornos elevados por los recursos marginales que se invierten a través del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, mayor infraestructura económica en las áreas de alto potencial económico, apoyo constante a los programas educativos y de salud, los cuales parecen estar dando resultados muy apreciables en los indicadores sociales, y mayor atención en el combate del grave problema de la desnutrición crónica.



**PARTE I EVALUACIÓN DE LOS NIVELES DE POBREZA,  
LOS CAMBIOS A LO LARGO DEL TIEMPO Y LA  
DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA  
(BENCHMARKING)**



## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Este informe está organizado en tres secciones divididas en siete capítulos. La **PRIMERA SECCIÓN** evalúa los niveles de pobreza y los cambios a lo largo del tiempo en Guatemala, y compara tanto los niveles como sus variaciones en Guatemala con los de otros países: resume las condiciones generales y los cambios en Guatemala (**capítulo uno**); presenta el perfil de pobreza del país y analiza la evolución de la pobreza en el tiempo y el espacio empleando para ello indicadores monetarios y no monetarios, los cambios demográficos y la desigualdad (**capítulo dos**), y compara los avances sociales de Guatemala con los de otros países de la región y el mundo (**capítulo tres**). La **SEGUNDA SECCIÓN** analiza los programas sociales y considera de qué manera las actuales políticas y los programas podrían tener un mayor impacto sobre las condiciones de pobreza: subraya algunas de las características clave de los programas educativos, de salud y de protección social (**capítulo cuatro**), y estima el impacto potencial que la ampliación del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas tendría sobre la pobreza (**capítulo cinco**). La **TERCERA SECCIÓN** está enfocada en las fuentes de ingresos de los pobres: documenta la evolución de las fuentes de ingresos y examina las características regionales específicas que promueven o limitan las posibilidades de los hogares (**capítulo seis**), y realiza un análisis preliminar de las crisis y vulnerabilidades que tienen influencia sobre el bienestar de las familias, tomando en cuenta tanto el impacto del Huracán Stan como una potencial reducción de las remesas, el alza de los precios de los alimentos y la delincuencia y la violencia (**capítulo siete**).

1.2 Durante muchos años, Guatemala fue caracterizada como un país con niveles muy altos de pobreza, indicadores sociales rezagados y un grado extremo de desigualdad. También es un país que ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, aunque con un nivel tan bajo de ingresos fiscales y gasto público que muchos observadores han puesto en tela de juicio la capacidad del país de hacer las inversiones en capital físico y humano necesarias para sacar de la pobreza a tantas personas.

1.3 A lo largo de este informe se hace una clara distinción entre el lugar dónde se encuentra hoy Guatemala (según lo que reflejan su nivel de pobreza y los indicadores sociales) y cómo evolucionó el país en los últimos años (según el cambio que reflejan los indicadores entre 2000 y 2006). En cuanto a su nivel, Guatemala no muestra resultados favorables en materia de salud y educación cuando se comparan sus resultados con los de otros países de América Latina o, más específicamente, de América Central. Los indicadores sociales de Guatemala están muy por debajo de los promedios de la región (Cuadro 1.2), y en la comparación con los otros cinco países centroamericanos Guatemala clasifica en última o anteúltima posición en siete de los nueve indicadores que figuran en el Cuadro 1.2, incluyendo expectativas de años de escolarización, tasas de conclusión de ciclos educativos, inmunización DPT, tasas de fertilidad y mortalidad (menores de 5 años), así como en la medición más completa del Índice de Desarrollo Humano. Guatemala ocupa una posición intermedia en América Central en cuanto a PIB per cápita (en Paridad del Poder Adquisitivo, PPA) y en la pobreza de PPA de US\$2 por día.

**Cuadro 1.1: Indicadores socioeconómicos clave en Guatemala, 2000-2006**

Indicador	2000	2006	Cambio
PIB (en millones de US\$ a valor constante de 2000)	\$19,291	\$22,834	18% de aumento
Recuento de pobreza general (todos los pobres) (a)	56.2%	51.0%	9% de disminución
Tasa neta de matrícula en primaria (a)	79.9%	86.4%	8% de aumento
Tasa neta de matrícula en secundaria (a)	26.0%	37.5%	44% de aumento
Razón mujeres-varones en escuela primaria y secundaria	88.9%	92.3%	4% de mejora
Esperanza de vida (años al nacer)	67.9	69.9	3% de aumento
Tasa de mortalidad infantil (c/1000 nac. vivos)	39.0	30.6	22% de disminución
Tasa mort. menores 5 años (muertos c/1000)	53.0	41	22% de disminución
Tasa de fertilidad (partos por mujer)	4.76	4.24	11% de disminución
Recuento de pobreza extrema (a)	15.7%	15.2%	Sin cambio <sup>b</sup>
PIB Per cápita (en US\$ a valor constante de 2000)	\$1,718	\$1,753	2% de aumento
Inmunización, DPT (% niños entre 12 y 23 meses)	85.0%	80.0%	6% de disminución

(b) El cambio de medio punto porcentual no es significativo estadísticamente.

Fuentes: (a) Encuesta de hogares del INE de Guatemala ENCOVI; todos los otros: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

1.4 Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Guatemala se ubica en las últimas cuatro posiciones entre los países de América Latina (junto con Bolivia, Haití y Guyana) en el Índice de Desarrollo Humano general, la Tasa de Mortalidad Infantil, la Tasa de Mortalidad de Menores de 5 años, el Analfabetismo de Adultos y las Tasas Netas de Matrícula en Secundaria.

1.5 Los pobres resultados de Guatemala en las comparaciones internacionales son producto de las decisiones tomadas en el pasado acerca de las prioridades de inversión. Como se indica en la Revisión del Gasto Público, en el 2000 (antes del reciente aumento) el nivel de los indicadores sociales de Guatemala estaba muy por debajo de aquel de otros países y gastaba en el sector social aproximadamente la mitad de lo que gastaban otros países de América Latina.<sup>5</sup> Sin embargo, desde mediados de los años '90 el gobierno de Guatemala obtuvo importantes logros en varias áreas estratégicas. Éstas incluyen: (i) éxitos en la promoción de la transparencia y mejoras en la gestión de las finanzas públicas; (ii) un aumento en el gasto social, de 5 por ciento del PIB en el 2004 a cerca de 6 por ciento en el 2006, así como mejoras en la calidad de la oferta educativa y en la puesta en marcha de nuevos programas de atención materno-infantil en las comunidades y de programas de atención y nutrición dirigidos a la niñez, y (iii) constantes avances en el terreno del crecimiento y la competitividad, incluyendo una mayor apertura comercial, mejoras en el clima de negocios y un mayor número de asociaciones público-privadas para obras de infraestructura. Además, la gestión macroeconómica en su conjunto fue

<sup>5</sup> Estudios hechos en el pasado también indicaban que el gasto social de Guatemala era relativamente ineficiente comparado con el de otros países de América Latina (Herrera y Pang 2004). Las economías con niveles similares de gasto obtenían mejores resultados. El estudio estimaba que si Guatemala pudiese reducir su brecha de ineficiencia e incrementar su eficiencia pública hasta el promedio de América Latina y el Caribe, sus indicadores de educación podrían aumentar tanto como un 38 por ciento y sus indicadores de salud en aproximadamente un 11 por ciento. El fuerte crecimiento de los últimos seis años sugiere que posiblemente la eficiencia haya mejorado.

sólida, con un bajo nivel de déficit fiscal, una inflación en descenso, una buena relación deuda/PIB y una posición cómoda en cuanto a reservas.

**Cuadro 1.2: Indicadores socioeconómicos clave: los resultados de Guatemala en comparación con los países centroamericanos y el promedio latinoamericano 2006<sup>a</sup>**

	Guatemala valor/rango <sup>b</sup>	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Panamá	América Latina
PIB per cápita, PPA (\$ internacional a valor constante de 2005)	5,015 4	2,703	3,433	5,587	9,269	8,969	8,690
Expectativa años de escolaridad	10.1 6	10.7 <sup>c</sup>	11.3	11.9	11.7 <sup>d</sup>	13.4	13.1
Tasa de conclusión en primaria, (% del grupo de edad respectivo)	76.5 5	73.4	88.7	87.9	89.1	94.5	99.3
Immunización, DPT (% de niños entre 12 y 23 meses)	80 6	87	87	96	91	99	92
Tasa de fertilidad, total (partos por mujer)	4.2 6	2.8	3.4	2.7	2.1	2.6	2.4
Tasa de mortalidad, menos de 5 años (por c/1.000)	41 6	35.8	26.95	25.4	11.84	23.1	26.4
IDH (2005) (e)	68.9 6	71.0	70.0	73.5	84.6	81.2	N/D
Esperanza de vida al nacer (años, 2005) (e)	69.7 5	71.9	69.4	71.3	78.5	75.1	72.8
Pobreza PPA 2\$ (año más reciente) (e)	32% 3	80%	36%	41%	10%	18%	N/D

<sup>a</sup> El año preciso que difiere por indicador o país aparece al lado del indicador o del país.

<sup>b</sup> La segunda columna es la posición de Guatemala entre los seis países centroamericanos; <sup>c</sup> 2003; <sup>d</sup> 2005.

Fuente: (e) Informe de Desarrollo Humano 2007/2008, PNUD; todos los otros: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

1.6 La atención creciente a los sectores sociales comienza a ser visible y, en términos del cambio en los indicadores sociales y de pobreza, Guatemala sale ahora más favorecida de la comparación con otros países. Entre 2000 y 2006, Guatemala hizo importantes avances: logró aumentar el Producto Interno Bruto (PIB), reducir la pobreza general y mejorar la mayoría de los indicadores sociales (Cuadro 1.1). Por ejemplo, el PIB creció el 18 por ciento en seis años y, según los cálculos oficiales, el volumen de la pobreza disminuyó de 56.2 por ciento de la población en 2000 a 51.0 por ciento en 2006. Además, durante ese período las tasas netas de matrícula en primaria y secundaria crecieron en 8 y 44 por ciento, respectivamente, y la esperanza de vida aumentó en 2 años completos, mientras que la mortalidad infantil y de menores de 5 años declinaron un 22 por ciento. Pero hubo menos avances en el PIB per cápita, la pobreza extrema y algunos indicadores de salud, como inmunización DPT, que retrocedieron entre el 2000 y el 2006.

1.7 Debido al bajo punto inicial de la mayoría de los indicadores sociales, es evidente que todavía hay mucho por andar antes de que tanto estos indicadores como el nivel de pobreza coincidan con los de otros países. Se requerirá un esfuerzo sostenido para mantener el ritmo de los avances en aquellos indicadores que tuvieron mejoras y modificar las políticas de manera tal de lograr progresos en los indicadores que no mostraron muchos avances, especialmente en materia de pobreza extrema y desnutrición crónica, lo cual requerirá seguramente un gasto adicional. Este informe fue preparado para contribuir al debate público que en la actualidad tiene lugar en Guatemala en torno a

la mejor manera de construir sobre los logros del pasado y acelerar la marcha hacia la reducción de una pobreza que todavía afecta a uno de cada dos guatemaltecos.

## CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN EL TIEMPO

2.1 Este capítulo presenta un perfil de la pobreza en Guatemala basado principalmente en las dos encuestas de hogares ENCOVI<sup>6</sup> representativas a nivel nacional, realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala (INE) en 2000 y 2006. El capítulo está organizado en cinco secciones: primero, un perfil de pobreza que incluye temas sobre medición de la pobreza, niveles, tendencias y patrones en Guatemala; segundo, una serie de indicadores no monetarios de bienestar y los cambios que éstos experimentaron a lo largo del tiempo; tercero, el impacto sobre la pobreza de los cambios en las poblaciones urbana y rural; cuarto, crecimiento y desigualdad, y por último un análisis de las correlaciones de la pobreza. Este capítulo presta especial atención a la evolución de la pobreza a lo largo del tiempo durante el período entre 2000 y 2006. Las cuestiones de género y los aspectos raciales también son abordados.

2.2 Algunos mensajes y recomendaciones relevantes surgen de este capítulo:

- a. El bienestar aumentó para todos los guatemaltecos (excepto el 10 por ciento más rico) y la pobreza general se redujo en 5 puntos porcentuales. En cambio, el número de personas sumidas en la pobreza extrema no varió entre el 2000 y el 2006. El elevado índice de inflación de los precios de los alimentos menoscabó los avances del bienestar social alcanzados por el segmento poblacional de la pobreza extrema. Así y todo, los indicadores no monetarios de bienestar muestran una evolución positiva en el período 2000-2006 para todos los guatemaltecos, incluyendo a los pobres.
- b. El estancamiento de los niveles de pobreza extrema es motivo de preocupación. El gobierno de Guatemala debería brindar ayuda dirigida específicamente a mejorar el capital humano y las oportunidades de este sector de la población. En este sentido, programas como el de Transferencias Monetarias Condicionadas son un excelente medio para alcanzar este objetivo, pero los esfuerzos deberían ser acompañados por mejoras en la oferta de salud, educación y protección social.
- c. Se identificaron importantes cambios demográficos: Guatemala se está convirtiendo en un país eminentemente urbano, en el que casi una quinta parte de los hogares tiene jefes de hogar mujeres, una proporción que está entre las más elevadas de la región. Los servicios que brinda el Gobierno deberían evolucionar de manera tal de satisfacer las necesidades y demandas de estos sectores.
- d. Se observan niveles más altos de consumo entre los hogares urbanos del área metropolitana (Ciudad de Guatemala), los hogares no indígenas liderados por una mujer de mediana edad con pocos hijos, los que tienen jefes de familia que no trabajan en la agricultura y aquellos con niveles más altos de educación.
- e. La desigualdad, cuantificada por el coeficiente Gini, disminuyó de 47.6 por ciento a 44.8 por ciento. Aumentó la proporción de consumo de los cuatro quintiles inferiores, mientras que disminuyó para el quintil superior. Si bien estos niveles más bajos de desigualdad ayudan a los pobres a recibir los beneficios y oportunidades y a mejorar sus condiciones de vida, estas mejoras no serán posibles sin un crecimiento económico sostenido.

---

<sup>6</sup> Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (*Living Standard Measurement Survey LSMS*).

## PERFIL DE LA POBREZA

### Medición de la pobreza en Guatemala

2.3 En el 2006 se realizó en Guatemala la segunda encuesta de hogares de tipo ENCOVI, como resultado del compromiso del INE de mejorar el sistema de monitoreo de la pobreza en el país. El análisis preliminar de los datos y la evaluación de las mediciones de condiciones de vida, incluyendo cálculos de pobreza, fue un esfuerzo conjunto del INE, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Universidad Rafael Landívar (URL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial.

2.4 La mayor parte del análisis de pobreza que se hace en este capítulo utiliza el consumo y no el ingreso como medida de las condiciones de vida, ya que fluctúa menos que el ingreso, por lo general permite obtener mediciones con un menor margen de error y es más comprehensivo. Para asegurar que los cálculos de pobreza fueran comparables en el tiempo, se aplicó a la ENCOVI 2006 la misma metodología utilizada en el 2000.

2.5 El agregado de consumo incluye consumo de alimentos comprados y no comprados (producción propia, regalos, donaciones), transporte y comunicaciones, gastos en bienes de consumo, servicios para el hogar y costos legales, servicios básicos (agua, electricidad, teléfono, etc.), así como los gastos anuales en vivienda, bienes durables, educación y salud<sup>7</sup>. El consumo promedio aumentó en Guatemala en un 3 por ciento, pasando de Q. 9,410.07<sup>8</sup> en el 2000 a Q. 9,697.60 en el 2006 (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1: Líneas de pobreza de Guatemala y agregado de consumo, 2000 y 2006<sup>a</sup>**

Línea de extrema pobreza			Línea general de pobreza			Agregado de consumo		
2000	2006	% cambio	2000	2006	% cambio	2000	2006	% cambio
2,920	3,206	9.8%	6,596	6,574	-0.3%	9,410	9,698	3.1%

<sup>a</sup> Todos los valores están en Quetzales constantes de Ciudad de Guatemala, junio de 2006.

Fuente: Cálculos oficiales de INE 2000 y 2006.

2.6 Las líneas de pobreza de 2006 son una actualización de los cálculos del 2000 utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>9</sup>. El IPC de alimentos se utiliza para actualizar la línea de pobreza extrema, mientras que la línea general de pobreza se calcula sumando el valor de la línea de pobreza extrema y un complemento para ítems básicos no

<sup>7</sup> Para una descripción completa de la construcción del agregado de consumo, ver Anexo 1 en Pobreza en Guatemala, Banco Mundial, octubre 2003.

<sup>8</sup> En Quetzales de Ciudad de Guatemala, junio de 2006. El valor original de consumo promedio era Q. 6,161 per cápita por año en Quetzales de Ciudad de Guatemala, octubre de 2000. El incremento del Índice de Precios al Consumidor en las encuestas entre 2000 y 2006 fue de 52.74% (de 98.23 a 150.03).

<sup>9</sup> Se introdujeron pequeñas modificaciones para reflejar el cambio en la composición de la población entre 2000 y 2006 en Guatemala. La nueva línea de pobreza extrema se estima sobre la base de 2,173 kcal/día per cápita.

comestibles. El complemento para ítems básicos no comestibles es el mismo valor que se utilizó en 2006, actualizado con la parte de bienes no comestibles del IPC<sup>10</sup>.

## Niveles de pobreza, tendencias y patrones

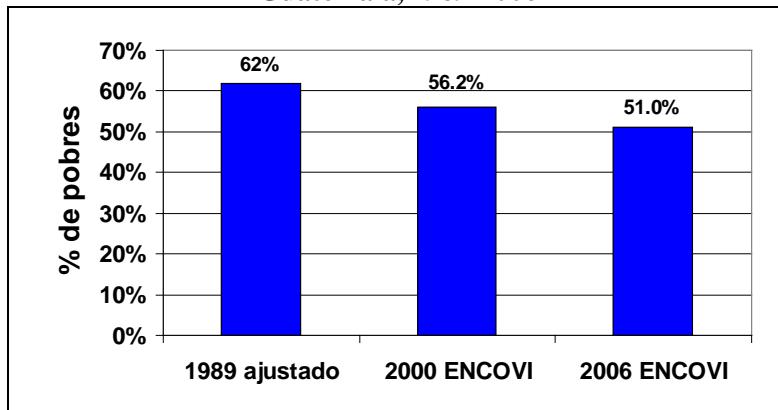
### 2.7 En Guatemala hay una tendencia constante pero lenta hacia una reducción de la pobreza.

La pobreza general disminuyó de 62 por ciento en 1989<sup>11</sup> a 56 por ciento en 2000, y nuevamente a 51 por ciento en 2006, un promedio de 0.7 puntos porcentuales por año a lo largo de un período de 17 años (Gráfico 2.1). Los cambios en la pobreza no se limitaron al índice de

recuento de pobres, sino que hubo también importantes reducciones en los índices FGT1 y FGT2 entre el 2000 y el 2006<sup>12</sup>. El índice FGT1 disminuyó de 3.1 puntos a 19.9, mientras que el índice FGT2 disminuyó de 2.2 puntos a 9.5 (Cuadro 2.3). Estas reducciones en ambos índices son resultado de la nueva tasa de pobreza en Guatemala y de un cambio en la distribución del ingreso entre los sectores pobres. Los pobres son menos pobres que antes y hay menos casos de hogares en la extrema pobreza (es decir, con niveles de consumo muy por debajo de la línea de pobreza).

2.8 **La pobreza extrema no varió entre 2000 y 2006.** En efecto, el índice de recuento de los extremadamente pobres prácticamente no tuvo cambios durante este período de seis años, en el que sólo se verificó una pequeña reducción no significativa estadísticamente de 15.7 a 15.2 por ciento en el 2006 (Cuadro 2.2). Los índices de brecha y severidad para la pobreza extrema también experimentaron disminuciones más pequeñas (en términos absolutos y relativos) que los índices de pobreza general. En otras palabras, en el 2006 había la misma proporción de personas en la extrema pobreza, y con muy pocas diferencias en el nivel de pobreza que tenían en el 2000.

**Gráfico 2.1: Tendencias de la pobreza general en Guatemala, 1989-2006**



Fuentes: 1989, Encuesta Socioeconómica, 2000 y 2006 ENCOVI, INE-Guatemala.

<sup>10</sup> En el 2000, el Gobierno de Guatemala solicitó que la línea de pobreza extrema fuese estimada a partir de los patrones de consumo de todos los guatemaltecos (y no los patrones de los pobres). Utilizar el IPC para actualizar los valores es consistente con la manera en que se construyeron originalmente las líneas.

<sup>11</sup> Utilizando la Encuesta Socioeconómica de 1989. El cálculo original era de 75%, pero debido al limitado número de preguntas empleadas para esa cantidad el Banco Mundial reajustó el recuento de pobreza, con un cálculo comparable a los resultados de la ENCOVI 2000 (Pobreza en Guatemala, Banco Mundial, 2003).

<sup>12</sup> Ver notas en el Cuadro 2.2 para la definición de las mediciones FGT.

**Cuadro 2.2: Tasa de recuento, brecha y severidad<sup>a</sup> de pobreza, Guatemala 2006 y la variación**

Año	Todos los pobres			Pobreza extrema		
	% pobres	FGT1	FGT2	% pobres	FGT1	FGT2
2006	51.0	19.5	9.5	15.2	3.4	1.1
Valor del cambio de 2000 a 2006	-5.2	-3.1	-2.2	-0.5	-0.3	-0.2

<sup>a</sup> El FGT1 (también llamado Índice de Brecha de Pobreza) representa el monto que se requiere para llevar a todas las personas pobres hasta la línea de pobreza, expresado como un porcentaje de la línea de pobreza y la población. El FGT2 (también definido como la media del cuadrado proporcional a la brecha de pobreza) es una derivación de la brecha que concede mayor peso a las personas que tienen menor consumo entre los pobres. Todos los índices se conocen como las mediciones FGT (Foster y otros, 1984).

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial, utilizando las encuestas ENCOVI de 2000 y 2006.

2.9 Para lograr una mayor reducción de la pobreza se requiere que los pobres o los extremadamente pobres incrementen sus ingresos (laborales o no laborales). Una manera de determinar el tamaño de la brecha de pobreza es calcular el ingreso necesario para erradicar la pobreza o la pobreza extrema como porcentaje de los niveles reales de consumo y como porcentaje del PIB.

2.10 **El incremento mínimo de los ingresos permanentes necesario para erradicar la pobreza general en Guatemala es alto, pero la reducción de la pobreza extrema no requiere aumentos importantes en los ingresos.** Tomando en cuenta el consumo promedio de los pobres, el aumento mínimo de los ingresos permanentes para erradicar la pobreza general es de Q. 16,334.0 millones, o 7.2 por ciento del PIB<sup>13</sup>, pero sólo se necesitarían Q. 1,404.5 millones, o 0.6 por ciento del PIB, para erradicar la pobreza extrema. Para eliminar la pobreza, cada persona pobre debería aumentar su consumo en un 62 por ciento, o Q. 2,510, pero para erradicar la pobreza extrema cada persona extremadamente pobre debería incrementar su consumo en sólo 28 por ciento, o Q. 711<sup>14</sup>.

2.11 Estos son los aumentos permanentes mínimos si se asume que cada persona pobre o cada hogar extremadamente pobre aumentan su ingreso en la suma exacta necesaria para salir de la pobreza. El costo de un programa social sería mucho más elevado debido a los costos administrativos y a las pérdidas<sup>15</sup>, que son inevitables en los programas sociales. En este sentido, la tarea de identificar a los pobres y transferirles recursos puede representar una parte importante de los costos de un programa social. Los cálculos que se presentan aquí deberían ser considerados como un estimativo de gastos mínimos.

2.12 Programas sociales como las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), dirigidos a los extremadamente pobres, tienen un gran potencial, y el Gobierno de Guatemala debería aprovecharlos para mejorar las condiciones de vida de ese sector de la población. Uno de los capítulos de este informe incluye una simulación del impacto de un programa de este tipo y describe la iniciativa “Mi Familia Progresa”, el primer programa

<sup>13</sup> El Producto Interno Bruto de Guatemala en el 2006 era de Q. 229.584,2 (Banco Central de Guatemala, Página Web).

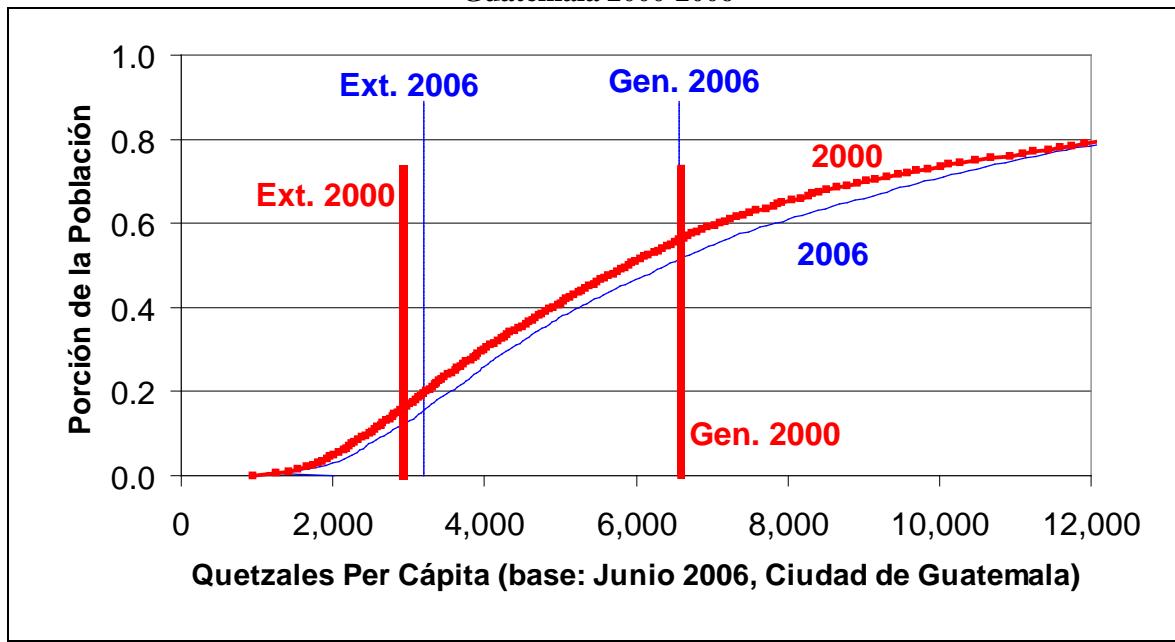
<sup>14</sup> Que aumenten el consumo uno vez y de allí en adelante lo mantengan en el nuevo nivel.

<sup>15</sup> Las pérdidas son los recursos recibidos por personas u hogares que no están incluidos en el grupo-meta de la población. En este caso, cualquier ingreso recibido por un hogar pobre por encima del mínimo necesario para salir de la pobreza también será considerado como una pérdida que aumenta el costo global del programa.

de TMC diseñado e implementado en Guatemala, en 2008. El capítulo sobre los TMC brinda cálculos más realistas sobre la reducción de la pobreza que se puede lograr mediante un programa social de este tipo.

**2.13 El consumo real aumentó para todos los pobres y para las personas ubicadas cerca de la línea de pobreza.** Entre el 2000 y el 2006, más del 90 por ciento de los guatemaltecos incrementaron su consumo real, y, más importante aún, las disminuciones reales de consumo tuvieron lugar sólo en el decil más alto de consumo (Gráfico 2.2<sup>16</sup>).

**Gráfico 2.2: Líneas de pobreza, consumo per cápita y proporción de la población, Guatemala 2000-2006**



El consumo anual per cápita de los extremadamente pobres aumentó en el período 2000-2006 de Q. 2,230 a Q. 2,495; de Q. 3,941 a Q. 4,063 para todos los pobres, y disminuyó para los no pobres de Q. 16,425 a Q. 15,565.  
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2000 y 2006, INE, Guatemala.

**2.14 Se ha tornado más caro salir de la pobreza extrema en Guatemala.** El aumento en los niveles de consumo redujo la pobreza general en Guatemala en 5.2 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2006. A la vez, durante ese mismo período no se reportó ningún cambio en la pobreza extrema. La razón de esto es que mientras el valor de la línea de pobreza general no había cambiado, el valor real de la línea de pobreza extrema sí aumentó, neutralizando así cualquier “ganancia para la pobreza extrema” (es decir su reducción) alcanzada gracias a los niveles más elevados de consumo<sup>17</sup>. Lo que a primera

<sup>16</sup> El Gráfico 2.2 fue truncado para ilustrar la interacción entre las líneas de pobreza y los agregados de consumo. Un ejercicio completo comparó toda la distribución con dominancia estocástica y los valores de 2006 eran más altos que los de 2000 para el primer 90.9 por ciento de población.

<sup>17</sup> El valor de la línea de pobreza general no cambió porque el valor real del componente no alimenticio decreció en forma proporcional al incremento en el componente alimenticio.

vista parece una cuestión meramente metodológica<sup>18</sup> tiene serias implicancias en la vida real: se ha tornado más caro comprar los productos alimenticios que proveen los requerimientos calóricos mínimos del guatemalteco medio (2,173 kilocalorías por día por persona<sup>19</sup>). El problema de las tasas más altas de inflación de los alimentos, en comparación con la inflación general, se transformó en un motivo de preocupación no sólo en Guatemala sino en muchos países en todo el mundo, especialmente en la segunda mitad de 2007 y durante 2008. En el capítulo siete se presentan algunos cálculos iniciales de las recientes alzas de los precios de alimentos y su consiguiente impacto en los pobres.

**2.15 La pobreza entre los niños disminuyó, pero sigue siendo elevada.** En el 2006, más del 62 por ciento de niños entre cero y seis años de edad en Guatemala eran pobres, una disminución de 5.3 puntos porcentuales con respecto al 2000, lo que refleja la reducción general del nivel de pobreza y no un cambio real en la participación de este segmento. A su vez, la pobreza extrema para este mismo grupo de edad se mantuvo en 22 por ciento. Entre las personas ancianas se observan tendencias muy similares, con una tasa de 40 por ciento de pobreza entre las personas de 60 años y más (lo que representa una disminución de 5.3 puntos porcentuales) y un recuento de 8.3 por ciento de pobreza extrema (en 2000 era de 9.7). Los cambios en los índices de pobreza entre los ancianos son muy parecidos a los de la pobreza en general, pero con una incidencia mucho más baja que los promedios nacionales de 51.0 y 15.2 por ciento<sup>20</sup>.

**2.16 Guatemala se ha tornado un país más urbano, menos indígena y con más mujeres jefas de hogar.** En efecto, entre 2000 y 2006 los cambios incluyen: (i) 9.5 puntos porcentuales de aumento de la población urbana<sup>21</sup>; (ii) una reducción de la población indígena de 42.6 por ciento a 37.6 por ciento<sup>22</sup>, y (iii) un aumento de 4.1 puntos porcentuales de mujeres jefas de familia, pasando de 14.7 a 18.8 por ciento: casi uno de cada cinco hogares en Guatemala afirmó tener a una mujer como cabeza de familia (Cuadro 2.3).

**2.17 La pobreza está concentrada en las áreas rurales, especialmente la pobreza extrema.** La concentración de la pobreza en las áreas rurales es mucho más elevada que la proporción de pobladores rurales del país. Con tasas de contribución a la pobreza general de 72 por ciento por parte de los sectores rurales y de 83 por ciento para la pobreza extrema, los hogares rurales (52 por ciento de la población) concentran un volumen desproporcionado de la pobreza en Guatemala (Cuadro 2.3). Las tasas de

---

<sup>18</sup> El Banco Mundial recomendó que la metodología de pobreza utilizara el valor de un conjunto de alimentos como base para el cálculo de la línea de pobreza extrema. El valor de estos mismos alimentos fue utilizado en ambos años, de manera que ambas líneas representan un mismo nivel de beneficios.

<sup>19</sup> La línea de pobreza extrema en el 2000 se basó en un paquete de alimentos que brindaba 2,172 kilocalorías por día por persona. El nuevo requerimiento calórico mínimo de 2,173 kilocalorías refleja los cambios en la composición de la población de Guatemala (porciones de población por edad y por sexo).

<sup>20</sup> Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en ENCOVI 2000 y 2006.

<sup>21</sup> La disminución de la población rural es el resultado de la migración dentro del país y de la nueva clasificación urbano/rural implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas después del censo de 2002.

<sup>22</sup> La clasificación indígena está basada en la autoidentificación por parte de los miembros de los hogares. Si no se brinda dicha información, la clasificación étnica predominante en el hogar fue utilizada como referencia.

contribución a la pobreza por parte de los hogares rurales fueron en 2006 significativamente más bajas que los valores del 2000. Aún así, los casi 10 puntos porcentuales de disminución en las tasas de contribución por parte de los hogares rurales reflejan casi exactamente el cambio poblacional observado en el país: 9.5 por ciento de la población clasificada como rural en el 2000 ahora es considerada urbana.

**2.18 La pobreza general rural disminuyó, mientras que la pobreza extrema urbana aumentó.** En las poblaciones urbana y rural, la única reducción estadísticamente significativa en el número de pobres la tuvo la pobreza rural (4 puntos porcentuales). La pobreza extrema urbana se multiplicó casi por dos entre el 2000 y el 2006. Pero para comprender plenamente estos cambios se deben tomar en consideración las nuevas definiciones y actualizaciones en la clasificación de los hogares como urbanos o rurales. Más adelante en este capítulo se evalúa y presenta el impacto de la actualización de esta clasificación (Cuadro 2.4).

**2.19 La pobreza general y la pobreza extrema son significativamente más elevadas entre los hogares indígenas y no han experimentado cambios si se toman como referencia los cálculos del 2000.** La tasa de pobreza general entre los hogares indígenas sigue por encima de 75 por ciento (50 por ciento más elevada que el promedio nacional), mientras que la pobreza extrema en los hogares indígenas es casi el doble del promedio nacional. Más aún, si bien la pobreza entre los hogares no indígenas disminuyó en la misma proporción que la tasa nacional de pobreza (5.2 puntos porcentuales), las tasas de pobreza entre los indígenas no se modificaron<sup>23</sup> (Cuadro 2.3). Entre los diferentes grupos indígenas, sólo los Mam experimentaron reducciones significativas de la pobreza en el 2006.

**2.20 Dos regiones experimentaron cambios en la pobreza extrema, pero en direcciones opuestas, y sólo una región (Suroriente) tuvo una reducción significativa de la pobreza.** En el 2000, la tasa de pobreza extrema en el Noroccidente (31.5 por ciento) era más de tres veces la de la región Nororiente (8.9 por ciento) (Cuadro 2.3). En el 2006, ambas regiones tenían casi los mismos niveles de pobreza (20.0 y 23.6 por ciento, respectivamente). Las razones de estas evoluciones diferentes serán examinadas en otra sección de este estudio, incluyendo factores como las diferencias de ambas regiones en las fuentes de ingresos laborales y no laborales, la infraestructura y el clima.

**2.21 Los hogares con jefas de familia mujeres tienen tasas de pobreza sustancialmente más bajas que aquellos encabezados por hombres, y la brecha se está ampliando.** La incidencia de la pobreza extrema en los hogares con jefas de familia mujeres (8.8 por ciento) es casi la mitad de la incidencia que tiene en los hogares encabezados por hombres (16.7 por ciento) (Cuadro 2.3). La brecha en las tasas de pobreza general entre hogares con jefes de familia mujeres y hombres se ha incrementado de 9.8 puntos porcentuales en el 2000 a 12.6 puntos porcentuales en el 2006.

---

<sup>23</sup> El 0.5 punto porcentual de disminución no fue estadísticamente significativo a  $p < 0.1$ .

**Cuadro 2.3: Patrones de pobreza en Guatemala 2006  
y puntos porcentuales de cambios desde el 2000**

	% población nacional	Índice de recuento (% de población)				Contribución a cambios de pobreza (% de categoría)			
		Todos los pobres		Pobreza extrema		Todos los pobres		Pobreza extrema	
		Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>	Valor	Cambio <sup>a</sup>
Total Guatemala	<b>100.0</b>	0.0		<b>51.0</b>	-5.2*	<b>15.2</b>	-0.5	<b>100.0</b>	0.0
Por área									
Urbana	<b>48.1</b>	9.5*		<b>30.0</b>	2.9	<b>5.3</b>	2.5*	<b>28.3</b>	9.7
Rural	<b>51.9</b>	-9.5*		<b>70.5</b>	-4.0*	<b>24.4</b>	0.6	<b>71.7</b>	-9.7
Por grupo étnico									
No indígena	<b>62.4</b>	5.0*		<b>36.2</b>	-5.2*	<b>7.8</b>	0.0	<b>44.3</b>	1.9
Indígena	<b>37.6</b>	-5.0*		<b>75.7</b>	-0.5	<b>27.6</b>	1.1	<b>55.7</b>	-1.9
Kiché	<b>10.1</b>	0.7		<b>68.5</b>	4.1	<b>19.4</b>	0.3	<b>13.6</b>	2.8
Queqchi	<b>7.2</b>	0.7		<b>86.3</b>	2.8	<b>46.8</b>	8.9	<b>12.2</b>	2.6
Kaqchiquel	<b>6.8</b>	-2.0		<b>65.0</b>	2.4	<b>16.2</b>	2.6	<b>8.7</b>	-1.2
Mam	<b>5.0</b>	-3.2		<b>76.3</b>	-13.5*	<b>25.9</b>	-8.3	<b>7.5</b>	-5.7
Otros grupos	<b>8.4</b>	-1.2		<b>83.5</b>	-0.1	<b>31.4</b>	0.1	<b>13.7</b>	-0.5
Por región									
Metropolitana	<b>22.9</b>	1.3		<b>16.3</b>	-1.6	<b>0.5</b>	-0.2	<b>7.3</b>	0.4
Norte	<b>8.9</b>	0.9		<b>77.1</b>	-6.9	<b>38.8</b>	-0.3	<b>13.5</b>	1.4
Nororiente	<b>8.3</b>	0.1		<b>53.2</b>	1.4	<b>20.0</b>	11.0*	<b>8.6</b>	1.1
Suroriente	<b>8.0</b>	-0.8		<b>54.4</b>	-14.1*	<b>13.9</b>	-6.2	<b>8.5</b>	-2.2
Central	<b>10.8</b>	0.2		<b>47.5</b>	-4.3	<b>10.4</b>	1.7	<b>10.1</b>	0.3
Suroccidente	<b>24.1</b>	-2.3		<b>59.4</b>	-4.6	<b>16.9</b>	-0.1	<b>28.1</b>	-2.0
Noroccidente	<b>13.5</b>	0.6		<b>75.6</b>	-6.5	<b>23.6</b>	-7.9*	<b>20.0</b>	1.2
Petén	<b>3.4</b>	0.1		<b>57.0</b>	-10.9	<b>14.5</b>	1.7	<b>3.8</b>	-0.1
Por género del jefe de familia									
Hombre	<b>81.2</b>	-4.1*		<b>53.4</b>	-4.2*	<b>16.7</b>	0.0	<b>85.0</b>	-2.5
Mujer	<b>18.8</b>	4.1*		<b>40.8</b>	-7.1*	<b>8.8</b>	-1.0	<b>15.0</b>	2.5

<sup>a</sup> Cambio durante el período 2000-2006 en puntos porcentuales.

\* Los cambios son estadísticamente significativos a  $p \leq 5\%$ . Ningún test se aplicó a la contribución a los cambios de la pobreza.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas ENCOVI 2000 y 2006.

### INDICADORES NO MONETARIOS DE BIENESTAR SOCIAL

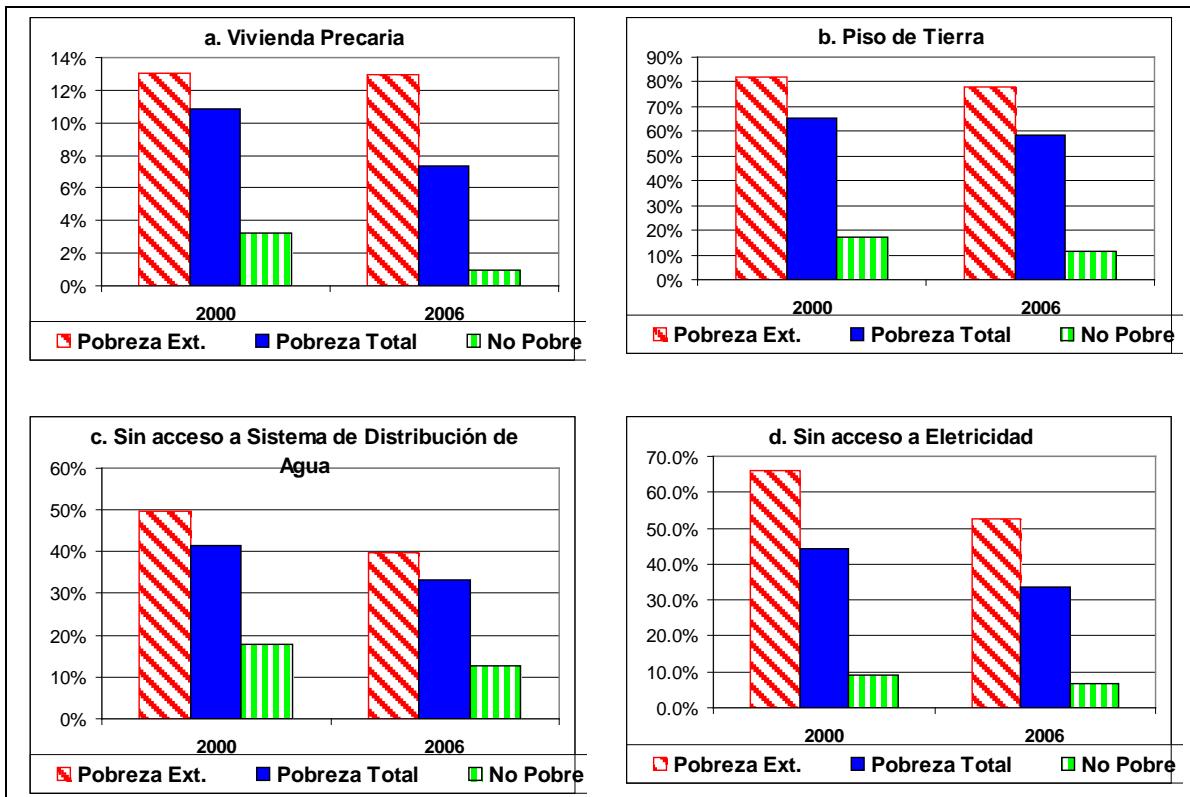
**2.22 Entre 2000 y 2006, los indicadores no monetarios de bienestar social mostraron mejoras significativas en Guatemala en todos los grupos de pobreza.** Entre el 2000 y el 2006 disminuyó en casi un tercio la población pobre con viviendas en malas condiciones<sup>24</sup>, casas con pisos de tierra (reducción de una décima parte), falta de acceso a la red de distribución de agua potable (una quinta parte menos) y falta de acceso a la red eléctrica (reducción de una cuarta parte). A su vez, entre los extremadamente pobres se redujo significativamente la falta de acceso al sistema de distribución de agua potable y a la red de electricidad (reducción de una quinta parte en ambos casos). También mejoraron las condiciones de vida para los no pobres, con disminuciones en los

<sup>24</sup> La vivienda precaria está definida como el hecho de vivir en ranchos, chozas o viviendas improvisadas.

cuatro indicadores en un rango de entre 26 por ciento (para la falta de electricidad) y 50 por ciento (para viviendas de mala calidad) (Gráfico 2.3).

**2.23 La mejora de los activos en todos los grupos de pobreza sugiere alguna forma de ahorro o un consumo más extendido en el tiempo.** Una mejoría en las condiciones de vida frecuentemente está asociada a una reducción de la pobreza. El hecho de que hayan mejorado las condiciones de vivienda tanto en la extrema pobreza como en la pobreza general, sugiere que hay una mayor generación de ingresos que se invierten en bienes y se utilizan plenamente en un período de tiempo más prolongado (más de un año). El aumento de capital de inversión entre los pobres también fue observado en los indicadores de educación y salud (ver Programas Sociales, Capítulo 4).

**Gráfico 2.3: Calidad de la vivienda y acceso a los servicios por parte de los grupos pobres, Guatemala 2000-2006**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a las encuestas ENCOVI 2000 y 2006, INE Guatemala

#### CAMBIOS EN LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL: CRECIMIENTO, MIGRACIÓN Y CLASIFICACIÓN

**2.24 Se deben tomar en consideración nuevas clasificaciones en la población urbana y rural cuando se comparan los cambios demográficos entre el 2000 y el 2006.** Como parte del Censo 2002 en Guatemala se aplicó una nueva clasificación a cada segmento censal. Las nuevas definiciones y actualizaciones explican dos terceras partes de los 9.5 puntos porcentuales del cambio antes mencionado. La nueva clasificación

explica 6.6 puntos porcentuales del desplazamiento rural hacia las zonas urbanas; la migración y el crecimiento dan cuenta de los otros 2.9 puntos porcentuales (Cuadro 2.5).

**2.25 A no ser por la reclasificación de los segmentos urbano y rural, el aumento de la pobreza extrema urbana no hubiese sido significativo<sup>25</sup>, la pobreza general urbana hubiera disminuido y la reducción de la pobreza extrema rural hubiera sido de 5.6 puntos porcentuales** (en lugar de 4.0) (Cuadro 2.4). En realidad, la nueva clasificación sobredimensionó el cambio verificado en la pobreza urbana (en 4.2 puntos porcentuales) y también el cambio en la pobreza rural (en 1.6 puntos porcentuales). Es importante notar que la reclasificación refleja cambios poblacionales reales, principalmente relacionados con la urbanización de Guatemala, que está cerca de transformarse en un país de población mayoritariamente urbana<sup>26</sup>. Estos cambios tienen fuertes implicancias en la definición de las políticas públicas.

**Cuadro 2.4: El impacto de la migración, el crecimiento y la nueva clasificación urbana/rural en la población y en los cambios de la pobreza, Guatemala 2000-2006**

	2000	2006		Cambios <sup>a</sup>	
		Nueva <sup>b</sup>	Vieja (2000)	Crecimiento y migración	Clasificación
<b>Impacto de los cambios en la población</b>					
Nº. de personas	Urbana	4,397,854	6,250,578	5,399,043	1,001,189 851,535
	Rural	6,987,587	6,737,251	7,588,786	601,199 (851,535)
%	Urbana	38.6%	48.1%	41.6%	<b>2.9% 6.6%</b>
	Rural	61.4%	51.9%	58.4%	-2.9% -6.6%
<b>Impacto en la pobreza y la pobreza extrema</b>					
Extrema	Urbana	2.8%	5.3%	4.3%	1.5% 1.0%
	Rural	27.1%	24.4%	25.8%	-1.3% -1.4%
General	Urbana	27.1%	30.0%	25.8%	-1.3% <b>4.2%</b>
	Rural	74.5%	70.5%	68.9%	<b>-5.6% 1.6%</b>

<sup>a</sup> Los porcentajes (%) son puntos porcentuales.

<sup>b</sup> “Nueva” es la actual clasificación utilizada en el resto del estudio.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a las encuestas ENCOVI 2000 y 2006, INE Guatemala.

<sup>25</sup> A una probabilidad estadística de  $P \leq 5\%$ .

<sup>26</sup> La encuesta ENCOVI 2000 utiliza la clasificación urbana/rural definida y aplicada durante el censo anterior (1992). Aún con la misma definición, se pueden hacer cambios en la clasificación de cualquier segmento específico de un censo. Guatemala no actualizó la clasificación de los segmentos del censo entre 1992 y 2002. Se estima que esta falta de actualización es el origen principal de los cambios observados entre las dos encuestas de hogares.

## CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

2.26 Hay tres factores fundamentales que afectan los cambios de la pobreza en el tiempo: los niveles de consumo, los valores de la línea de pobreza y la distribución del consumo. Como se mencionó anteriormente, el valor de la línea de pobreza extrema aumentó entre el 2000 y el 2006 debido al incremento del precio real de los alimentos y a los niveles generales de consumo. Esta sección analizará primero los cambios en la distribución del consumo y luego integrará a este análisis el impacto del crecimiento y la distribución sobre la pobreza.

2.27 **En su conjunto, la de Guatemala es ahora una sociedad más igualitaria, pero en el ámbito rural las desigualdades persisten.** Entre el 2000 y el 2006, el coeficiente del índice Gini en Guatemala disminuyó de 47.6 a 44.8 (Cuadro 2.5). Debido a la rigidez de este coeficiente, una reducción de 2.8 refleja un cambio significativo. En las áreas urbanas la reducción fue modesta (1.6 puntos), pero la desigualdad en los hogares rurales permanece sin cambios. Las desigualdades de ingreso y los cambios en la pobreza en los niveles urbano y rural se vieron afectados por la nueva clasificación poblacional empleada en la ENCOVI 2006. Sin embargo, esta nueva clasificación de los segmentos urbano y rural refleja cambios reales en Guatemala, y las conclusiones son válidas y útiles para comprender la realidad de ambos grupos.

2.28 **Los grupos de los quintiles inferiores han aumentado levemente su proporción dentro del consumo total.** En efecto, los primeros cuatro quintiles aumentaron su proporción de consumo en entre 0.5 y 1.0 puntos porcentuales, mientras que el consumo del quintil superior cayó 2.8 puntos porcentuales (Gráfico 2.4). Sin embargo, aun subsisten importantes disparidades en Guatemala.

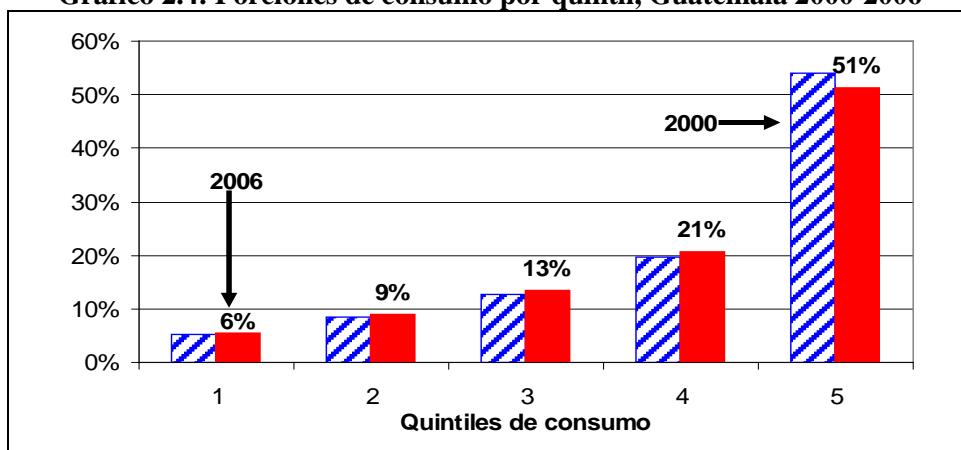
**Cuadro 2.5: Gini<sup>a</sup> de 2000 y 2006**

Año	Nacional	Urbano	Rural
2006	44.8	42.7	35.2
2000	47.6	44.3	35.2

<sup>a</sup> Valores reportados en escala de 0 a 100.

Fuente: Cálculos de personal del BM.

**Gráfico 2.4: Porciones de consumo por quintil, Guatemala 2000-2006**



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas ENCOVI 2000 y 2006.

2.29 **Para una determinada línea de pobreza, la reducción de la pobreza sólo es posible cuando aumentan los niveles de consumo en un segmento de la población.** Entre el 2000 y el 2006, los niveles de consumo de las personas entre el percentil 51 y 56 aumentó lo suficiente como para sacarlos de la pobreza<sup>27</sup>.

2.30 A fin de evaluar la influencia relativa del crecimiento y de las variaciones en la distribución del consumo sobre los cambios en la pobreza, se realizó una estimación del efecto de cada una de estas variables manteniendo la otra constante y evaluando su impacto sobre la pobreza<sup>28</sup>. Para este ejercicio, el término crecimiento es empleado en referencia al consumo promedio de todo el país y puede ser independiente de los cambios de consumo registrados en segmentos específicos de la población.

2.31 **Tanto los cambios en la distribución como los efectos del crecimiento son importantes para la reducción de la pobreza.** Sin los cambios en la distribución del consumo, la reducción general de la pobreza en Guatemala hubiese sido de sólo 1.7 puntos porcentuales en lugar de 5.1. Sin embargo, el crecimiento real hizo decrecer la pobreza general en las áreas rurales y aumentó la pobreza extrema urbana. En efecto, los cambios en la distribución del consumo explican dos terceras partes de la reducción de la pobreza general en Guatemala, mientras que el crecimiento real da cuenta del tercio restante (Cuadro 2.6). Para los hogares rurales, el crecimiento da cuenta de más del 100 por ciento de la reducción de la pobreza<sup>29</sup>. Por otro lado, el efecto del crecimiento explica más de dos terceras partes del incremento de la extrema pobreza urbana, con sólo una pequeña contribución generada por los cambios en la distribución del consumo.

**Cuadro 2.6: Crecimiento y cambios en la distribución del consumo: descomposición de los cambios en la pobreza<sup>a</sup> de Guatemala entre el 2000 y el 2006**

	Tasas de %		Cambios en la incidencia de la pobreza			
	2000	2006	Cambio real	Crecimiento	Redistribución	Interacción
Pobreza general nacional	56.13	51.02	-5.11	-1.72	-3.53	0.15
Pobreza rural general	74.50	70.50	-3.99	-4.50	0.07	0.43
Pobreza extrema urbana	2.78	5.32	2.53	1.60	0.47	0.46

<sup>a</sup> Sólo fueron analizados los cambios significativos en la pobreza.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a las encuestas ENCOVI 2000 y 2006.

## CORRELACIONES DE LA POBREZA

2.32 Es posible identificar importantes características de los hogares asociadas con la pobreza (o con la reducción de la pobreza) si para ello se utiliza una regresión multivariante entre consumo<sup>30</sup> y una serie de variables de los hogares. Tomando en consideración todas las características de los hogares al mismo tiempo, el impacto de las

<sup>27</sup> No son las mismas personas, sino las personas de esos percentiles según el consumo.

<sup>28</sup> El impacto del crecimiento fue estimado manteniendo constante la distribución observada en el 2000 y los niveles de consumo del 2006. El impacto redistributivo fue estimado utilizando los niveles de consumo del 2000 con la distribución de consumo observada en el 2006.

<sup>29</sup> Los efectos individuales (crecimiento de la redistribución) pueden ser negativos o de más de 100 por ciento. El impacto total es capturado por la suma de los dos efectos y el efecto de la interacción.

<sup>30</sup> El logaritmo natural de consumo.

características individuales en el consumo pueden ser aisladas. Es decir, los resultados pueden mostrar el impacto de cada variable después de controlar las otras variables incluidas en el análisis. Existen dos limitantes que es importante mencionar: primero, las relaciones estadísticas no son estrictamente determinantes, sino correlativas a la pobreza, y segundo, las conclusiones se limitan a la variable incluida en el análisis y no es posible hacer inferencias respecto de variables no utilizadas; esto incluye tanto las características observables como los aspectos culturales e históricos.

2.33 Se calculó una única regresión para todo el país. Además, considerando que las características de los hogares se relacionan con el consumo de manera diferente en las áreas urbanas y rurales, se estimaron regresiones individuales para cada una de estas áreas. Las variables utilizadas y los coeficientes estimados son presentados en el Cuadro 2.7. Los coeficientes positivos indican una relación positiva entre la variable y el consumo, y los coeficientes negativos indican una relación negativa. Más específicamente, cada coeficiente representa el valor total utilizado en la función EXP<sup>31</sup> para estimar el consumo si la variable correspondiente aumenta en una unidad<sup>32</sup>.

2.34 La ubicación geográfica es un elemento importante en la determinación del consumo, aún después de haber tomado en cuenta otros factores, especialmente en las áreas rurales. El hecho de vivir en Ciudad Guatemala incrementa el consumo, sobre todo en comparación con los hogares rurales. Esto es así incluso después de descontar por tamaño del hogar, bienes, trabajo en el sector agrícola, nivel de educación, pertenencia étnica, género y edad del jefe de familia; subsisten importantes diferencias regionales, con un nivel de consumo mayor que el esperado en la región metropolitana.

2.35 La idea que durante mucho tiempo se ha tenido de una Guatemala con rostro rural, indígena y femenino es sólo parcialmente cierta. El hecho de ser indígena y tener un jefe de familia hombre está asociado con menores niveles de consumo, independientemente del área de residencia<sup>33</sup>. En efecto, los hogares en los que la mayoría de sus miembros se autodefinen indígenas tienen niveles más bajos de consumo, al igual que los hogares dirigidos por hombres. En cambio, los hogares con jefas de familia mujeres están asociados con niveles de consumo más elevados.

2.36 **Cuanto más grandes son los hogares, menos consumen.** A medida que aumenta el tamaño del hogar, el consumo per cápita disminuye. La reducción del consumo de un nuevo miembro del hogar es mayor cuando los niños tienen menos de seis años de edad. En los hogares urbanos, las personas ancianas también reducen el consumo bastante más que otros miembros del hogar.

2.37 **El hecho de trabajar en la agricultura (el jefe de hogar) está asociado con un consumo menor; esto aumenta con la edad.** Comparado con cualquier otro tipo de trabajo, los jefes de hogar que trabajan en la agricultura bajan el nivel de consumo de

---

<sup>31</sup> El valor de EXP es el valor de X en la fórmula:  $e^X$  = coeficiente estimado, donde e = 2.71828.

<sup>32</sup> Los cambios en Quetzales cambian según el punto de evaluación elegido. Por ejemplo, un incremento de 0,5 tiene un impacto diferente cuando se le evalúa a 5 o a 8. El valor mínimo para evaluar es al valor del coeficiente constante.

<sup>33</sup> Urbano o rural.

todos los miembros. Esto es así independientemente del lugar de residencia. Además, a medida que aumenta la edad del jefe de hogar aumentan los niveles de consumo, aunque a un ritmo decreciente<sup>34</sup>.

Cuadro 2.7: Cálculo del consumo en Guatemala 2006				
		Nacional	Urbano	Rural
UBICACIÓN	Área urbana	0.15**		
	<b>Región (excluyendo la metropolitana)</b>			
	Norte	-0.32**	-0.27**	-0.42**
	Nororiente	-0.23**	-0.15**	-0.36**
	Suroriente	-0.20**	-0.19**	-0.28**
	Central	-0.19**	-0.18**	-0.27**
	Suroccidente	-0.19**	-0.20**	-0.26**
	Noroccidente	-0.21**	-0.24**	-0.28**
DEMOGRAFÍA	Petén	-0.16**	-0.05	-0.30**
	Indígena	-0.21**	-0.18**	-0.22**
	Jefa de familia mujer	0.04**	0.04*	0.03*
	<b>Número de miembros del hogar</b>			
	0 a 6 años de edad	-0.19**	-0.20**	-0.19**
	7 a 24 años de edad	-0.10**	-0.12**	-0.09**
	25 a 59 años de edad	-0.07**	-0.08**	-0.06**
	60 o más años de edad	-0.11**	-0.16**	-0.07**
BIENES	Edad	0.02**	0.02**	0.02**
	Cuadrado de edad	-0.00**	-0.00**	-0.00**
	<b>Propiedad de vivienda (se excluye otro tipo de propiedad)</b>			
	Propia y pagada	0.16	0.53**	-0.01
EMPLEO	Propia pero no pagada	0.21*	0.57**	0.04
	Alquilada	0.17	0.51**	0.07
	Prestada o donada	0.07	0.37*	-0.05
	El jefe de familia trabaja en agricultura	-0.18**	-0.20**	-0.17**
EDUCACIÓN JEFÉ DE FAM.	<b>Nivel (Sin educación y preescolar excluidos)</b>			
	Primaria (0-6)	0.23**	0.27**	0.20**
	Secundaria: básico (7-9)	0.44**	0.46**	0.41**
	Secundaria: avanzada (10-12)	0.72**	0.75**	0.66**
	Universidad: no terminada	1.07**	1.07**	1.25**
	Universidad: graduado	1.37**	1.32**	2.04**
	Constante	8.72**	8.51**	9.00**
	Observaciones	13,638	5,797	7,841
	R – Cuadrada	0.58	0.58	0.46

Variable independiente: logaritmo natural del consumo anual per cápita.

\* Significativo a  $p \leq 5\%$ ; \*\* significativo a  $p \leq 1\%$ .

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

**2.38 La educación es la variable de mayor impacto positivo en el nivel de consumo de los hogares.** Incluso terminar la primaria tiene un mayor impacto que residir en las áreas metropolitanas. **Cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado, mayor es también**

<sup>34</sup> El signo negativo en el coeficiente estimado para “edad al cuadrado”.

el impacto sobre el consumo. Esta característica se confirma a nivel nacional, así como en los hogares urbanos y rurales.

**2.39 Los más elevados niveles de consumo están relacionados con hogares urbanos del área metropolitana (Ciudad de Guatemala), que no son indígenas y cuya jefa de familia es una mujer de mediana edad con pocos hijos, que no trabaja en la agricultura y que tiene el nivel de educación más elevado.**



### **CAPÍTULO 3. EL DESEMPEÑO DE GUATEMALA SEGÚN LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKING) PARA LOS INDICADORES SOCIALES Y DE POBREZA**

3.1 En este capítulo se ponen en contexto los cambios en la pobreza y los indicadores sociales y de desigualdad descriptos en el Capítulo 2, empleando como puntos de referencia los cambios que han tenido lugar en América Latina y el resto del mundo. La principal conclusión es que, al comparar el nivel de pobreza o los indicadores sociales con los de otros países, Guatemala aparece en la parte inferior de la distribución, pero al comparar el cambio promedio anual entre el 2000 y el 2006 en Guatemala contra los cambios que han tenido lugar en el mundo en los últimos 25 años, Guatemala se ubica cerca del desempeño medio (en pobreza) o bien bastante por encima del desempeño medio (en los indicadores sociales y de desigualdad). En general, si se toman en cuenta las características observadas, esto implica para Guatemala un cambio más positivo aún. Por ejemplo, sobre la base de las comparaciones de PPA, y sin controlar por las características observadas, el cambio promedio anual de pobreza en Guatemala es ligeramente peor que el desempeño medio de todos los países en los últimos 25 años. Sin embargo, si se toman en cuenta las características observadas de Guatemala, el cambio anual promedio en pobreza resulta ligeramente superior al desempeño medio. Es importante notar que éste fue un período de caída del PIB per cápita en Guatemala, seguido de una lenta recuperación. Dado que hay muchos casos en el mundo en los que la pobreza aumentó durante un ciclo económico, no es sorprendente que al controlar por las características observadas el cambio resulte más positivo.

3.2 Si bien Guatemala se encontraba cerca del desempeño medio en cuanto a reducción de la pobreza, estaba bastante por encima del desempeño medio en la reducción de la desigualdad y en la mejora de los indicadores sociales. Cabe destacar especialmente la tasa anual promedio del cambio en materia de agua y saneamiento, así como en una variedad de indicadores sociales. Algunos de los cambios superan las variaciones que han tenido lugar en el mundo en los últimos 25 años. El único indicador que no ha mejorado, y en el que Guatemala desgraciadamente tiene uno de los peores indicadores del mundo, es en la desnutrición crónica. La importante mejoría en los indicadores de salud y agua y saneamiento permiten augurar una inminente mejora en la desnutrición crónica. Sin embargo, es imposible afirmarlo porque desde el año 2002 no se han generado nuevos datos. Si bien en la actualidad se están recolectando datos, una de las acciones más urgentes para mejorar el sistema de información es poner en marcha un sistema apropiado de monitoreo, de manera de dimensionar correctamente este problema social, uno de los más graves de Guatemala.

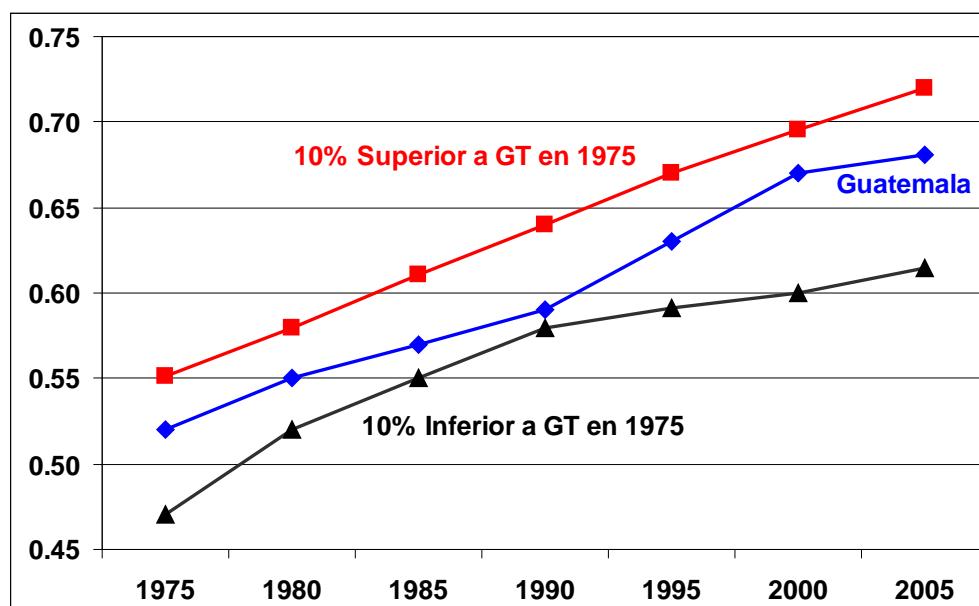
3.3 Debido a que el éxito del aumento de la cobertura en educación y salud incorpora más personas al sistema y a que el eje del problema es ahora mejorar la calidad de los servicios, los guatemaltecos necesitan considerar si hay recursos suficientes para hacer un trabajo adecuado. El nivel de ingresos fiscales que tenía antes Guatemala sólo permitía financiar un sistema de escasa cobertura y baja calidad. El cambio en los niveles de gasto y el pequeño aumento en los ingresos fiscales hacen que sea posible mejorar la cobertura de los servicios sociales en marcha. Pero es improbable que sea suficiente para que Guatemala logre mantener el ritmo de mejoras en los sistemas de educación y salud

que experimentó en los últimos seis años y, a la vez, pueda enfrentar la apremiante necesidad de combatir la desnutrición.

### LAS TENDENCIAS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

3.4 Antes de presentar, indicador por indicador, los resultados del ejercicio de determinación de puntos de referencia (*benchmarking*), conviene presentar un panorama general de las tendencias del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guatemala en los últimos 30 años. El Gráfico 3.1 ilustra cómo ha evolucionado el valor del IDH de Guatemala en ese período, comparado con el valor promedio en los países que estaban en las 10 posiciones directamente por encima y por debajo de Guatemala en 1975.<sup>35</sup>

**Gráfico 3.1: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano en Guatemala**



Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a datos comparativos del IDH del PNUD.  
<http://hdr.undp.org/en/statistics/>

3.5 El gráfico revela que entre 1975 y 1990 Guatemala experimentó algunas mejoras, aunque con una tasa tan lenta en relación a la de otros países que estaba cayendo a los niveles promedio de los países que tenían valores más bajos en 1975. A comienzos de los años '90, la tasa de mejoras de Guatemala empezó a cambiar y ahora el IDH del país está cerca del valor promedio de los países que estaban inmediatamente por encima de Guatemala en 1975. Este cambio es indudablemente debido al mayor esfuerzo que se está haciendo en los sectores sociales como consecuencia de los acuerdos de paz (aunque

<sup>35</sup> Nota: El valor de Guatemala de 0.689 es más o menos el valor de Colombia, Paraguay, México y Jamaica en 1975. El valor de Guatemala de 1975, de 0.514, es más o menos el nivel de Timor-Leste, Jibuti, Kenya, Zimbabwe y Togo hoy. Los diez países que estaban exactamente por encima de Guatemala en 1975 eran El Salvador, Turquía, Nicaragua, Irán, Zimbabwe, China, Siria, Honduras y Tunisia. Los países que estaban directamente por debajo de Guatemala en 1975 eran Argelia, Botswana, Lesotho, Congo, Indonesia, Kenya, Ghana, Marruecos, Egipto y Togo.

las metas establecidas en estos acuerdos no hayan sido alcanzadas). Estas mejoras a veces no se pueden apreciar o son subestimadas cuando se compara la posición de Guatemala en un determinado momento. Por ejemplo, Guatemala estuvo en la anteúltima posición de América Latina en cuanto al IDH en 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 y 2005. Esto se debe a que la posición inicial de Guatemala era muy baja. Como se verá en el ejercicio de determinación de los puntos de referencia, el nivel del cambio en muchos de los indicadores sociales que Guatemala logró alcanzar durante los últimos 6 años es comparable a los cambios alcanzados en otros países del mundo.

### **EL ENFOQUE DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA**

3.6 Volvemos ahora la mirada hacia el pasado más reciente, entre los años 2000 y 2006, a fin de describir el ejercicio de determinación de los puntos de referencia que se llevó a cabo para una serie de indicadores relacionados con la pobreza, la desigualdad y las condiciones sociales. En todos los casos se utilizó una metodología similar. Primero, se comparó el nivel del indicador de Guatemala del 2006 con los datos más recientes de otros países, disponibles en la base de datos del Banco Mundial. Los datos de pobreza y desigualdad fueron tomados del POVCALNET del Banco Mundial. Los indicadores sociales, de la base de datos *Indicadores de Desarrollo Mundial*, del Banco Mundial. Los datos para todos los países fueron trazados en la forma de una función de distribución cumulativa y se indica la posición de Guatemala en dicha distribución.

3.7 Segundo, se comparó el cambio anual promedio del indicador de Guatemala entre 2000 y 2006 con la distribución del cambio promedio anual para todos los países que figuran en la base de datos del Banco Mundial entre 1985 y 2006. El número de observaciones en los cambios varía de acuerdo con el indicador observado. En esta comparación, no se realizaron controles por diferencias de características entre los países. Es una comparación estricta entre el valor del cambio en Guatemala y la distribución incondicional de los cambios ocurridos en los otros países durante el período señalado, de más de 25 años. Para muchos de los países hay más de una observación.

3.8 Por último, se presentaron las comparaciones del cambio anual promedio en un indicador, controlando por las diferencias en las características del país. Este control se hace utilizando regresiones de cuantil para calcular la relación entre el indicador y un conjunto de características de cada país en diferentes puntos de la distribución. Contrariamente a una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (*Ordinary Least Squares*), que sirve para estimar la relación en la media de la distribución, la regresión de cuantil permite estimar la relación en la media en el percentil 25<sup>avo</sup> o, de hecho, en cualquier percentil dado. Así como los coeficientes calculados a partir de una regresión OLS pueden combinarse con valores de las características del país para generar una predicción del valor promedio del indicador, los coeficientes calculados para cada una de las regresiones de cuantil se combinan con las características dadas del país para generar predicciones de los percentiles. Estos percentiles predichos son trazados para luego comparar el cambio real en el indicador con la distribución de los percentiles predichos. Si el cambio real va hacia el límite superior de la distribución de los percentiles predichos, el desempeño se considerará positivo. Si va hacia el límite inferior de la distribución de los percentiles predichos, el desempeño se considerará negativo. Nótese

que los percentiles predichos son específicos para cada país. Por consiguiente, puede esperarse que lo que se considera como un desempeño positivo o negativo varíe de un país a otro.

3.9 Además de volver la mirada hacia el desempeño pasado, es posible utilizar los percentiles predichos para mirar hacia adelante y servir de guía al escoger Guatemala un objetivo. Si Guatemala decidiera buscar con determinación cierto objetivo, debería optar por intentar alcanzar el valor equivalente al 80<sup>avo</sup> percentil de su distribución de percentiles predichos. También se podría fijar una meta en relación con su desempeño anterior. Podría escoger como objetivo el valor correspondiente al percentil que está 20 puntos por encima de lo que se alcanzó en el pasado.

3.10 Los percentiles predichos pueden ser utilizados para determinar si los objetivos establecidos con anterioridad –por ejemplo, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio– parecen alcanzables o no. Por ejemplo, si para alcanzar una determinada meta sería necesario que Guatemala tuviese un desempeño significativamente superior al del pasado, podría no resultar razonable asumir que el objetivo será alcanzado.

#### **DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

3.11 Para determinar los puntos de referencia de los cambios en la pobreza ocurridos en Guatemala entre 2000 y 2006, es necesario controlar por diferencias en la paridad del poder adquisitivo entre los diferentes países. El sistema POVCALNET del Banco Mundial brinda una manera sencilla de hacerlo. Se pueden especificar diferentes valores de 1, 2, 3, 4 y 5 dólares PPA diarios y el programa de software ofrecerá una variedad de indicadores de pobreza correspondientes a dicho valor de PPA. Los cálculos se basan en grupos de datos tomados de un amplio conjunto de encuestas de hogares realizadas en todo el mundo durante los últimos 25 años.

3.12 El Cuadro 3.1 refleja el desempeño de Guatemala en la reducción de la pobreza entre el 2000 y el 2006. Las columnas relacionadas con el nivel del indicador muestran que Guatemala se ubica más o menos en el centro de la distribución. Nótese que el nivel de la pobreza a \$3 PPA es de 46.17 por ciento, mientras que a \$4 PPA es de 58.29 por ciento. Por lo tanto, el nivel de pobreza en Guatemala según la línea de pobreza nacional (51 por ciento) correspondería a un valor \$PPA de entre \$3 y \$4 por día. La pobreza extrema según la línea nacional es de aproximadamente el 15 por ciento, correspondiente a entre \$1 PPA y \$2 PPA.

3.13 En relación a la variación de la pobreza, se percibe en Guatemala que la pobreza medida a \$1 y \$2 PPA en realidad aumentó, mientras que a \$3 y \$4 por día sólo disminuyó ligeramente. El patrón de un desempeño más negativo cuando las líneas de \$ PPA son más bajas recuerda lo que fue observado en el comportamiento de la pobreza extrema y moderada al utilizar la línea de pobreza nacional. Sin embargo, los cambios en la pobreza son más pequeños que con la línea de pobreza nacional, lo cual refleja los cambios en el costo de la vida en Guatemala en relación con el resto del mundo.

**Cuadro 3.1: Desempeño de Guatemala en la reducción de la pobreza**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor en 2006	Percentil en distribución empírica	Valor del cambio anual promedio (2000-2006)	Distribución incondicional (Comparaciones con países ALC)	Percentil condicional (Comparaciones con países ALC)
Pobreza \$1 PPA	11.78	47	0.19	32 (33)	43 (41)
Pobreza \$2 PPA	30.61	55	0.04	42 (39)	52 (48)
Pobreza \$3 PPA	46.17	57	-0.12	45 (40)	56 (49)
Pobreza \$4 PPA	58.29	60	-0.23	48 (43)	55 (60)

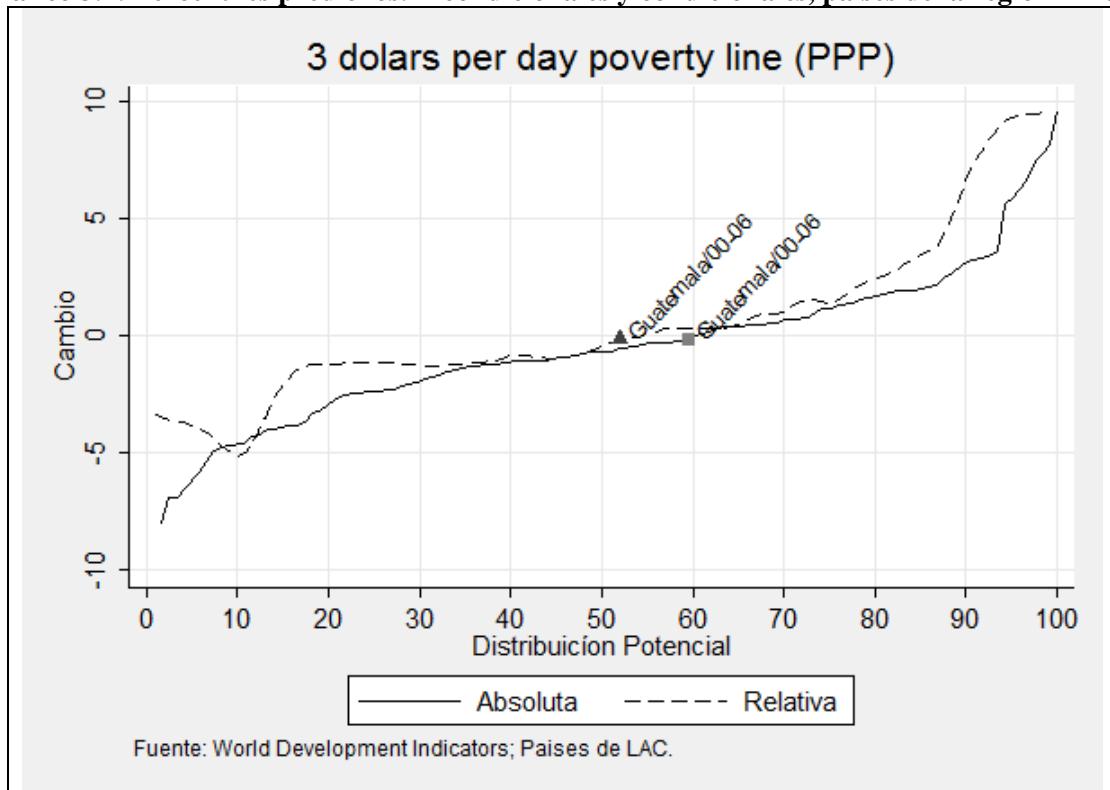
Fuente: Povcalnet del BM para datos de PPA de pobreza.

3.14 En términos comparativos, el desempeño de Guatemala está por debajo del desempeño promedio de los demás países, y es algo más pobre aún cuando el grupo comparativo son otros países de América Latina. La última columna de la tabla (bajo la denominación percentil condicional) indica que mejora el desempeño en relación a otros países del mundo y de América Latina cuando uno controla por las características de Guatemala. El Gráfico 3.2 traza los percentiles predichos para los percentiles incondicionales y condicionales en los países de la región ALC, con el cambio medido utilizando \$3 PPA diarios.<sup>36</sup> Cabe notar que mientras que controlar por características de países mejora un poco la posición relativa de Guatemala, en ningún caso el desempeño se desplaza muy por encima o muy por debajo del desempeño promedio.

---

<sup>36</sup> Nótese que los percentiles reportados en las Tablas son la inversa de los percentiles de los Gráficos. Esto es así porque uno está acostumbrado a ver un percentil más elevado para representar un mejor desempeño. Las tablas corresponden a esta interpretación. En el Gráfico 3.2 el buen desempeño está representado por un valor negativo, es decir una disminución de la pobreza. De modo similar, en el Gráfico 3.3 el buen desempeño está asociado con un valor numéricamente inferior en el índice de Gini.

**Gráfico 3.2: Percentiles predichos. Incondicionales y condicionales, países de la región ALC.**



3.15 El resultado de la reducción de pobreza quizá no es tan sorprendente si uno considera que, durante el período 2000-2006, el crecimiento de Guatemala en términos del PIB per cápita comenzó a declinar y sólo comenzó a recuperarse en los dos últimos años (Cuadro 3.2). Al medir el PIB per cápita de 2005 en \$ PPA internacional, el nivel casi no aumentó, pasando de \$4,916 en 2000 a \$5,015 en 2006.

**Cuadro 3.2: Cambios anuales en PIB per cápita**

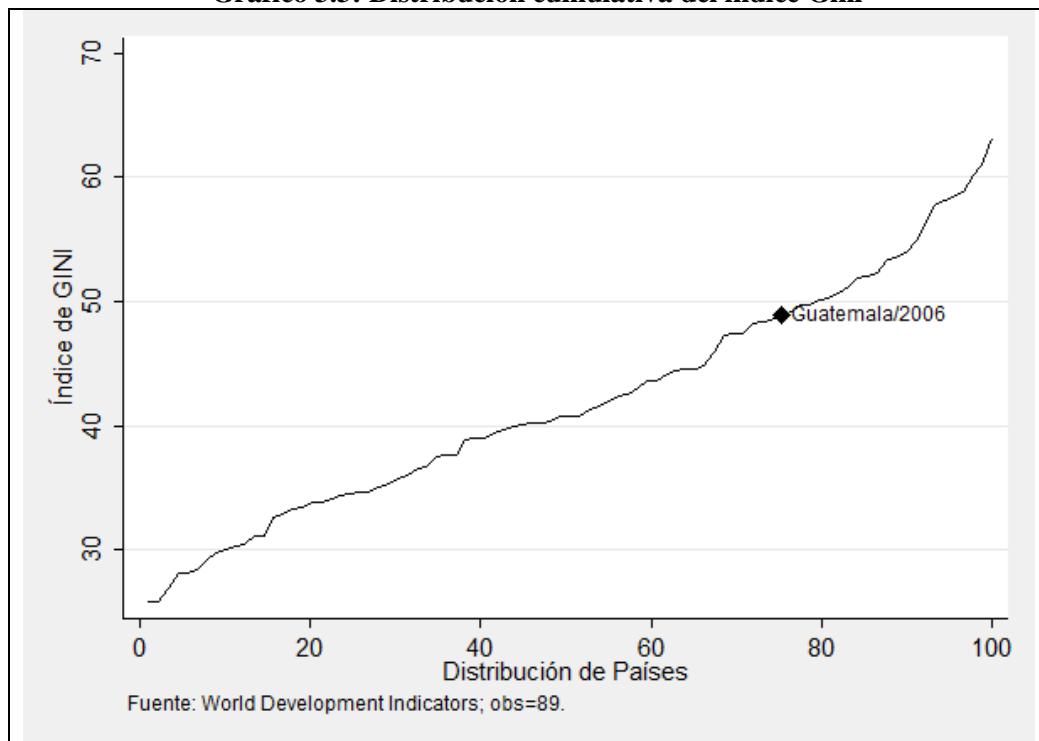
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2.05	2.66	1.51	1.23	-0.06	-0.17	-0.31	0.19	0.75	2.12

#### DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

3.16 Guatemala es un país con un alto nivel de desigualdad, como lo indica el hecho de ubicarse en el percentil 23<sup>avo</sup> al ser comparado con el resto del mundo (ver Gráfico 3.3).<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Como un Gini más alto refleja mayor desigualdad, el percentil se mide desde 100. Veintitrés por ciento de países tienen valores peores que los de Guatemala y 77 por ciento tienen mejores valores.

**Gráfico 3.3: Distribución cumulativa del índice Gini**



3.17 Recientes trabajos del Banco Mundial analizaron el papel que juega la igualdad de oportunidades en la generación de desigualdad de ingresos y de consumo. La actual desigualdad en los ingresos es resultado de desigualdades de oportunidades en el pasado, y a menos que se modifique drásticamente la progresividad del sistema tributario o el sistema de transferencias, no será posible modificar la desigualdad actual en los ingresos o el consumo. Pero sí es posible producir cambios en las actuales desigualdades de oportunidades mediante decisiones de inversiones públicas.

3.18 El Banco Mundial creó un Índice de Oportunidades que combina dos conceptos. El primero es el concepto de la prevalencia, es decir, para un determinado servicio público, qué porcentaje de niños tiene acceso al servicio. El segundo concepto es el de disimilitud en el acceso a dicho servicio. Se podría pensar que el acceso es similar si no hay circunstancias predeterminadas que puedan explicar cuáles niños tienen acceso y cuáles no. El acceso no dependería del sexo, la pertenencia étnica o características familiares que el niño no puede elegir. El grado en que el acceso real se desvía de este ideal puede ser medido y comparado entre los países y en el tiempo.

3.19 El Banco Mundial comparó los países de América Latina en base a este índice de oportunidades y en base a los índices que lo componen, de prevalencia y disimilitud en educación, electricidad y agua y saneamiento. Guatemala figura en la anteúltima posición, superando sólo a Nicaragua. Sin embargo, en un análisis preliminar que utilizó datos más recientes para calcular el índice de oportunidades el resultado fue que Guatemala mejoró a lo largo del tiempo. Esto es consistente con la observación general contenida en este informe: que hubo mejoras entre el 2000 y el 2006, pero que el nivel de los indicadores sociales sigue siendo bajo.

3.20 Volviendo al índice Gini, un análisis de los datos recogidos por las encuestas de hogares de 2000 y 2006 revela que hubo una mejora sustancial en la desigualdad, con una disminución promedio de 1 punto por año (Cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3: El desempeño de Guatemala en la reducción de la desigualdad**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor en 2006	Percentil incondicional	Valor promedio anual del cambio (2000-2006)	Percentil incondicional	Percentil condicional
Gini	48.97	23	-1.0	70	75

3.21 Este resultado es mejor que el 70 por ciento de todas las tasas promedio de cambio en los últimos 25 años. Esto posiblemente se debe en gran medida al importante papel que tuvieron las remesas al impulsar cambios en el consumo, y si bien las remesas son más elevadas entre los grupos de mayores ingresos, también las familias pobres se vieron beneficiadas.

#### **DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN LA MEJORA DE LOS NIVELES EDUCATIVOS**

3.22 El Cuadro 3.4 muestra que el nivel de los indicadores educativos en Guatemala es muy bajo, pero la tasa de cambio es muy positiva. Por ejemplo, según la tasa de conclusión de la escuela primaria, Guatemala aparecía en el percentil 27<sup>avo</sup> en el 2006. Sin embargo, el promedio anual de cambios, de 3.14 puntos, figura en el 88<sup>avo</sup> percentil de todos los cambios reportados en los últimos 25 años. Tomando en cuenta las características de Guatemala, el desempeño es aún más impresionante: se ubica en el 94<sup>avo</sup> percentil. Esta combinación de bajo nivel con buen promedio anual de cambio es identificable prácticamente en todo el sector de la educación. El nivel de cumplimiento hasta 5to grado es bajo, tanto para varones como para mujeres; la tasa de repitencia es alta y la tasa de conclusión de primaria es baja, tanto para varones como para mujeres. Sólo en la progresión hacia secundaria están los niveles más cerca de la media. Este tipo de patrón genera un alto grado de desigualdad de oportunidades en educación. En relación con otros países, pocos niños terminan el ciclo primario en Guatemala. Pero si logran concluir la primaria, tienen buenas posibilidades de seguir hacia la secundaria.

3.23 El buen desempeño del promedio de cambio en los indicadores educativos se percibe claramente en las columnas correspondientes del Cuadro 3.4. La persistencia hasta el 5to grado aumentó sustancialmente, las tasas de repitencia cayeron y las tasas de conclusión de primaria sin duda aumentaron. Vale la pena destacar que a pesar del significativo aumento de la tasa de conclusión, la progresión hacia secundaria sólo disminuyó ligeramente.

**Cuadro 3.4: Desempeño de Guatemala en la mejora de sus niveles educativos**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor en 2006 (excepto si indicado)	Percentil incondic.	Cambio promedio de 2000 a 2006 (excepto si indicado)	Percentil incond.	Percentil cond.
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> grado – total	68.9*	18	2.62***	83	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> grado – mujeres	67.6*	15	2.74***	85	60
Persistencia hasta 5 <sup>to</sup> grado – varones	70.2*	27	2.54***	82	62
Tasa de repitencia – total	12.09	20	-0.40	92	73
Tasa de repitencia – mujeres	11.14	19	-0.43	92	81
Tasa de repitencia – varones	12.96	22	-0.36	88	71
Tasa conclusión primaria – total	76.5	27	3.14	88	94
Tasa conclusión primaria – mujeres	72.6	24	3.37	88	92
Tasa conclusión primaria – varones	80.4	29	2.92	88	94
Progresión secundaria – total	91.4*	50	-0.22***	45	50
Progresión secundaria – mujeres	90.2*	55	-0.44***	44	49
Progresión secundaria – varones	92.4*	46	-0.08***	47	60
Alfabetizados – total	69.1**	27	No disp.		
Alfabetizados – mujeres	63.3**	30	No disp.		

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, BM.

\* Datos desde 2005; \*\* Datos desde 2002; \*\*\* Cambio de 2000 a 2005.

3.24 Si bien todas son buenas noticias, el Gobierno tendrá que tomar nota de las futuras implicancias que el aumento de la cobertura supondrá en términos de recursos. Un porcentaje más alto de niños estará concluyendo la primaria y es escaso el cambio en la reducción de quienes pasarán a secundaria. A menos que estos cambios se produzcan en un contexto de generaciones de edades escalonadas, la presión sobre las escuelas secundarias aumentará significativamente en el futuro cercano. De esta manera, si no hay un financiamiento adecuado para las escuelas secundarias, la calidad se verá afectada.

3.25 En general, el Gobierno debería tomar nota del hecho de que a medida que comienza a resolver el problema de la cobertura, la atención se dirigirá más a aspectos de la calidad de la educación. Alcanzar y mantener la calidad de la educación es más caro que ampliar la cobertura, y el bajo nivel de la recaudación impositiva rápidamente se transformará en una limitante a la hora de elevar el capital humano de Guatemala.

#### **DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN LA MEJORA DE LA SALUD Y LA NUTRICIÓN**

3.26 Las evidencias relacionadas con el desempeño en salud contrastan claramente con las de nutrición, al menos en lo que respecta a la desnutrición crónica. Mientras que los principales indicadores pueden ser calificados como deficientes, aunque en proceso de recuperación, la desnutrición crónica ha sido un problema grave en Guatemala y los últimos datos disponibles sugieren que no está en vías de ser resuelto.

3.27 El Cuadro 3.5 indica que la mortalidad infantil, la mortalidad en menores de 5 años, la mortalidad materna y la esperanza de vida en Guatemala se encuentran en niveles

que colocan al país entre el 30 y 40 por ciento los de países más rezagados. Sin embargo, la situación de la salud está mejorando. El promedio de cambio del indicador aumenta a una tasa mayor que la de 65 a 70 por ciento de los demás países. El mejor desempeño se puede observar en la mortalidad infantil, donde al controlar por las características de Guatemala los 2 puntos promedio de mejoría anual entre el 2000 y el 2006 ubican este avance en el 95<sup>avo</sup> percentil de la distribución incondicional.

3.28 De todos los indicadores sociales analizados en esta Evaluación de Pobreza, la peor posición relativa de Guatemala corresponde a su nivel de desnutrición crónica.<sup>38</sup> En 2002, Guatemala estaba en el 7<sup>mo</sup> percentil del nivel de desnutrición. Esto significa que de todos los niveles registrados, el 93 por ciento de los casos tenían mejores niveles de desnutrición que Guatemala. Al comparar las cifras de 2002 con los datos anteriores surgió el dato perturbador de que, pese a los muy pobres resultados de 2000, los de 2002 eran todavía peores. El porcentaje de niños afectados por la desnutrición crónica aumentó. En términos de las tasas de cambio, el 85 por ciento de los casos registrados eran mejores que el de Guatemala en el período entre 2000 y 2002.

3.29 A partir del año 2002, la nutrición entró de lleno a la agenda política, algo que no puede decirse de los años anteriores. Se trata claramente de un paso importante y necesario si se quieren obtener resultados positivos en los indicadores de desnutrición. Los dos esfuerzos principales fueron: i) la preparación en el 2004 de una propuesta para la seguridad alimentaria y la nutrición, que surgió de la *Mesa Nacional Alimentaria* y culminó en 2005 en la *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)*, y ii) la preparación de dos programas: *Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica*, coordinado por la *Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)*, y el programa *Creciendo Bien*, administrado por la oficina de la *Primera Dama*. Es evidente que el interés por combatir el problema nutricional se ha extendido a todo el gobierno del presidente Colom.

3.30 Como lo ha demostrado la experiencia de otros países, a menudo puede resultar difícil superar todas las complejidades institucionales para tratar de resolver un problema que es esencialmente multisectorial. Con frecuencia se requiere de un liderazgo fuerte, que impulse el desarrollo de un sistema que esté a la altura de las necesidades en las diversas regiones, enfrentadas a condiciones iniciales diferentes.

3.31 Antes de que todos los arreglos institucionales hayan sido alcanzados, es importante seguir adelante con las intervenciones que generaron resultados nutricionales positivos. A partir de las mejoras en la salud (Cuadro 3.5), las mejoras en agua y saneamiento (Cuadro 3.6) y los pasos dados para que la nutrición ocupe un lugar más importante en la agenda política, es posible que el porcentaje de niños que padecen desnutrición crónica haya disminuido. Por desgracia, en este momento no se puede decir nada en un sentido o en el otro, ya que desde el año 2002 no se dispone de datos más actualizados sobre nutrición. Esto pone en evidencia una de las necesidades más urgentes en Guatemala: contar con un enfoque muy operativo en relación con el diseño de un

---

<sup>38</sup> La Evaluación de Pobreza realizada anteriormente por el Banco Mundial también subrayó los niveles extraordinariamente altos de desnutrición y la necesidad de adoptar medidas correctivas.

sistema de información que guíe las políticas dirigidas a reducir la desnutrición crónica. ¿Qué sucede con las tendencias de la desnutrición? ¿Tienen los programas el efecto esperado? ¿Es adecuada la dimensión de las operaciones para conseguir una reducción importante de la desnutrición crónica en una determinada región? ¿Cuáles serían las metas apropiadas para las diferentes zonas de Guatemala, como por ejemplo el Altiplano Occidental, donde los problemas son más agudos que en otras regiones? Para responder a estas preguntas se necesita información. Es decir, se requieren monitoreos programados y más frecuentes de la situación en Guatemala.

3.32 Cuando estén disponibles los nuevos datos de nutrición, será útil evaluar los avances. No es necesario tener a mano los datos para determinar lo que puede constituir un buen desempeño para Guatemala. Un buen desempeño en desnutrición crónica sería alcanzar una reducción promedio de 1.5 puntos por año. Esto equivaldría a un desempeño superior al 75 por ciento de los cambios observados en los últimos 20 años, pero aún no llegaría a la mitad de la tasa recomendada por el *Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica*. Como punto de referencia, en el sur de México el Gobierno alcanzó una reducción promedio anual de 1.5 puntos por año entre 1999 y 2006. Las tasas de desnutrición son considerablemente superiores en Guatemala, de modo que debería ser posible alcanzar una tasa de reducción mayor, pero sólo con un fuerte liderazgo y un esfuerzo sistemático, que implique el uso intensivo de información para identificar objetivos, escoger los programas que tienen más probabilidades de lograr un mayor impacto en una determinada región y realizar un monitoreo que garantice que se está logrando el efecto esperado.

3.33 Mirando hacia adelante, el alza de los precios de los alimentos está generando una creciente preocupación debido a su potencial efecto sobre los niveles de pobreza y nutrición. Analizar estos posibles impactos será parte de la tarea de seguimiento de la Evaluación de Pobreza que llevará a cabo el Banco Mundial. El impacto potencial sobre la nutrición depende, en gran medida, de cómo los hogares administran la asignación familiar de alimentos. El monto absoluto de complemento alimentario requerido por niños menores de 2 años (el grupo más vulnerable) no es grande. Las familias, aún aquellas en condiciones más precarias, pueden reasignar y sufrir las carencias sin provocar aumentos dramáticos de la desnutrición. Pero esto no siempre es así. Al revisar el conjunto de los cambios en nutrición durante los últimos 25 años, se observa que en una cuarta parte de los casos el nivel de desnutrición aumentó. Por ende, seguramente existe un riesgo. Las políticas gubernamentales pueden mitigar este riesgo. Si se pudiese anticipar la situación y modificar los programas para conseguir mejores resultados nutricionales, el riesgo que representa el alza de los precios de los alimentos (que a corto plazo puede estar fuera del control de los estrategas políticos) hace tomar conciencia de la necesidad de adoptar medidas, más allá de las acciones que están bajo su control y que están dirigidas a mejorar los resultados nutricionales.

**Cuadro 3.5: Puntos de referencia del desempeño en salud y nutrición**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor (2006 \)	Percentil incondic. (nivel)	Cambio promedio desde 2000	Percentil incondic.	Percentil condic.
Mortalidad infantil	30.6	40	-1.40	65	95
Mortalidad menores de 5 años	41	38	-2.00	70	70
Mortalidad materna	290*	35	NA		
Riesgo de mortalidad materna durante toda la vida	1.40*	30	NA		
Esperanza de vida	69.91	43	0.34	55	25
Nacimiento con bajo peso	12**	32	-0.33***	75	NA
Desnutrición – estatura p/ edad	54.3**	7	0.4***	15	NA
Desnutrición – peso p/ edad	17.7**	45	-0.86***	72	NA

\* Datos desde 2005; \*\* Datos desde 2002; \*\*\* Cambio del 2000 al 2002.

### **DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL**

3.34 El Cuadro 3.6 muestra que el desempeño de Guatemala en el aumento del acceso a agua y saneamiento es ahora razonablemente bueno, y que el desempeño durante el período 2000-2006 fue excepcionalmente bueno. En efecto, Guatemala alcanzó una tasa de mejoras en el acceso a saneamiento muy cercana a la mejor que se haya registrado en los últimos 25 años. Este buen desempeño en agua y saneamiento permite abrigar la esperanza de que las cifras de la desnutrición crónica, cuando estén disponibles, muestren también alguna mejora. Si las mejoras en agua y saneamiento fueron combinadas con mejoras en la promoción del crecimiento y con un asesoramiento adecuado, entonces debería haber mejoras en la desnutrición crónica.

3.35 Las mejoras en agua y saneamiento también deberían explicar algunas de las mejoras en la mortalidad infantil y en menores de 5 años observadas durante el período.

**Cuadro 3.6: Determinación de los puntos de referencia del desempeño en el aumento del acceso a infraestructura social**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor en 2005	Percentil incondicional	Cambio promedio de 2000 a 2005	Percentil incondicional	Percentil condicional
Mejor agua	95	70	1.0	86	76
Mejor saneamiento	86	68	2.0	97	92

### **DETERMINACIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA DEL DESEMPEÑO EN VARIABLES CONTEXTUALES CLAVE**

3.36 Pese a que el Cuadro 3.7 no presenta un indicador de pobreza o un indicador social, brinda información sobre algunos factores contextuales que deberán ser considerados cuando en el futuro el país adopte decisiones importantes sobre políticas.

3.37 Primero, cabe notar que Guatemala tiene uno de los índices de dependencia más elevados del mundo. En contraste con los países europeos, la alta tasa de dependencia de Guatemala es generada por el hecho de que hay un alto porcentaje de personas jóvenes, y pocos ancianos. Como se puede observar, esta tasa de dependencia está disminuyendo. Es probable que decaiga más aún a medida que la fertilidad disminuya, con una mayor urbanización y con el constante declive de la tasa de mortalidad infantil. El efecto inmediato de la disminución de la tasa de dependencia debería ser una reducción de los niveles de pobreza debido a que aumenta el número de trabajadores por hogar. A medida que disminuya la fertilidad, el índice de dependencia tocará fondo y luego comenzará nuevamente a subir, ya que el incremento estará impulsado en el futuro por los incrementos del porcentaje de personas adultas.

3.38 Es importante que Guatemala no pase de ser un país pobre y joven a uno pobre y viejo. Una vez que ocurra la transición hacia un país viejo, será difícil para Guatemala realizar las inversiones necesarias para construir el capital humano y la infraestructura económica, ya que buena parte de la riqueza generada deberá ser asignadas a apoyar a un mayor número de dependientes.

**Cuadro 3.7: Niveles de puntos de referencia y cambios en las variables contextuales clave**

Indicador	Nivel del indicador		Cambio promedio del indicador		
	Valor en 2006 (excepto si indicado)	Percentil incondicional	Cambio promedio de 2000 a 2006 (excepto si indicado)	Percentil incondicional	Percentil condicional
Edad de dependencia	0.89	90	-0.01	49	43
Población rural (% del total)	52.8	60	-0.42	40	47
Densidad de población rural	466	62	4.8	82	71
Gasto del Gobierno (como % del PIB)	6.36	8	-0.11	36	18
Ingresos fiscales (como % del PIB)	10.16	17	0.02	51	57

3.39 Al actual ritmo de declive de la tasa de dependencia por edad, pasarán décadas en Guatemala antes de que la tasa de dependencia por edad deje de disminuir. Por lo tanto, habrá oportunidades de cosechar los beneficios de esta disminución. Aproximadamente el 60 por ciento de los países tiene tasas de dependencia por debajo de 0.6. El mínimo, en un determinado país, variará en función de la transición demográfica. En los países europeos que atravesaron por una larga transición, el mínimo parece haber sido alcanzado alrededor de 0.40. En los países desarrollados que atravesaron por una transición demográfica más veloz, el mínimo parece haber sido alcanzado alrededor de 0.30. En la actualidad, sólo un 10 por ciento del muestreo ha experimentado aumentos en la tasa de dependencia, lo que indica que en la gran mayoría de los países todavía hay una población joven. Veinticinco por ciento del muestreo tiene tasas de decrecimiento que van de -1.5 a -2 por ciento por año. Mientras que a Guatemala le tomó 20 años alcanzar una reducción de 6 puntos antes del 2000, la tasa de reducción se aceleró al punto que

una disminución cercana a 6 puntos fue posible en sólo 6 años. Si Guatemala debiera reducir la tasa de dependencia por edad en un promedio de 1.6 puntos por año, durante los próximos 20 años el índice de dependencia caería a 0.59. Esto haría que en el futuro sea más fácil de lo que fue en el pasado alcanzar reducciones de la pobreza, siempre que haya inversiones apropiadas en capital humano e infraestructura económica y crecimiento económico constante.

3.40 Sin embargo, el hecho de que la tasa de dependencia por edad sea elevada (debido a la gran cantidad de personas jóvenes) indica que habrá muchas generaciones de niños que deberán ser educados. Es una excelente noticia que Guatemala esté ahora comenzando a presentar mejoras en sus indicadores sociales, después de muchos años en los que los avances fueron mínimos. Esto es esencial si Guatemala quiere atravesar su transición demográfica en buenas condiciones.

3.41 Una segunda observación importante es que mientras que el cambio en la población rural tiene lugar a un ritmo más o menos cercano a la media, el aumento de la densidad de la población rural se está produciendo a una tasa más veloz que en la mayoría de los otros países. La densidad de la población rural es definida aquí como la población por acres de tierra arable. Un aumento de la densidad de población rural puede ser positivo si crea una concentración masiva de empleo tanto fuera como dentro de las unidades agrícolas. Pero también puede ser señal de una mayor presión sobre la tierra, con el riesgo de que la tierra sea sobreexplotada y decaiga la productividad. El aumento de la pobreza extrema en el Noroccidente puede deberse al declive de la productividad agrícola, probablemente a causa de una combinación de los efectos del cambio climático y de un aumento de la presión sobre la tierra productiva. No es algo de lo que se tenga certeza, pero ciertamente la tasa relativamente veloz de incremento de la densidad de la población rural requiere atención.

3.42 Por último, tenemos la información sobre el gasto gubernamental y el ingreso fiscal, ambos como porcentaje del PIB. Es bien sabido que el gasto gubernamental y el ingreso fiscal como porcentaje del PIB son bajos en Guatemala. Lo que tal vez sea menos conocido es cuán bajo es en relación con los valores de otros países. Además, en el caso del gasto gubernamental, éste decreció entre el 2000 y el 2006, mientras que el ingreso fiscal sólo aumentó levemente.

**PARTE II PROGRAMAS SOCIALES Y EL IMPACTO  
POTENCIAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS  
CONDICIONADAS SOBRE LA POBREZA**



## CAPÍTULO 4. PROGRAMAS SOCIALES

4.1 Este capítulo aborda los programas sociales en Guatemala en educación, salud y protección social, y está organizado en cuatro secciones principales. La primera describe la tendencia del gasto público de Guatemala en programas sociales y la compara con la de otros países de América Latina. La segunda aborda la cobertura y la incidencia de los programas sociales y el consumo privado por quintil y por grupos de pobreza. Las tres últimas secciones se refieren respectivamente a los programas de educación, salud y protección social.

4.2 De este capítulo surgen algunos mensajes y recomendaciones importantes:

- i. En los últimos tiempos, los niveles del gasto público como porcentaje del PIB aumentaron, pero todavía son bajos. Dentro del presupuesto del Gobierno, los gastos públicos en programas sociales representaron una parte significativa, más importante aún que los promedios de los países de América Latina y el Caribe. Se necesita una reforma fiscal para aumentar la capacidad del Gobierno de brindar bienes y servicios, especialmente a los sectores pobres y vulnerables.
- ii. La educación pública general es neutra en relación a la pobreza. La educación primaria pública concentra el 73 por ciento del estudiantado de la educación pública y favorece a los pobres, especialmente el *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)*, dirigido a las escuelas primarias y preescolares. Programas como éste, dedicados a la educación secundaria, tendrían un gran impacto en la promoción del capital humano entre los sectores pobres.
- iii. La salud pública general también es neutra en relación a la pobreza, pero los servicios que brindan los Centros de Salud, los Puestos de Salud y los Centros Comunitarios son progresivos. Mayores inversiones del gobierno de Guatemala, dirigidas a esos servicios, tenderían a favorecer a los pobres y beneficiarían al segmento de la población que tiene mayores necesidades.
- iv. Programas de protección social como *Útiles Escolares* son un buen ejemplo de transferencias que llegan a un importante segmento de la población (12.9 por ciento) y favorecen a los pobres (64.5 por ciento de los beneficios los reciben personas pobres); el gobierno de Guatemala debería tomar las lecciones de esta experiencia para diseñar o modificar otros programas sociales destinados a los pobres.
- v. La mitad de los gastos públicos en programas sociales están asignados a la educación. No sorprenden por lo tanto las significativas mejoras logradas entre el 2000 y el 2006 en las tasas de matrícula en primaria, compartidas por todos los grupos de ingresos. La educación secundaria tiene tasas de matrícula muy bajas y no favorece a los pobres. Cerca de la mitad de los estudiantes de primaria y secundaria asisten a escuelas privadas, con una mayor participación de hogares no pobres.
- vi. Una salud deficiente y la falta de interés son las causas más comunes del abandono en la escuela primaria en todos los grupos (más del 60 por ciento). La razón principal de la no escolarización en secundaria es económica (más del 60 por ciento en todos los grupos de ingresos y económicos), seguida por la falta de interés (más del 25 por ciento en todos los grupos). Los esfuerzos para reducir las tasas de abandono y la repitencia en primaria deberían poner el énfasis en el acceso a la salud y en la calidad de la educación, incluyendo actividades como el deporte y las artes. Menos de una

décima parte del gasto público va a las escuelas secundarias. Las mejoras en los indicadores de la educación secundaria señalan que se necesita un mayor nivel de inversión por parte del Gobierno. El gobierno de Guatemala debería considerar seriamente la posibilidad de disminuir la edad obligatoria de ingreso a primer grado en primaria, llevándolo de siete a seis años de edad, para alinearse con el resto de países de América Latina.

- vii. La situación de la salud y la protección social en Guatemala es más complicada: algunos indicadores han mejorado y otros se han mantenido básicamente sin cambios. La falta de recursos y de acceso a los servicios de salud (limitaciones de oferta de servicios), siguen siendo las principales barreras, especialmente para la población pobre y rural. Los bajos indicadores iniciales, las escasas inversiones y una disminución del gasto personal en salud hacen que cualquier mejora resulte aún más difícil. Hay indicios de que las tasas extremadamente altas de desnutrición no han cambiado. La falta de información actualizada sobre nutrición es sólo un síntoma de la falta de soluciones para un problema fundamental como éste.
- viii. El nivel de inversión en salud y protección social es bajo no sólo con respecto a los estándares internacionales sino también en relación con otros programas, como la educación, que sólo tuvo modestos avances en el 2007. La gran mayoría de los guatemaltecos (85 por ciento) siguen sin tener seguro médico. Esta situación es todavía más grave para los extremadamente pobres, con sólo un 3 por ciento de las personas aseguradas. La protección social sigue siendo mayormente regresiva: sólo algunos programas llegan a la población pobre. Aumentar la cobertura de seguro médico para alcanzar a los pobres debería ser la prioridad número uno en Guatemala, y esto requiere un compromiso serio así como recursos.
- ix. Un diseño de programa con una buena identificación del grupo pobre meta, como las Transferencias Monetarias Condicionadas, aumentaría los escasos recursos asignados a la protección social. Un mejor monitoreo y sistemas de evaluación son fundamentales para el éxito de cualquier programa de protección social.
- x. Mejorar el capital humano a través de la salud y la educación no es sólo un servicio básico que el Gobierno debe brindar a sus ciudadanos, sino también una manera de mejorar el bienestar de todos: “Los bajos niveles de pobreza generan crecimiento, y un crecimiento alto a su vez genera bajos niveles de pobreza” (Perry, 2006).
- xi. Los programas de protección social deben ser evaluados individualmente. Las evaluaciones integradas son válidas para saber en qué punto nos encontramos, pero son ineficaces a la hora de identificar dónde están los problemas y qué programas están llegando a los sectores pobres y cuáles no.

## **GASTO PÚBLICO**

4.3 Los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996 buscaban aumentar la participación y la igualdad de todos los guatemaltecos. Tienen un fuerte componente social para las áreas de salud, educación y protección social. Como resultado de esto, el gasto público aumentó de cerca de 10 por ciento del PIB en 1996 a casi 15 por ciento en el 2006 (Cuadro 4.1).

4.4 La composición del gasto público también cambió durante ese mismo período. Por ejemplo, las transferencias del Gobierno Central (corriente y de capital) aumentaron

de 2.7 por ciento del PIB en 1996 a 6.3 por ciento del PIB en 2006, lo que refleja que hay más transferencias a las municipalidades, a fondos sociales y a otras instituciones descentralizadas<sup>39</sup>.

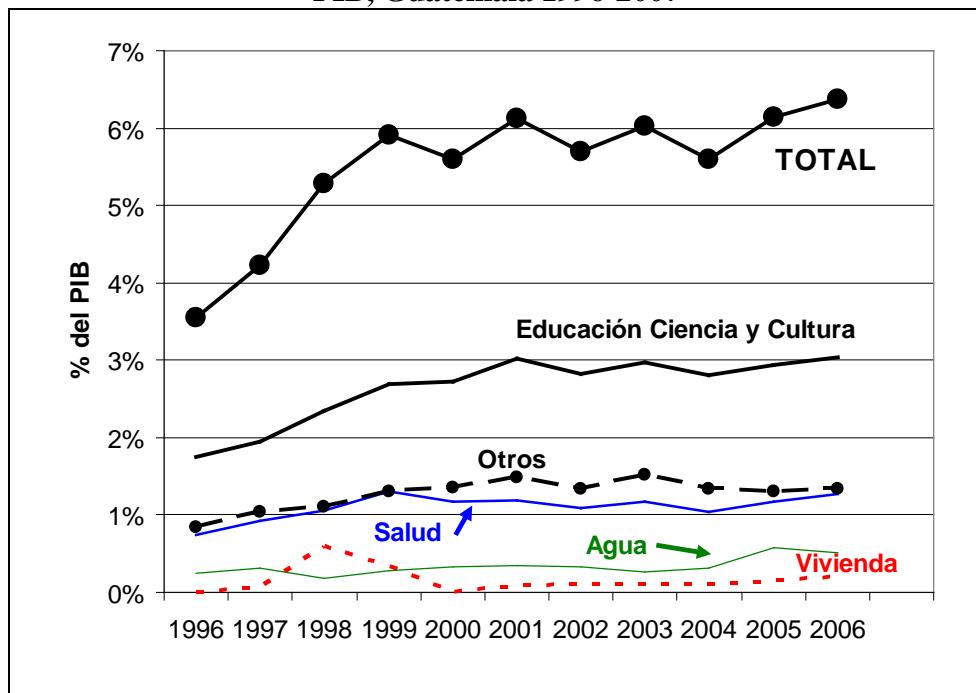
**Cuadro 4.1: Total del gasto público de Guatemala como porcentaje del PIB, 1996-2006**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Gasto como % del PIB</b>	10.4	11.8	13.9	15.4	14.3	14.5	13.9	15.1	13.4	13.7	14.7

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, página web: [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

4.5 El gasto público en programas sociales (GPPS) también experimentó un aumento significativo a finales de los '90. Aumentó de 3.5 por ciento del PIB en 1996 a casi 6 por ciento del PIB en 1999. Sin embargo, a partir de entonces el gasto social se estancó como porcentaje del PIB y no experimentó cambios mayores hasta el 2006 (Gráfico 4.1). Ese año, la educación representó casi la mitad de todo el GPPS (3 por ciento del PIB) y la salud y la protección social recibieron una quinta parte de los recursos (1.3 por ciento del PIB)<sup>40</sup>.

**Gráfico 4.1 Gasto público en programas sociales como porcentaje del PIB, Guatemala 1996-2007**



Clasificación que se definió en los Acuerdos de Paz.

Otros incluyen la seguridad interna, el sistema judicial, la Corte Constitucional y el Ministerio Público. Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, página web: [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

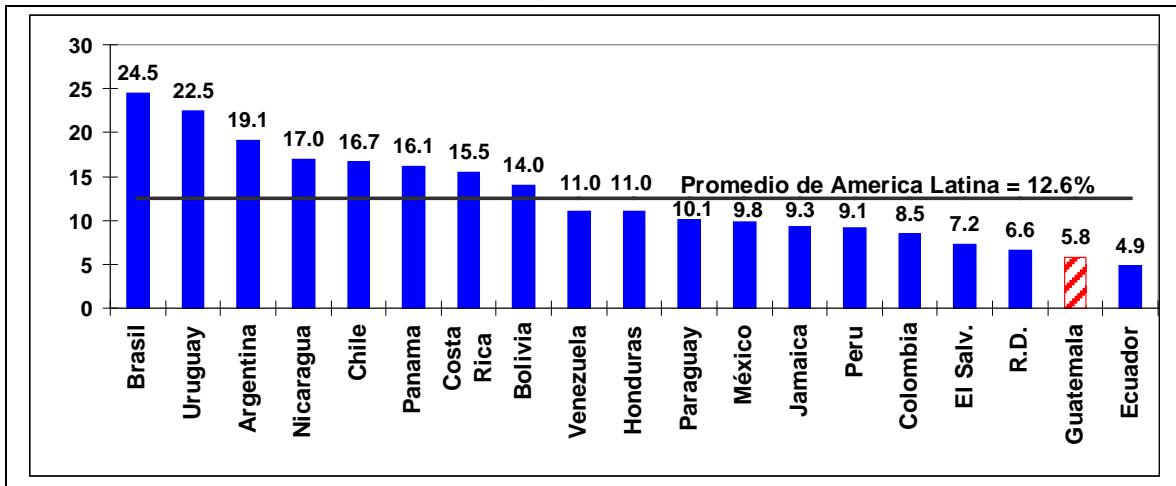
4.6 A pesar de los aumentos del gasto público social a finales de los '90, Guatemala tiene uno de los niveles más bajos de gasto público social en América Latina. Como

<sup>39</sup> Ministerio de Finanzas de Guatemala, página web: [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

<sup>40</sup> En una diferente clasificación del Ministerio de Finanzas Públicas, definida por función y destino, incluyendo además el empleo y la protección social así como el desarrollo urbano y rural, el total del GPPS alcanzó 7.8 por ciento del PIB en 2007.

porcentaje del PIB, el 5.8 por ciento del gasto público social de Guatemala se coloca en la penúltima posición en América Latina, sólo por encima de Ecuador y menos de la mitad del promedio latinoamericano, de 12.6 por ciento (Gráfico 4.2). Por ejemplo, el gasto público en programas sociales de Panamá y Costa Rica como porcentaje del PIB está por encima del total de los gastos gubernamentales de Guatemala.

**Gráfico 4.2: Gasto público en programas sociales como porcentaje del PIB en América Latina, de 2000 a 2005.**



Nota: el gasto social público incluye la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la protección social.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y fuentes específicas de los propios países.

**4.7 La prioridad de Guatemala en GPPS dentro del total del gasto público está por encima del promedio de países de América Latina y el Caribe.** Según los cálculos comparables de la CEPAL (2007), entre 2004 y 2005 el GPPS de Guatemala como porcentaje del total del gasto público fue de 53.8 por ciento<sup>41</sup>, el valor más alto entre 21 países.

#### COBERTURA E INCIDENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL CONSUMO PRIVADO

##### Cobertura de los programas sociales

**4.8 La educación pública llega a más de una quinta parte de la población y a una cuarta parte del grupo de consumo más bajo.** Más de 22 de cada 100 guatemaltecos están inscriptos en algún tipo de institución pública de educación. Esa cifra es aún más elevada para los extremadamente pobres (23.2 por ciento) y alcanza casi a 25 por ciento de todas las personas pobres (Cuadro 3.2). El quintil más alto de consumo tiene una participación mucho menor en la educación pública (13,6 por ciento)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Que está muy cerca del valor obtenido utilizando diferentes clasificaciones del Ministerio de Finanzas, definidas por función y destino, e incluyendo empleo y protección social así como el desarrollo urbano y rural (en lugar de emplear la clasificación definida en los Acuerdos de Paz).

<sup>42</sup> Debido a que los hogares pobres tienen más hijos en edad de asistir a la escuela que los hogares no pobres, la tasa más alta de cobertura no es una medida absoluta de la participación. Más adelante en este capítulo se analizan las tasas de participación y de matrícula por grupos de pobreza.

4.9 **La mayoría de los estudiantes del sistema público está concentrada en la escuela primaria<sup>43</sup>, especialmente entre los pobres.** En promedio, en la escuela primaria el 73 por ciento de los alumnos están matriculados (16.2 de 22.2) y casi el 90 por ciento de los alumnos extremadamente pobres (20.3 de 23.2) (Cuadro 4.2). Las tasas de participación de los pobres en preescolar son más altas que en la escuela secundaria.

**Cuadro 4.2: Cobertura de la educación pública por nivel y por tipo de proveedor en Guatemala, 2006.**

Nivel	Proveedor	Total	Quintil (de más pobres a más ricos )					Pobreza		
			1	2	3	4	5	Extr.	Todos	No Pob.
Cobertura (%) <sup>a</sup>										
Preescolar	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>2.1</b>	<b>2.0</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.9</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>
	Ministerio de la Educación	1.7	1.4	1.7	2.1	2.1	1.3	1.3	1.7	1.8
	PRONADE	0.3	0.5	0.6	0.1	0.1	0.1	0.5	0.5	0.1
	NEUS y Gob. Cent.	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
	Local <sup>c</sup>	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1
Primaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>16.2</b>	<b>20.7</b>	<b>21.0</b>	<b>19.2</b>	<b>14.3</b>	<b>5.7</b>	<b>20.3</b>	<b>20.5</b>	<b>11.7</b>
	Ministerio de la Educación	13.7	15.7	17.4	17.2	13.1	5.0	14.9	16.7	10.6
	PRONADE	2.0	4.5	2.9	1.4	0.8	0.5	4.9	3.2	0.8
	NEUS y Gob. Cent.	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2	0.0	0.3	0.3	0.1
	Local <sup>c</sup>	0.3	0.2	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3
Secundaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>3.0</b>	<b>1.3</b>	<b>2.3</b>	<b>3.6</b>	<b>5.0</b>	<b>2.8</b>	<b>1.0</b>	<b>2.1</b>	<b>3.9</b>
	Ministerio de la Educación	1.6	0.4	1.2	1.8	2.9	1.8	0.3	1.0	2.3
	PRONADE	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	NEUS y Gob. Cent.	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2
	Local <sup>c</sup>	1.2	0.7	0.9	1.6	1.9	0.8	0.6	1.0	1.4
Terciaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>0.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.8</b>	<b>3.5</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>1.8</b>
	Ministerio de la Educación	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.5	0.0	0.0	0.3
	NEUS y Gob. Cent.	0.8	0.0	0.1	0.1	0.7	3.0	0.0	0.0	1.6
	Local <sup>c</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Todos los niveles</b>		<b>22.2</b>	<b>24.0</b>	<b>25.7</b>	<b>25.2</b>	<b>22.6</b>	<b>13.6</b>	<b>23.2</b>	<b>24.9</b>	<b>19.5</b>

<sup>a</sup> Número de personas que reciben los beneficios / Número de personas dentro del grupo.

<sup>b</sup> La suma de todos los proveedores.

<sup>c</sup> Local incluye las municipalidades, las cooperativas y las instituciones comunitarias.

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

4.10 **Los pobres y los extremadamente pobres utilizan los servicios públicos de salud con la misma frecuencia que los no pobres, pero hay diferencias importantes en el tipo de centros a los que acuden.** En promedio, todos los grupos utilizan los servicios públicos de salud 1.6 veces por año (Cuadro 4.3), pero los hogares pobres se concentran en los servicios locales (Centro de Salud, Puesto de Salud y Centro Comunitario) (1.2 veces por año), y van muy poco a los hospitales (0.4 veces por año). Por otro lado, las personas no pobres utilizan con más frecuencia los hospitales (una vez por año) que los servicios de salud locales (0.6 veces por año).

<sup>43</sup> La educación primaria va del primero al sexto grado.

4.11 Para las intervenciones más costosas, que normalmente proveen los hospitales, los no pobres tienen mejor acceso a los hospitales y los utilizan con más frecuencia. Para las necesidades médicas menos caras, ampliamente facilitadas por los servicios locales de salud, los no pobres utilizan el sector privado. **La inscripción a los seguros en Guatemala es principalmente pública (85 por ciento), tiene muy poca cobertura (15 por ciento) y un acceso prácticamente inexistente para los pobres (5.7 por ciento)** (Cuadro 3.3).

**Cuadro 4.3: Cobertura de salud pública y promedio de visitas anuales, 2006**

Tipo de problema de salud / Servicio	Tot al	Quintil (de más pobres a más ricos)					Pobreza		
		1	2	3	4	5	Ext.	Tod	No P.
		Cobertura (%) <sup>a</sup>							
<b>Todas las visitas<sup>b</sup></b>	<b>11.3</b>	<b>11.5</b>	<b>11.2</b>	<b>12.3</b>	<b>13.2</b>	<b>8.3</b>	<b>12.0</b>	<b>11.5</b>	<b>11.1</b>
Niños menores de 6 con diarrea o problemas respiratorios (último mes)	Hospital	0.5	0.2	0.3	0.7	0.7	0.4	0.3	0.4
	Otro <sup>c</sup>	2.3	4.1	3.1	2.4	1.5	0.5	4.4	3.4
Cualquier problema de salud o accidentes (todas las edades) (último mes)	Hospital	2.7	1.0	1.5	2.6	4.3	4.1	1.0	1.5
	Otro <sup>c</sup>	3.3	4.0	4.0	4.0	3.5	1.3	4.3	4.0
Control prenatal (mujeres entre 12-49 años) (último año)	Hospital	0.5	0.2	0.2	0.4	0.9	0.7	0.1	0.2
	Otro <sup>c</sup>	0.6	0.8	0.6	0.8	0.4	0.3	0.8	0.7
Partos (mujeres entre 12-49 años) (último año)	Hospital	1.3	1.0	1.2	1.4	1.9	0.9	1.0	1.2
	Otro <sup>c</sup>	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
<b>Inscripción a seguro</b>	IGSS	12.9	2.8	5.7	10.6	18.6	26.6	2.8	5.5
	Privado	2.2	0.1	0.2	0.8	1.8	8.2	0.1	0.2
Promedio número de visitas por año por cada 100 personas									
<b>Todas las visitas<sup>b</sup></b>	<b>160</b>	<b>158</b>	<b>150</b>	<b>177</b>	<b>192</b>	<b>123</b>	<b>166</b>	<b>158</b>	<b>162</b>
Niños menores de 6 años con diarrea o problemas respiratorios	Hospital	5.7	2.8	3.8	8.4	8.2	5.4	3.3	4.2
	Otro <sup>c</sup>	27.8	49.8	37.3	28.3	17.7	5.8	52.8	40.5
Cualquier problema de salud o accidentes (todas las edades)	Hospital	57.7	24.6	30.3	59.0	91.7	83.0	23.1	33.0
	Otro <sup>c</sup>	63.0	75.9	74.3	75.1	66.0	23.8	82.2	75.8
Control prenatal (mujeres entre 12-49 años)	Hospital	2.4	1.0	1.0	1.8	5.0	3.4	0.5	0.9
	Otro <sup>c</sup>	2.2	2.9	2.1	3.4	1.8	1.1	2.9	2.6
Partos (mujeres entre 12-49 años)	Hospital	1.3	1.0	1.2	1.4	1.9	0.9	1.0	1.2
	Otro <sup>c</sup>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Todas las visitas<sup>b</sup></b>	<b>160</b>	<b>158</b>	<b>150</b>	<b>177</b>	<b>192</b>	<b>123</b>	<b>166</b>	<b>158</b>	<b>162</b>
Todas las visitas a hospitales <sup>d</sup>		67	29	36	71	107	93	28	39
Todas otras visitas (nivel secundario) <sup>c d</sup>		93	129	114	107	85	31	138	119

<sup>a</sup> Número de personas que reciben los beneficios / Número de personas dentro del grupo.

<sup>b</sup> Total de visitas de todas las personas.

<sup>c</sup> Otros incluye los servicios locales de salud (Centro de Salud, Puesto de Salud y Centro Comunitario).

<sup>d</sup> Utiliza el presupuesto de asignaciones a hospitales del Ministerio de Salud, 2006 (47.9 %) y asume beneficios iguales por visita.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

4.12 **La cobertura de todas las transferencias gubernamentales en especies es más elevada para los pobres que para los no pobres.** La categoría *pobres* incluye un poco más de la mitad de los guatemaltecos y tiene tasas más altas de cobertura que los no pobres en cuanto a transferencias de alimentos, vestuario, medicamentos, materiales de construcción y otros programas. En total, 8.7 por ciento de los pobres recibe algún tipo de

transferencia en especies del gobierno de Guatemala, comparado con sólo 3.3 por ciento de los no pobres (Cuadro 4.4). La ayuda para paliar la destrucción causada por el huracán Stan también fue mayor entre los pobres.

**4.13 La cobertura de las transferencias de efectivo en la forma de becas escolares y transporte escolar son más comunes para los no pobres.** De hecho, el número de personas pobres que recibe transferencias en efectivo (0.3 por ciento) es la mitad de las personas no pobres (0.6 por ciento) (Cuadro 4.4). Si se observa la cobertura por quintiles, aparece un claro patrón de aumento de las transferencias en efectivo para los quintiles superiores.

**Cuadro 4.4: Cobertura de los programas de protección social pública en Guatemala, 2006**

		Total	Quintil (más pobres a más ricos)					Pobreza		
			1	2	3	4	5	Ext.	Tod.	No P.
			Cobertura (%) <sup>a</sup>							
<b>Todas las transferencias<sup>b</sup></b>		<b>7.5</b>	<b>12.5</b>	<b>9.8</b>	<b>7.5</b>	<b>4.6</b>	<b>3.0</b>	<b>13.2</b>	<b>10.4</b>	<b>4.4</b>
Transf. en especies	<b>Por lo menos una transf.<sup>c</sup></b>	<b>6.1</b>	<b>10.3</b>	<b>8.4</b>	<b>6.1</b>	<b>3.5</b>	<b>2.1</b>	<b>11.0</b>	<b>8.7</b>	<b>3.3</b>
	Alimento	4.3	7.4	5.8	4.2	2.9	1.1	8.0	6.1	2.3
	Vestimenta	0.7	1.4	0.9	0.9	0.4	0.1	1.6	1.2	0.3
	Medicamentos	0.7	1.0	0.9	0.6	0.5	0.3	0.9	0.9	0.4
	Materiales de construcción	0.7	0.9	1.2	0.8	0.3	0.5	1.1	1.0	0.5
	Otros programas	0.6	1.5	0.6	0.6	0.1	0.4	1.3	0.9	0.3
<b>Efectivo: becas y transporte<sup>d</sup></b>		<b>0.4</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.6</b>
<b>Ayuda para paliar Huracán Stan</b>		<b>2.2</b>	<b>3.3</b>	<b>2.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>0.6</b>	<b>3.7</b>	<b>2.9</b>	<b>1.5</b>

<sup>a</sup> Número de personas que reciben los beneficios / Número de personas en el grupo.

<sup>b</sup> La suma de todas las transferencias individuales incluyendo el huracán Stan.

<sup>c</sup> Que recibe una o más transferencias.

<sup>d</sup> Asume que los beneficiarios durante todo el año son los mismos que los de los últimos tres meses.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

### Incidencia de los programas sociales

**4.14 Dado que los diferentes programas tienen diferentes valores, la cobertura en sí misma no nos indica quién está recibiendo los beneficios.** Al asignar un valor a cada programa social, se puede calcular su incidencia. Se asumieron valores similares para cada nivel de educación y para cada tipo de problema de salud. Para la estimación general de la incidencia, se utilizaron las proporciones presupuestarias para los diferentes niveles de educación (preescolar, primaria, secundaria y terciaria) y para los hospitales y otros servicios de salud, como un valor referencial (*Proxy*) del valor del servicio recibido. Para la protección social se utilizó el valor en especies estimado o de transferencias en efectivo reportadas por el mismo hogar.

**4.15 Una manera sencilla de interpretar la información acerca de la incidencia es mediante la comparación del valor de incidencia reportado y la proporción de población de cada grupo.** Para cada quintil la proporción de población es 20 por ciento, para pobreza extrema es 15 por ciento y para pobres y no pobres es cerca de 50 por ciento. Si la incidencia reportada resulta mayor que la proporción de población, los beneficios están

concentrados en ese grupo. En el caso de los pobres, una incidencia por encima de 51 por ciento implica que el programa favorece a los pobres o es progresivo, y una incidencia por debajo del 51 por ciento implica que el programa es regresivo<sup>44</sup>.

4.16 La educación general es neutra en relación a la pobreza, con diferencias importantes entre los niveles educativos. La incidencia absoluta de toda la educación pública es casi la misma que la proporción de población para todos los quintiles, para los pobres extremos y los pobres (ver la última fila del Cuadro 4.5). Los diferentes niveles educativos favorecen a diferentes grupos: el preescolar es casi neutro en relación a la pobreza, la escuela primaria es progresiva, con una incidencia mayor en los hogares de los quintiles inferiores; la educación secundaria es regresiva, con una incidencia mayor en los dos quintiles superiores, y la educación terciaria es altamente regresiva, con el quintil más alto recibiendo 76.1 por ciento de los beneficios.

4.17 La concentración del gasto público en la educación primaria (casi la mitad del total) benefició al país en su conjunto (mejores tasas de matrícula, como se mostró en la sección sobre educación) y especialmente a los pobres (como se ilustró en el análisis de incidencia). **Nuevas mejoras en la educación pública primaria en Guatemala (matrícula, graduación y calidad) seguirían beneficiando a los pobres.**

---

<sup>44</sup> Las definiciones de lo que es un programa progresivo o regresivo varían de un estudio a otro. Aquí, la relación a la proporción de población se utiliza como el punto divisorio entre progresivo, neutro (incidencia igual a la proporción de población) o regresivo.

**Cuadro 4.5: Educación: incidencia absoluta en Guatemala, 2006**

Nivel el Proveedor	Tot al	Quintil (más pobres a más ricos)					Pobreza			
		1	2	3	4	5	Ext.	Tod.	No P.	
		Incidencia absoluta (%) <sup>a</sup>								
Preescolar	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>100</b>	<b>18.6</b>	<b>22.4</b>	<b>21.5</b>	<b>23.1</b>	<b>14.4</b>	<b>13.6</b>	<b>53.5</b>	<b>46.5</b>
	Min. de la Educación	100	16.2	19.9	24.0	24.7	15.2	11.4	49.8	50.2
	PRONADE	100	35.8	40.2	10.7	8.2	5.1	29.0	83.5	16.5
	NEUS y Gob. Central	100	16.5	39.5	22.9	14.2	6.9	16.5	71.4	28.6
	Local <sup>c</sup>	100	11.7	6.0	3.1	46.0	33.1	6.7	20.2	79.8
Primaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>100</b>	<b>25.6</b>	<b>26.0</b>	<b>23.7</b>	<b>17.7</b>	<b>7.1</b>	<b>19.1</b>	<b>64.6</b>	<b>35.4</b>
	Min. de la Educación	100	22.9	25.5	25.1	19.1	7.4	16.6	62.2	37.8
	PRONADE	100	44.5	28.5	14.2	7.6	5.1	37.1	81.3	18.7
	NEUS y Gob. Central	100	41.9	20.5	17.3	18.3	1.9	20.4	70.1	29.9
	Local <sup>c</sup>	100	11.5	33.1	25.0	19.2	11.2	8.6	58.7	41.3
Secundaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>100</b>	<b>8.6</b>	<b>15.2</b>	<b>24.0</b>	<b>33.5</b>	<b>18.7</b>	<b>5.3</b>	<b>35.9</b>	<b>64.1</b>
	Min. de la Educación	100	5.3	14.9	21.7	35.6	22.5	3.1	30.1	69.9
	PRONADE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	NEUS y Gob. Central	100	22.3	16.2	24.7	15.4	21.4	11.9	48.9	51.1
	Local <sup>c</sup>	100	11.3	15.5	27.0	33.0	13.2	7.2	42.0	58.0
Terciaria	<b>Todos<sup>b</sup></b>	<b>100</b>	<b>0.0</b>	<b>1.8</b>	<b>4.1</b>	<b>18.0</b>	<b>76.1</b>	<b>0.0</b>	<b>2.5</b>	<b>97.5</b>
	Min. de la Educación	100	0.0	4.6	7.5	19.5	68.5	0.0	6.6	93.4
	Otros Gob. Central	100	0.0	1.3	3.6	17.3	77.8	0.0	1.8	98.2
	Local <sup>c</sup>	100	0.0	0.0	0.0	52.7	47.3	0.0	0.0	100.0
	<b>Todos los niveles<sup>d</sup></b>	<b>100</b>	<b>19.1</b>	<b>20.7</b>	<b>20.5</b>	<b>20.1</b>	<b>19.6</b>	<b>14.0</b>	<b>50.8</b>	<b>49.2</b>

<sup>a</sup> (Agregado total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas del grupo) / (Agregado del total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas en toda la población). Asume el mismo valor para cada nivel educativo.

<sup>b</sup> La suma de todos los proveedores.

<sup>c</sup> Local incluye municipalidades, cooperativas e instituciones comunitarias.

<sup>d</sup> Utiliza la asignación presupuestaria para el Ministerio de la Educación, 2006: preescolar (7%), primaria (48%), secundaria (9%), y terciaria (11%).

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

**4.18 Las escuelas PRONADE, preescolar o primaria, son las instituciones más eficientes para llegar a los pobres.** Con más de 81 por ciento de sus beneficios escolares llegando a los pobres, las escuelas PRONADE hacen en este sentido un mejor trabajo que las instituciones del Ministerio de la Educación. Con más de 70 por ciento de sus beneficios llegando a los pobres, NEUS y otras instituciones preescolares y de primaria del Gobierno Central también favorecen a los pobres. NEUS y otras instituciones de secundaria del Gobierno Central son neutras en relación a la pobreza, pero al tener muy bajos niveles de cobertura (ver Cuadro 4.2), prácticamente no tienen impacto en la incidencia general en secundaria.

**4.19 Como la educación, la salud pública es neutra en relación a la pobreza dado que sus beneficios se distribuyen equitativamente para cada quintil** (con menor incidencia en los quintiles inferiores y superiores) y de manera proporcional al grupo de pobreza. Con 14.5 por ciento de incidencia en pobres extremos y 48.3 en todos los pobres, los beneficios de la salud pública no discriminan por nivel de pobreza (ver “Todas las visitas” en el Cuadro 4.6).

4.20 **Hay diferencias significativas en la incidencia entre los hospitales y los otros servicios de salud utilizados.** Se observan diferencias importantes según el tipo de servicio: la incidencia de los hospitales es regresiva (sólo 29.9 por ciento para los pobres) y todos los otros servicios son progresivos o favorecen a los pobres (65.2 por ciento de los beneficios los reciben los pobres). Esta diferencia de la incidencia según los servicios se puede observar no sólo en relación con el uso general, sino también en los tipos de problemas reportados (es decir niños, adultos y visitas relacionadas con embarazos).

**Cuadro 4.6 Salud: Incidencia absoluta en Guatemala, 2006**

Tipo de problema de salud / Servicio	Total	Quintil (más pobres a más ricos)					Pobreza			
		1	2	3	4	5	Ext.	Tod.	No P.	
<b>Por tipo de problema y de servicio (%)<sup>a</sup></b>										
Niños menores de 6 años con diarrea o problemas respiratorios (último mes)	Hospital	100	9.9	13.2	29.3	28.8	18.8	8.8	37.7	62.3
	Otros <sup>c</sup>	100	35.8	26.8	20.4	12.7	4.2	28.9	74.4	25.6
Cualquier problema de salud o accidentes (todas las edades) (último mes)	Hospital	100	8.5	10.5	20.4	31.8	28.7	6.1	29.2	70.8
	Otros <sup>c</sup>	100	24.1	23.6	23.8	20.9	7.6	19.9	61.4	38.6
Control prenatal (mujeres entre 12 y 49 años) (último año)	Hospital	100	7.8	8.5	14.9	41.1	27.7	2.8	19.2	80.8
	Otros <sup>c</sup>	100	25.7	18.4	30.2	16.0	9.7	20.0	58.7	41.3
Partos (mujeres entre 12 y 49 años) (último año)	Hospital	100	15.7	19.5	21.1	29.2	14.5	11.9	47.6	52.4
	Otros <sup>c</sup>	100	17.9	36.5	26.0	12.7	7.0	9.5	74.9	25.1
<b>Por tipo de servicio (%)<sup>a</sup></b>										
<b>Todas las visitas <sup>d</sup></b>	<b>100</b>	<b>18.6</b>	<b>17.9</b>	<b>22.0</b>	<b>24.8</b>	<b>16.7</b>	<b>14.8</b>	<b>48.3</b>	<b>51.7</b>	
Todas las visitas a hospitales <sup>b</sup>	100	8.7	10.8	21.0	31.8	27.6	6.3	29.9	70.1	
Todas las otras visitas (nivel secundario) <sup>b c</sup>	100	27.6	24.4	23.0	18.4	6.6	22.6	65.2	34.8	
<b>Seguro del IGSS</b>	<b>100</b>	<b>4.4</b>	<b>8.9</b>	<b>16.5</b>	<b>28.9</b>	<b>41.3</b>	<b>3.2</b>	<b>21.7</b>	<b>78.3</b>	

<sup>a</sup> (Agregado total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas del grupo) / (Agregado del total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas en toda la población). Asume que cada visita tiene el mismo valor dentro de cada servicio (hospital u otro).

<sup>b</sup> La suma de todas las visitas individuales.

<sup>c</sup> Otros incluye servicios locales de salud: Centro de Salud, Puesto de Salud y Centro Comunitario.

<sup>d</sup> Utiliza la asignación presupuestaria del Ministerio de la Salud, 2006, para hospitales (47.9%) y asume beneficios iguales por visita.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

4.21 **Los programas generales de protección social favorecen apenas a los pobres, dado que más de la mitad de los beneficios son recibidos por los quintiles segundo y tercero.** Las transferencias en especies favorecen a los pobres, pero las transferencias de efectivo (becas y transporte escolar) son regresivas. En efecto, el 55.0 por ciento de los programas de protección social van a los pobres, apenas por encima de su proporción en el total de la población, de 51.0 por ciento (Cuadro 4.7). Las transferencias en especies y en efectivo no favorecen a los extremadamente pobres. Más adelante en este capítulo se presenta un análisis de incidencia específica para los programas seleccionados.

4.22 Es importante mencionar que el análisis de incidencia absoluta está basado en el valor percibido y reportado por los mismos hogares beneficiarios y algún sesgo es previsible. Por ejemplo, el valor de reemplazo para el transporte escolar provisto por el Gobierno puede ser el equivalente del costo del transporte público para un hogar pobre, mientras que para un hogar no pobre el valor de reemplazo puede corresponder al del transporte privado. El análisis de incidencia general no sustituye un análisis específico de

los programas individuales ni la información recolectada en ejercicios de monitoreo y evaluación.

**Cuadro 4.7: Programas de protección social: incidencia en Guatemala, 2006**

	Total	Quintil (más pobres a más ricos)					Pobreza		
		1	2	3	4	5	Ext.	Todos	No P.
		Incidencia absoluta (%) <sup>a</sup>							
<b>Todas las transferencias</b>	<b>100.0</b>	<b>12.9</b>	<b>30.9</b>	<b>21.3</b>	<b>11.9</b>	<b>22.9</b>	<b>10.9</b>	<b>55.0</b>	<b>45.0</b>
En especies	100.0	14.6	34.4	23.5	9.1	18.4	12.4	61.6	38.4
En efectivo: becas y transporte escolar	100.0	11.4	14.8	17.7	25.2	30.9	7.1	34.8	65.2

<sup>a</sup> (Agregado total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas del grupo) / (Agregado del total del monto de las transferencias recibidas por todas las personas en toda la población).

<sup>b</sup> La suma de todas las transferencias en especies y en efectivo.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

### Porcentaje del consumo privado

4.23 Mientras que los alimentos y la salud representaban una proporción menor del presupuesto de las personas en 2006, la educación, los servicios para los hogares<sup>45</sup> y los bienes durables adquirieron una mayor importancia. Con sólo pequeñas variaciones absolutas desde las asignaciones prioritarias del 2000, la salud y la educación experimentaron cambios importantes en términos relativos: la proporción promedio de consumo en educación aumentó en más de una cuarta parte del 2000 al 2006 (de 3.6 por ciento a 4.9 por ciento), y la educación disminuyó en una quinta parte (de 2.4 por ciento a 1.7 por ciento) (Cuadro 4.8). Se observaron otros cambios importantes en la proporción de asignación para alimentos (un aumento de 2.4 puntos porcentuales) y en la proporción utilizada para bienes durables (aumento de más de una cuarta parte).

<sup>45</sup> Agua, teléfono, recolección de basura, Internet, cable, electricidad y otras fuentes de energía.

**Cuadro 4.8: Porciones de consumo por grupos de pobreza, Guatemala 2000 y 2006**

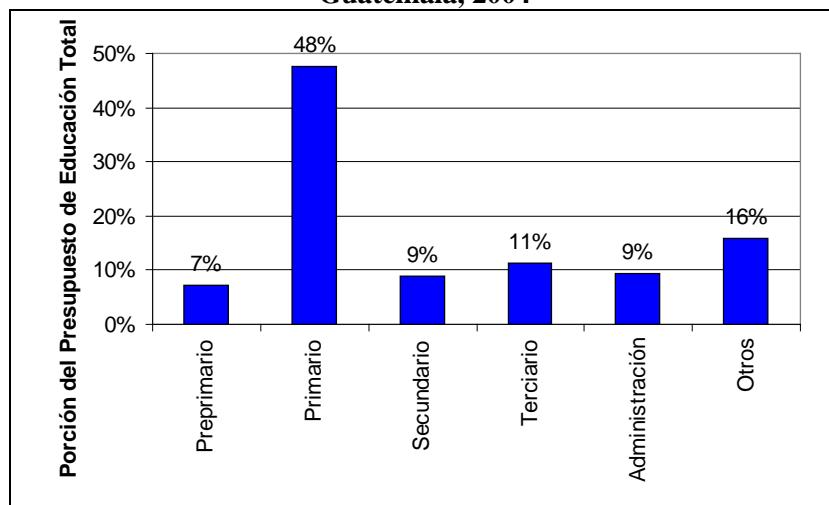
	2000				2006					
	Pobreza			Total	Pobreza			Total		
	Extrema	Todos pobres	No pobres		Extrema	Todos pobres	No pobres			
Alimento	57.1%	55.5%	42.2%	49.7%	57.0%	53.7%	40.5%	47.2%		
Vivienda	10.4%	10.4%	13.5%	11.7%	9.3%	10.0%	13.4%	11.6%		
Servicios a hogares	13.0%	11.3%	9.1%	10.3%	12.9%	12.2%	10.6%	11.4%		
Educación	1.4%	2.4%	5.1%	3.6%	1.9%	3.2%	6.6%	4.9%		
Salud	1.3%	1.7%	3.2%	2.4%	1.1%	1.2%	2.2%	1.7%		
Bienes durables <sup>a</sup>	0.6%	1.1%	3.6%	2.2%	0.7%	1.3%	5.0%	3.1%		
Comunicaciones <sup>b</sup>	1.8%	2.8%	6.3%	4.3%	1.9%	2.8%	6.0%	4.3%		
Gastos generales	14.1%	14.6%	15.6%	15.1%	14.9%	15.2%	14.4%	14.8%		
Servicios	0.2%	0.3%	1.4%	0.8%	0.3%	0.3%	1.3%	0.8%		
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Promedio en Quetzales	2,230.24	3,941.30	16,425.29	9,410.07	2,495.32	4,063.48	15,565.48	9,697.60		

<sup>a</sup> Estimación del valor de uso anual <sup>b</sup> Transporte y comunicaciones fuera de la casa <sup>c</sup> Per cápita anual, junio 2006, Quetzales de Ciudad de Guatemala. Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

4.24 Mientras que los aumentos de los gastos en educación de los hogares pueden explicarse por las tasas más elevadas de matrícula para primaria y secundaria<sup>46</sup>, es sorprendente que aún con mayores niveles de consumo en el 2006, el consumo personal en salud disminuyó no sólo como proporción del presupuesto (una quinta parte), sino también en Quetzales constantes per cápita (una cuarta parte)<sup>47</sup>.

## EDUCACIÓN

**Gráfico 4.3: proporción del presupuesto de educación por nivel, Guatemala, 2004**



<sup>46</sup> El valor de los servicios de salud y educación brindados por el Gobierno. No se incluyen en el agregado de consumo.

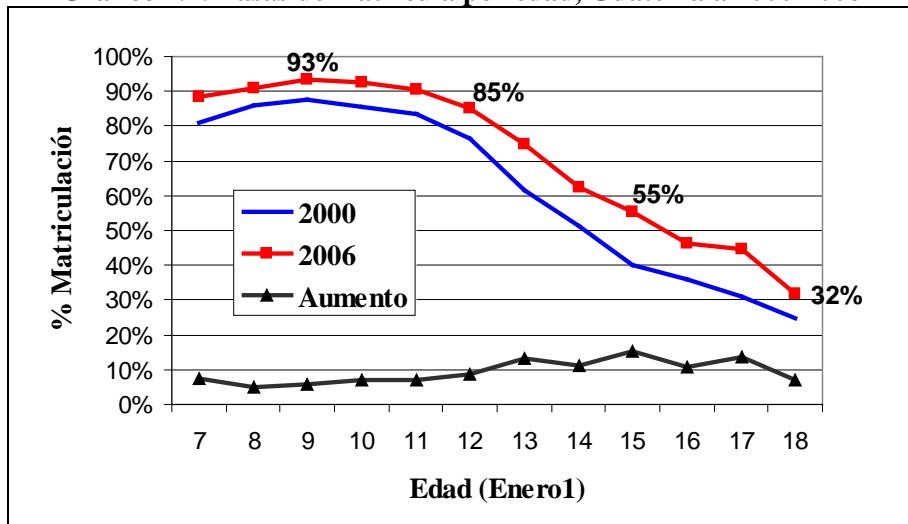
<sup>47</sup> En Quetzales constantes a junio del 2006, Ciudad de Guatemala, el consumo anual personal per cápita pasó de Q. 222 en 2000 a Q. 166 en 2006.

**4.25 Casi la mitad del gasto público en educación va dirigida a educación primaria.** En 2004, Guatemala invirtió 48 por ciento del presupuesto educativo en primaria y alrededor de 10 por ciento en cada uno de los otros niveles: preescolar, secundaria y terciaria. Los gastos administrativos y otros utilizaron una cuarta parte de los recursos (Gráfico 4.3).

*Otros* incluye capital y gastos recurrentes que no pueden ser asignados entre los otros niveles, como programas de alfabetización de adultos y educación de adultos. Fuente: Revisión del Gasto Público en Guatemala, BM, 24 de junio de 2005.

**4.26 Más recursos deberían ir a la educación secundaria, pero sin reducir el financiamiento de la escuela primaria.** La porción en apariencia elevada de recursos asignados a la educación primaria en realidad no es tan alta a la luz de los bajos niveles del gasto público total de Guatemala. Debería aumentarse el presupuesto para la educación secundaria mediante un aumento general de los gastos en educación. Para lograrlo no se debería reducir el presupuesto de otros sectores sociales. A fin de cuentas, en Guatemala el bajo gasto gubernamental total es, y seguirá siendo, el factor limitante para la ampliación de algunos servicios básicos, a menos que aumenten los ingresos del Gobierno.

**Gráfico 4.4: Tasas de matrícula por edad, Guatemala 2000-2006**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2000 y 2006.

**4.27 Despues de algunas mejoras importantes, en 2006 la mayoría de los niños en edad de asistir a primaria están en la escuela, y los adolescentes en edad de asistir a secundaria aumentaron significativamente su tasa de matrícula, pero los niveles siguen siendo bajos.** Despues de un aumento promedio de 7 puntos porcentuales, en 2006 sólo uno de cada diez niños en edad de primaria (de 7 a 12 años<sup>48</sup>) no asiste a la escuela (Gráfico 4.4). A su vez, la matrícula de los adolescentes en edad de secundaria (13 a 18 años) muestra un aumento notable de 12 puntos porcentuales entre 2000 y 2006,

<sup>48</sup> Las edades reportadas corresponden al primero de enero para cada año.

pero debido al bajo nivel previo de matrícula, sólo la mitad de estos adolescentes asisten a la escuela.

**4.28 Las tasas netas de matrícula han aumentado para los años escolares, pero los valores absolutos siguen siendo bajos.** Guatemala está mejorando su tasa neta de matrícula a un ritmo veloz tanto en primaria (un promedio de casi dos puntos porcentuales por año entre 2000 y 2006) como en secundaria (1.1 puntos porcentuales por año en promedio), pero los niveles alcanzados siguen siendo bajos (59.3 por ciento en primaria y 22.5 por ciento en secundaria).

#### Recuadro 4.1: La medición de las tasas netas de matrícula

Las tasas netas de matrícula pueden variar significativamente dependiendo de la definición que se emplee. La definición estricta de tasa neta de matrícula es: la proporción de estudiantes que asisten al grado apropiado en relación a su edad <sup>a</sup>. Por ejemplo:

$$\text{Tasa neta matriculación de 1er. grado} = \left( \frac{\# \text{ de estudiantes de 7 años que asisten al primer grado}}{\# \text{ de niños de 7 años al comienzo del año}} \right) * 100$$

Para estimar la tasa neta de matrícula en primaria se calcula el promedio ponderado de los grados uno al seis <sup>b</sup>.

A veces se emplea una definición menos estricta, utilizando el nivel educativo (primaria o secundaria) como la unidad de medición: Por ejemplo:

$$\text{Tasa neta de matriculación en primaria} = \left( \frac{\# \text{ de estudiantes de 7 a 12 años que asisten a primaria}}{\# \text{ de niños de 7 a 12 al comienzo del año}} \right) * 100$$

La tasa neta de matrícula estimada empleando el grado como unidad de medida captura de manera más precisa las tasas de repitencia y la matrícula tardía. La tasa neta de matrícula calculada empleando los niveles de primaria y secundaria como unidades de medida no captura las tasas de repitencia hasta que el estudiante cumple los 12 años (en primaria) y no identifica la matrícula tardía una vez que los niños se integran a la escuela.

El gobierno de Guatemala utilizó la definición menos estricta para reportar las tasas netas de matrícula. Además, las tasas reportadas por instituciones internacionales sugieren el uso del nivel educativo y no el grado como unidad de medida. La Evaluación de Pobreza de Guatemala realizada anteriormente por el Banco Mundial también empleó la definición menos estricta, y para propósitos comparativos, la mayor parte del análisis presentado en este reporte la utiliza también, con dos excepciones: cuando se presentan las tasas de matrícula grado por grado individuales (Gráfico 2.10) y en una oportunidad en el Cuadro 2.10. Esos dos casos claramente identifican el “grado” como la unidad de medida.

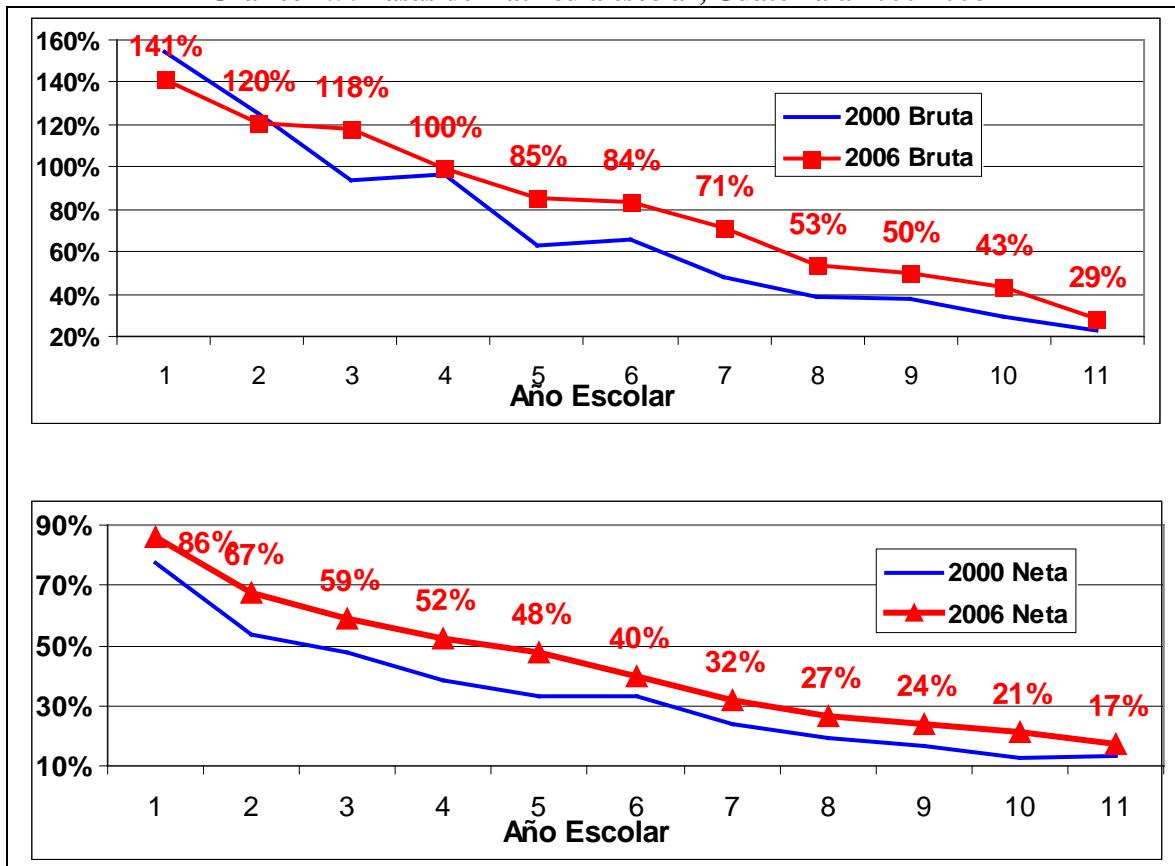
En la mayoría de los países la edad escogida para ingresar al primer grado es seis años. En Guatemala la edad oficial es siete años, pero en muchos casos los padres deciden matricular a sus hijos a los seis años de edad. Esta característica también tiene un impacto en las tasas netas de matrícula, independientemente de la unidad de medida seleccionada. Debido a que no se ha proporcionado información alguna en cuanto a la edad de matrícula en primer grado, no es posible identificar los ingresos tempranos de estudiantes que repiten un grado.

El impacto combinado de estas dos características es una sobreestimación de las tasas netas de matrícula y una menor precisión del punto de estimación y su evolución en el tiempo.

<sup>a</sup> Edad al inicio del año escolar o cercano a éste, según la definición del Ministerio de la Educación.

<sup>b</sup> Ponderado por el número de niños en cada grupo de edad correspondiente.

Gráfico 4.5: Tasas de matrícula escolar, Guatemala 2000-2006



Neto primario (tasa promedio de cada grado): 2000 = 48.1%; 2006= 59.3%

Neto secundaria (tasa promedio de cada grado): 2000 = 16.0%; 2006= 22.5%.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2000 y 2006

4.29 Casi el 15 por ciento de los niños no ingresan a primer grado a la edad apropiada, y la deserción reduce sustancialmente las tasas netas de matrícula a 40 por ciento al llegar a sexto grado y a 21 por ciento en séptimo grado (Gráfico 4.5). Reducciones importantes ocurren entre los grados sexto y séptimo (20 por ciento de los alumnos de sexto no asisten a séptimo grado) y, **más preocupante aún, 21.5 por ciento de los alumnos de primer grado no continúan en segundo grado**. El séptimo grado es el primer año de la escuela secundaria y normalmente requiere importantes cambios, como otro tipo de instalaciones educativas, que no siempre resultan accesibles, y mayores exigencias académicas. Estos cambios normalmente están asociados con mayores reducciones de matrícula. Entre primer grado y segundo grado no hay cambios importantes y las razones del abandono no están claras<sup>49</sup>.

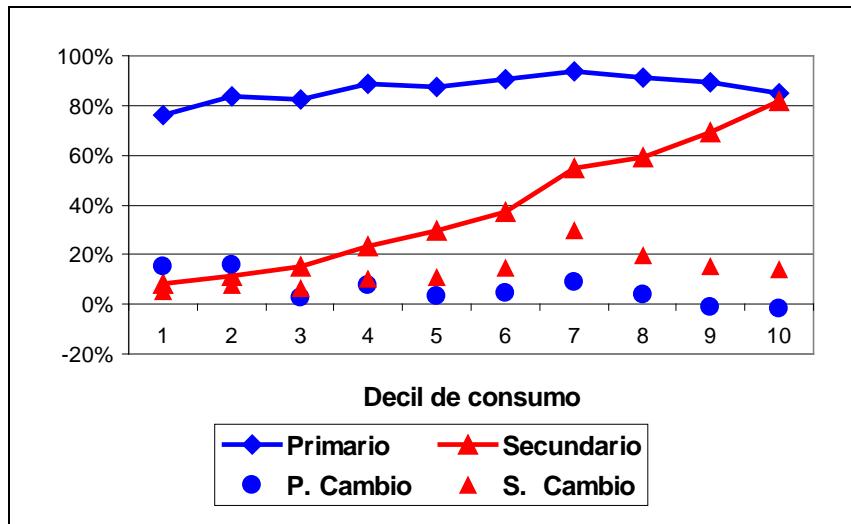
4.30 **Las tasas netas de matrícula en primaria prácticamente no tienen relación con el estatus económico del hogar.** A excepción de los hogares en el decil inferior, las

<sup>49</sup> Debido a que durante la primera mitad del 2006 sólo 2.3 por ciento de los estudiantes matriculados abandonaron la escuela, es razonable suponer que la mayor parte de la deserción se dio entre un grado y el siguiente.

tasas netas de matrícula están por encima del 80 por ciento (Gráfico 4.6)<sup>50</sup>. Las condiciones económicas no parecen tener un fuerte efecto en la matrícula de los niños o en el avance durante los seis primeros años de la educación primaria. Por ejemplo, los niños del segundo decil tienen prácticamente la misma tasa neta de matrícula (84 por ciento) que los del decil superior (85 por ciento).

**4.31 Las tasas netas de matrícula en secundaria están muy correlacionadas con los niveles de consumo y las diferencias aumentaron con el tiempo.** Pese a algunas mejoras modestas durante los últimos seis años (2000-2006), las tasas netas de matrícula para el 20 por ciento más pobre de la población sigue siendo extremadamente bajo (cerca de 10 por ciento). Cualquier ampliación del sistema educativo de la secundaria debería ser enfocado a los pobres y, más especialmente, a los extremadamente pobres. Las mejoras en la tasa de matrícula para secundaria en los tres deciles más pobres fueron las más bajas en el período 2000-2006.

**Gráfico 4.6: Tasas netas de matrícula escolar por decil, Guatemala 2000-2006**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

**4.32 Las tasas neta y bruta de matrícula en primaria y secundaria mejoraron en todos los grupos analizados, independientemente del nivel de pobreza, de residencia urbana o rural, de género o de pertenencia a una etnia indígena.** Una mejora de dos dígitos se observó en las tasas netas de matrícula en primaria por parte de los extremadamente pobres (15.6 por ciento) y por parte de los indígenas como grupo y de los Queqchi en particular (21.8 puntos porcentuales) (Cuadro 4.9). La tasa neta de matrícula en secundaria mejoró sobre todo entre los no pobres (15.6 por ciento), los Mam (14.3 por ciento) y los Queqchi (13.8 por ciento).

**4.33 Las disparidades en las tasas netas de matrícula persisten entre los grupos de pobreza, áreas urbanas y rurales, y grupos étnicos.** Las mujeres siguen ligeramente a

<sup>50</sup> Tasas netas de matrícula computadas con la definición menos estricta, utilizando el nivel educativo como unidad de medida.

la zaga de los varones en las tasas de secundaria (35.5 por ciento contra 39.8 por ciento), sin cambios entre el 2000 y el 2006 (Cuadro 3.9). Cualquier esfuerzo destinado específicamente a mejorar la educación secundaria debería dirigirse a los pobres, las áreas rurales y las poblaciones indígenas. Estas tres variables están estrechamente relacionadas y deberían ser consideradas como parte de cualquier proyecto dirigido a mejorar las condiciones de aquellos que tienen mayores necesidades.

**Cuadro 4.9: Tasas de matrícula en 2006 en primaria y secundaria para diferentes grupos, y cambios<sup>a</sup> desde el año 2000.**

Grupos	Tasa neta de matrícula				Tasa bruta de matrícula			
	Primaria		Secundaria		Primaria		Secundaria	
	2006	Cambio	2006	Cambio	2006	Cambio	2006	Cambio
Nacional por nivel	86.4%	6.5%	37.5%	11.5%	108.7%	7.5%	47.7%	13.6%
<b>Nacional p/ grado<sup>b</sup></b>	<b>59.3%</b>	<b>11.1%</b>	<b>22.5%</b>	<b>6.5%</b>				
Pobreza extrema	78.7%	15.6%	7.7%	4.8%	99.4%	18.7%	9.5%	6.2%
Pobres (Todos)	83.6%	8.1%	18.1%	6.6%	107.4%	12.3%	22.5%	7.8%
No pobres	90.6%	3.1%	59.7%	15.6%	110.6%	-1.2%	76.4%	18.4%
Urbano	87.0%	2.6%	53.9%	6.7%	106.4%	0.8%	68.8%	7.1%
Rural	86.0%	8.5%	22.9%	9.9%	110.4%	11.5%	29.0%	11.9%
Hombres	87.7%	4.9%	39.8%	12.0%	111.2%	3.8%	50.4%	14.1%
Mujeres	85.1%	8.2%	35.3%	11.0%	106.1%	11.4%	45.0%	13.3%
No indígenas	87.6%	3.6%	44.7%	11.5%	109.4%	4.0%	56.4%	13.2%
Indígenas (Todos)	84.8%	10.4%	26.1%	10.9%	107.8%	12.3%	33.9%	13.8%
Kiche	82.6%	9.4%	25.2%	6.7%	103.5%	12.6%	33.0%	10.7%
Queqchi	83.8%	21.8%	20.8%	13.8%	113.0%	23.8%	29.0%	17.5%
Kaqchikel	85.9%	6.6%	34.0%	10.1%	106.5%	8.6%	43.0%	12.2%
Mam	85.3%	6.2%	25.1%	14.3%	107.7%	7.1%	33.4%	19.3%

<sup>a</sup> Los cambios están indicados en puntos porcentuales.

<sup>b</sup> Cálculos de promedios de matrícula neta individual para cada grado individual. Para el resto de la tabla, las tasas netas de matrícula están computadas para todo el nivel de primaria y secundaria (ver Recuadro 2.1). Las tasas brutas de matrícula son las mismas independientemente de la unidad de análisis.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

**4.34 La educación primaria es mayormente pública, administrada por el Gobierno Central.** Más de 92 por ciento de los estudiantes pobres e indígenas están matriculados en escuelas primarias públicas. Los niños matriculados en centros privados de primaria representan sólo 13.2 por ciento del estudiantado y casi sin participación alguna de los extremadamente pobres (2.6 por ciento), los pobres (3.9 por ciento) o los indígenas (6.0 por ciento) (Cuadro 4.10).

**4.35 La educación secundaria es principalmente privada.** Más de un tercio del estudiantado pobre e indígena está matriculado en instituciones de educación secundaria privadas. Las instituciones públicas no dependientes del Gobierno Central son un importante componente para los pobres y los indígenas. En conjunto, 54.0 por ciento de los estudiantes está matriculado en instituciones de educación secundaria privadas, sin diferencias de género. Los hogares pobres han diversificado su elección de escuelas de

modo equivalente entre el Gobierno Central (34.2 por ciento), otras instituciones públicas<sup>51</sup> (30.2 por ciento) y las escuelas privadas (35.5 por ciento). Las escuelas privadas son seleccionadas con mayor frecuencia entre los indígenas (42.9 por ciento) y las instituciones públicas que no pertenecen al Gobierno Central son la elección más frecuente entre los extremadamente pobres (43.6 por ciento). Cualquier apoyo gubernamental a las cooperativas que administran escuelas secundarias beneficiaría a los extremadamente pobres<sup>52</sup>.

**Cuadro 44.10: Matrícula escolar pública y privada en primaria y secundaria, 2006.**

		Total	Sexo		Indígena		Pobreza		
			Varones	Mujeres	No	Sí	Todos pobres	No pobres	
Primaria	Gobierno Central	84.8%	85.2%	84.4%	79.1%	92.6%	96.2%	94.1%	71.8%
	Gobierno local / Coop.	2.0%	2.2%	1.8%	2.4%	1.5%	1.2%	2.0%	1.9%
	Privados y ONG	13.2%	12.6%	13.8%	18.5%	6.0%	2.6%	3.9%	26.3%
Secundaria	Gobierno Central	28.0%	27.7%	28.3%	26.8%	31.2%	35.1%	34.2%	25.9%
	Gobierno Central / Coop.	18.0%	18.3%	17.7%	15.0%	25.9%	43.6%	30.2%	13.9%
	Privados y ONG	54.0%	54.0%	54.0%	58.3%	42.9%	21.3%	35.5%	60.2%

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006

**4.36 Los problemas de salud y la falta de interés son las principales razones del abandono entre los estudiantes de primaria.** Esto es válido para todos los grupos analizados, independientemente del sexo, la etnia y la situación de pobreza. La falta de interés es la razón que con más frecuentemente mencionan los estudiantes (31.4 por ciento); la salud está en un cercano segundo lugar (27.5 por ciento) (Cuadro 4.11). Cuando los estudiantes llegan a la educación secundaria, las razones económicas pasan a ser el motivo principal para la no matrícula escolar. La falta de interés sigue siendo un factor importante para más de 25 por ciento de los entrevistados.

4.37 Cualquier programa de gobierno que desee mejorar las tasas de matrícula en la educación primaria en Guatemala debería funcionar en coordinación con el sistema público de salud. Los programas de actividades especiales, como el deporte y las artes, aumentan entre los estudiantes el sentimiento de compromiso y de pertenencia a la escuela (tanto en primaria como en secundaria); los incentivos económicos, como las TMC, pueden reducir las tasas de abandono en secundaria. Entre las actividades económicas que llevan al abandono de la escuela, los varones mencionaron principalmente los trabajos pagados y las mujeres el trabajo del hogar.

<sup>51</sup> Principalmente las cooperativas locales.

<sup>52</sup> La interpretación de los resultados relacionados con la educación secundaria de los extremadamente pobres debería tomar en cuenta la bajísima tasa de participación por parte de este grupo.

**Tabla 4.11: Razones que conducen al abandono y a no matricularse en las escuelas, Guatemala 2006**

	Total	Varones	Mujeres	No indígena	Indígenas	Pobres extremos	Pobres	No pobres
<b>Razones que conducen al abandono escolar durante el año escolar en primaria</b>								
Salud	27.5%	23.7%	32.6%	18.8%	39.5%	23.0%	26.0%	35.4%
Económica <sup>a</sup>	9.6%	8.2%	11.6%	14.4%	3.1%	8.9%	9.7%	9.5%
Falta de interés	31.4%	33.8%	28.3%	27.3%	37.2%	39.2%	31.9%	28.8%
Oferta inadecuada <sup>b</sup>	5.7%	6.8%	4.2%	7.6%	3.2%	1.0%	4.8%	10.5%
Otros	25.7%	27.5%	23.3%	32.0%	17.0%	27.9%	27.5%	15.9%
<b>Razones para no matricularse en secundaria</b>								
Salud	1.4%	1.5%	1.3%	1.8%	1.1%	1.7%	1.5%	1.3%
Económica <sup>c</sup>	63.4%	65.6%	61.5%	63.5%	63.2%	67.9%	64.4%	60.6%
Falta de interés	27.5%	24.2%	30.2%	25.3%	29.9%	26.2%	28.2%	25.7%
Oferta inadecuada <sup>d</sup>	3.6%	5.1%	2.4%	5.2%	1.9%	0.8%	2.0%	6.5%
Otros	7.7%	8.6%	7.0%	9.4%	5.8%	4.1%	5.9%	12.3%

<sup>a</sup> Incluye falta de recursos y trabajo doméstico.

<sup>b</sup> No hay maestro.

<sup>c</sup> Incluye falta de recursos, trabajo doméstico, transporte hacia y desde el trabajo y la distancia.

<sup>d</sup> Incluye inexistencia de un determinado grado, falta de espacio, inexistencia de instalaciones escolares, y requerimientos especiales.

En el 2006, sólo 2.3% de los niños que se habían matriculado en primer grado al comienzo del año abandonaron la escuela en el momento en que se realizó la encuesta (mayo, junio y julio).

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2000 y 2006.

**4.38** Las tasas de analfabetismo se vuelven más estables con el tiempo. La educación tradicional sólo mejora la alfabetización entre los jóvenes y casi no tiene impacto entre los adultos que ya están fuera del sistema educativo. Los programas especiales para la alfabetización de adultos, aunque útiles, sólo tienen un impacto limitado. Sin embargo, la tasa de analfabetismo es un buen indicador del desempeño en el pasado y sigue siendo uno de los indicadores más empleados.

**4.39** El acceso casi universal a la educación primaria disminuyó las tasas de analfabetismo en Guatemala en los últimos años (ver tasas de matrícula en el Gráfico 4.6) y se están achicando las brechas por sexo, condiciones económicas y etnia. Por ejemplo, los varones tienen tasas de analfabetismo casi 10 puntos porcentuales más altas que las mujeres, pero la diferencia era de casi 14 puntos porcentuales en el 2000. La brecha del analfabetismo indígena se ha reducido en 7.2 puntos porcentuales y la diferencia entre el primer quintil y el quinto decreció en 9.1 puntos porcentuales (Cuadro 4.12).

**Cuadro 4.12: Analfabetismo por sexo, etnia y quintil, Guatemala 2006**

	Total	Sexo		Indígenas		Quintil				
		Varones	Mujeres	No	Sí	1	2	3	4	5
2006	76.5%	81.5%	72.0%	83.2%	65.4%	54.9%	67.3%	76.4%	85.9%	93.7%
<i>Cambio <sup>a</sup></i>	7.1%	5.2%	9.1%	3.8%	11.0%	11.4%	8.1%	8.2%	7.3%	2.3%

<sup>a</sup> El cambio es entre el 2000 y el 2006 y está representado en puntos porcentuales.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

## SALUD

4.40 Dentro del sector de la salud en Guatemala se pueden identificar cinco actores importantes: (i) el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la entidad más importante encargada de brindar servicios de salud a toda la población y que representa cerca del 40 por ciento de los servicios brindados en el país; (ii) el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que provee servicios en la mitad de los departamentos y concentra la mayor parte de sus gastos (80 por ciento) en Ciudad de Guatemala. Tanto el MSPAS como el IGSS tienen numerosos problemas administrativos y financieros. El presupuesto del IGSS es mayor que el del MSPAS y sin embargo cubre sólo 9 por ciento de la población (comparado con el 40 por ciento que cubre el MSPAS); (iii) el sector privado, con más de 180 hospitales y 2,000 centros ambulatorios de salud ubicados sobre todo en las grandes áreas urbanas; (iv) más de 200 ONG, muchas de ellas trabajando bajo el paraguas del MSPAS en el Programa de Extensión de la Cobertura (PEC), uno de los programas más exitosos y que alcanza a más de tres millones y medio de guatemaltecos en las áreas rurales, pobres y en las comunidades suburbanas, y (v) las proveedoras tradicionales de cuidados de salud (parteras), cuyo trabajo no está regulado y no cuenta con supervisión ni coordinación (Banco Mundial, *PER* 2005).

**4.41 No se observan mejoras en la salud de los niños entre cero y seis años de edad.** En efecto, las tasas de vacunación mostraron en algunos casos mejoras muy pequeñas (tuberculosis), pero en su mayor parte empeoraron (ver DPT, poliomielitis y rubeola en el Cuadro 4.13). **Un aspecto positivo es la baja tasa de desigualdad de la vacunación en términos de sexo, área, etnia y pertenencia a grupos de pobreza.** Por otro lado, la diarrea, una de las enfermedades más mortales entre los niños, no ha empeorado mayormente con el tiempo, aunque presenta ciertas desigualdades, sobre todo en lo referente a hogares urbanos y rurales (24 y 34 por ciento respectivamente).

**Cuadro 4.13: Vacunación, diarrea y problemas respiratorios en niños de cero a seis años de edad, Guatemala 2000-2006**

		2006									2000 Total	Puntos de cambio		
		Sexo		Área		Indígena		Pobreza						
		Varón	Mujer	Urbano	Rural	Sí	No	Extrema	Todos pobres	No Pobres				
Vacunaciones	Tuberculosis	95%	95%	95%	94%	95%	95%	94%	94%	96%	95%	91%	3.8	
	DPT	83%	83%	82%	83%	83%	82%	82%	82%	83%	83%	91%	(7.9)	
	Poliomielitis	89%	89%	89%	89%	88%	89%	87%	88%	90%	89%	90%	(1.3)	
	Rubeola	76%	76%	78%	74%	74%	77%	72%	73%	79%	76%	79%	(3.8)	
Enfermedad	Diarrea	31%	28%	24%	34%	34%	27%	32%	32%	25%	30%	31%	(1.7)	
	Respiratoria	52%	53%	49%	54%	53%	51%	52%	53%	51%	52%	48%	4.2	
	Cualquiera	60%	60%	57%	62%	60%	60%	59%	60%	59%	60%	57%	2.7	

<sup>a</sup> Resfrío, tos, bronquitis, tos ferina o cualquier infección respiratoria.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

**4.42 Menos de la mitad de todas las enfermedades infantiles en Guatemala son atendidas fuera de la casa.** En promedio, casi 60 por ciento de los tratamientos externos se hacen en instituciones de salud pública. Los tratamientos que tienen lugar fuera de la casa son brindados por las instituciones públicas, especialmente en las áreas rurales y entre las personas indígenas (dos casos de cada tres), a los pobres (casi tres casos de cada cuatro) y a los extremadamente pobres (ocho casos de cada diez). Sólo los hogares urbanos y los hogares no pobres utilizan más los servicios privados de salud que los públicos. Eventuales aumentos del gasto gubernamental en salud beneficiarían principalmente a los pobres (es decir, sería pro pobre)<sup>53</sup>.

**Cuadro 4.14: Lugares de atención para niños entre 0 y 6 años, público versus privado y por nivel de atención, Guatemala 2000 y 2006.**

		2006									2000 Total	Puntos del cambio		
		Sexo		Área		Indígena		Pobreza						
		Varón	Mujer	Urbana	Rural	Sí	No	Extrema	Todos pobres	No pobres				
Público	30%	28%	26%	31%	29%	29%	34%	32%	25%	29%	29%	0.19		
Privado	22%	20%	30%	15%	16%	24%	8%	13%	34%	21%	18%	2.26		
En casa <sup>a</sup>	49%	52%	45%	54%	55%	47%	58%	55%	42%	50%	53%	(2.45)		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0		

<sup>a</sup> En 2006, en el 96.2 por ciento de los casos el tratamiento era brindado por un miembro de la familia; 1.0 por ciento por un profesional de la salud; 0.9 por ciento por un doctor; 0.7 por ciento por un asistente comunitario; 0.4 por una enfermera; y 0.8 por ciento por un dependiente de farmacia, naturalista, curandero u otro.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

**4.43 Durante el último mes, un promedio de 28 por ciento de la población general reportó alguna enfermedad, siendo las mujeres, los indígenas y los no pobres los grupos que reportaron tasas ligeramente superiores (30 a 31 por ciento). Contrariamente a lo que se podría esperar, los pobres y los extremadamente pobres reportaron menos enfermedades que los no pobres, y los hogares rurales y urbanos reportaron la misma tasa de enfermedad en el mes anterior (28 por ciento) (Cuadro 4.15).**

<sup>53</sup> Es decir, sin cambiar las áreas o los patrones de inversión.

4.44 Como podía suponerse, la falta de recursos económicos es la principal barrera para acceder a los servicios de salud. Si se excluyen los problemas médicos menores, en todos los grupos la falta de recursos es la razón más frecuente para no buscar atención médica. Las barreras relacionadas con una falta de oferta fueron particularmente importantes entre los extremadamente pobres (15 por ciento), los indígenas (14 por ciento), los hogares rurales (14 por ciento) y los pobres en general (13 por ciento). Si se facilitara el acceso en las áreas rurales, mejorarían las condiciones de vida de los pobres.

**Cuadro 4.15: Incidencia de los problemas de salud y barreras para la atención médica <sup>a</sup>, Guatemala 2000 y 2006.**

	2006								Total	2000	Puntos del cambio		
	Sexo		Área		Indígena		Pobreza						
	Varón	Mujer	Urbana	Rural	Sí	No	Extrema	Todos pobres	No pobres				
Incidencia de enfermedad	25%	31%	28%	28%	26%	29%	25%	26%	31%	28%	25%	3.5	
Problema menor	49%	47%	58%	39%	41%	52%	35%	39%	57%	48%	51%	(3.7)	
Falta de dinero	32%	34%	28%	37%	35%	32%	41%	39%	26%	33%	32%	1.2	
Falta de tiempo	5%	4%	6%	4%	4%	5%	4%	4%	6%	5%	4%	1.3	
No hay oferta <sup>b</sup>	8%	9%	3%	14%	13%	6%	15%	13%	4%	9%	9%	(0.0)	
Cultural y otros <sup>c</sup>	6%	6%	6%	6%	6%	5%	5%	5%	6%	6%	4%	1.2	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>									

<sup>a</sup> Doctor, dentista, psicólogo, enfermera, naturalista, curandero o dependiente de farmacia.

<sup>b</sup> Demasiado lejos, no hay transporte, no hay doctores/enfermeras; espera demasiado larga.

<sup>c</sup> No cree en esas personas, no habla el idioma y otras razones.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

4.45 **En todo el país los servicios privados de salud son utilizados con más frecuencia que los públicos.** Sólo los hogares rurales y los pobres (todos los pobres y los extremadamente pobres) utilizan los servicios públicos de salud más a menudo que los privados. Los hospitales son utilizados en el 22 por ciento de los casos, con un mayor uso por parte de los mismos grupos mencionados para los servicios privados: urbanos, no indígenas y no pobres. Los pobres utilizan los hospitales con más frecuencia que en el pasado (Cuadro 4.16).

**Cuadro 4.16: Lugares de atención para todas las edades, público versus privado y por nivel de atención, Guatemala 2000 y 2006.**

	2006									2000 Total	Puntos del cambio	
	Sexo		Área		Indígena		Pobreza					
	Va- rón	Mu- jer	Urba- na	Ru- ral	Sí	No	Exte- ma	To- dos po- bres	No po- bres	Total		
<b>Público</b>	42%	41%	35%	51%	47%	40%	67%	56%	34%	42%	41%	0.79
<b>Privado</b>	56%	57%	64%	47%	50%	59%	28%	42%	65%	57%	53%	3.37
<b>En casa <sup>a</sup></b>	1%	2%	1%	2%	2%	1%	5%	2%	1%	1%	6%	(4.16)
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0</b>
<b>Hospital</b>	23%	21%	24%	18%	17%	23%	14%	17%	24%	22%	19%	2.99
<b>Clínicas <sup>b</sup></b>	62%	65%	62%	66%	63%	64%	64%	63%	64%	64%	62%	1.47
<b>Local <sup>c</sup></b>	16%	14%	14%	16%	20%	13%	21%	20%	12%	15%	19%	(4.45)

<sup>a</sup> Se trata de tratamientos recibidos en la casa del proveedor o en la casa del enfermo.

<sup>b</sup> Incluye centro de salud, puesto de salud, centro comunitario y clínica privada.

<sup>c</sup> Farmacia, en casa y otros.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

**4.46 El acceso al seguro de salud, privado o público, es muy limitado en general y prácticamente inexistente entre los extremadamente pobres.** En 2006, sólo 2.9 por ciento de los extremadamente pobres tenía seguro, y 5.7 por ciento de todos los pobres tenía seguro (en ambos casos casi 100 por ciento público). Para los no pobres la situación es algo mejor, pero no muy buena: 22.6 por ciento tiene seguro (18.4 por ciento es público y 4.2 por ciento privado)<sup>54</sup>. Además, en 2006 sólo 13.0 por ciento de la población, en su mayoría personas no pobres, estaban afiliadas al IGSS, mientras que otro 2.2 por ciento tenía seguro privado y el restante 84.9 por ciento no tenía ninguna cobertura de seguro de salud.

## PROTECCIÓN SOCIAL

**4.47 El gasto en protección social en Guatemala ha fluctuado entre 3 y 4 por ciento del PIB desde finales de los '90. En 2003, la seguridad social, la asistencia social y los fondos sociales sumaban Q. 6,613.6 millones, o 3.8 por ciento del PIB (Cuadro 4.17). El nivel del gasto público para protección social estaba en 2003 por debajo del promedio de América Latina y de América Central. La seguridad social representaba dos tercios del presupuesto, la asistencia social 16 por ciento, y los fondos sociales utilizaban casi una quinta parte del presupuesto.**

**4.48 Pero las cifras que presentamos en el Cuadro 4.17 incluyen los gastos del IGSS, mucho de lo cual estrictamente hablando no es gasto público<sup>55</sup>. Además, en 2006 sólo 3.4 por ciento del los afiliados al IGSS eran extremadamente pobres (y 22.6 por ciento eran pobres). El presupuesto restante, sin los gastos del IGSS, llega sólo a 2.3 por ciento del PIB, lo cual claramente no es suficiente, tanto según los estándares internacionales ni según las necesidades de Guatemala.**

<sup>54</sup> Cálculos del personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

<sup>55</sup> La mayor parte del IGSS está financiado por contribuciones directas e ingresos inmobiliarios y se parece más a un sistema privado de pensiones o un plan de seguro para un porcentaje reducido de la población.

4.49 Entre los gastos públicos destinados a la asistencia social, cuatro programas utilizan tres cuartas partes del presupuesto: alimentación escolar, subsidios a fertilizantes, subsidios a la energía eléctrica y subsidios a la vivienda. Es difícil estimar la incidencia de los subsidios a los fertilizantes, a la electricidad y a la vivienda, y no se espera que sean favorables a los pobres. Los otros 17 programas comparten el restante 25 por ciento de los gastos. El sistema de protección social de Guatemala está compuesto por un gran número de pequeños y mal coordinados programas que no cuentan con un buen sistema de monitoreo ni mecanismos de evaluación.

**Cuadro 4.17: Gastos de protección social, Guatemala 2003**

	Millones de Q. 2001	
		%
<b>TOTAL</b>	<b>6,613.6</b>	<b>100%</b>
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>4,245.7</b>	<b>64.2%</b>
Enfermedad, maternidad (IGSS)	1,901.7	28.8%
Discapacidad por vejez y sobrevivencia (IGSS)	650.5	9.8%
Trabajadores del sector público (clases pasivas del Estado)	1,693.6	25.6%
<b>ASISTENCIA SOCIAL</b>	<b>1,066.6</b>	<b>16.1%</b>
<b>Educación</b>	<b>456.0</b>	<b>6.9%</b>
Alimentación escolar	325.3	4.9%
Subsidios escolares	57.6	0.9%
Becas Niñas y Paz	38.3	0.6%
Todos los otros <sup>a</sup>	34.8	0.5%
<b>Atención infantil y juvenil</b>	<b>47.0</b>	<b>0.7%</b>
Centros de atención infantil (0 a 7 años)	37.3	0.6%
Todos los otros <sup>b</sup>	9.67	0.1%
<b>Asistencia rural</b>	<b>206.4</b>	<b>3.1%</b>
Subsidios a fertilizantes	149.9	2.3%
Subsidios rurales (FONTIERRAS)	56.5	0.9%
<b>Subsidios a la electricidad</b>	<b>180.2</b>	<b>2.7%</b>
<b>Subsidios a la vivienda (FOGUVI)</b>	<b>144.6</b>	<b>2.2%</b>
<b>Todos los otros <sup>c</sup></b>	<b>32.5</b>	<b>0.5%</b>
<b>FONDOS SOCIALES</b>	<b>1,301.3</b>	<b>19.7%</b>
<b>FIS</b>	<b>302.8</b>	<b>4.6%</b>
<b>FONAPAR</b>	<b>308.8</b>	<b>4.7%</b>
<b>FSDC</b>	<b>689.8</b>	<b>10.4%</b>

<sup>a</sup> Subsidio al transporte y materiales escolares.

<sup>b</sup> Centros de atención infantil (8 a 12 años), niños discapacitados, centros de atención infantil (niños de la calle) y jóvenes en conflicto.

<sup>c</sup> Mujeres del campo, programa nacional para ancianos, prevención contra desastres, micro-crédito, subsidios a unidades de asistencia social, asistencia a los desplazados y población desmovilizada, y discapacitados.

Fuente: El Banco Mundial, Revisión del gasto público de Guatemala, 24 de junio, 2005.

### Cobertura e incidencia de algunos programas sociales seleccionados

4.50 Según la Revisión del Gasto Público de 2005, la asignación de recursos sociales tiende a ser regresiva debido a mecanismos inadecuados o inexistentes de selección de grupos meta para identificar quiénes reciben los beneficios y quiénes no los reciben. Más

de la mitad de los beneficios son recibidos por el 20 por ciento más rico de la población y sólo 8 por ciento llega al 20 por ciento más pobre de los guatemaltecos.

4.51 La ENCOVI de 2006 preguntó a los hogares si recibían algún beneficio de nueve programas específicos y el valor de las transferencias recibidas. Con esa información se estimó la cobertura e incidencia de los programas y se presenta en el Cuadro 4.19.

**Tabla 4.19: Programas de protección social: cobertura e incidencia en Guatemala, 2006.**

	Total	Quintil (más pobre a más rico)					Pobreza		
		1	2	3	4	5	Ext	Tod	No-P.
		Cobertura (%) <sup>a</sup>							
<b>Todos los programas<sup>c</sup></b>	<b>32.7</b>	<b>40.1</b>	<b>40.9</b>	<b>38.4</b>	<b>31.2</b>	<b>12.8</b>	<b>39.4</b>	<b>40.3</b>	<b>24.8</b>
<b>Por lo menos un programa<sup>d</sup></b>	<b>17.3</b>	<b>20.7</b>	<b>21.4</b>	<b>20.8</b>	<b>16.4</b>	<b>7.2</b>	<b>20.2</b>	<b>21.2</b>	<b>13.2</b>
Programa leche en polvo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2
Programa vaso de leche	3.6	4.8	4.4	3.9	3.6	1.4	4.9	4.5	2.7
Programa vaso de atole	8.4	11.0	11.4	9.9	7.2	2.7	10.8	11.0	5.7
Programa alimentación escolar	5.3	4.9	5.9	7.0	6.0	2.6	4.8	5.6	4.9
Subsidio transporte escolar	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.2
Becas	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4
Programa útiles escolares	12.9	17.0	17.3	15.1	11.2	3.9	16.6	16.9	8.7
Programas de salud	1.5	1.4	1.1	1.8	1.9	1.2	1.3	1.3	1.6
Atención a mujeres jóvenes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros programas	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
Incidencia absoluta (%) <sup>b</sup>									
<b>Todos los programas</b>	<b>100.0</b>	<b>18.2</b>	<b>21.7</b>	<b>22.4</b>	<b>24.2</b>	<b>13.5</b>	<b>13.2</b>	<b>52.1</b>	<b>47.9</b>
Programa leche en polvo	100.0	4.5	11.5	15.0	50.9	18.2	3.4	29.2	70.8
Programa vaso de leche	100.0	22.9	22.4	23.7	22.0	9.0	17.6	58.1	41.9
Programa vaso de atole	100.0	22.8	26.1	23.6	20.3	7.2	16.4	62.1	37.9
Programa alimentación escolar	100.0	13.8	20.1	26.6	28.0	11.5	10.2	47.5	52.5
Subsidio transporte escolar	100.0	4.6	0.0	1.4	33.3	60.7	0.3	5.9	94.1
Becas	100.0	6.5	11.0	7.3	31.9	43.3	5.8	21.5	78.5
Programa útiles escolares	100.0	23.9	27.4	23.6	19.4	5.7	17.0	64.5	35.5
Programa salud	100.0	7.8	7.5	18.5	32.5	33.7	4.7	25.2	74.8
Atención a mujeres jóvenes	100.0	56.7	32.8	6.0	2.8	1.7	14.1	95.5	4.5
Otros programas	100.0	15.1	17.4	15.4	19.3	32.9	12.4	40.3	59.7

<sup>a</sup> Número de personas que reciben los beneficios / Número de personas en el grupo.

<sup>b</sup> (Agregado total de monto de transferencia recibida por todas las personas en el grupo) / (Agregado total de monto de transferencia por todas las personas en todo el país)

<sup>c</sup> La suma de todas las transferencias individuales (una persona puede contar más de una vez).

<sup>d</sup> Recibiendo una o más transferencias.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base a la ENCOVI 2006.

4.52 **La cantidad total de las transferencias equivale a un tercio de la población de Guatemala y llega directamente a 17.3 por ciento de las personas<sup>56</sup>.** La cobertura para los tres quintiles inferiores y para los extremadamente pobres y todos los pobres, es de 20 por ciento, o una quinta parte de la población. La cobertura de los programas individuales

<sup>56</sup> Debido a que una persona puede recibir más de un beneficio, el monto total de las transferencias es mayor que la incidencia de las transferencias. Se mide la cobertura de personas; otros análisis utilizan el hogar como la unidad de medida, lo cual aumenta considerablemente la cobertura.

es mayor para el programa Materiales Escolares (12.9 por ciento), Vaso de Atole (8.4 por ciento) y Alimentación Escolar (5.3 por ciento). Otros programas de protección social con por lo menos un 1 por ciento de cobertura son el Vaso de Leche (3.6 por ciento) y programas de salud (1.5 por ciento).

4.53 La incidencia absoluta varía sustancialmente entre los diversos programas sociales analizados. Algunos programas favorecen a los pobres: los programas Atención a mujeres jóvenes, Útiles escolares, Vaso de Atole y Vaso de leche, por ejemplo. Pero otros son altamente regresivos: subsidio al transporte escolar, becas, programas de salud y programa Leche en Polvo. Es importante mencionar que mientras que los programas de alimentación escolar tienen un impacto directo en el bienestar de las personas, la experiencia internacional muestra que hubo poca o ninguna mejora en la desnutrición como resultado de estos programas.

4.54 El programa Útiles Escolares es un buen ejemplo de una transferencia que alcanza a un importante segmento de la población (12.9 por ciento) y que favorece a los pobres (64.5 por ciento de los beneficios los reciben los pobres); el gobierno de Guatemala debería tomar en cuenta esta experiencia a la hora de diseñar o corregir otros programas sociales dirigidos a los pobres.

## CONCLUSIONES

4.55 A pesar de aumentos en el gasto público durante los últimos años, el gasto Per cápita en programas sociales en Guatemala es relativamente bajo. Los gastos en educación y en salud son neutros en cuanto a la pobreza pero hay diferencias marcadas a lo interno. Por ejemplo, la educación primaria es pro-pobre mientras que la secundaria y terciaria es regresiva<sup>57</sup>, y el gasto público en salud en los centros y puestos de salud y centros comunitarios es también progresivo mientras que el de los hospitales es regresivo.

4.56 Las mejoras en el área de educación es impresionante con aumentos en las tasas de matrícula neta entre el 2000 y el 2006 de 11.4 puntos porcentuales en primaria y de siete puntos porcentuales en secundaria (promedio). En salud los cambios han sido variados y el problema de nutrición en Guatemala sigue siendo de los más grandes en América Latina.

4.57 La evaluación de los programas sociales debe de hacerse de manera individual. Cada programa tiene sus fortalezas y debilidades y solamente con un sistema de monitoreo y evaluación individual es posible sacar conclusiones de programas de protección social. Se identificaron algunos programas que le llegan a los pobres pero en general son programas relativamente pequeños con impacto limitado a nivel nacional. Se espera que un programa nacional de transferencias monetarias condicionadas como el que el gobierno de Guatemala está contemplando sea de amplia cobertura y le llegue a los más necesitados en el país. Es indispensable que dicho programa cuente con los sistemas

---

<sup>57</sup> El término pro-pobre o progresivo se utiliza cuando la proporción de los gastos que reciben los pobres es mayor que la proporción de la población que los pobres representan. Neutro es cuando es igual y regresivo es cuando la proporción de los gastos recibidos por los pobres es menor a la proporción de la población que los pobres representan.

de seguimiento y evaluación necesarios para poder ir mejorándolo con el tiempo y para poder mostrar objetivamente su impacto.

## CAPÍTULO 5. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

5.1 En un esfuerzo por lograr avances en la reducción de la pobreza extrema y acelerar el progreso de los indicadores sociales, la nueva administración del presidente Álvaro Colom formó un *Consejo de Cohesión Social*, cuyo rol es coordinar la acción del Gobierno en los sectores sociales. El Consejo inició la primera fase del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) *Mi familia progres*a. Este programa, cuyo diseño coincide en gran medida con otras experiencias de este tipo en América Latina, será implementado inicialmente en las cinco municipalidades más pobres<sup>58</sup>, para luego ser ampliado a otras 34 municipalidades a finales de 2008.

5.2 En este capítulo analizamos primero las principales falencias del sistema de protección social de Guatemala y las características del programa de TMC que permiten suponer que su implementación es una respuesta apropiada a los problemas que enfrenta Guatemala hoy. Luego presentamos diferentes conjuntos de resultados del impacto sobre la pobreza, obtenidos mediante simulaciones de dicho programa. A partir de datos de la encuesta ENCOVI 2006 se investigaron diferentes aspectos del diseño de las TMC, con la atención puesta principalmente en los mecanismos de identificación de los grupos meta y el monto óptimo de transferencia. Este análisis fue utilizado para asesorar al Gobierno guatemalteco durante la preparación de la primera fase del programa y su expansión a las otras municipalidades.

5.3 El capítulo concluye que el programa de TMC tiene el potencial de mejorar sustancialmente el problema de la pobreza extrema a un costo relativamente bajo, y que el mecanismo de identificación elegido es relevante sobre todo a medida que el programa amplía su cobertura a áreas con una menor concentración de pobreza extrema. Diversos mensajes y recomendaciones importantes surgen de este capítulo:

- a. Un programa nacional de TMC, con una transferencia mensual de Q. 277 a todas las familias con niños menores de 12 años, podría reducir la pobreza extrema en un 40 por ciento y costaría 2.3 por ciento del PIB por año, sin incluir costos administrativos.
- b. La adopción de un Test de Medios económicos (TM), o *Proxy Means Test*, como mecanismo de identificación podría reducir los costos a 0.53 por ciento del PIB y todavía se obtendría una reducción de 24 por ciento de la pobreza extrema.
- c. La adopción de un TM puede garantizar un uso más eficiente de los recursos. Combinando la focalización a nivel geográfico y a nivel de hogares, el Gobierno puede maximizar el impacto del programa para un determinado presupuesto.
- c. En áreas con una concentración muy alta de pobreza extrema, la focalización geográfica de grupos meta es una elección sensata, pero a medida que el programa es ampliado a áreas de menor concentración de pobreza, los mecanismos de focalización a nivel de los hogares reducen las pérdidas de manera tal que el impacto sobre la pobreza sea mayor.

---

<sup>58</sup> Cantón Panabaj (Atitlán), Santa Cruz La Laguna (Sololá), San Bartolomé Jocotenango (Quiché), El Sibinal (San Marcos), Santa Lucía La Reforma, (Totonicapán).

- d. La elección óptima del monto de las transferencias y del mecanismo de identificación, a fin de maximizar el esfuerzo de reducción de la pobreza, variará en función del presupuesto disponible.
- e. Un programa de TMC podría jugar un papel importante en una estrategia integrada de reducción de la pobreza en Guatemala.

### **PROGRAMAS DE TMC: ¿SON APROPIADOS PARA GUATEMALA?**

5.4 Los programas de TMC tienen el potencial de ayudar a los gobiernos a enfrentar dos problemáticas: (i) reducir la actual pobreza a través de las transferencias de efectivo a los pobres, y (ii) romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de la construcción de capital humano a través de las corresponsabilidades en salud y educación<sup>59</sup>. Este tipo de programas sociales surgió como respuesta a las falencias identificadas en las intervenciones tradicionales, que actuaban sobre la oferta. La mayoría de los programas de TMC vinculan la transferencia de efectivo a condiciones en materia de educación y salud/nutrición. A través de las condiciones educativas, los hogares beneficiarios de las transferencias se comprometen a mantener a los niños matriculados y con una asistencia regular a la escuela. A través de las condiciones en materia de salud/nutrición, las familias beneficiarias se comprometen a realizar visitas regulares a los centros de salud y a participar en talleres de salud y nutrición.

5.5 En muchos países las TMC se han convertido en la estrategia principal de alivio de la pobreza y han reemplazado los menos eficientes y regresivos subsidios de precios, o han fusionado en uno numerosos programas más pequeños. Por sus notables resultados y su atractivo político, varios gobiernos de la región están adoptando estos programas como una herramienta para combatir la pobreza y prevenir su transmisión de una generación a otra. Incluso pueden ir más allá de las intervenciones sobre la demanda, con transferencias de efectivo, y fortalecer la oferta de servicios de salud y educación.

5.6 **Evaluaciones rigurosas brindan evidencias de que los programas de TMC transfieren una cantidad mayor de recursos hacia los quintiles más pobres, y de que las transferencias de ingresos pueden mejorar las condiciones de salud de los niños y su desarrollo cognitivo, así como aumentar la matrícula escolar.** Se ha encontrado que los programas de TMC tienen efectos positivos sobre el estado nutricional de los niños en Nicaragua, al igual que entre niños de menor edad en áreas rurales de Colombia. En un estudio sobre el programa Oportunidades, de México, se encontró que mayores transferencias resultan en un mejor estado nutricional, mejores habilidades motoras y mejor desarrollo cognitivo. En el caso de un programa de transferencia de efectivo en áreas rurales de Ecuador se encontraron resultados positivos en el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional de los niños, especialmente en los niños pobres (Paxson y Schady 2007). Las TMC también han tenido resultados significativos en la matrícula escolar. En el caso de Oportunidades, el efecto del programa en la matrícula fue de cerca

---

<sup>59</sup> Las corresponsabilidades son el conjunto de condiciones o requerimientos que la persona o el hogar tiene que cumplir para poder seguir recibiendo los beneficios. La corresponsabilidad habitual para educación es la asistencia a clases, y en materia de salud son los chequeos regulares de salud, generalmente relacionadas con los exámenes prenatales y las necesidades nutricionales y las vacunaciones de los menores.

de 3.5 puntos porcentuales, mientras que en el caso de las zonas rurales de Ecuador fue de 10 puntos porcentuales (Schady y Araujo 2006).

5.7 Durante los últimos seis años, el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema en Guatemala no ha disminuido y los indicadores de desarrollo humano todavía están a la zaga de los de otros países de la región. En términos de las condiciones de salud, el país tiene indicadores más bajos de lo que se podría esperar en función de su PIB per cápita, y las mejoras observadas en los últimos años se limitaron principalmente a la población no indígenas y no pobre. El país todavía se caracteriza por tener tasas altas de fertilidad, alta morbilidad y mortalidad infantil y materna, alta y extrema prevalencia de desnutrición crónica, e incidencia muy extendida de enfermedades infecciosas (ver Cuadro 5.1). La desnutrición y la insuficiente escolarización son los temas más urgentes, que en proporción más afectan a los pobres y que no les permite aprovechar los beneficios de y contribuir con el crecimiento económico del país. Una nutrición adecuada es una condición necesaria –aunque no suficiente– para el desarrollo humano, y un factor importante en la transmisión intergeneracional de la pobreza (Banco Mundial, 2005).

**Cuadro 5.1: Indicadores de salud, Guatemala 2002.**

	Tasa de fertilidad	Mortalidad infantil desde 1992	Desnutrición crónica (niños < de 5 años)
<b>Urbano</b>	3.4	35	36.5
<b>Rural</b>	5.2	48	55.5
<b>Indígena</b>	6.1	49	69.5
<b>No indígena</b>	3.7	40	35.7

Fuente: ENSMI (2002)

5.8 **Los programas de asistencia carecen de financiamiento y de focalización en la pobreza.** La Revisión del Gasto Público de 2005 encontró que el gasto público en programas de asistencia social (excluidos los fondos sociales) es bajo en comparación con el promedio de los países de América Latina y el Caribe. Los programas de asistencia social no han sido efectivos en la reducción de la vulnerabilidad de los pobres debido a una mala focalización, una falta de mecanismos de coordinación y la ausencia de una estrategia coherente para las intervenciones. Primero, algunas de las principales intervenciones sociales son muy regresivas o están mal focalizadas. Esto se debe ya sea a la falta de factores relacionados con la pobreza en la identificación de los beneficiarios o a la complejidad de los procedimientos, que no alientan a los pobres a aprovechar los beneficios disponibles. Segundo, hay escasa coordinación entre programas con objetivos similares y una misma población meta. Esto genera superposiciones y deja sectores de la población sin atención. Tercero, la falta de una estrategia común y de una coordinación institucional ha impedido identificar prioridades entre los programas y ha conducido a una gran fragmentación del gasto público. Sin embargo, como hemos visto en los capítulos anteriores, los niveles y el promedio anual de cambio en los indicadores

sociales sugieren que Guatemala está comenzando a resolver algunos de sus problemas sociales más acuciantes.

5.9 Dada la falta de avances en materia de pobreza extrema y frente a la necesidad de que los indicadores sociales continúen progresando, el programa de TMC que el Gobierno está empezando a implementar podría desempeñar un papel central en el fortalecimiento de la estrategia de reducción de la pobreza general. Otros países, como Jamaica con el programa PATH, han utilizado un programa de TMC como un elemento clave en sus esfuerzos por mejorar el sistema de asistencia social para los pobres y más vulnerables. Los programas de TMC han sido integrados con otros programas de transferencias de ingresos para generar uno solo, han mejorado las medidas de identificación, ha aumentado la relación costo-efectividad en la entrega de los beneficios (Rawlings y Rubio, 2004). Un programa de TMC con una buena identificación de la población meta le permitirá al Gobierno brindar ayuda a corto plazo a los hogares extremadamente pobres mediante transferencias de efectivo, y enfrentar deficiencias en la acumulación de capital humano que limitan el potencial de crecimiento de Guatemala por medio de un conjunto de corresponsabilidades bien diseñadas.

#### **TEMAS RELEVANTES PARA UN PROGRAMA DE TMC EN GUATEMALA**

5.10 **El éxito de los programas de TMC se debe en buena medida a una mejor identificación de la población meta en comparación con otros programas de asistencia social.** Estos programas están destinados a beneficiar a los extremadamente pobres pero, como ocurre con cualquier otro programa social, enfrentan el serio desafío de llegar a ellos. La focalización requiere un sistema preciso y de costo razonable que permita identificar a los pobres. Con la mayoría de los programas de TMC, los gobiernos han dedicado importantes esfuerzos y recursos al diseño de mecanismos efectivos de focalización, a fin de maximizar la cobertura y minimizar las pérdidas. No hay un único y mejor mecanismo de focalización, ya que esto depende de los objetivos específicos y de las áreas de implementación del programa. Diversos países han aplicado una variedad de instrumentos de focalización para sus programas sociales, siendo el más común de éstos la focalización geográfica y a nivel de los hogares.

5.11 **Los programas de TMC más destacados combinan la focalización a nivel geográfico y de hogares o emplean exclusivamente la focalización a nivel de hogares.** La focalización geográfica implica ofrecer el programa a todos los residentes de un área con una alta concentración de pobreza extrema. La focalización a nivel de los hogares es un método por el cual la elegibilidad de cada solicitante es evaluada directamente. Hay diversos mecanismos de evaluación individual que se utilizan. Estos incluyen la observación de las características específicas del hogar en correlación con el ingreso o el consumo, y estas características se utilizan para determinar la elegibilidad.

5.12 Entre los diversos mecanismos de identificación de hogares meta, el Test de Medios (TM) está siendo utilizado en una cantidad creciente de países. Es un sistema que genera un puntaje para cada hogar candidato en base a características observables claramente correlacionadas al total del consumo, pero que son fáciles de medir, observar y verificar, y relativamente difíciles de

manipular por los miembros del hogar a fin de entrar al programa. Estas variables son tomadas generalmente de una encuesta de hogares muy detallada. Dada la elección de las variables, se pueden asignar ponderaciones calculadas por medio de análisis estadístico a los indicadores seleccionados y la elegibilidad para los beneficios del programa depende del puntaje total. Los TM se están volviendo cada vez más populares en los países de la región, en donde el mercado laboral informal es vasto y la fragilidad de los sistemas de información no permite hacer verificaciones profundas de ingreso y riqueza (Castañeda y Lindert, 2005). Las variables generalmente incluidas en los TM son indicadores de ubicación y calidad de la vivienda, propiedad de los bienes durables, características demográficas de los miembros del hogar.

5.13 Una vez que la población meta ha sido identificada, escoger el monto de la transferencia es de particular importancia para evitar ineficiencias. El beneficio en efectivo tiene que ser suficiente como para compensar el costo de oportunidad del cambio en el comportamiento de los miembros del hogar, pero no tan alto como para crear distorsiones en las decisiones de los adultos en cuanto al mercado laboral. Participar en el programa tiene un costo para los beneficiarios. La madre, o la persona responsable de recibir el beneficio, tiene que recolectar la transferencia, llevar a los hijos a las visitas médicas o realizar los chequesos regularmente. Además, mantener en la escuela a un hijo que de otra manera estaría trabajando significa renunciar a ese ingreso. Por lo tanto, el monto de la transferencia tiene que ser suficientemente alto como para compensar estos costos. El Cuadro 5.2 muestra cómo el nivel de las transferencias varía entre los diferentes programas en América Latina, tanto en términos absolutos como relativos, yendo desde 10 por ciento del consumo promedio de la población beneficiaria identificada en Honduras hasta 30 por ciento en Colombia.

**5.14 El nivel del beneficio y su estructura también dependerán de la especificidad del contexto del país y de los principales problemas a los que apunta la intervención.** Por ejemplo, si el programa de TMC está dirigido principalmente a aliviar la pobreza en el corto plazo, entonces los beneficios podrían decrecer en función del ingreso del hogar, o podrían tener un componente fijo y variable, este último dependiendo de la composición del hogar. En Chile, en donde el programa es percibido como transitorio, los

**Cuadro 5.2: Monto de las transferencias familiares mensuales en US\$PPA**

Programa	Transferencia promedio		Transferencia como % promedio del consumo total
	Educación	Salud/ Nutrición	
Oportunidades (Méjico)	61.5	21.4	25
Bolsa Familia (Brasil)		64.3 (total)	
Familias en Acción (Colombia)	53.2	31.3	30
Chile Solidario (Chile)		21.1 (total)	
PATH (Jamaica)	27.4	27.4	20
Red de Protección Social (Nicaragua)	31.9	53.6	20
PRAF (Honduras)	22.5	31.3	10

Fuente: Banco Mundial (2007).

beneficios declinan después de seis meses y hay un tiempo límite de 2 años. En México, en donde el énfasis estaba puesto principalmente en la pobreza crónica, los límites eran más elevados: 9 años en las áreas rurales y 7 años en las áreas urbanas, con una escala descendente en los últimos 3 años de participación.

5.15 La transferencia puede ser un monto global o ser calculada en base a cada niño, con diferentes montos dependiendo de la edad y/o el sexo de cada niño. La transferencia por niño tiene la ventaja de garantizar que la familia tenga un incentivo para mandar a todos los hijos a la escuela, y no brinda incentivos a los padres para que éstos decidan cuáles de los niños deben asistir a la escuela y cuáles no. Además, debido a que las familias más pobres a menudo son aquellas que tienen más hijos, una transferencia con monto fijo por hogar significaría una transferencia per cápita menor para estos hogares. Por otro lado, sin embargo, podría tener efectos indeseados en la fertilidad. Por esta razón algunos países adoptan un esquema mixto, en el que el pago es por niño pero hay un límite superior para el monto que puede recibir un hogar.

5.16 **Los programas de TMC requieren un buen diseño, específico para cada país; una integración con las intervenciones relacionadas a la oferta de servicios y políticas activas para el mercado laboral, y arreglos institucionales transparentes y coordinados.** El diseño de programas de TMC, y los mecanismos apropiados de identificación de la población meta que habitualmente se desarrollan junto con dichos programas, los convierten en importantes herramientas para la reducción de la pobreza, que también apuntan a los problemas de la salud, la nutrición y la educación de los niños. Sin embargo, no pueden ser tomados como programas autónomos sino que deben estar interconectados con otras reformas de protección social, como las pensiones, el mercado laboral y los impuestos. Algunos países están desarrollando estrategias de salida (como bonos para la graduación, o el establecimiento de plazos) y vinculan a los beneficiarios con otros servicios. Además, debido a que los programas de TMC actúan sobre el lado de la demanda de políticas sociales, para ser efectivos requieren intervenciones complementarias en el lado de la oferta de servicios.

5.17 **En Guatemala, las corresponsabilidades deberían apuntar a brindar incentivos para que los niños sean matriculados en la escuela a la edad apropiada y para que no abandonen o repitan de grado.** Vimos en el capítulo cuatro que casi 15 por ciento de los niños no ingresan al primer grado a la edad apropiada, que 21.5 por ciento de los alumnos de primer grado no continúan el segundo grado y que en el sexto grado la tasa de matrícula es de sólo 40 por ciento. En efecto, mientras que muchos países tienen una caída estrepitosa en la matrícula entre primaria y secundaria, en Guatemala la hemorragia del abandono se produce en cada grado de la escuela primaria.

5.18 **Debido al grave problema de desnutrición en Guatemala, el programa de TMC debería también enfocar hacia las mujeres embarazadas y los niños menores de cinco años.** Mejorar las condiciones nutricionales y de salud de los menores, los niños pequeños y las mujeres embarazadas, constituye el punto de partida para superar uno de los mayores obstáculos en la cadena de acumulación de capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las familias pobres son particularmente vulnerables a la desnutrición crónica y a la falta de atención prenatal y de recién nacidos.

Por lo tanto, el Gobierno podría utilizar las corresponsabilidades como un medio para garantizar la asistencia regular a los chequeos y a las sesiones de monitoreo de crecimiento.

**5.19 Con frecuencia se considera si los proveedores tienen o no la capacidad de responder a un aumento de la demanda de servicios.** Las corresponsabilidades tienen sentido si las personas tienen un acceso razonable a las escuelas y a las instituciones de salud. Por esta razón, mientras que los datos sobre la pobreza son recolectados para determinar qué comunidades son elegibles para el programa, la mayoría de los países también evalúa si los proveedores tendrán la capacidad de absorber el aumento de demanda de servicios, y cómo lo harán. En algunos países, los programas de TMC complementan las transferencias de efectivo con intervenciones sobre la oferta de estos servicios. Por ejemplo, en Nicaragua los maestros reciben un bono y las ONG son contratadas para brindar los servicios de salud. En México se ponen a resguardo los recursos para cubrir los costos adicionales de los servicios de salud requeridos como resultado del programa, y garantizar una provisión adecuada de equipos, medicamentos y materiales (Rawlings y Rubio, 2004).

**5.20 En los últimos cinco años, el gobierno de Guatemala invirtió en mejorar la provisión de servicios básicos de salud y nutrición.** El Gobierno priorizó especialmente la consolidación del Programa de Extensión de Cobertura (PEC), que garantiza la provisión universal de un paquete básico mejorado de servicios de salud en 111 de las municipalidades más pobres. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, el Gobierno fortaleció los niveles del Hospital Terciario, así como también los centros de atención materno-infantil en el nivel secundario.

**5.21 Una insuficiencia de la oferta en la educación primaria y secundaria no parece ser un problema crítico en este momento en Guatemala.** Como hemos visto en el capítulo 4, en el 2006 la mayoría de los niños en edad de asistir a primaria estaban en la escuela, las tasas brutas de matrícula están por encima de 100 por ciento hasta 4to grado (Gráfico 4.5) y aumentó significativamente la matrícula de los adolescentes en edad de asistir a secundaria. Para los estudiantes en edad de asistir a primaria, la salud (27.5 por ciento) y la falta de interés (31.4 por ciento) son las principales razones para abandonar, y esto es así para todos los grupos analizados, independientemente del sexo, la etnia y la situación de pobreza. Para la escuela secundaria, las razones económicas y la falta de interés son las principales razones para no matricularse. Esto sugiere que hay presencia de escuelas y de personal docente.

**5.22** A pesar de que por el lado de la oferta hay capacidad, el Gobierno no debería subestimar los aspectos relacionados con la calidad de los servicios. A medida que la demanda de servicios aumente, esto podría transformarse en un problema serio y reducir los beneficios del programa. Sin embargo, en muchos países las TMC han significado un fuerte incentivo para mejorar la provisión de servicios.

## IMPACTO ESPERADO DE UN PROGRAMA DE TMC: UNA EVALUACIÓN EX-ANTE

5.23 En esta sección presentamos los resultados de la evaluación ex-ante del impacto sobre la pobreza de las diferentes alternativas de diseño del programa de TMC a partir de datos de la ENCOVI 2006. Este análisis es parte de un continuo esfuerzo por brindarle al Gobierno estimaciones de los costos y del impacto potencial del programa antes de su implementación y durante la ampliación del programa *Mi Familia Progresa*. Sobre la base de un conjunto de características de los hogares, en la simulación se desarrolló un programa de TPM como mecanismo para anticipar el nivel de bienestar de un hogar. Los beneficios son luego asignados a aquellos que están por debajo de determinado nivel de bienestar según su nivel anticipado de gasto de consumo. Luego evaluamos el desempeño del mecanismo de identificación observando las fugas y las tasas de cobertura. El impacto sobre la pobreza aparece en el cambio de pobreza después de la implementación de la transferencia<sup>60</sup>. Sólo analizamos el efecto del programa en la pobreza actual (el efecto a corto plazo del programa), sin evaluar el efecto del cambio de comportamiento en la pobreza futura. Nuestro análisis no busca computar el cambio de pobreza que esperamos alcanzar, el cual estará afectado por muchos factores que no provienen del programa, sino que aislamos el efecto potencial del programa sobre la pobreza.

5.24 **Población meta (extremadamente pobres) y mecanismo de focalización (TM).** Debido a las dificultades del Gobierno para sacar a las personas de la pobreza extrema, escogimos como grupo meta a los extremadamente pobres (aquellos que tienen una tasa anual de consumo por debajo de Q. 3,205), con hijos menores de 12 años. El mecanismo de identificación que simulamos es un TM. Escogimos el gasto de consumo como nuestra medida de bienestar porque se presume que es más precisa que el ingreso.

5.25 **Utilizamos una estrategia en dos etapas para seleccionar las variables que son correlativas al bienestar y son empleadas para calcular el puntaje del hogar.** Primero, identificamos algunas características observables y altamente correlacionadas al gasto total de consumo y que, sin embargo, son fáciles de medir, observar, verificar, y relativamente difíciles de manipular por los miembros del hogar. Luego utilizamos una función *stepwise* para eliminar de la regresión aquellas que no resultaban estadísticamente significativas y que no incrementan la capacidad de anticipación del modelo. Segundo, estimamos una regresión de tipo *Ordinary Least Squares* (OLS)<sup>61</sup> teniendo el consumo como nuestra variable dependiente y las variables seleccionadas como variables independientes<sup>62</sup>. Tenemos cuatro grupos de variables independientes: condiciones de la vivienda, existencia de bienes durables, características demográficas y

---

<sup>60</sup> Para calcular el nivel de consumo después de realizada la transferencia utilizamos una elasticidad de ingreso de 0.6174, que calculamos en la encuesta ENCOVI 2006.

<sup>61</sup> Nótese que estamos interesados en identificar a los pobres; por lo tanto, no tenemos que preocuparnos por los problemas de endogeneidad en la regresión OLS.

<sup>62</sup> En especial calculamos la ecuación:  $\ln(c_i) = \beta x_i + e_i$  donde  $c_i$  es el consumo del hogar Per cápita i,  $x_i$  es la selección de características observables del hogar y  $e_i$  es el término de error, normalmente distribuido, con una media de 0 y una desviación estándar  $\sigma^2$ .

ubicación<sup>63</sup>. El Cuadro 5.3 muestra los resultados de las dos regresiones. La R-cuadrada para las áreas urbanas es 0.7052 y para las áreas rurales es 0.5932, lo cual sugiere un alto poder explicativo (una buena capacidad de anticipar el bienestar).

**Cuadro 5.3: Estimación del consumo total del hogar – Prueba de Medios**

		Urbano <sup>a</sup>	Rural <sup>a</sup>
<b>Vivienda</b>	Pared de concreto, cemento	0.1148 *** [0.0400]	0.2361 *** [0.0238]
	Pared de madera, barro	0.0752 * [0.0415]	0.1586 *** [0.0201]
	Agua de pozo público o camión cisterna		0.0677 *** [0.0180]
	Serv. higiénicos compartidos con sistema de cloacas / tanque séptico	0.2072 *** [0.0530]	0.1013 ** [0.0439]
	Serv. higiénicos privados con sistema de cloacas / tanque séptico	0.2206 *** [0.0501]	0.1205 *** [0.0244]
	Serv. higiénicos compartidos con letrina o pozo	0.1294 ** [0.0569]	
	Serv. higiénicos privados con letrina o pozo	0.1349 *** [0.0477]	
	Servicio de recolección de basura	0.1219 *** [0.0207]	0.0567 * [0.0290]
	Vivienda con una sola habitación	0.3572 *** [0.0299]	0.2301 *** [0.0189]
<b>Durables</b>	Refrigeradora	0.2271 *** [0.0235]	0.2586 *** [0.0216]
	Máquina de lavar ropa	0.2619 *** [0.0317]	0.4453 *** [0.0759]
	Televisión	0.1512 *** [0.0253]	0.1856 *** [0.0185]
	Vehículo	0.2655 *** [0.0326]	0.1743 *** [0.0436]
<b>Demografía</b>	No. de miembros del hogar por cuarto	-0.1698 *** [0.0096]	-0.1164 *** [0.0042]
	Tasa de dependencia	-0.0896 *** [0.0132]	-0.0799 *** [0.0075]
	Cabeza de hogar con estudios superiores completos	0.6502 *** [0.0547]	0.9648 *** [0.1538]
	Cabeza de hogar indígena	-0.1172 *** [0.0186]	-0.1676 *** [0.0155]
	Edad del cabeza de hogar	0.0022 *** [0.0008]	
	Cabeza de hogar mujer	0.0736 *** [0.0225]	0.0645 *** [0.0191]
	Cabeza de hogar con primaria completa	0.1223 *** [0.0258]	0.071 *** [0.0210]
	Cabeza de hogar con secundaria incompleta	0.2297 *** [0.0277]	0.1474 *** [0.0301]
	Cabeza de hogar con secundaria completa	0.3453 *** [0.0337]	0.267 *** [0.0585]
	Cabeza de hogar con estudios superiores incompletos	0.3992 *** [0.0524]	0.3984 *** [0.1403]
Constante		8.7806 *** [0.0724]	8.7258 *** [0.0289]
Cantidad de observaciones		5397	7533
R-cuadrada		0.7052	0.5932

\* Significativo a 10%; \*\* significativo a 5%; y \*\*\* significativo a 1%.

<sup>a</sup> Errores estándar importantes, entre paréntesis.

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

5.26 Utilizando los parámetros calculados de esta manera, para cada hogar podemos computar un puntaje que es la probabilidad anticipada de ser extremadamente pobre. El puntaje se computa de la siguiente manera,

$$Puntaje_i = \Pr(c_i < z) \quad (1)$$

<sup>63</sup> Calculamos dos ecuaciones separadas para subconjuntos de la población urbana y rural debido a que las características de vivienda de los dos grupos pueden variar y por lo tanto la correlación a la pobreza en las dos áreas podría resultar menos aparente en una que en la otra.

donde  $z$  representa el valor de la línea de pobreza extrema. Dados los cálculos de  $\beta$  y  $\sigma^2$  con OLS y dado el vector  $x_i$ , podemos estimar la ecuación (1) a través de los siguientes cálculos:

$$\begin{aligned} Puntaje_i &= \Pr(\ln(c_i) < \ln(z)) \\ &= \phi(\hat{e}_i < \ln(z) - \hat{\beta}x_i / \hat{\sigma}) \end{aligned}$$

donde  $\Phi$  es la función estándar normal de distribución cumulativa. El puntaje es un número que se sitúa entre 0 y 100. Para determinar a los beneficiarios del programa el Gobierno necesita solamente decidir el punto de corte. Éste es el nivel del puntaje que determina que todos los hogares con un puntaje que esté por encima recibirán las transferencias, mientras que todos los que estén por debajo quedarán excluidos. Si el punto de corte está colocado en 0, entonces todos los hogares con niños pequeños participarán en el programa. Si se coloca el punto de corte en 30, entonces todos los hogares con un puntaje inferior a 30 quedarán excluidos, y aquellos con un puntaje superior a 30 y con niños pequeños serán seleccionados para el programa.

5.27 Para cada hogar registrado en la ENCOVI tenemos el nivel de pobreza real y podemos calcular el puntaje. Esto nos permite estimar en nuestro muestreo representativo el desempeño de identificación del TM que hemos desarrollado. Un método habitual para evaluar el desempeño es comparar *sub-cobertura* –en este caso, la proporción de hogares pobres extremos que fueron excluidos del programa– y las *fugas* –el porcentaje del total de recursos transferidos a los no extremadamente pobres. *Sub-cobertura* es una medida de la efectividad, ya que representa la proporción de los beneficiarios esperados que están quedando fuera del programa. *Pérdida* es la medida de la eficiencia: las pérdidas aumentan los costos del programa ya que los beneficios van a personas que no debían recibirlos. Pérdida y sub-cobertura dependen de qué tan selectivo sea el mecanismo de identificación de la población meta<sup>64</sup>.

## RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN DE UN PROGRAMA DE ALCANCE NACIONAL

5.28 **Con un programa universal el gobierno de Guatemala podría reducir de manera drástica la pobreza extrema, pero a un precio muy alto.** Un programa universal significa que todas las familias con niños menores de 13 años recibirían las transferencias. Sin embargo, esto representa un punto de referencia (*benchmark*) para comparar el efecto de adoptar un sistema de focalización a nivel de los hogares con uno geográfico. Un programa universal con una transferencia de Q.277<sup>65</sup> podría reducir el número de extremadamente pobres en 40 por ciento, la brecha de pobreza en 47 por ciento y el índice de severidad en 54 por ciento, y costaría 2.5 por ciento del PIB<sup>66</sup> por año (sin incluir costos administrativos). Un programa así tendría una baja sub-cobertura –sólo 3 por ciento, que es el porcentaje de los extremadamente pobres con niños de corta

---

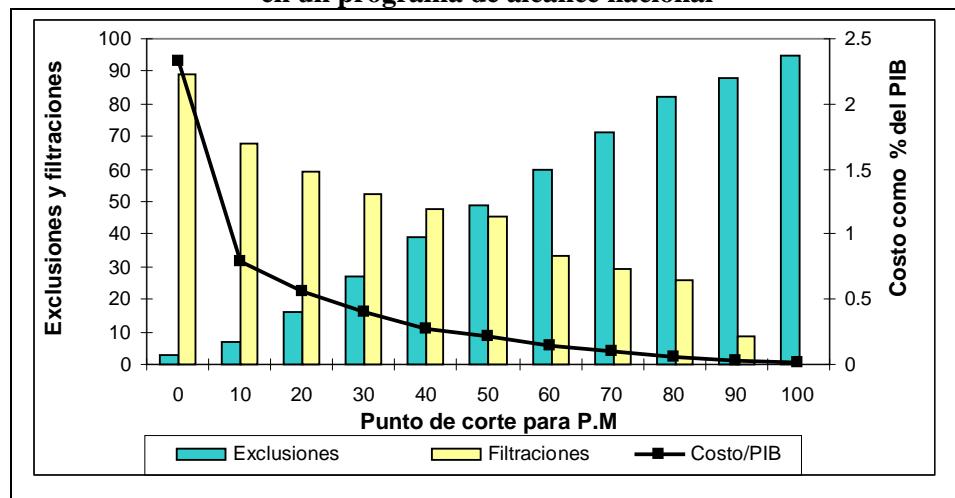
<sup>64</sup> El Gobierno comenzó a recolectar la información relevante a la implementación de los *Proxy Means Test*. Se preparó un cuestionario con las mismas preguntas de la encuesta ENCOVI 2006 y será puesto a prueba en el terreno en las áreas donde el programa será implementado.

<sup>65</sup> Esto representa 18% del consumo promedio mensual de los extremadamente pobres, que es Q. 1,541. Fue seleccionado como en otros países, y la transferencia varía entre 10 y 30% del promedio del consumo mensual. Más adelante mostramos el impacto esperado de diversos montos de transferencias.

<sup>66</sup> El PIB de 2006, equivalente a Q.268. 297.8293 millones (Banco Central de Guatemala).

edad. Sin embargo, las fugas llegarían a 89 por ciento (Gráfico 5.1). Se trata de un precio elevado a pagar para garantizar que todos los pobres extremos elegidos como beneficiarios sean realmente alcanzados por el programa. Si bien un programa universal sería la única manera de garantizar la mayor cobertura de la población en la extrema pobreza, y por lo tanto tendría el impacto más alto, sería prohibitivamente costoso, tendría elevadas fugas y sería física y políticamente insostenible. Los diseñadores de políticas enfrentan una difícil paradoja: reducir las fugas hacia los hogares no seleccionados también implica agravar la sub-cobertura de la población seleccionada. La inversa también se verifica: para aumentar la cobertura, los responsables de las políticas aumentarán las pérdidas hacia los hogares no seleccionados. Esto es intrínseco al hecho de que ningún mecanismo es perfecto y siempre hay errores de inclusión y exclusión. Es imposible reducir las pérdidas y la sub-cobertura a cero.

**Gráfico 5.1: Subcobertura, fugas y costos con diferentes puntos de corte y una transferencia mensual de Q. 277 por hogar en un programa de alcance nacional**



Nota 1: *Subcobertura* es la proporción de población en pobreza extrema excluida del programa. *Filtración* es la proporción de los beneficios del programa que le llega a los no pobres extremos.

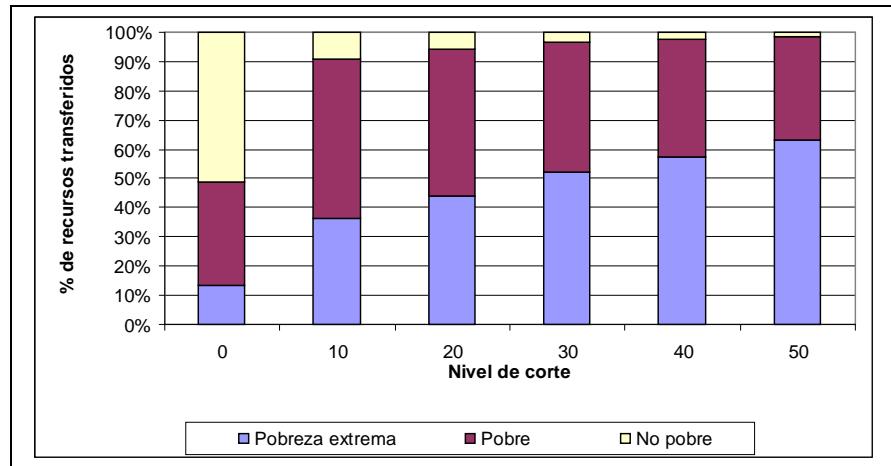
Estos costos excluyen los costos administrativos.

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

**5.29 Al incrementar la selectividad de los mecanismos de focalización, el Gobierno todavía podría lograr sustanciales reducciones de la pobreza con un programa más eficiente y a un costo más bajo.** Supongamos que el Gobierno tuviese que escoger 10 como punto de corte para la elegibilidad. En este caso, todos los hogares con una probabilidad estimada de vivir en pobreza extrema mayor o igual a 10 por ciento serían elegibles. Este aumento de la selectividad reduce sustancialmente las *fugas* y el porcentaje de los beneficios del programa que va hacia los no pobres (Gráfico 5.2). En este escenario cerca de 15 por ciento de los beneficiarios son no pobres, y 90 por ciento de los pobres extremos participarían del programa. El costo del programa sería más de tres veces menor, pasando de 2.3 a 0.79 por ciento del PIB. De esta manera, a un costo relativamente bajo (es decir, con la exclusión de 7 por ciento de la población seleccionada para recibir beneficios) el programa supondría un gasto considerablemente menor, haciéndolo fiscal y políticamente más viable.

5.30 **Al escoger un punto de corte de elegibilidad más alto, el Gobierno puede reducir la proporción de recursos que se transfieren a los no pobres.** Si bien llamamos fuga a la proporción de recursos transferidos que va a hogares que no son extremadamente pobres, el error es menos grave si estos recursos terminan yendo a hogares pobres en general antes que a los no pobres. El Gráfico 5.2 muestra cómo con un programa universal más de la mitad de los recursos van a los no pobres, mientras que con un punto de corte de 10 esta proporción cae a menos de 10 por ciento. Si bien es imposible evitar alguna fuga, el uso de los TM desarrollados ciertamente ayuda a reducir la proporción de recursos que van a quienes menos los necesitan.

**Gráfico 5.2: Distribución de costos entre la población según diferentes umbrales de focalización**



Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

5.31 **La elección óptima del monto de las transferencias y de los mecanismos de focalización, a fin de maximizar la reducción de la pobreza, varían en función del presupuesto disponible.** El punto de corte nos da el número de beneficiarios y por lo tanto determina, junto con el monto de las transferencias, el total de los recursos transferidos y su impacto sobre las condiciones de vida de la población. El Gráfico 5.3 muestra la relación entre los costos del programa y el porcentaje de pobres extremos para 4 niveles diferentes de transferencias mensuales por hogar (Q. 277, Q. 339, Q. 462, y Q. 539<sup>67</sup>). Claramente, detrás de cada punto en las curvas hay un nivel subyacente de focalización del TM. A medida que nos desplazamos desde la izquierda hacia la derecha en cada curva, el punto de corte de la elegibilidad decrece y aumentan el número de beneficiarios y los costos. Es decir que, para cualquier nivel de transferencias, un mecanismo menos selectivo tendrá como resultado mayores costos en la reducción de la pobreza.

5.32 **Si el Gobierno tuviese que transferir 0.5 por ciento del PIB a través de un programa de alcance nacional, lograría la mayor reducción de pobreza (29 por ciento) si escogiese una transferencia mensual de Q.339 por hogar y un punto de corte de elegibilidad de 30.** Dado el presupuesto disponible, por lo general se hace una

<sup>67</sup> Estos valores representan entre 18 y 35 por ciento del consumo promedio mensual de los hogares extremadamente pobres.

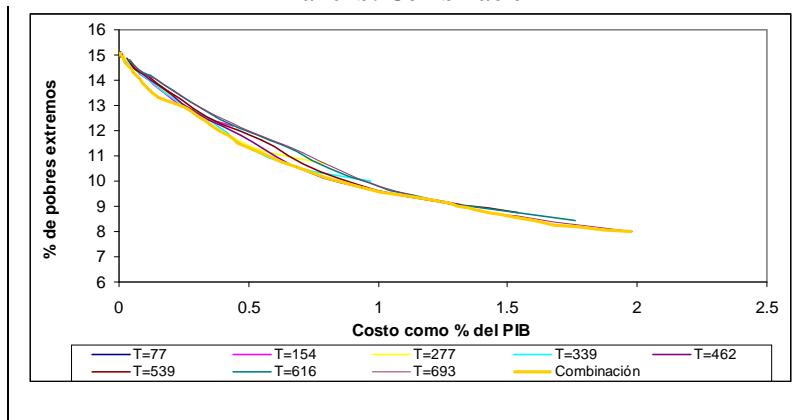
combinación del monto de la transferencia y el nivel del punto de corte que maximiza la reducción de la pobreza. En el panel (a) del Gráfico 5.3 podemos ver que con un presupuesto bajo, al Gobierno le conviene elegir montos de transferencia y puntos de corte de elegibilidad bajos. Por ejemplo, con un presupuesto de 0.1 por ciento del PIB el Gobierno podría alcanzar un 11 por ciento de reducción del índice de recuento si escogiese un monto de transferencia de Q.77 y un punto de corte de 30. Con una transferencia de Q.77 la máxima reducción de pobreza sería de 17 por ciento, lo que podría lograrse con un programa universal a un costo de 0.65 por ciento del PIB. Sin embargo, con el mismo presupuesto el Gobierno podría obtener una reducción de la pobreza de 35 por ciento si escogiese una transferencia de Q.462 y un punto de corte de 30. Esto se debe al hecho de que para aumentar el monto de la transferencia el Gobierno debería adoptar un punto de corte más alto. A su vez, esto significa disponer de una regla más estricta de focalización, menores pérdidas y una reducción del número de beneficiarios. El panel (b) muestra el Sobre, o la combinación de puntos que maximiza la reducción en el recuento de la pobreza extrema con cualquier nivel presupuestario.

**5.33 El equilibrio entre el monto de la transferencia y el número de beneficiarios es particularmente importante cuando se tiene pensado ampliar el programa.** En las fases iniciales de la implementación, cuando la población cubierta es relativamente pequeña, el Gobierno puede estar tentado de establecer transferencias mayores y/o aumentar la cobertura. Sin embargo, esto podría generar problemas políticos al extenderse el programa a nuevas áreas en momentos en que las limitaciones presupuestarias comienzan a ser forzosas, y al mismo tiempo puede resultar más difícil reducir las transferencias o imponer exigencias más estrictas para ingresar al programa.

**Gráfico 5.3: Costos e índice de recuento con diferentes niveles de transferencia**

**Panel a: Zoom**

**Panel b: Combinación**



Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

5.34 El índice de recuento es sólo uno de los posibles indicadores de pobreza. El Cuadro 5.4 muestra el impacto del programa en la brecha de pobreza y su índice de severidad. El impacto del programa según estas mediciones es generalmente más elevado que el del recuento, lo cual sugiere que el programa también puede ser de utilidad frente al problema de la profundidad y severidad de la pobreza.

**Cuadro 5.4: Impacto distributivo: ganancias en la reducción de la pobreza y comparación del costo total entre diferentes esquemas y valores de corte**

Probabilidad de estar en pobreza extrema	Medidas	Valores 2006	T=154	T=277	T=339
0	Población pobre Índice brecha de pobreza Índice de severidad Costo total Costo/PIB	15.222 3.374 1.099 3471.913 1.294	11.782 2.478 0.768 6244.935 2.328	10.183 2.079 0.631 7642.718 2.849	9.441 1.931 0.579 7642.718 2.849
10	Población pobre Índice brecha de pobreza Índice de severidad Costo total Costo/PIB	15.222 3.374 1.099 1181.157 0.44	12.203 2.52 0.778 2124.548 0.792	10.683 2.138 0.646 2600.078 0.969	9.986 1.997 0.595 2600.078 0.969
30	Población pobre Índice brecha de pobreza Índice de severidad Costo total Costo/PIB	15.222 3.374 1.099 593.456 0.221	13.13 2.713 0.842 1067.449 0.398	11.966 2.41 0.735 1306.373 0.487	11.385 2.297 0.694 1306.373 0.487
50	Población pobre Índice brecha de pobreza Índice de severidad Costo total Costo/PIB	15.222 3.374 1.099 306.814 0.114	13.995 2.954 0.927 551.867 0.206	13.308 2.755 0.853 675.39 0.252	12.997 2.678 0.824 675.39 0.252

Nota: Los costos no incluyen costos administrativos, son sólo el monto total de los recursos transferidos.

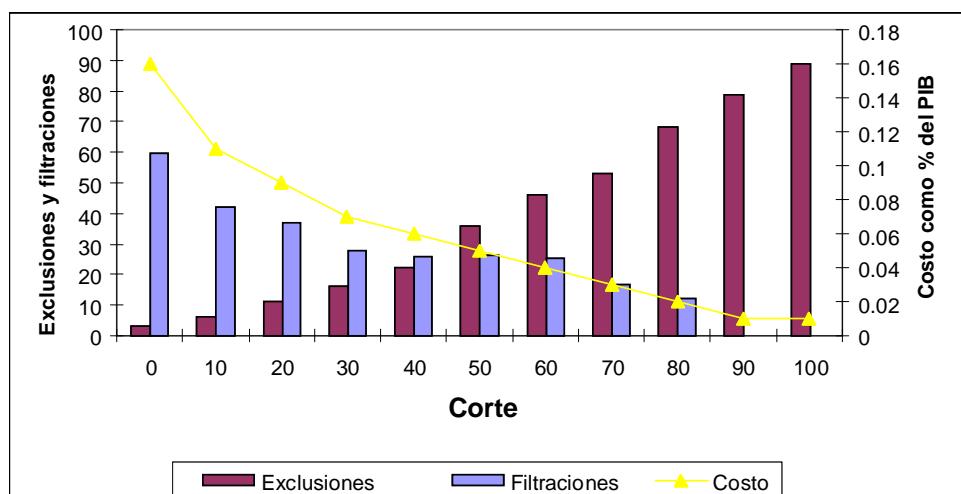
Fuente: Cálculos propias en base a datos de ENCOVI 2006.

## RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN DEL PROGRAMA EN EL DEPARTAMENTO MÁS POBRE

5.35 Para evaluar el desempeño relativo de la focalización a nivel geográfico y de hogares en las regiones de alta concentración de pobreza, simulamos los efectos del programa en el departamento de Alta Verapaz, que tiene 43.51 por ciento de población en la extrema pobreza, comparado con 15.22 por ciento a nivel nacional.

5.36 **La focalización geográfica en un área con alta concentración de pobreza resultaría en pérdidas menores que en un programa de alcance nacional.** Si el Gobierno debiera entregarle una transferencia mensual de Q.277 a todos los hogares con niños menores en el departamento de Alta Verapaz, llegaría a 97 por ciento de los hogares extremadamente pobres y 60 por ciento de los recursos transferidos irían a beneficiarios que no pertenecen al grupo de pobres extremos (ver Gráfico 5.5).

**Gráfico 5.5: Subcobertura, filtraciones y costos a diferentes niveles de corte y una transferencia mensual de Q.277 por hogar en el departamento de Alta Verapaz**

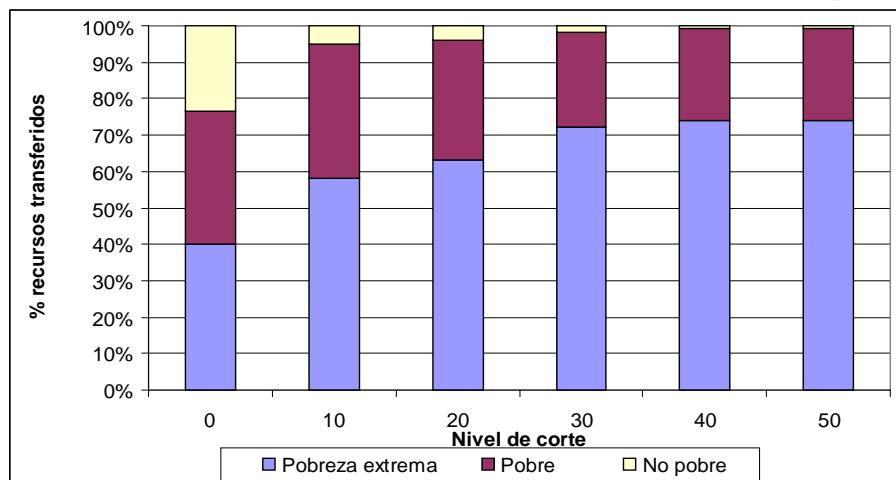


Nota 1: *Subcobertura* es la proporción de población extremadamente pobre que no está incluida en el programa. *Filtración* es el monto de dinero gastado en aquellas personas que fueron clasificadas como no pobres extremos (errores de inclusión). Para estimar el costo anual total asumimos una transferencia mensual de dinero de Q.277 por hogar.

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

5.37 **La proporción de las filtraciones que va a los no pobres sería mucho menor que en un programa de alcance nacional.** Alta Verapaz también tiene una elevada proporción de pobres en general, de 79 por ciento comparado con el 51 por ciento a nivel nacional. Esto implica que aún sin utilizar algún mecanismo de focalización por hogares, una proporción mucho menor de recursos iría a los no pobres en comparación con un programa nacional. En este caso, la proporción de recursos transferidos hacia los hogares no pobres sería en efecto un poco más de 20 por ciento (Gráfico 5.6).

**Gráfico 5.6: Distribución de recursos transferidos entre los grupos de ingreso según diferentes umbrales de focalización en Alta Verapaz**



Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

**5.38 El TM aumenta las tasas de subcobertura pero reduce las filtraciones de manera que el impacto sobre la pobreza pueda ser mayor.** La focalización geográfica puede ser costosa y resultar en una reducción menor de la pobreza para un determinado monto de recursos disponibles. En el Gráfico 4.5 se puede ver cómo un programa universal en el departamento de Alta Verapaz costaría 0.21 por ciento del PIB (incluyendo un monto estimativo de gastos administrativos). Esto le permitiría al Gobierno alcanzar a 51.000 hogares en la pobreza extrema y reducir la pobreza en el departamento en un 25 por ciento, y en un 5 por ciento a nivel nacional. Sin embargo, un monto similar de recursos (0.28 por ciento del PIB) le permitiría al Gobierno llegar a casi el doble de hogares en la extrema pobreza -101.000- si implementara un programa nacional con una focalización por hogares y un punto de corte de 50 (ver Cuadro 5.4). Un programa así lograría una reducción de pobreza de 14 por ciento. Esto se debe al hecho de que la implementación del TM garantiza que un porcentaje mayor de los beneficiarios sean pobres extremos. Sin duda, para un presupuesto dado las tasas de cobertura son menores en el caso de un programa nacional, pero el número real de hogares en la extrema pobreza alcanzados por el programa sería mucho mayor.

#### **RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN DEL PROGRAMA A NIVEL MUNICIPAL**

**5.39** Mientras el Gobierno se preparaba para comenzar a implementar el programa en 44 municipalidades (llamados *municipios prioritarios*) con un alto nivel de pobreza, se nos solicitó hacer algunos cálculos de costos, filtraciones y cobertura en los que se incurría utilizando el TM en estas áreas. Debido a que la ENCOVI no es representativa a nivel municipal, utilizamos la información del nivel departamental para estimar estas cantidades. Estas municipalidades presentan niveles de pobreza extrema que varían entre 61 por ciento y 10 por ciento. Para cada municipalidad tenemos información sobre la

población<sup>68</sup>, el porcentaje de pobres extremos y de población pobre en general, y el porcentaje de población que vive en las áreas urbanas.

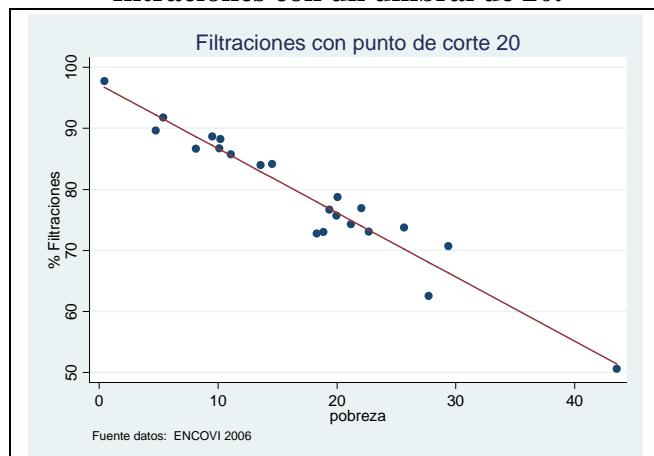
5.40 Para obtener estimaciones de los costos, las filtraciones y la cobertura, seguimos los siguientes pasos.

- a. Para cada departamento y para cada punto de corte, calculamos: la tasa de recuento de pobres extremos; el número de beneficiarios (el número de personas que vive en los hogares beneficiarios); el número de destinatarios; la tasa de cobertura (porcentaje de pobres extremos DENTRO del programa); la tasa de filtración (porcentaje del costo total del programa que va a los no pobres extremos).
- b. Para cada punto de corte, estimamos la relación entre el recuento y (i) la tasa de filtración; (ii) la tasa de cobertura; (iii) los costos totales, y (iv) el porcentaje de beneficiarios de la población. Las regresiones son de este tipo:

$$\text{Tasa de filtración} = \alpha + \beta^* \text{HC}$$

- c. En donde HC es el porcentaje de pobres en la población. El Gráfico 5.7 muestra la relación calculada entre la tasa de filtración y el recuento con un punto de corte de 20.
- d. Dados los parámetros así calculados, utilizamos los datos de la tasa de pobreza extrema en cada municipalidad para calcular las variables de interés.

**Gráfico 5.7: Recuento de pobreza y filtraciones con un umbral de 20.**



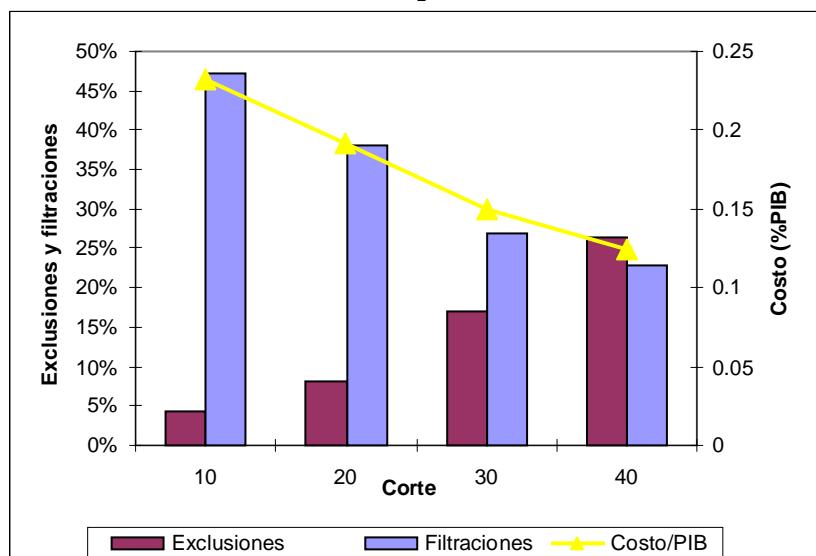
Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

5.41 El uso de la focalización geográfica en las municipalidades más pobres y la implementación del TM a medida que el programa crece en las municipalidades menos

<sup>68</sup> Calculamos esta cifra tomando el valor de 2002 del censo e imputamos el cambio de la población calculado a nivel nacional por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas).

pobres le permitiría al Gobierno maximizar su impacto y al mismo tiempo contener los costos. En las municipalidades más pobres, con tasas de pobreza extrema cercanas a 60 por ciento, el uso de la focalización geográfica resultaría en tasas de filtración de 40 por ciento. Debido a los costos de administración del TM, el uso de la focalización geográfica en estas municipalidades sería una decisión delicada. Sin embargo, a medida que el programa se extiende a las áreas con tasas menores de pobreza extrema, se recomienda el uso de los TM. Como aparece en el Gráfico 5.8, con un punto de corte de 40 la filtración estimada sería de apenas 25 por ciento y el costo de las transferencias sería de un poco más de 0.1 por ciento del PIB. En este escenario, al menos 75 por ciento de las personas en la extrema pobreza se verían beneficiadas por el programa.

**Gráfico 5.8: Subcobertura, filtración y costos con diferentes puntos de corte y una transferencia mensual de Q. 80 por hijo, en 44 municipalidades.**



Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

## RESUMEN DE LOS HALLAZGOS

5.42 Nuestro análisis indica que un programa de TMC focalizado en la población extremadamente pobre podría reducir significativamente la pobreza en Guatemala. El Cuadro 5.5 presenta un resumen del ejercicio de simulación que presentamos en este capítulo. Un programa nacional con transferencias mensuales a todos los hogares con niños menores de 12 años lograría una reducción de la pobreza de 40 por ciento. Sin embargo, un programa de este tipo sería altamente ineficiente, ya que 87 por ciento de los recursos se filtrarían hacia hogares que no están en la pobreza extrema. Además, con un monto total de transferencia equivalente a 2.33 por ciento del PIB por año, este programa sería fiscalmente insostenible.

**Cuadro 5.5: Resumen de los resultados de la simulación para diferentes escenarios**

Focalización		Hogares beneficiarios (,000)		Tasa de cobertura	Tasa de filtración	Reducción de pobreza*	Costo total**	
Geográfica	TM	Total	Pobres extremos				Millón Q.	% PIB
<i>Programa nacional***</i>								
no	no	1,879	251	97	87	40	6,245	2.33
no	sí <sup>^</sup>	321	166	69	48	24	1,065	0.40
<i>Programa en Alta Verapaz***</i>								
sí	no	127	51	97	60	5.2	422	0.16
sí	sí <sup>^</sup>	58	42	84	28	4.4	191	0.07
<i>Programa en 44 municipalidades prioritarias***</i>								
sí	no	488	467	96	47		500	0.19
sí	sí <sup>^</sup>	314	261	83	27		322	0.12

<sup>^</sup> TM con un punto de corte de 30; \* Reducción de pobreza a nivel nacional según medición del porcentaje de cambio en el índice de recuento de la pobreza extrema; \*\*Costos corresponden al monto total de las transferencias; \*\*\* Para la simulación del programa nacional y el de Alta Verapaz estamos asumiendo una transferencia mensual de Q. 277 por hogar. En caso de que la estimación de costos sea en las 44 municipalidades prioritarias, el monto de la transferencia mensual es de Q.80 por niños.

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

**5.43 La adopción de un Test de Medios puede garantizar un uso más eficiente de los recursos.** Como hemos visto, un TM puede reducir notablemente las filtraciones del programa, aumentando la capacidad del Gobierno de identificar a la población meta. Esto le permite al Gobierno limitar los costos del programa al tiempo que maximiza su impacto sobre la pobreza. Así, por ejemplo, en el Cuadro 5.5 podemos ver cómo mediante la adopción del TM la pobreza se reduciría en 24 por ciento y el costo del programa sería el equivalente de 0.4 por ciento del PIB.

**5.44 Empleando una combinación de focalización geográfica y a nivel de hogares, el Gobierno puede maximizar el impacto del programa para un determinado presupuesto.** La focalización geográfica reduce por sí misma las filtraciones del programa. En efecto, vemos en el Cuadro 5.5 que adoptar una focalización geográfica (esto es, con un programa para todos los hogares con niños del departamento de Alta Verapaz) redundaría en una filtración de 60 por ciento, comparado con 87 por ciento en el caso de un programa nacional. Sin embargo, el Gobierno obtendría mayores beneficios si complementara la focalización geográfica con un TM. El Gobierno reduciría así las filtraciones en un 73 por ciento, los costos en 56 por ciento y la pobreza en 17 por ciento.

**5.45** Puede resultar caro el armado inicial del mecanismo de selección de la población meta, pero muchos de los costos administrativos son comunes a otros programas de protección social. En efecto, la identificación de los beneficiarios, el mecanismo de distribución de los beneficios y los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser utilizados luego para otros programas. Sobre todo el mecanismo de focalización puede ser empleado para determinar la elegibilidad para una amplia variedad de intervenciones.

**5.46 Los programas de TMC son un poderoso instrumento para lograr una reducción de la pobreza a corto plazo y alcanzar mejoras educativas, nutricionales y de salud, que requieren un alto grado de coordinación entre diversos sectores.** En

especial, hay una necesidad de coordinar los ministerios centrales y sus proveedores de servicios para garantizar cooperación y monitoreos efectivos de las corresponsabilidades. La coordinación interministerial es también particularmente importante cuando se ejecutan al mismo tiempo las TMC y las intervenciones sobre la oferta de servicios.

5.47 La fase inicial del programa de TMC es muchas veces la parte más difícil, ya que el Gobierno tiene que trabajar en el diseño, en la organización de su capacidad administrativa, y definir el marco institucional y las responsabilidades. Por el momento el gobierno de Guatemala ha tomado la decisión correcta de trabajar en las municipalidades más pobres, habiendo optado así por la focalización geográfica. Sin embargo, a medida que el programa se extienda hacia otras municipalidades el Gobierno debería comenzar a organizar los TM y decidir el punto de corte a ser utilizado. Esto es esencial para garantizar la factibilidad y la eficiencia del programa. Además, dado que algunas de estas decisiones no son de naturaleza técnica sino política, es importante desde el inicio diseñar el programa de manera tal de maximizar su factibilidad política.

5.48 Nuestro análisis muestra los resultados de un programa focalizado en la pobreza extrema. Sin embargo, si el Gobierno decidiera que la población meta debe ser la pobreza general, los resultados serían significativamente diferentes. Guatemala tiene un nivel muy alto de pobreza general, con 51 por ciento de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. Esto implica que el abanico de potenciales beneficiarios es muy amplio, y los costos de un programa de ese tipo serían prohibitivos. Por lo tanto el Gobierno debería inclinarse por utilizar un mecanismo de identificación de hogares muy selectivo para minimizar las filtraciones y limitar el número de personas elegibles.

## **PARTE III GENERACIÓN DE INGRESOS, IMPACTOS Y VULNERABILIDADES**



## **CAPÍTULO 6. GENERACIÓN DE INGRESOS, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS LECCIONES QUE OFRECEN LOS CONTRASTES REGIONALES**

6.1 Ante una reducción de la pobreza nacional de 5 puntos porcentuales, y frente a cambios regionales contrastantes –con una disminución de la pobreza de 14 puntos porcentuales en el Suroccidente y un aumento de la pobreza extrema de 11 puntos porcentuales en el Noroccidente–, este capítulo intenta echar luz sobre algunos de los factores que podrían estar generando estos cambios mediante el análisis de la evolución de las fuentes de ingreso de los hogares y de los obstáculos que perturban el clima de inversiones y la productividad. En particular, al observar los cambios opuestos entre el Noroccidente y el Suroccidente esperamos aprender qué es lo que puede funcionar en un nivel más general. La evidencia presentada aquí es en realidad parte de un esfuerzo continuo, que proseguirá durante 2008/2009, y cuyo propósito es extraer lecciones útiles de las experiencias pasadas.

6.2 Del análisis de la evolución de las diferentes fuentes de ingreso, encontramos que:

- a. Las remesas internacionales y locales se han duplicado como fuente de recursos de los hogares, el doble de los cuales se benefició con la recepción de remesas en 2006 en comparación con el 2000, a la vez que el volumen promedio de estas transferencias aumentó en un 30 por ciento en términos reales. Las remesas se han tornado más frecuentes entre los hogares de menor estatus socioeconómico, especialmente entre aquellos que están cerca de la línea de pobreza, lo cual sugiere que las remesas han tenido un papel importante en ayudar a estas familias a salir de la pobreza. Por otro lado, esto significa que los hogares se han vuelto más dependientes de las remesas, lo cual aumenta su vulnerabilidad respecto de las condiciones externas.
- b. La diversificación de la generación de ingresos en los sectores agrícola y no agrícola ha aumentado, sobre todo entre los hogares más pobres. Además, los hogares que diversificaron sus ingresos experimentaron tasas mayores de incremento de sus ingresos. Las personas también han aumentado su capacidad de diversificar sus actividades a otros sectores y trabajos de distinta índole.
- c. La productividad laboral está aumentando modestamente, liderada por el sector agrícola y el impacto positivo de la recuperación de los precios de los principales productos de exportación. Los trabajadores del comercio y de la manufactura también experimentaron mejoras en su productividad, pero no así los trabajadores de la construcción. Debido a que los trabajadores de los hogares más pobres están relativamente más concentrados en la agricultura que los trabajadores de los hogares más ricos, en proporción los cambios en la productividad han beneficiado más a los más pobres que a los más ricos.

6.3 En un análisis complementario de los obstáculos que enfrentan las empresas al tomar decisiones de inversión, basado en un reciente trabajo del Banco Mundial (2008), encontramos evidencias que ayudan a explicar algunos de los resultados anteriores:

d. La infraestructura es considerada por las empresas como uno de los mayores obstáculos para los negocios. Guatemala avanzó en este frente, pero las condiciones de su infraestructura todavía son pobres, con una red vial de menor calidad que la de sus vecinos de la región. Por el otro lado, las mejoras en las carreteras parecen haber contribuido a incrementar la diversificación de las fuentes de ingreso de los hogares tanto en los sectores agrícolas como no agrícolas.

a. Otro problema que el sector privado considera como un obstáculo para la inversión es la falta de habilidades adecuadas en la fuerza laboral. El país está logrando importantes avances en sus indicadores educativos y a medida que las nuevas generaciones ingresen al mercado laboral con una mejor formación, las empresas encontrarán menos limitaciones de personal no capacitado y la productividad debería aumentar en más sectores. Además de esto, el programa de TMC contribuirá a elevar los años de escolaridad alcanzados por los pobres. Éstas, sin embargo, son soluciones que tendrán un impacto a mediano plazo. Como complemento, para una solución más a corto plazo se deberían considerar diferentes estrategias para mejorar la calidad de la fuerza laboral. Una posibilidad es tomar en cuenta la experiencia internacional y considerar la implementación de programas de capacitación de los trabajadores. Estos programas deben estar cuidadosamente estructurados y apropiadamente diseñados, de manera de desarrollar asociaciones público-privadas que integren el conocimiento del sector privado y de las empresas acerca de las necesidades y habilidades específicas que se requieren, con la capacidad del sector público para financiar y cubrir la escasez de oferta de capacitación, ya que las empresas no pueden capturar plenamente los beneficios de las inversiones en capacitación.

6.4 Finalmente, cuando nos concentraremos en los contrastes regionales entre Suroccidente y Noroccidente, observamos cómo algunos de los factores antes mencionados interactúan para generar cambios en los diferentes niveles de pobreza:

- e. En el Suroccidente, una mejor infraestructura vial junto con un clima y condiciones agrícolas más favorables, contribuyeron a que fuera posible alcanzar allí la más alta reducción de pobreza en el país, logrando que los hogares tengan mejores conexiones con los mercados y facilitándoles a las personas la posibilidad de diversificarse y trabajar tanto en la agricultura como en sectores no agrícolas.
- a. En el Noroccidente, una infraestructura pobre, sumada a las adversas condiciones climáticas (variabilidad de la irrigación y sequías) y a un bajo potencial económico y agrícola, conspiraron para provocar allí un aumento dramático de la pobreza extrema.

6.5 En términos generales, los hallazgos de este estudio todavía en curso subrayan claramente la importancia de contar con una buena infraestructura, mejorar la calidad de la fuerza laboral y fortalecer las redes de protección en las áreas más expuestas a impactos negativos de la naturaleza.

## **EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO DE LOS HOGARES**

6.6 Para entender los cambios de la pobreza es esencial investigar los cambios de los ingresos del hogar y de las fuentes de ingresos. ¿Cómo financian los hogares su

consumo? Dividimos el análisis de los recursos de los hogares en el estudio de las diferentes fuentes utilizadas y de la evolución de los retornos de cada una de esas fuentes, para presentar finalmente el perfil de ingreso de un hogar promedio.

### Las fuentes de los recursos de los hogares

**6.7 Las remesas y los ingresos del trabajo no agrícola se han convertido en una fuente más frecuente de recursos.** Las fuentes que utilizan los hogares para financiar su consumo cambiaron sustancialmente en el período 2000-2006. A **nivel nacional**, la tendencia muestra (Cuadro 6.1, columnas 1-2) un fuerte aumento en el porcentaje de hogares que reciben **remesas**, tanto de fuentes locales como extranjeras (21 a 31 por ciento) y un aumento mayor aún en la frecuencia de las **remesas internacionales**.

6.8 La proporción de hogares que obtienen recursos de la agricultura se mantuvo relativamente estable, pero hubo cambios importantes en el tipo de empleo que genera este ingreso: hubo una fuerte caída en el número de hogares con miembros que trabajan por un salario, contra un aumento de la proporción de hogares con miembros auto-empleados en actividades agrícolas. La relevancia de las actividades no agrícolas como fuente de recursos creció sustancialmente (69 a 79 por ciento), sobre todo en cuanto a la proporción de hogares con miembros con trabajo asalariado. Esto se produjo en forma de aumentos tanto en el empleo formal como informal de los miembros del hogar.

**Cuadro 6.1: Porcentaje de hogares que utiliza las diversas fuentes de recursos**

Fuente de ingreso	QUINTILES DE GASTO PER CÁPITA											
	TODOS		QUINTIL 1		QUINTIL 2		QUINTIL 3		QUINTIL 4		QUINTIL 5	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Remesas del exterior	21	31	12	23	18	31	19	35	24	35	31	32
	9	17	4	11	7	17	9	18	12	19	14	19
Ingreso laboral	96	97	98	98	98	98	97	97	97	96	93	94
agricultura	51	54	88	87	73	77	54	56	31	34	12	19
empleado	33	24	65	47	50	35	33	22	16	10	4	5
informal	22	14	47	31	34	23	20	12	8	5	2	2
formal	15	11	26	20	21	16	16	11	10	5	2	3
cuenta prop.	33	47	52	76	49	68	34	48	20	30	9	16
informal	29	42	47	69	44	60	30	43	19	25	7	13
formal	4	7	5	10	5	10	4	8	2	5	1	3
no agrícola	69	79	44	64	58	73	70	81	84	89	89	89
empleado	52	64	27	51	39	58	55	65	65	72	74	72
informal	27	35	19	38	26	40	32	40	33	34	26	24
formal	36	44	12	25	19	32	37	45	49	54	63	62
cuenta prop.	39	42	25	28	32	37	37	45	47	49	52	52
informal	35	41	23	28	30	36	35	43	43	47	44	48
formal	6	3	3	1	4	2	3	2	6	3	12	6

Fuente: ENCOVI 2000 - 2006.

6.9 Dado que entre el 2000 y el 2006 disminuyó la pobreza general, y que hay una mejora general de los niveles de consumo a lo largo de la distribución del consumo per cápita, resulta útil ir más allá de los promedios y observar los hogares y los trabajadores de los hogares desde diferentes ángulos de la distribución para comprender los cambios que subyacen a la reducción de pobreza observada. Con este propósito, dividimos a la población en quintiles de consumo per cápita e investigamos la evolución de las diferentes fuentes de recursos dentro de cada quintil. Dado que la pobreza disminuyó de 56 a 51 por ciento de la población, se presta especial atención al tercer quintil (el 40-60 por ciento de la población más pobre) debido a que éstas son personas de hogares que están cerca de la línea de pobreza.

6.10 En términos de las diferentes fuentes de recursos para cada quintil, encontramos que (Cuadro 6.1, columnas 3-8): los tres quintiles inferiores han aumentado considerablemente el uso de las remesas entre el 2000 y el 2006; tanto, que están muy cerca de alcanzar los niveles de las porciones más ricas de la población (quintiles 4 y 5). Sobre todo para las remesas que provienen **del extranjero**, proporcionalmente la prevalencia creció más entre los hogares más pobres y, excepto en el 20 por ciento más pobre, ahora la prevalencia es similar entre todos los quintiles.

6.11 En términos del ingreso generado por **trabajo**, los quintiles inferiores están cambiando su estructura de fuentes de ingreso hacia una más parecida a la de los quintiles superiores: i) disminución de la proporción de hogares cuyos ingresos derivan de un salario **agrícola** en favor de un trabajo agrícola por cuenta propia; ii) aumento de la proporción de hogares que utiliza el sector **no agrícola** como fuente de recursos, tanto de salarios como de ingresos netos generados en forma independiente; iii) estos cambios tuvieron lugar a través de aumentos tanto del empleo formal como informal; iv) después de estos cambios, la importancia relativa del sector no agrícola para la población más pobre **ahora está muy cerca** de la que tiene para la población más rica; en la agricultura, sin embargo, la brecha subsiste, con los hogares más pobres utilizando la agricultura considerablemente más que los sectores más ricos.

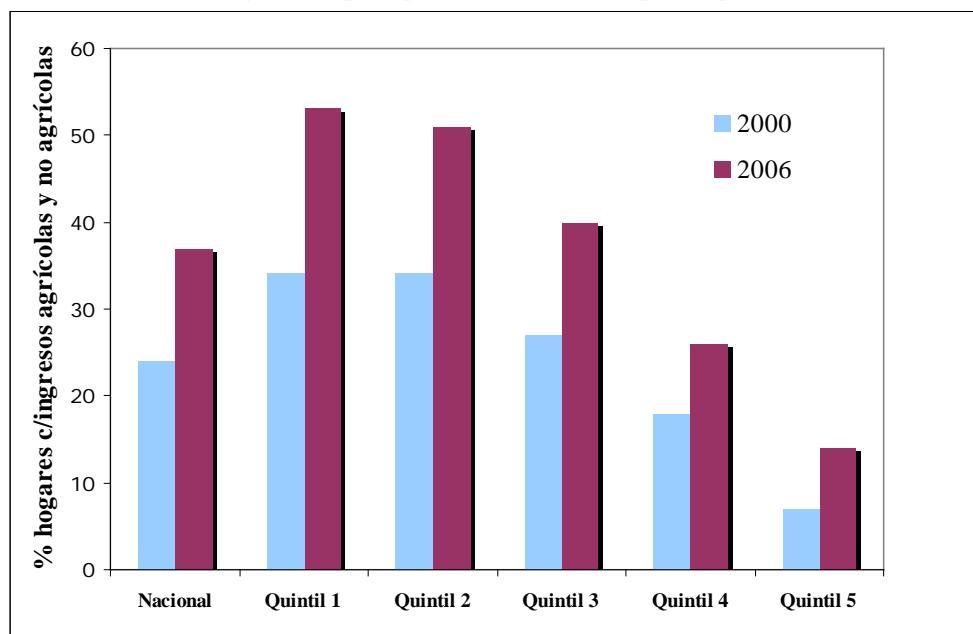
6.12 Hubo un fuerte aumento en la proporción de hogares que diversifican la generación de recursos entre los sectores agrícola y no agrícola. Esto es, creció de 24 a 37 por ciento, a nivel nacional, la proporción de hogares que tienen algunos miembros que trabajan en la agricultura y otros en el sector no agrícola. Nótese particularmente el incremento de la diversificación que ha tenido lugar en los hogares más pobres (Gráfico 6.1). En los dos quintiles inferiores de la distribución del consumo -el 40 por ciento más pobre de la población- la prevalencia de la diversificación sobrepasa la barrera de 50 por ciento. Un factor que posiblemente contribuyó a este fenómeno es la mejora de la red vial. En la medida en que los miembros del hogar tienen más movilidad, aumentan las posibilidades de trabajar tanto en la agricultura como en sectores no agrícolas. La infraestructura y la red vial son analizadas en detalle más adelante en este capítulo.

## Retornos de las diversas fuentes de ingresos de los hogares<sup>69</sup>

6.13 A nivel nacional, el ingreso per cápita aumentó durante el período 2000-2006, aunque a una tasa modesta (~10 por ciento). Pero esto esconde una evolución diferente de los retornos según cual sea su fuente. Un fuerte contraste aparece cuando se compara el ingreso generado por trabajo con el ingreso proveniente de las remesas (Cuadro 6.2, columnas 1-2):

- Entre aquellos hogares que reciben **remesas**, el monto aumentó fuertemente, con una tasa cercana a 30 por ciento desde el año 2000.
- En contraste, el ingreso aportado por los trabajadores asalariados del hogar evolucionó a un ritmo notablemente menor. Sin embargo, se debe subrayar que hubo avances, apuntando que los cambios en el ingreso por trabajo varían significativamente dependiendo del sector de empleo y del tipo de ocupación de los miembros del hogar.
- Para aquellos hogares cuyos ingresos provienen del **sector agrícola**, el ingreso por salarios aumentó en cerca de 10 por ciento, mientras que el ingreso por trabajo independiente creció en 20 por ciento.
- En el sector no agrícola, el ingreso per cápita del hogar generado a partir del auto-empleo aumentó en un tercio; en contrario, aquellos recursos generados por trabajo asalariado disminuyeron en una quinta parte.

**Gráfico 6.1: Diversificación del ingreso de los hogares entre los sectores agrícola y no agrícola, por quintil de consumo per cápita**



Fuente: ENCOVI 2000 - 2006.

<sup>69</sup> Excepto cuando está indicado, todas las cifras monetarias en este capítulo están en Quetzales reales de 2006.

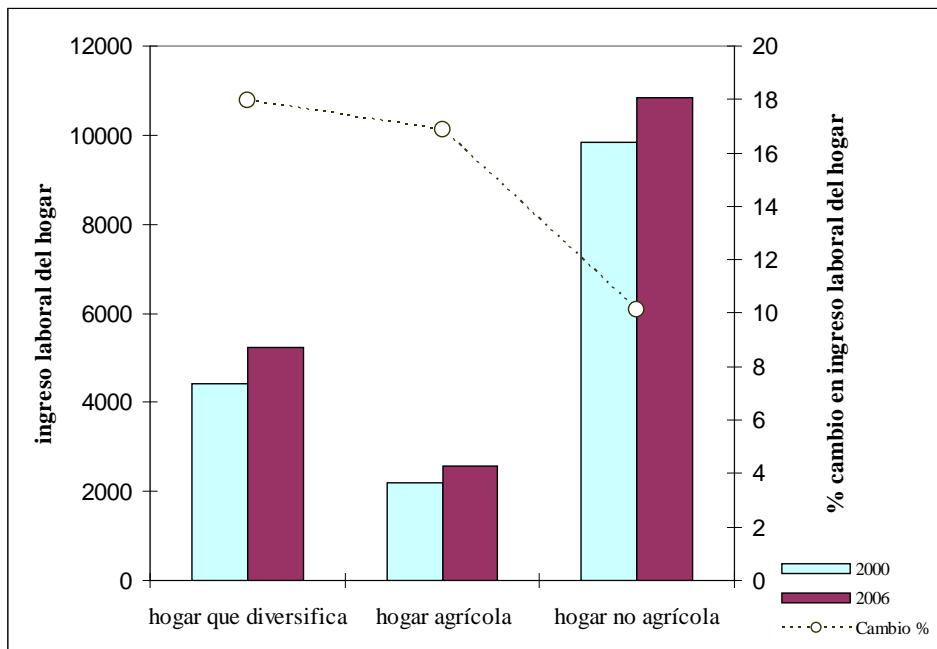
**Cuadro 6.2: Retorno promedio de cada fuente de ingresos**

Fuente de ingreso	QUINTILES DE GASTO PER CÁPITA											
	TODOS		QUINTIL 1		QUINTIL 2		QUINTIL 3		QUINTIL 4		QUINTIL 5	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Ingreso total	8950	9786	2432	2867	3766	4638	5735	6961	8361	10537	24428	23990
Ingreso no laboral	2394	2597	556	636	909	1053	1419	1575	2106	2581	7186	7541
remesas	1474	1970	623	807	714	1163	1197	1493	1462	2230	2422	3837
remesas del ext.	2185	2754	1071	1178	1317	1675	1983	2159	2184	3197	3022	4728
Ingreso laboral	6849	7527	1913	2274	2931	3672	4487	5569	6562	8440	18825	18141
agricultura	2104	2319	1434	1427	1875	2049	2419	2901	3701	3398	6326	8086
empleado	947	1145	450	611	696	788	865	950	1532	1649	4227	4920
cuenta prop.	8048	6474	1764	1552	2803	2892	4616	4595	6605	6899	16907	14143
no agrícola	3664	4901	991	1063	1571	1844	1890	2942	2437	4810	8549	10989

Quetzales reales de 2006. Fuente: ENCOVI 2000-2006.

**6.14 Los hogares que diversifican experimentaron una mayor tasa de crecimiento del ingreso.** En los hogares que tienen trabajadores tanto en la agricultura como en el sector no agrícola, el ingreso proveniente de las actividades laborales aumentó en 18 por ciento, casi tanto como en los hogares que se dedican exclusivamente a las actividades no agrícolas. Además, los hogares que se diversifican son capaces de aumentar su nivel de ingreso relativamente más que los hogares que están exclusivamente dedicados al sector agrícola (Gráfico 6.2).

**Gráfico 6.2: Evolución del ingreso de los hogares según si se diversifican o no en los sectores agrícola y no agrícola**



Fuente: ENCOVI 2000-2006.

6.15 En la distribución de consumo, el ingreso per cápita de los hogares más pobres (quintiles 1 al 3) aumentó a una tasa más veloz que el promedio nacional. Esto fue así para el ingreso no laboral y, más especialmente, para el ingreso laboral (Cuadro 6.2, columnas 3-8): i) entre las fuentes no laborales de ingreso, el monto promedio de las remesas experimentó un fuerte aumento independientemente del estatus socioeconómico (consumo per cápita), pero la tasa de crecimiento fue mayor en los hogares más ricos, y ii) respecto del ingreso laboral, los recursos provenientes de los salarios del sector agrícola y del sector no agrícola independiente aumentaron considerablemente en el tercer quintil, donde, cabe recordar, la línea de pobreza es vinculante.

### Recuadro 6.1: Comparación entre consumo e ingreso

Se sabe que capturar el ingreso y el consumo en las encuestas de hogares es un desafío mayor. Las evidencias sugieren que a fin de determinar el estatus socioeconómico es más confiable el consumo reportado que el ingreso reportado. Por eso es preferible estudiar la pobreza con líneas de pobreza construidas sobre la base del consumo, y ése es el enfoque que adoptamos en este informe.

Una de las principales críticas que se hacen a las encuestas de hogares con medición de ingresos es que las personas pueden tener motivaciones para reportar ingresos menores a los reales. Para ilustrar y entender mejor el alcance de la discrepancia entre consumo e ingreso per cápita, los comparamos para la población en su conjunto y para diferentes quintiles de la distribución de consumo.

Comparación entre consumo e ingreso per cápita, 2006

	Todos	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Consumo (a)	9,555	2,756	4,427	6,474	9,925	24,201
Ingreso (b)	9,786	2,867	4,638	6,961	10,537	23,990
Razón (a)/(b)	0.976	0.961	0.954	0.930	0.942	1.009

Fuente: ENCOVI 2006.

Encontramos que, como era de esperar, en los hogares más ricos (quintil 5) las motivaciones para reportar ingresos menores a los reales son mayores. En realidad, para este grupo, y solamente para este grupo, la razón entre consumo e ingreso resulta más alta que 1.

### Perfil de ingreso para el hogar promedio

6.16 Para un hogar promedio en Guatemala, encontramos que tras los cambios en la prevalencia de las diferentes fuentes de ingreso, y los cambios derivados de cada fuente, el perfil de ingreso del hogar promedio se mantuvo relativamente estable (Cuadro 6.3, columnas 1-2).

6.17 Tres cuartas partes de los ingresos del hogar promedio en Guatemala provienen de actividades laborales, y el resto de fuentes no laborales. Entre las fuentes no laborales, la importancia relativa de las **remesas** prácticamente se duplicó, para representar ahora uno de cada cuatro Quetzales del ingreso no laboral. De cada cien Quetzales de ingreso por trabajo, 15 provienen de la **agricultura** y 85 de fuentes no agrícolas, y esto se mantuvo sin cambios si comparamos el 2000 y el 2006.

6.18 Sin embargo, hay cambios sustanciales para el hogar medio dentro de cada sector: i) en la **agricultura**, la importancia relativa del ingreso por cuenta propia aumentó mucho, al punto que ahora representa la mitad de los recursos agrícolas de un hogar medio; ii) en el **sector no agrícola**, la importancia relativa de los recursos provenientes del trabajo por cuenta propia también creció, pero levemente, y todavía la mayoría (dos tercios, más precisamente) del ingreso no agrícola proviene de los salarios.

6.19 Para un hogar medio entre los diferentes grupos socioeconómicos (quintiles), el perfil de ingreso muestra que (Cuadro 6.3, columnas 3-8) hay un movimiento general de hogares más pobres hacia una estructura más parecida a la de los hogares más ricos, cuyo perfil tiene una base de ingresos no laborales ligeramente mayor al resto.

6.20 Pese a que la importancia relativa de las **remesas** aumentó para el hogar promedio a lo largo de toda la distribución de consumo, este incremento fue dos veces mayor en los hogares más pobres que en los quintiles más ricos, dado que se han tornado más prevalentes entre los más pobres. Las remesas representaron para todos los hogares entre 11 y 17 por ciento en el año 2000. Seis años después, las remesas representaron entre 30 y 35 por ciento para los tres quintiles inferiores, pero sólo 18 por ciento para el quintil más rico. En otras palabras, los hogares más pobres se han tornado más dependientes de las remesas que los más ricos.

6.21 Entre las fuentes laborales, el perfil de ingreso de los hogares más pobres es ahora más similar al de los hogares más ricos, aumentando así la importancia relativa del sector no agrícola en detrimento de la agricultura. Dentro de la **agricultura**, el perfil de las fuentes de ingreso de los hogares más pobres se movió hacia el sector independiente o de cuenta propia, más parecido, otra vez, al de la población más rica. Del mismo modo, en el sector no agrícola el ingreso por cuenta propia representa una proporción mayor del ingreso promedio de los quintiles más pobres.

**Cuadro 6.3: Perfil del ingreso del hogar promedio**

	QUINTILES DE GASTO PER CÁPITA											
	TODOS		QUINTIL 1		QUINTIL 2		QUINTIL 3		QUINTIL 4		QUINTIL 5	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Ingreso total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Ingreso no laboral</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>29</b>
<i>remesas</i>	13	25	13	30	14	35	16	33	17	32	11	18
<i>Prog. sociales</i>	11	6	37	24	32	17	26	12	14	7	3	1
<i>otros</i>	76	69	50	46	53	48	57	55	69	60	86	81
<b>Ingreso laboral</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>77</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>76</b>	<b>77</b>	<b>72</b>	<b>71</b>
<i>agricultura</i>	15	15	62	51	44	35	25	20	14	10	4	7
<i>empleado</i>	69	50	80	59	73	57	73	58	66	40	43	34
<i>informal</i>	44	38	49	50	47	46	43	37	33	30	46	12
<i>formal</i>	56	62	51	50	53	54	57	63	67	70	54	88
<i>cuenta prop.</i>	31	50	20	41	27	43	27	42	34	60	57	66
<i>informal</i>	84	90	92	90	89	94	84	92	92	91	68	85
<i>formal</i>	16	10	8	10	11	6	16	8	8	9	32	15
<i>no agrícola</i>	85	85	38	49	56	65	75	80	86	90	96	93
<i>empleado</i>	75	67	66	73	69	71	78	69	79	68	74	64
<i>informal</i>	21	21	51	46	53	45	36	32	25	21	12	12
<i>formal</i>	79	79	49	54	47	55	64	68	75	79	88	88
<i>cuenta prop.</i>	25	33	34	27	31	29	22	31	21	32	26	36
<i>informal</i>	77	95	87	99	92	98	93	96	91	97	69	93
<i>formal</i>	23	5	13	1	8	2	7	4	9	3	31	7

Fuente: ENCOVI 2000 - 2006.

6.22 Finalmente, dado que las remesas corren el riesgo de verse reducidas en el futuro cercano (ver capítulo 7), para entender el impacto que esto podría tener en la pobreza es útil analizar cuán importantes son estas transferencias internacionales en términos del consumo per cápita. Entre los pobres que reciben remesas internacionales, éstas financian casi el 40 por ciento de su consumo. En contraste, el consumo de los no pobres depende significativamente menos de las remesas (27 por ciento). En términos generales, debido a que poco menos de una quinta parte de la población guatemalteca recibe remesas, cerca de 6 por ciento del consumo de una persona pobre promedio es financiado por remesas internacionales.

**Cuadro 6.4: Remesas internacionales para los grupos de pobreza,  
Guatemala 2000-2006**

		No pobres		Todos los pobres	
		2000	2006	2000	2006
Todos	Porcentaje que recibe remesas	12.8%	19.3%	6.1%	14.4%
	Promedio remesa recibida (Q./año) <sup>a</sup>	256	762	64	237
	Consumo promedio (Q./año) <sup>a</sup>	10,754	15,565	2,580	4,063
	<b>Promedio remesa/consumo</b>	<b>2.4%</b>	<b>4.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>5.8%</b>
Personas en hogares que reciben remesas	Porcentaje que recibe remesas	100%	100%	100%	100%
	Promedio remesa recibida (Q./año) <sup>a</sup>	1,998	3,957	1,045	1,651
	Consumo promedio (Q./año) <sup>a</sup>	10,178	14,659	2,856	4,335
	<b>Promedio remesa/consumo</b>	<b>19.6%</b>	<b>27.0%</b>	<b>36.6%</b>	<b>38.1%</b>
Número de personas (en miles)		4,988	6,362	6,398	6,626
Total de remesas (en millones de Q./año)		1,277.9	4,847.0	406.5	1,570.4

<sup>a</sup> Quetzales nominales.

Fuente: ENCOVI 2000 - 2006.

Hemos analizado de esta manera los recursos de los hogares y su evolución. Hemos descripto los cambios en las diferentes fuentes de ingreso, incluidos los ingresos no laborales y laborales. Este último depende en última instancia del desempeño de las personas en el mercado laboral. Por lo tanto, a continuación nos enfocaremos en rastrear la evolución y los cambios en los resultados del mercado laboral, o la falta de ellos.

#### **EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y DE LA PRODUCTIVIDAD**

**6.23 La estructura general del mercado laboral cambió muy poco.** Los indicadores básicos del mercado laboral muestran poco o ningún cambio entre el 2000 y el 2006:

- **La participación de la fuerza laboral** sigue siendo relativamente constante: 2 de cada 3 personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) están trabajando o buscan un trabajo.
- **La tasa de desempleo** se mantiene baja, en alrededor de 2 por ciento de las personas que componen la fuerza laboral.
- **La informalidad** cambió muy poco: su incidencia sigue siendo alta ya que afecta a 64 por ciento de los trabajadores.
- La informalidad entre los sectores no cambió a lo largo del tiempo: la agricultura y el comercio exhiben niveles relativamente más altos (cerca de 75 por ciento), mientras que los servicios tienen los niveles más bajos (45 por ciento).
- **La distribución del empleo** entre los sectores exhibe pocos cambios. La agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo, pero su importancia relativa decreció (modestamente) de 35 a 29 por ciento de los trabajadores. Esta reducción no favoreció a ningún sector en particular sino más bien a todos. La manufactura, el comercio, la construcción y los servicios, cada uno de estos sectores adquirió un poco más de importancia como fuente de empleo.

- **La estructura de las ocupaciones** cambió poco: trabajar como empleado privado sigue siendo la principal forma de ocupación, seguida por los trabajadores independientes o a cuenta propia; juntos representan dos tercios del total del empleo.

6.24 **Medida en función del ingreso, la productividad laboral muestra una evolución positiva, aunque con signos de un avance lento.** Los ingresos laborales se incrementaron en 5 por ciento entre el 2000 y el 2006, es decir menos de uno por ciento por año en promedio. Dado que las horas de trabajo disminuyeron durante este período, la productividad medida en función de ingresos por hora aumentó a un ritmo promedio de 3 por ciento por año.<sup>70</sup> En otras palabras, los cambios en los ingresos por hora pueden descomponerse en cambios en horas trabajadas y cambios en los ingresos. Dos tercios del incremento en esta medición de productividad se deben a horas y un tercio a ingresos.

**Cuadro 6.5: Distribución del empleo entre los sectores y ocupaciones, 2000-2006**

Sector de empleo	2000	2006	Ocupación	2000	2006
agricultura	35.3	29.2	empleado público	5.4	5.8
manufactura	14.4	16.7	empleado privado	31.0	35.3
construcción	6.0	7.3	obrero	12.3	9.1
comercio	22.2	23.0	empleado doméstico	3.4	3.3
servicios	21.7	23.6	Por cuenta propia	28.8	29.1
			empleado	4.9	3.7
			trabajador no pagado	14.3	13.7

Todas las cifras están en términos porcentuales. Fuente: ENCOVI 2000 - 2006.

---

<sup>70</sup> No queda enteramente claro si las horas de trabajo están disminuyendo con el tiempo porque las preguntas de la encuesta que capturan las horas de trabajo cambiaron sustancialmente. En el año 2000 se le preguntaba a las personas sobre “el total de horas trabajadas la semana anterior”. En el 2006, se le preguntó a los trabajadores sobre la cantidad de horas de trabajo por día, es decir, horas de trabajo el lunes, el martes, etc. Ver el Recuadro 6.2.

**Recuadro 6.2: ¿Cambió la asignación de tiempo en Guatemala en el período 2000-2006?**

La cantidad de horas por semana que una persona asigna a trabajar parece haber ido disminuyendo con el tiempo. Para el trabajador medio, las horas semanales de trabajo eran 49 en el 2000 y 44 en el 2006. Sin embargo, esta aparente reducción de 10 por ciento podría estar escondiendo diferencias en el diseño del cuestionario de la encuesta. En esencia, la sección que recoge la información sobre las horas trabajadas cambió significativamente entre la ENCOVI 2000 y la ENCOVI 2006. En la encuesta de referencia se les preguntó a los trabajadores sobre “horas de trabajo por semana”, mientras que en la ronda de seguimiento los trabajadores contestaban sobre “horas de trabajo por día de la semana”. Esta diferencia estructural hace más difícil comparar la medición de horas entre las diferentes rondas y, en definitiva, hace más difícil determinar si los guatemaltecos redujeron su carga semanal de trabajo.

Una manera de superar esta limitación es trabajar sobre la sección de asignación de tiempo de la encuesta. Esta sección se mantuvo casi intacta entre una ronda y otra y recoge información sobre las horas y los minutos asignados en las últimas 24 horas a una serie de actividades, que incluyen: trabajar por un salario, trabajar sin salario, hacer el trabajo doméstico, estudiar, asistir a la escuela, trasladarse hacia y desde el trabajo, hacer actividades recreativas y dormir y descansar. Podemos utilizar esta información para evaluar mejor en qué medida cambiaron las horas de trabajo entre el 2000 y el 2006. Comenzamos computando el total del tiempo asignado anualmente a trabajar y a las categorías abajo mencionadas, y verificamos si hubo (estadísticamente) cambios significativos en el uso del tiempo durante ese período. Esto es así porque nuestro objetivo último es utilizar las horas de trabajo para obtener una medida de productividad, siendo nuestra muestra de interés las personas que trabajan por un salario.

Encontramos que: a) mientras que los trabajadores redujeron el tiempo asignado a trabajar, el tamaño de esta reducción alcanza a menos de 2 por ciento, b) en un período en el cual el ingreso real aumenta, los trabajadores consumen más en actividades de esparcimiento (recreación y descanso), c) el tiempo asignado a estudiar aumentó, lo que se refleja en los avances educativos durante este período (esto se ve más clara y ordenadamente en la submuestra de personas menores de 25 años —que no aparecen aquí—, entre quienes las horas de estudio se han más que duplicado).

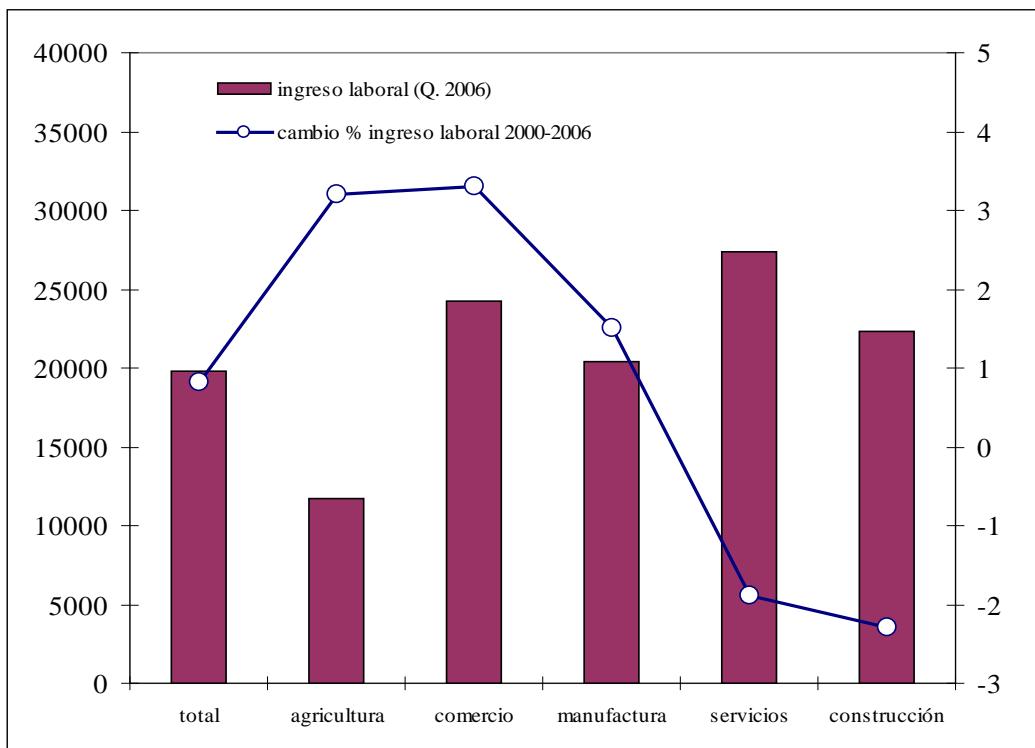
### Cambios en el uso del tiempo del trabajador medio

	Promedio 2000 (horas)	Cambio en 2000-2006 (minutos)	Cambio en 2000-2006 (porcentaje)	Cambio estadísticamente significativo*
trabajo pagado	8.2	-9.5	-1.9	si
dormir/descansar	9.5	6.7	1.2	si
recreación	1.3	30.0	38.2	si
conmutar	0.8	4.0	8.7	si
trabajo no-pagado	0.1	-0.4	-7.6	
trabajo doméstico	2.7	-9.8	-6.1	si
estudio	0.1	1.7	27.6	si
otros	0.4	0.5	2.2	

\*: Significativo al nivel de 5%. Muestreo del estudio: trabajadores entre 15 y 64 años. Fuente: ENCOVI 2000-2006.

En conclusión, la sección laboral de la ENCOVI sobreestima la reducción de horas de trabajo. Utilizando la sección de la encuesta con una asignación de tiempo comparable, encontramos que el tiempo asignado a trabajar sólo disminuyó apenas.

Gráfico 6.3: Ingresos laborales: niveles y grado del cambio



Los niveles de ingreso corresponden al año 2006. El grado del cambio corresponde al cambio promedio anual entre el 2000 y el 2006.

Fuente: ENCOVI 2000-2006.

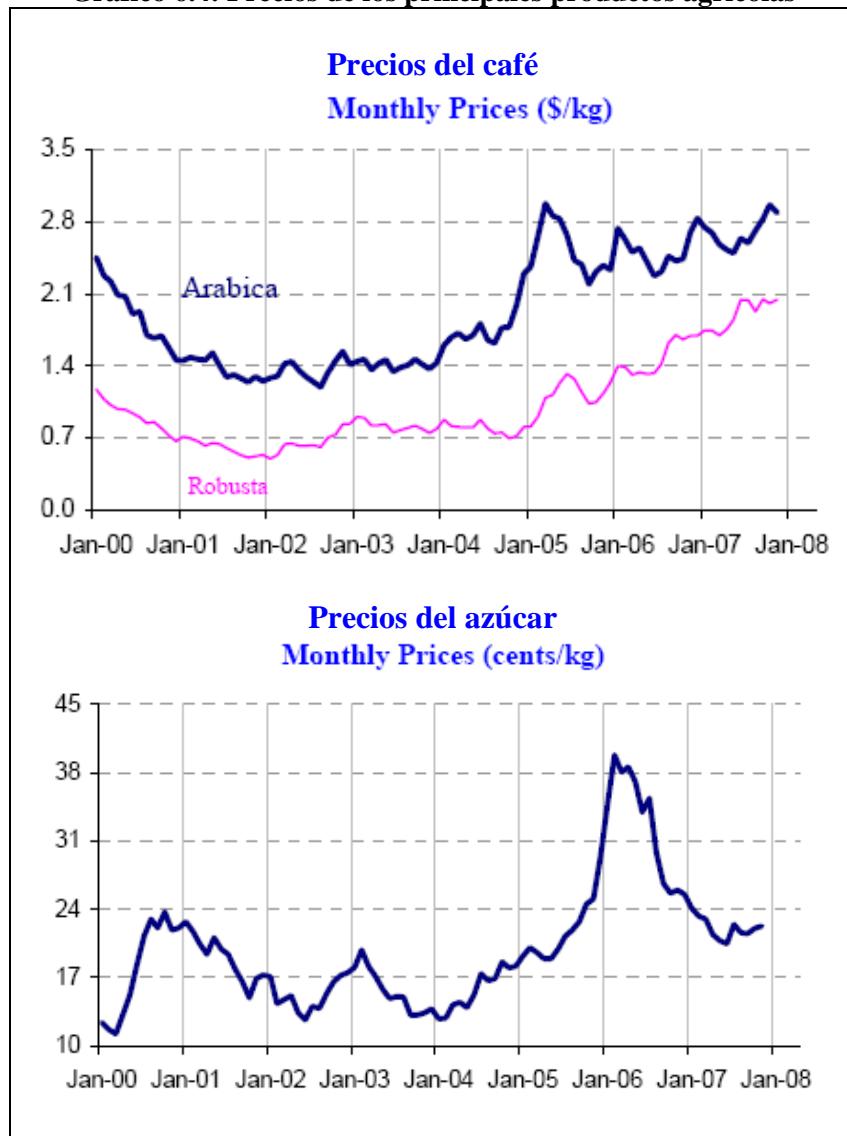
**6.25 La agricultura ha sido el sector líder en términos del crecimiento de la productividad.** Los ingresos evolucionaron de modo diferente entre los diferentes sectores de la economía.

- La agricultura sigue siendo el sector que genera los promedios de ingreso más bajos, pero los retornos están aumentando a una buena tasa (3 por ciento anual en promedio entre 2000 y 2006).
- Los salarios del comercio aumentaron a una tasa similar a la de la agricultura.
- Mientras que los retornos del sector manufacturero están creciendo, este crecimiento es sólo la mitad del que tiene lugar en la agricultura y el comercio.
- En los sectores de servicios y de la construcción, los salarios cayeron a un ritmo promedio cercano al 2 por ciento anual<sup>71</sup>.
- Cuando se toma en cuenta que las horas de trabajo están disminuyendo en todos los sectores pero relativamente más en la agricultura, con esta medición de la productividad se puede ver que la agricultura fue el sector líder de la economía de Guatemala durante el período 2000-2006.

<sup>71</sup> No hay suficientes observaciones en la encuesta para analizar el sector minero, de modo que queda fuera del estudio.

6.26 **La recuperación de los precios de los principales productos se debe a la mejora de los retornos agrícolas.** La industria del café recibió un gran impacto a principios del siglo cuando se produjo el drástico derrumbe de los precios mundiales del café. Las entradas por exportaciones de este cultivo cayeron de casi \$580 millones en 1999 a \$268 millones en el 2002 (Banco Mundial, 2005). Desde entonces los precios experimentaron una fuerte recuperación, al punto que han superado los niveles anteriores a la crisis. Además, la industria del azúcar, el segundo producto agrícola de exportación de Guatemala, también experimentó una enorme recuperación de los precios, aunque desde el 2006 la tendencia ha sido a la baja (Gráfico 6.2).

**Gráfico 6.4: Precios de los principales productos agrícolas**



Fuente: Banco Mundial, *Development Prospects*, 2007.

6.27 **Las mejoras en la productividad son impulsadas por el crecimiento de los ingresos en el trabajo informal.** En general, los ingresos informales del período en estudio aumentaron, mientras que los ingresos de los trabajos formales no lo hicieron. El crecimiento de los retornos informales es impulsado principalmente por los retornos mayores en los sectores del comercio, la agricultura y la manufactura (tanto en ingresos totales como por hora).

6.28 **Los ingresos formales (totales y por hora) registran tendencias a la baja en todos los sectores y ocupaciones, a excepción de la agricultura.** Los ingresos horarios formales en la agricultura aumentaron en más de un 3 por ciento anual, pero más de la mitad de este aumento se debe más a la reducción de las horas de trabajo que al incremento de los ingresos totales.

6.29 Para comprender mejor el papel de la productividad laboral y de los mercados laborales en la reducción de la pobreza general observada entre el 2000 y el 2006, es conveniente dividir el análisis de la productividad a lo largo de la distribución del consumo per cápita. Los niveles de consumo están en alza, en términos reales, para toda la población. La línea de pobreza general, en términos reales, no ha cambiado. Como resultado, un porcentaje menor de hogares está debajo de la línea de pobreza. ¿Cuál es el papel que juega la productividad laboral en estos cambios de consumo y, por ende, en la reducción de la pobreza? Estudiamos la pobreza dentro de cada quintil de la distribución del consumo. Exponemos a continuación las principales conclusiones del análisis.

6.30 Hubo aumentos en el porcentaje de **trabajadores con múltiples ocupaciones**, especialmente entre los trabajadores de **los tres primeros quintiles**; como resultado, ahora cerca de una cuarta parte de los trabajadores más pobres tiene más de un trabajo. Más aún, hubo incrementos en la proporción de **los trabajadores que diversificaron** su empleo entre la agricultura y los sectores no agrícolas, con mayores aumentos en **los tres primeros quintiles** de la distribución del consumo. Ahora algo menos de la mitad de los trabajadores del segundo quintil y el tercer quintil que tienen dos ocupaciones diversificaron su trabajo entre los sectores (antes era un tercio).

6.31 **La proporción de los trabajadores agrícolas disminuyó notablemente en los quintiles 2 y 3**, y también –aunque en menor proporción– en los quintiles 1 y 4. Si tomamos el quintil 3 como referencia, la disminución de la importancia relativa de la agricultura favoreció un incremento relativo de la manufactura y, en menor proporción, de los servicios, la construcción y el comercio. En los dos quintiles inferiores la disminución de la importancia relativa de la agricultura favorece a los servicios, la construcción y la manufactura (no al comercio). De todas maneras, **todavía existe una brecha importante entre los quintiles**, dos tercios de los trabajadores más pobres están en la agricultura como actividad primaria y sólo 7 por ciento de los trabajadores más ricos ejercen esa actividad. En tanto, sólo 8 por ciento de los más pobres trabajan en los servicios y más de 40 por ciento de los más ricos ejercen esta actividad.

6.32 **Mejoran los ingresos laborales por hora y totales de los hogares más pobres**, particularmente en la agricultura, la manufactura y el comercio, aunque también en el sector de los servicios (especialmente en el segundo quintil), lo cual muestra que la

disminución de los ingresos de los servicios a nivel nacional esconde la heterogeneidad de los cambios en la distribución del consumo. Las tasas de incremento de los ingresos por hora son de aproximadamente 30 por ciento, y sólo la mitad de los cambios se debe al incremento de los ingresos totales, la otra mitad a la reducción de las horas trabajadas. **El ritmo de las mejoras de los ingresos en los quintiles más pobres es más veloz que en el quintil más rico**, lo cual implica que está teniendo lugar alguna convergencia y reducción de la desigualdad. **No hubo cambios en la informalidad en ninguno de los quintiles**: permanece entre tres cuartas partes y dos tercios para los trabajadores más pobres y menos de la mitad para los más ricos, pero en términos relativos en todos los quintiles **los ingresos están aumentando más en el sector informal que en el formal**.

#### **MEJORAR LA TENDENCIA: ENFOCARSE EN LOS OBSTÁCULOS DE LA PRODUCTIVIDAD**

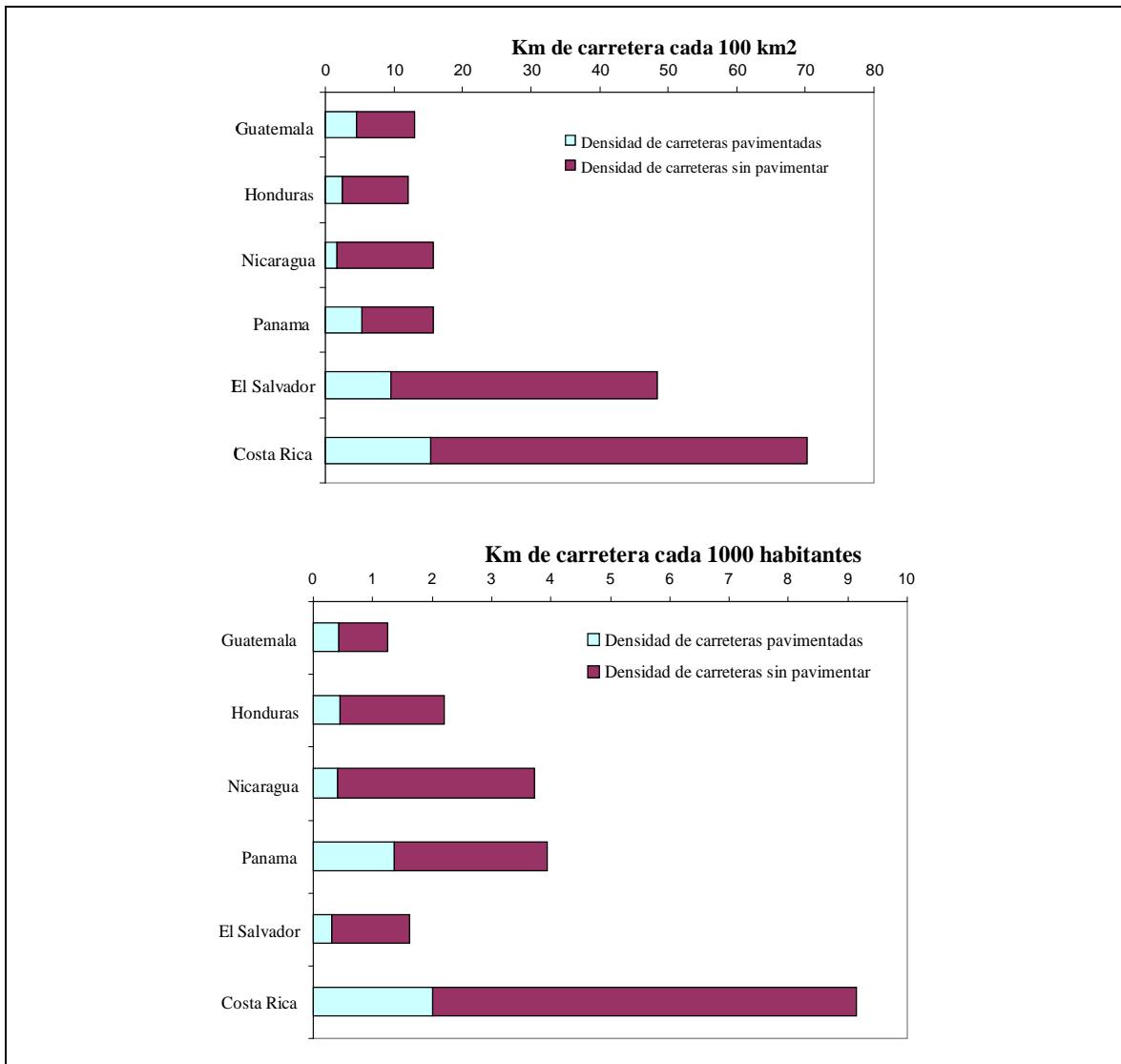
**6.33 La productividad evolucionó modesta pero favorablemente. ¿Qué se puede hacer para mejorar más aún los resultados que está alcanzando Guatemala?** Las evidencias provenientes del sector empresarial (Encuesta de Empresas, 2006, *World Economic Forum Executive Opinion Survey*, 2006) muestran que los principales obstáculos para la inversión y la competitividad son: la delincuencia y la violencia, la burocracia, la corrupción, la infraestructura deficiente y una fuerza laboral no capacitada. Guatemala logró avances en estos frentes a lo largo de los últimos años, lo cual se refleja en el crecimiento económico alcanzado y en la reducción de la pobreza:

- Guatemala inició un proceso de reformas que mejoró el marco legal e institucional del país y lo colocó entre los diez países que más reformas realizaron en el mundo (*Doing Business*, 2007).
- Los indicadores de educación, como ha sido expuesto en los capítulos anteriores, también están mejorando, y a medida que las nuevas generaciones de graduados ingresen al mercado laboral aumentará la calidad de la fuerza laboral.
- La infraestructura del transporte también mostró progresos, pasando la proporción de carreteras pavimentadas que 25 por ciento en 1997 a casi 45 por ciento en el 2006 (Indicadores Mundiales de Desarrollo). También se hicieron esfuerzos por mejorar la conexión de las áreas rurales. Con el apoyo del Banco Mundial se mejoraron las carreteras en el departamento de San Marcos y luego se extendió el programa a Huehuetenango.

**6.34 La tendencia positiva es aleatoria, pero todavía queda camino por recorrer.** Pese a las mejoras en la red vial, de todas las economías de América Central Guatemala es la que tiene **la más deficiente infraestructura vial**. La densidad vial total de Guatemala, ya sea que se mida en relación al territorio o a la población, es la más baja de la región (Gráfico 6.5). Este dato es llamativo si se considera que la infraestructura vial de los países de América Central es precaria para los estándares de América Latina. Por cierto, 20 por ciento de las firmas industriales de la Encuesta de Empresas del 2007 considera el transporte como un obstáculo importante para sus actividades, el porcentaje más alto en América Central y uno de los 5 más elevados en la región ALC (Banco Mundial, 2008).

6.35 **La pobre calidad de la infraestructura vial afecta de múltiples maneras la productividad.** Primero, la más obvia y perversa de ellas es que sin una red apropiada de carreteras hay un acceso limitado a los mercados. Esto tiene una fuerte implicancia que no es observable a partir de las encuestas disponibles: las inversiones que se frenan o que nunca se realizan debido a la ausencia de una infraestructura de transportes adecuada. Segundo, si nos enfocamos en aquellas inversiones que sí se realizaron, una infraestructura de transportes precaria redundante, entre otras cosas, en un incremento de los costos logísticos, pérdidas provocadas por los daños a las mercancías transportadas, costos elevados de inventario y una mayor incertidumbre en las operaciones comerciales.

**Gráfico 6.5: Infraestructura vial en Guatemala y los países de América Central**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

6.36 **La inadecuación de la fuerza laboral sigue siendo un obstáculo importante para los negocios en Guatemala.** En las dos Encuestas de Clima de Negocios (*Investment Climate Survey*), de 2003 y 2007, cerca de 30 por ciento de las empresas

consideraron que la falta de educación de la fuerza de trabajo es un obstáculo importante o grave para los negocios. Este porcentaje es más alto que en cualquier otro país de América Central, excepto El Salvador. A medida que las nuevas y mejor educadas generaciones ingresen al mercado laboral, se espera que este problema se reduzca. Mientras tanto, y como complemento, el entrenamiento profesional en los trabajos podría ser útil para superar las falencias actuales. Sin embargo, las empresas industriales de Guatemala brindan, en promedio, menos capacitación que sus contrapartes en toda América Central, excepto Nicaragua (Banco Mundial, 2008).

6.37 **Implicancias de las políticas:** debido al DR-CAFTA y a una era que le presenta a Guatemala oportunidades para profundizar los avances alcanzados en los últimos años, el país debería cosechar los frutos de una mayor competitividad aliviando los obstáculos y creando las condiciones para el desarrollo de los negocios y las inversiones. Aunque sugestiva, los resultados de las encuestas de hogares y empresas indican que la infraestructura, y en particular las carreteras y el transporte, es un área clave de intervención. Las mejoras de la productividad en un contexto de barreras arancelarias más bajas para el comercio tienen que ser acompañadas con medidas domésticas para facilitar el movimiento de bienes. Los proyectos en la parte norte del país están en sintonía con esto, y los esfuerzos deberían dirigirse al diseño de una estrategia que tome en cuenta tanto la construcción como el mantenimiento de la nueva red vial. Esa infraestructura puede ser un importante motor para el crecimiento de la productividad y la reducción de la pobreza, como se ilustra en la próxima sección, en la que se presenta un estudio comparativo de la evolución contrastante de dos regiones de Guatemala.

6.38 Los programas de capacitación dirigidos a mejorar la calidad de la fuerza laboral deberían ser considerados. Guatemala tiene en términos de capital humano una desventaja relativa si se la compara con los países vecinos, y eso podría limitar los beneficios del libre comercio. La experiencia internacional (México, Perú, Colombia, Argentina, Chile) sugiere que los programas de aprendizaje permanente pueden ser una herramienta efectiva para mejorar el nivel de los trabajadores que ya están en el mercado y que han superado la edad escolar. Podrían explorarse las colaboraciones público-privadas, con la demanda y el diseño de los contenidos de capacitación a cargo del sector privado y el financiamiento a cargo del Estado, de manera de suplir la falta de incentivos de las empresas para brindar capacitación, ya que no pueden captar plenamente los frutos de una inversión de este tipo.

6.39 Proseguir con los programas de reformas institucionales para reducir las barreras burocráticas que limitan a las empresas. Éstas ponen como ejemplo **las regulaciones** como un obstáculo importante para los negocios, y esto ayuda a explicar por qué el tamaño de **la economía informal** sigue siendo tan grande, con el añadido de que la productividad laboral aumentó en el sector informal pero no en el sector formal.

6.40 La delincuencia y la violencia son sin duda parte de la agenda política, y se las aborda separadamente en este Capítulo 7. A diferencia de las áreas de intervención analizadas anteriormente, éste es en parte un problema regional, dado el papel que juegan aquí el narcotráfico y las deportaciones, y por lo tanto el conjunto de herramientas

políticas que se requieren incluyen medidas que superan el control de las autoridades de Guatemala.

6.41 La siguiente sección de este capítulo apunta a echar más luz sobre los factores que pueden contribuir a la reducción de la pobreza, estudiando el caso curioso de dos regiones que están cerca una de la otra pero que han experimentado evoluciones opuestas en términos de pobreza.

#### **CONTRASTES REGIONALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA**

6.42 Los dos cambios individuales más importantes tuvieron lugar en las regiones vecinas del Nororiente (NO) y el Suroriente (SO), con la diferencia provocadora de que los cambios de la pobreza se dieron en direcciones opuestas. La pobreza en el SO disminuyó en 14 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema en el NO aumentó en 11 puntos porcentuales.

**Cuadro 6.6: Contrastes regionales en los cambios de la pobreza**

	Pobreza extrema		Pobreza general	
	2000	2006	2000	2006
Suroriente	20.2	14.0	68.5	54.4
Nororiente	9.0	20.0	51.8	53.3

Fuente: ENCOVI 2000-2006.

6.43 **La composición sociodemográfica de las regiones del NO y del SO evolucionó de manera similar.** La población de estas dos regiones no evolucionó de manera diferente entre el 2000 y el 2006, ni en magnitud ni en composición. Más aún, estas dos regiones son demográficamente muy similares. Ambas regiones tienen aproximadamente el mismo número de habitantes y la composición demográfica presenta notables similitudes. Por lo tanto, las diferencias en la composición de la población y su tendencia en el tiempo por motivos como la migración no parecen ser la causa que subyace a los cambios opuestos observados en materia de pobreza.

**Tabla 6.7 Características demográficas de las regiones del NO y del SO, 2000-2006**

	Nororiente		Suroriente	
	2000	2006	2000	2006
Población (miles)	933	1073	999	1038
Urbana	25.8	32.7	23.0	32.7
Masculina	48.7	48.9	48.8	47.9
Indígena	15.6	13.1	4.1	7.1
edad 14 años o menos	43.4	41.6	44.3	42.0
edad 15-20	11.9	12.5	13.4	12.3
edad 21-25	8.6	7.9	7.0	8.3
edad 26-35	10.8	11.7	11.5	11.4
edad 36-50	13.2	13.0	12.8	12.7
edad 51-64	7.1	7.6	7.1	7.1
edad 65+	5.0	5.7	4.0	6.2
Analfabetismo	53.5	60.5	55.2	60.2
Educación (años)	3.2	3.7	2.9	3.4
Educación no formal	48.5	41.8	46.5	41.5
preprimaria	0.9	1.8	0.5	2.1
primaria incompleta	28.8	30.1	34.4	33.3
primaria	9.4	10.9	9.9	11.3
secundaria incompleta	7.7	9.4	5.9	8.0
secundaria	3.4	4.3	1.7	2.7
superior	1.3	1.6	1.0	1.1
No. de hogares (miles)	193	224	188	217
Tamaño de los hogares (miembros)	4.9	4.8	5.3	4.8
Jefe de hogar mujer	18.5	24.2	16.6	24.1
Educación del jefe de hogar (años)	4.1	4.4	3.6	3.8

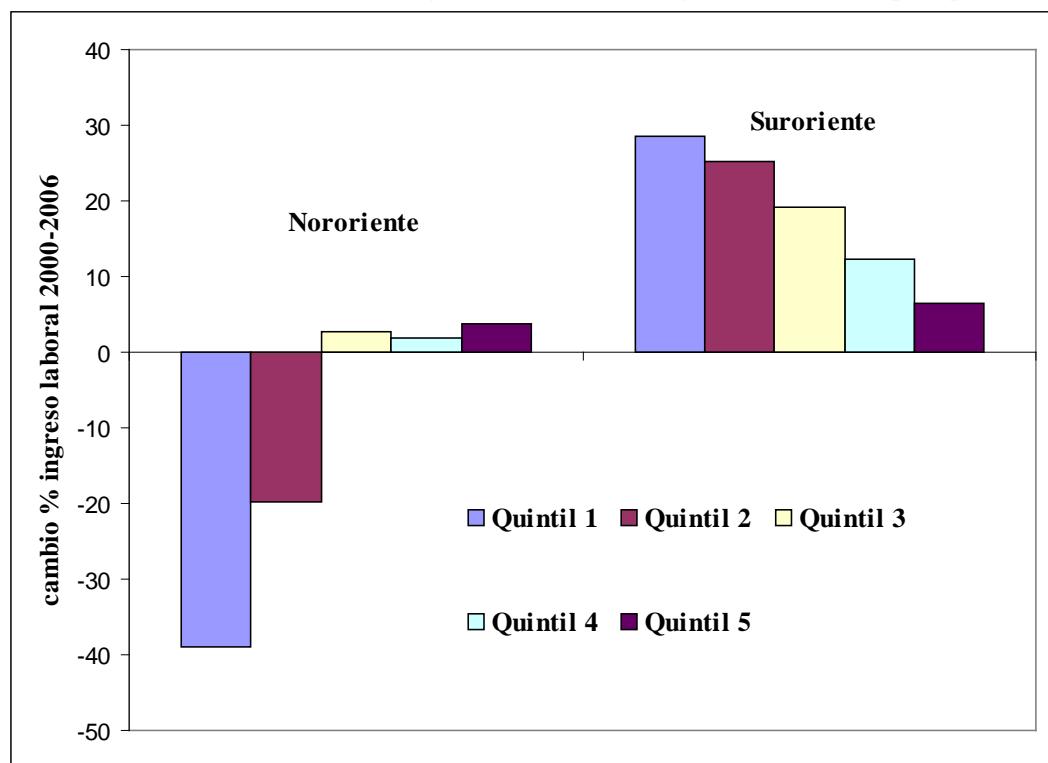
Todas las cifras son porcentajes, excepto cuando se indica. Fuente: ENCOVI 2000-2006.

**6.44 El marcado contraste en la evolución de la productividad laboral es la razón central de los contrastes en los cambios de la pobreza.** Las diferencias en las tendencias de los mercados laborales están detrás de las principales causas de las diferencias observadas en los cambios de la pobreza entre las regiones del NO y del SO.

6.45 El NO es escenario de drásticas caídas en los ingresos laborales de los trabajadores más pobres; los trabajadores de los hogares de los quintiles inferiores de la distribución de consumo, entre los cuales la pobreza extrema aumentó en 11 puntos, están experimentando reducciones de entre 20 y 40 por ciento en sus retornos por trabajo.

6.46 En el SO, por el contrario, todos los trabajadores tuvieron importantes aumentos en sus retornos, pero sobre todo los trabajadores de los hogares más pobres. Las mejoras son aún más notables si se consideran los ingresos por hora, dado que las horas de trabajo han ido disminuyendo durante el período.

Gráfico 6.6: Cambios en los ingresos 2000-2006, regiones NO y SO, por quintil



Fuente: ENCOVI 2000-2006.

6.47 **Los mercados laborales del SO permiten una mayor diversificación de las actividades.** Los trabajadores del SO han mejorado notablemente su capacidad de acceder a una segunda fuente de ingreso laboral para complementar y diversificar los retornos de su trabajo. El porcentaje de trabajadores que tiene más de un trabajo prácticamente se duplicó entre los trabajadores más pobres en el período 2000–2006. Más aún, este fenómeno se caracteriza por una diversificación entre el sector agrícola y el no agrícola. Es decir, los trabajadores tienen una mayor capacidad de reducir los riesgos específicos de un sector vinculándose con las actividades de ambos sectores.

6.48 **En el NO, en cambio, los trabajadores experimentaron una disminución en su capacidad de diversificarse y complementar los retornos de su actividad laboral.** En el 40 por ciento de los hogares más pobres de la región, los trabajadores tienen hoy menos posibilidades de vincular su trabajo a una segunda ocupación que hace 6 años. Esta capacidad decayó en un tercio y el porcentaje de trabajadores con un segundo empleo disminuyó entre 20 y 30 por ciento. Más aún, la diversificación entre los sectores de los trabajadores más pobres es más difícil que antes: hoy, menos de 5 por ciento de los trabajadores se vinculan simultáneamente al sector agrícola y al no agrícola.

6.49 En el 2000, el NO y el SO no diferían en cuanto a las fuentes de empleo y de ingresos laborales, pero desde entonces estas dos regiones han seguido senderos divergentes. En el SO, donde está disminuyendo la pobreza, hubo una tendencia general a no optar por la agricultura como fuente primaria de empleo y a trabajar en los sectores de la construcción, el comercio y los servicios. Los ingresos están en aumento en todos los

sectores, especialmente en el comercio. Considerada en su conjunto, la del SO es ahora una economía más diversificada, que está generando mayores retornos laborales en los diversos sectores. Debemos señalar sin embargo que esto está teniendo lugar con una incidencia creciente de la informalidad que se ha verificado en todos los sectores.

6.50 En el NO, los trabajadores en su conjunto dependen hoy de la agricultura tanto como en el pasado, y entre los más pobres incluso aumentó la dependencia de la agricultura como fuente de empleo. En general, los ingresos laborales no han experimentado aumentos significativos en ningún sector de la economía del NO, y los más pobres ciertamente recibieron un fuerte impacto en sus ingresos agrícolas (su principal fuente de ingresos).

6.51 **El sector agrícola siguió tendencias opuestas en el NO y el SO.** Dada la importancia relativa de la agricultura para los pobres, y dada la evolución diferente de este sector entre el NO y el SO, analizamos este sector más detalladamente: i) en el SO, la producción es más diversificada que en el NO, con una proporción importante de hogares que producen café y frijoles además del principal cultivo de subsistencia, el maíz. En ambas regiones cultivar frijoles se ha tornado más habitual, no así el café, que es una práctica más común sólo en el NO, y ii) lo que hace cada región con la producción de sus tierras permite entender con mayor claridad las distintas tendencias de la pobreza. En el NO, los hogares del quintil más pobre (los que están cerca de la línea de pobreza) están perdiendo su conexión con los mercados; venden una menor proporción de su producción. Por el contrario, en el SO la conexión con los mercados ha mejorado, especialmente en el cuarto quintil (cercano a la línea de pobreza general) de la distribución del consumo (ver Cuadro 6.8).

**Cuadro 6.8: Tipo de productos y proporción de la producción que se vende, regiones NO y SO, 2000-2006, quintiles de consumo per cápita**

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006
<b>SO</b>										
café	29%	28%	31%	18%	35%	21%	43%	27%	41%	24%
frijol	69%	70%	62%	78%	59%	68%	54%	61%	46%	64%
maíz	98%	98%	97%	97%	93%	96%	92%	93%	86%	88%
porcent. venta	17%	25%	26%	28%	35%	32%	<b>33%</b>	<b>41%</b>	52%	48%
<b>NO</b>										
café	7%	17%	1%	18%	0%	17%	19%	12%	9%	7%
frijol	37%	66%	44%	63%	39%	50%	44%	62%	50%	37%
maíz	99%	98%	79%	95%	92%	90%	80%	92%	79%	87%
porcent. venta	<b>27%</b>	<b>23%</b>	25%	35%	24%	34%	28%	40%	32%	39%

Fuente: ENCOVI 2000-2006. Nota: otros cultivos, como el cardamomo y la banana, no fueron incluidos debido al menor número de observaciones disponibles.

6.52 Las diferencias subyacentes en materia de infraestructura, precipitaciones y características de los suelos se encuentran en el centro de las diferencias observadas en el desempeño del mercado laboral y de la agricultura. Evidencias recientes del Banco Mundial (2005) muestran que la región que ocupa el SO tiene mejor acceso que el NO a

infraestructura, con una mayor densidad y cobertura de carreteras y condiciones topográficas más favorables (tipo y calidad de los suelos, así como espesor e inclinación del terreno). En su conjunto, el SO presenta un escenario con un mayor potencial económico y agrícola que el NO.

6.53 Según las autoridades guatemaltecas de hidrología y meteorología (INSIVUMEH, 2008), la región del NO está expuesta a riesgos más altos de sequías y a una mayor variabilidad de las precipitaciones. El NO está exactamente al este de lo que se denmina el “*Corredor Seco*”, donde además de sequías la tendencia indica que hay patrones inconstantes de lluvia, con períodos de lluvias excesivas seguidos algunas veces por largos períodos sin precipitaciones.

6.54 Estas **realidades contrastantes**, observadas en dos regiones que son vecinas, tienen importantes implicancias en materia de las políticas frente a lo qué puede esperarse y a lo que se puede hacer en los años que vienen, en un entorno de alza de los precios de los alimentos que, se estima, se prolongará por al menos unos cinco años más.

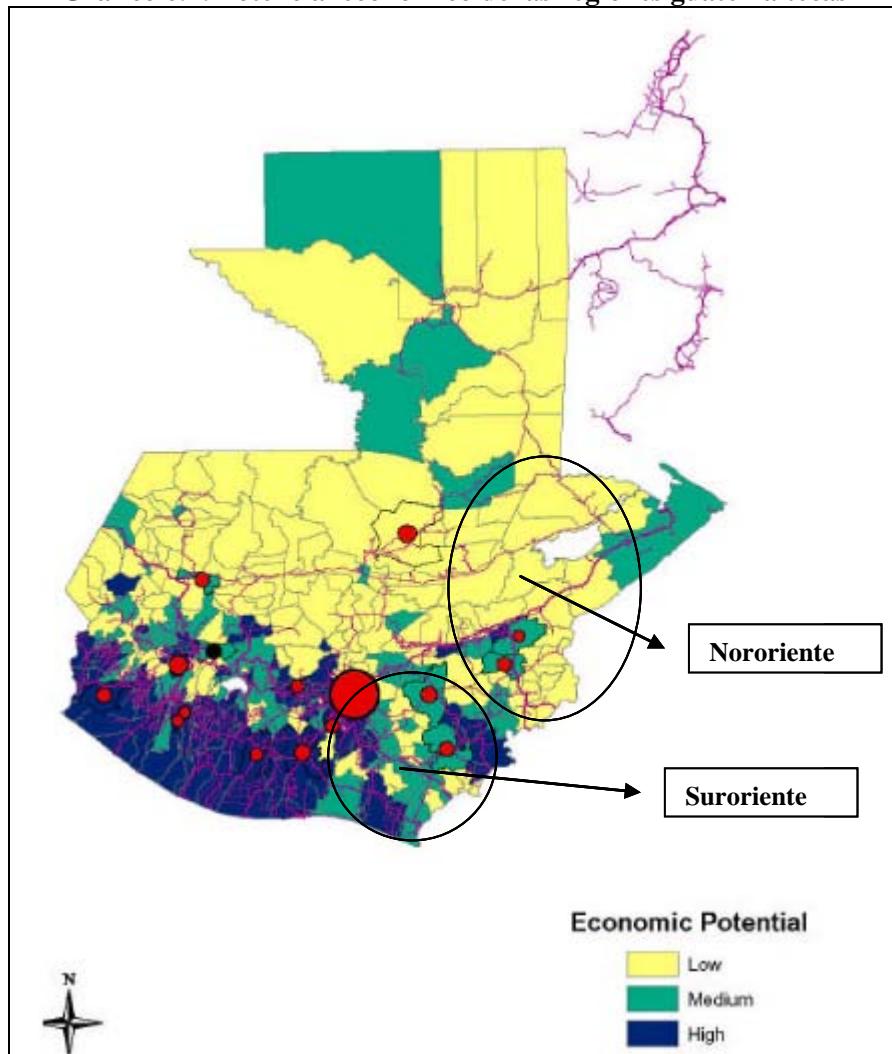
6.55 Invertir en infraestructura, fortalecer las redes viales y facilitar la movilidad espacial para reducir los costos del transporte y de las transacciones, apoyar las conexiones entre los mercados y la producción agrícola, y permitir a las personas diversificar sus actividades entre el sector agrícola y el no agrícola. Dadas las perspectivas de libre comercio y de alza de los precios de los alimentos en el futuro cercano, es clave que el Gobierno genere las complementariedades requeridas de manera que los productores de alimentos puedan capturar los beneficios del contexto<sup>72</sup>.

6.56 Fortalecer las redes de protección y los mecanismos de asistencia social para garantizar que estén disponibles y listas para atender las necesidades en las áreas más sujetas a condiciones climáticas adversas. Las sequías y la variabilidad de la irrigación escapan al control de los responsables de las políticas, pero las buenas políticas deben tomar en cuenta las lecciones de las experiencias del pasado (ver Huracán Stan en el próximo capítulo), para fortalecer un sistema sólido y efectivo destinado a minimizar las pérdidas inevitables causadas por los desastres naturales.

---

<sup>72</sup> En un trabajo en curso estamos analizando si en estas regiones hay una prevalencia de productores netos o consumidores netos de alimentos, lo cual brinda una idea más completa de cómo el alza de los precios de alimentos podría impactar a estas regiones.

Gráfico 6.7: Potencial económico de las regiones guatemaltecas



Fuente: *Guatemala Drivers of Rural Growth*, página 26, Banco Mundial (2005)



## CAPÍTULO 7. IMPACTOS Y VULNERABILIDADES

7.1 Hay acontecimientos y situaciones que escapan al control de los miembros de los hogares y que influyen sobre su bienestar. Los hogares pobres son más vulnerables a estos “factores externos”, y los cambios que no parecen significativos para el país en su conjunto pueden sin embargo tener un impacto negativo importante en sus condiciones de vida. Tradicionalmente, los **acontecimientos climáticos** están incluidos en esta categoría, pero otro tipo de incidentes, como la **reducción de las remesas**, las **variaciones en los precios de los alimentos** y la **delincuencia y la violencia**, son también importantes, y es por esta razón que son considerados en este capítulo.

7.2 Hay dos características que se utilizan para clasificar a un hogar o a una persona como vulnerable a este tipo de situaciones de crisis: la alta probabilidad de ser afectado y, más importante aún, tener pocos recursos o medios para enfrentar el impacto. Las condiciones particulares de los pobres –su falta de ahorros y de otros medios para compensar una pérdida inesperada– los hace particularmente susceptibles o vulnerables.

7.3 Por ejemplo, la pobre calidad de los materiales con que construyen sus viviendas y/o el hecho de estar ubicados en terrenos inseguros, hace que los hogares pobres sean más propensos a sufrir grandes pérdidas en casos de condiciones climáticas extremas. Que una proporción mayor de su consumo esté dedicado a la alimentación hace que sean más sensibles a las alzas de los precios de la comida. Además, para los hogares pobres las remesas representan una porción más importante de sus ingresos totales, y por lo tanto tienen una menor capacidad para funcionar sin ellas. La delincuencia y la violencia no son más frecuentes entre los hogares pobres, pero sin duda es mucho menor su capacidad de evitarlas, reemplazar objetos robados o superar las consecuencias de las agresiones físicas.

7.4 Este estudio apunta a brindar cierta claridad acerca del impacto que tienen las crisis, las remesas, los precios de los alimentos y la delincuencia y la violencia; sin embargo, no sustituye un análisis más completo de cada uno de estos factores. Este estudio es parte de un compromiso de más largo plazo entre el Banco Mundial y el gobierno de Guatemala, y en el futuro deberían generarse otros análisis más detallados sobre determinados aspectos.

7.5 De este capítulo surgen diversas recomendaciones y conclusiones:

- a. El Huracán Stan puso en evidencia la alta vulnerabilidad de muchos hogares guatemaltecos y la escasa preparación para enfrentar desastres naturales de ese tipo. El gobierno de Guatemala debería mejorar sus planes de prevención de desastres.
- b. Las remesas aumentaron notablemente y en 2006 fueron más las familias (pobres y no pobres) que recibieron transferencias internacionales. Las remesas internacionales representan 38.1 por ciento del consumo de los pobres<sup>73</sup>. Hasta marzo de 2008 y según el Banco de Guatemala, la tasa de crecimiento de las remesas internacionales no disminuyó. Sin embargo, dado el deterioro del clima económico en Estados

---

<sup>73</sup> De los hogares que reciben remesas.

Unidos y la dependencia que los pobres tienen de las remesas, el gobierno de Guatemala debería estar preparado para enfrentar una eventual reducción de las remesas en el futuro.

- c. Durante el último año (abril de 2007 a abril de 2008), el alza de los precios de los alimentos tuvo un impacto menor en Guatemala, pero ante los altos niveles de vulnerabilidad entre los pobres el Gobierno debería seguir muy de cerca la evolución de los precios y de los niveles del aprovisionamiento, y tomar todas las precauciones necesarias para anticiparse a una crisis. El plan de diez puntos del gobierno de Guatemala para enfrentar un alza de los precios de los alimentos es el tipo apropiado de medidas preventivas requeridas. La implementación de dicho plan no debería demorarse<sup>74</sup>.
- d. La delincuencia y la violencia representan un problema grave, y va en aumento. La alta impunidad y la exclusión social, un sistema judicial poco efectivo y una juventud que enfrenta la dificultad de tener que tomar decisiones en un contexto de incentivos perversos, son algunos de los factores que favorecen la actividad delictiva. Se debería diseñar e implementar una estrategia seria e integral basada en la prevención, las acciones comunitarias y una mejora de la policía y del sistema judicial.
- e. El papel y la dinámica de las crisis, la potencial reducción de las remesas, las variaciones de los precios de los alimentos y la violencia en Guatemala son factores que deberían ser explorados más detalladamente. Los resultados expuestos en este estudio son sólo preliminares y se requiere un estudio profundo para comprender plenamente el impacto que estas circunstancias tienen en los pobres y cómo puede el gobierno de Guatemala enfrentar de la mejor manera estos problemas.

#### **HURACÁN STAN<sup>75</sup>**

7.6 El Huracán Stan impactó Guatemala durante los primeros diez días de octubre de 2005, afectando sobre todo la región del Suroccidente, a lo largo de la costa del océano Pacífico. Según la Comisión Nacional de Reducción de Desastres (CONARED), 1,372 comunidades fueron fuertemente golpeadas, más de 1,500 personas murieron o desaparecieron y 30,000 casas y 349 escuelas quedaron dañadas<sup>76</sup>.

7.7 La semana siguiente al paso de Stan, la FAO condujo entrevistas con 397 familias en 142 comunidades, llegando a la conclusión de que: (i) más de un millón de personas (150.000 familias) habían sido afectadas por Stan; (ii) las pérdidas de la producción de granos básicos era de entre 45 y 65 por ciento en la región Occidente, 30 por ciento en la región Oriente, y entre 60 y 90 por ciento en la región Costa Pacífica; (iii) la sequía de 2004 había aumentado la vulnerabilidad de los pobres, haciendo que les resultara más difícil enfrentar el impacto de Stan; (iv) el ganado resistió el embate climático mejor que los cultivos; (v) la lluvia caída durante el Stan no debería haber producido tanto daño como el reportado, y (vi) hay problemas estructurales en un sector muy vulnerable de la población que no tiene las herramientas para hacer frente a los desastres naturales.

---

<sup>74</sup> El plan está dividido en tres áreas: (i) acuerdos de solidaridad para reducir la inflación de los precios de productos agrícolas específicos; (ii) acciones de solidaridad para promover la producción agrícola y reducciones de costos, y (iii) estabilidad económica, promoción de la inversión y mayor competencia.

<sup>75</sup> Técnicamente, Stan fue clasificado como una tormenta tropical.

<sup>76</sup> CEPAL-SEGEPLAN, PNUD, *Reporte del Impacto de la Tormenta Stan en Guatemala*.

7.8 En el 2006, 20.3 por ciento de los hogares guatemaltecos contestaron sí a la siguiente pregunta de la ENCOVI: ¿Stan impactó su hogar el año pasado? Se encontraron importantes diferencias por región y por grupo de pobreza. **El impacto de Stan sobre los hogares pobres fue mayor en proporción.** Los hogares pobres reportaron haber sido afectados por Stan en 25.8 por ciento de los casos, comparado con 16.7 por ciento de los hogares no pobres (Cuadro 7.1). La incidencia de Stan fue mayor en el Suroccidente, en el Suroriental y en las regiones Centrales.

**Cuadro 7.1: Incidencia de Stan, Guatemala 2006**

Nacional	20.3%	Nororiental	10.4%
Todos los pobres	25.8%	Suroriental	38.3%
No pobres	16.7%	Central	31.2%
Región		Suroccidente	41.7%
Metropolitana	6.4%	Noroccidente	12.4%
Norte	1.9%	Petén	4.2%

Fuente: Cálculos de personal del BM en base a ENCOVI 2006.

7.9 **Las pérdidas de cultivos son de lejos el mas frecuente daño asociado con Stan** (68.7 por ciento), seguido por las viviendas (30.6 por ciento), los bienes y los animales (13.6 por ciento en ambos casos). Otras pérdidas, como vehículos, negocios, personas u otros fueron reportadas en menos de 10 por ciento de los hogares<sup>77</sup>.

7.10 **El gobierno de Guatemala no estaba preparado para enfrentar desastres naturales como Stan.** Pocos hogares afectados por Stan recibieron asistencia del Gobierno. De hecho, sólo uno de cada diez hogares afectados reportaron alguna asistencia gubernamental<sup>78</sup>. El tipo más común de asistencia gubernamental fue la comida (84.5 por ciento), seguido de vestuario (31.6 por ciento), medicamentos (18.1 por ciento), y refugio (15.8 por ciento)<sup>79</sup>.

## REMESAS

7.11 Las remesas (no la migración) no son controladas por los miembros del hogar. Para los hogares que reciben remesas, los cambios en el monto y en la frecuencia con que las reciben pueden representar una ayuda importante (cuando hay cambios positivos) u ocasionar una crisis (cuando hay cambios negativos) en su presupuesto. Las remesas internacionales que se reciben en Guatemala guardan relación con las condiciones económicas del país de origen, principalmente Estados Unidos. Los cambios en las políticas migratorias en el país de origen también pueden mejorar o empeorar las remesas enviadas a Guatemala.

7.12 Para medir el impacto general de la migración sobre el país hay que tomar en consideración el ingreso adicional que representan las remesas y la contribución de ingresos que el emigrante hubiese realizado si él o ella se hubiese quedado y trabajado en casa (el escenario contra-factual). Se hace mención a estudios anteriores en los que se

<sup>77</sup> ENCOVI 2006, Guatemala.

<sup>78</sup> La asistencia también fue brindada por las organizaciones internacionales (3%), instituciones privadas (2%), ONG (2%), iglesias (4%) y la comunidad (2%).

<sup>79</sup> Otras formas de asistencia fueron la entrega de herramientas para trabajar (6.1%), materiales de construcción (6.0%) y dinero en efectivo (1.1%). Los hogares reportaron más de un tipo de asistencia gubernamental. Fuente: ENCOVI 2006.

analiza el impacto de la migración, pero a los fines de este estudio se considera que la migración es fija y las remesas son la única variable que se analiza.

7.13 Utilizando el conjunto de datos de la ENCOVI 2000 de Guatemala, el impacto general de las remesas fue estimado por Adams, 2004 y Acosta y otros, 2007. En ambos casos el factor contra-factual fue tomado en cuenta y se obtuvo una medida del impacto general de las remesas sobre la pobreza.

7.14 Adams encontró que “las remesas internas e internacionales reducen el nivel, la profundidad y la severidad de la pobreza de Guatemala” y muestran su mayor impacto en la reducción de la severidad hasta en 19.8 por ciento. Acosta también encontró importantes reducciones en la distribución del ingreso, estando las remesas específicamente asociadas con 1.8 por ciento de reducción del coeficiente Gini y 6.3 puntos porcentuales de disminución en la tasa de pobreza de US\$2 (PPA) diarios<sup>80</sup>.

7.15 Debido a la desaceleración del crecimiento económico en Estados Unidos, se espera que las remesas que llegan a Guatemala desde ese país disminuyan en el futuro. El gobierno de Guatemala podría implementar políticas dirigidas a paliar los efectos negativos que esta reducción de las remesas tendrá sobre los pobres. Para tener una idea del volumen de un programa gubernamental de esta naturaleza sería útil saber cuánto de las remesas internacionales reciben los pobres y cuánto se necesitará para compensar las posibles reducciones de estos envíos. En 2006, 14.4 por ciento de los pobres recibía remesas, y para esos hogares el monto de las remesas representaba 38.1 por ciento de su consumo (Cuadro 6.4).

7.16 El costo mínimo para compensar la reducción en los ingresos de los pobres variará según la reducción de las remesas. Por ejemplo, **si las remesas disminuyen en 30 por ciento, le costará al gobierno de Guatemala por lo menos Q. 471.1 millones por año, o 0.21 por ciento del PIB, evitar una caída del ingreso promedio de los pobres (*ceteris paribus*)** (Cuadro 7.2). Se trata de una estimación de mínima; el costo de cualquier programa para transferir dichos montos tendría además costos administrativos y fugas (beneficios recibidos por los no pobres), lo cual incrementaría la cuenta total. Además, es imposible identificar a las personas cuyos ingresos decrecieron a causa de la reducción de las remesas internacionales y es difícil de justificar. Cualquier intervención gubernamental debería ir dirigida a los pobres y no a grupos específicos entre éstos. Una transferencia de efectivo puede compensar la disminución del ingreso promedio de los pobres y el aumento de la brecha de pobreza, pero no el bienestar de hogares específicos.

---

<sup>80</sup> De 39.1 a 41.7 por ciento.

**Cuadro 7.2: Estimación de los costos de la reducción de remesas para los pobres, Guatemala**

Reducción de las remesas	Reducción en el ingreso de los pobres	
	Total del costo valor para los pobres (miles de Q. /año)	Costo como % del PIB
<b>10 por ciento</b>	157.0	0.07%
<b>20 por ciento</b>	314.1	0.14%
<b>30 por ciento</b>	471.1	0.21%
<b>40 por ciento</b>	628.1	0.27%
<b>50 por ciento</b>	785.2	0.34%

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006.

7.17 El papel de las remesas en la reducción de la pobreza aumentó con el tiempo. Calcular la pobreza sin las remesas nos permite hacer un cálculo del nivel máximo<sup>81</sup> del impacto de las remesas. Al comparar las diferencias de los cambios de la pobreza en el tiempo, se calculó la evolución del efecto de las remesas. Los resultados están presentados en el Cuadro 7.3. **El aumento de todas las remesas<sup>82</sup> recibidas entre el 2000 y el 2006 redujeron la pobreza extrema en hasta en 3.1 puntos porcentuales y la pobreza general en hasta en 2.5 puntos porcentuales.**

**Cuadro 7.3: Recuento de la pobreza con y sin el total <sup>a</sup> de las remesas, Guatemala 2000-2006**

Pobreza		Año		Cambio
		2000	2006	
Extrema	Cálculo oficial del recuento	15.7%	15.2%	-3.1%
	Recuento sin las remesas	17.7%	20.4%	
	Cálculo del impacto del incremento de las remesas	-2.1%	-5.1%	
General	Cálculo oficial del recuento	56.1%	51.0%	-2.5%
	Recuento sin las remesas	58.0%	55.3%	
	Cálculo del impacto del incremento de las remesas	-1.9%	-4.3%	

<sup>a</sup> Remesas internacionales y nacionales (locales).

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2000 y 2006.

<sup>81</sup> Es el nivel apropiado para las remesas nacionales porque el consumo de la persona que envía la remesa se redujo en la encuesta. Para las remesas internacionales, también es el nivel apropiado de los hogares que reciben remesas de parte de los emigrantes desde el 2000 o antes. Es un cálculo del nivel máximo para los hogares cuyos miembros emigraron entre el 2000 y el 2006, porque asume que el emigrante no tenía un impacto en el nivel del consumo del hogar en el 2000. En otras palabras, no se calculó ningún caso contrafactual para las remesas internacionales.

<sup>82</sup> Para evaluar el impacto redistributivo, se incluyeron las remesas internacionales y nacionales (locales).

## PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

7.18 Los precios mundiales de los alimentos básicos aumentaron drásticamente en los últimos años, con implicancias diversas para el bienestar de las personas en los países en desarrollo. En los últimos doce meses, los precios de los alimentos aumentaron en Guatemala un 14.5 por ciento, mientras que la inflación general se calculó en 10.4 por ciento durante el mismo período<sup>83</sup>.

7.19 Los aumentos en los precios de los alimentos tienen por lo general un impacto mayor sobre los pobres. Habitualmente, el índice general de precios en cada país se construye utilizando una canasta básica especial. Si bien los métodos para construirla varían, esta canasta debe reflejar el consumo “típico” de una persona y generalmente se determina utilizando información sobre los patrones de consumo promedio. Los pobres, sin embargo, tienen patrones de consumo que difieren notablemente de aquellos de la población general. Más importante aún, una proporción mayor del consumo de una persona pobre está destinado a la alimentación, lo cual no es el caso para el consumidor medio de ese mismo país.

7.20 Para poder evaluar la carga adicional que tienen los hogares pobres de Guatemala, Busjeet y otros (2008) calcularon un Índice de Precios de Personas Pobres (IPPP). El IPPP incorpora los componentes alimenticios y no alimenticios del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y vuelve a ponderarlos para reflejar el mayor porcentaje que la alimentación representa para las personas pobres. Utilizando esta metodología se estimó una disminución de 0.9 por ciento anual en el poder adquisitivo de los pobres de Guatemala.

7.21 **Al aplicar esta misma metodología en el nivel de los hogares se obtienen estimaciones más precisas del impacto sobre el recuento del poder adquisitivo de los pobres, la profundidad y la severidad de la pobreza.** Utilizando la encuesta de hogares ENCOVI 2006 se logró una aplicación más precisa de la metodología: en lugar de ponderar utilizando la proporción general de la alimentación de los pobres como grupo se utilizaron las porciones de alimentación individuales<sup>84</sup>. El impacto sobre el recuento, la profundidad y la severidad de la pobreza y la pobreza extrema figura en el Cuadro 7.4.

7.22 **La carga adicional que llevan los hogares pobres es sólo marginalmente mayor que la que experimenta el resto de la población.** El diferencial de inflación entre el IPC y la inflación de los alimentos durante los últimos doce meses (4.1 puntos porcentuales) tuvo un impacto menor sobre la pobreza general. La pobreza aumentó en 0.8 por ciento (0.4 puntos porcentuales) debido a las características del consumo de los pobres.

---

<sup>83</sup> Página Web del Banco Central de Guatemala, en base a la información brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, de abril 2007 a abril 2008.

<sup>84</sup> Toda la muestra fue primero clasificada según el consumo per cápita y luego dividida en cien grupos de igual tamaño. La proporción de la alimentación de cada grupo se utilizó para volver a ponderar el IPC y calcular el cambio real del poder adquisitivo de cada hogar.

7.23 **El impacto de la inflación de los alimentos es mayor entre los extremadamente pobres y en los índices de profundidad y severidad.** En efecto, el impacto sobre la pobreza extrema refleja un incremento de 3.9 por ciento, mientras que para la pobreza general sólo aumenta 0.8 por ciento. Los incrementos de profundidad y severidad se calculan en 1.7 y 2.5 por ciento para la pobreza general y en 4.8 y 5.9 por ciento para la pobreza extrema (Cuadro 7.4).

**Cuadro 7.4: Cálculo del impacto del alza de los precios de alimentos en Guatemala**

	El FGT de pobreza general			El FGT de pobreza extrema		
	Recuento	FGT1	FGT2	Recuento	FGT1	FGT2
<b>Puntos porcentuales</b>	0.4%	0.3%	0.2%	0.6%	0.2%	0.1%
<b>Porcentaje</b>	0.8%	1.7%	2.5%	3.9%	4.8%	5.9%

Nota: FGT se refiere a *Foster-Greer-Thorbecke* (Foster y otros, 1984)

Fuente: Cálculos de personal del Banco Mundial en base a ENCOVI 2006 y cifras oficiales del IPC.

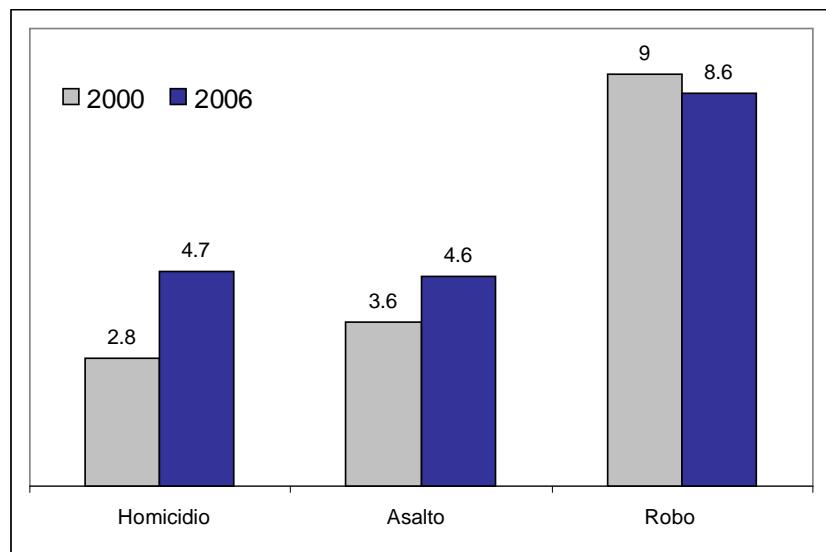
7.24 El análisis tiene algunas limitaciones: sobreestima el impacto de la inflación de los alimentos al no tomar en consideración el efecto de sustitución y no incluye los posibles aumentos del ingreso entre los productores netos de alimentos. Un análisis más detallado, que incluya los incrementos de los precios de los alimentos individuales y tome en cuenta el aumento del ingreso de los productores, mejoraría la precisión de los resultados a la hora de calcular el impacto sobre los hogares. Es importante reconocer que si bien el impacto general no es significativo, podría haber grupos particulares más sensibles a los incrementos de los precios de los alimentos y con una menor capacidad para enfrentar incluso los pequeños cambios. Se debería prestar especial atención a los más vulnerables y hacer previsiones para futuras alzas en los precios de los alimentos.

#### **DELINCUENCIA Y VIOLENCIA EN GUATEMALA<sup>85</sup>**

7.25 **La delincuencia y la violencia son un problema serio, y está creciendo.** Durante el período 2000–2006, los crímenes violentos, medidos según el número de homicidios, mas que se duplicó, alcanzando 6,000 casos en el año 2006. Esto se traduce en una tasa de 4.7 homicidios por cada millón de habitantes, que es menor que la de Honduras o El Salvador pero el doble del promedio de América Latina. Más aún, en un período de 12 meses, uno de cada cinco hogares ha sufrido por lo menos una vez alguna forma de victimización; lo más frecuente son los robos y los asaltos. Además, los asaltos aumentaron un 27 por ciento entre el 2000 y el 2006. Todo esto en el contexto de un incremento del tráfico de drogas y del creciente problema de las *maras*, alimentadas por jóvenes deportados desde Estados Unidos.

<sup>85</sup> Esta sección resume algunos de los hallazgos preliminares de un estudio en curso sobre la delincuencia y la violencia hecho por el Banco Mundial para América Central.

**Gráfico 7.1: Severidad y evolución de la delincuencia y la violencia**



Los homicidios medidos en casos por cada millón de personas. Los asaltos y los robos están en porcentajes. Fuentes: Policía Nacional de Guatemala y ENCOVI 2000-2006.

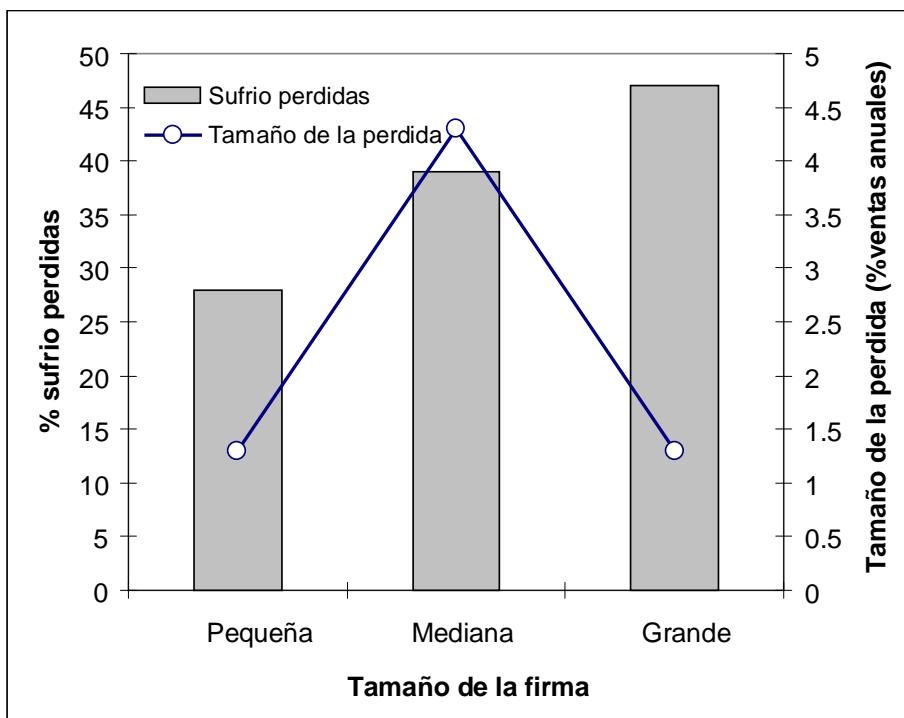
7.26 El alto nivel de impunidad y la exclusión social son dos de las principales causas de la gravedad y el empeoramiento de los problemas de delincuencia y violencia. La delincuencia es un problema terriblemente complejo, el resultado de la acción y de la interacción de numerosos factores culturales, institucionales y económicos. En Guatemala, la historia de los conflictos armados se menciona con frecuencia como una de las principales razones detrás de los altos niveles de violencia. Sin embargo también se reconoce que las raíces del problema y las razones que alimentan su crecimiento están más relacionadas con las debilidades institucionales y la exclusión social.

- **El sistema judicial no parece estar funcionando bien en lo que se refiere a la delincuencia.** Menos de 2 por ciento de los homicidios concluyen con una condena (PNUD, 2007). Como resultado de esto, son muy pocos los crímenes que se reportan a la policía. En realidad, el reporte de robos disminuyó de 30 a 20 por ciento entre 2000 y 2006. En la mayoría de los casos, el motivo para no reportarlos es que la víctima “no considera que hacerlo cambiará algo” (ENCOVI 2000-2006).
- **Los jóvenes enfrentan la dificultad de tomar decisiones con incentivos perversos.** Si bien las evidencias internacionales muestran que las escuelas juegan un papel muy importante en el mantenimiento de los jóvenes fuera de las actividades delictivas, las tasas de escolarización de Guatemala en secundaria son notoriamente bajas. La falta de educación formal y de habilidades hace que resulte difícil para los jóvenes encontrar buenos trabajos. Este escenario de baja escolarización, falta de oportunidades y de alta impunidad aumenta el riesgo de que los jóvenes participen de actividades ilegales.

7.27 **La delincuencia es un obstáculo para los negocios y la generación de empleo.** Un entorno con altos índices de delincuencia puede afectar el clima de los negocios al detener las decisiones de inversiones y, cuando éstas se hacen, al imponer “gravámenes”

por las pérdidas que provoca la delincuencia y por los gastos de seguridad para prevenirla. En otras palabras, al imponer obstáculos a las inversiones y a la creación de empleo, la delincuencia alimenta más el proceso de los incentivos perversos. Las encuestas de empresas del Banco Mundial revelan que las firmas consideran a la delincuencia como un problema extremadamente serio. En el 2003, el 84 por ciento de las empresas consideraron que la delincuencia y la violencia son obstáculos importantes para el desarrollo empresarial. Más de una tercera parte (36 por ciento) de las empresas reportaron pérdidas directas provocadas por la delincuencia, incluyendo cerca de la mitad (47 por ciento) de las grandes empresas. Las pérdidas para las empresas medianas alcanzaron un promedio de más de 4 por ciento de sus ventas anuales, más altas incluso que las pérdidas en países comparables, como El Salvador y Honduras.

**Gráfico 7.2: Pérdidas que tienen las empresas a causa de la delincuencia**



Fuente: Elaboración propia en base a Demombynes e Hincapié (2008).

**7.28 Opciones de políticas.** Enfrentar un problema tan complejo como la delincuencia y la violencia requiere un enfoque integral. Una solución efectiva supone una combinación de estrategias para la prevención de la delincuencia (que probablemente tendrá retornos a mediado y largo plazo) y el control de la delincuencia (con retornos más inmediatos). La evidencia local e internacional sugiere que un conjunto efectivo de políticas debería incluir (Banco Mundial, 2007):

- Enfoques de prevención que reduzcan los factores de riesgo individual; por ejemplo: las escuelas, las visitas de hogares, el desarrollo social y los programas de control de armas.
- Programas basados en la Prevención de la Delincuencia con un Enfoque Medioambiental (PDEM), dirigidos a reducir la violencia enfocándose en los lugares

- donde hay violencia más que en quienes la perpetran. Por ejemplo: entornos locales, renovaciones urbanas y programas para la mejora de las condiciones de vida en los barrios.
- c. Enfoques de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD, siglas en inglés), enfocados a la construcción del capital social, la construcción de la confianza y la cohesión.
  - d. Disuadir y controlar la delincuencia reforzando los sistemas policiales y judiciales, y mediante una profunda reforma que resuelva el problema de la impunidad y establezca condenas efectivas para disuadir la actividad delictiva.

## CONCLUSIONES

7.29 Guatemala está expuesta a un alto grado de vulnerabilidad. El país no está preparado para enfrentar adecuadamente desastres naturales, cambios en las condiciones internacionales que afecten las remesas, precios internacionales y precios nacionales de alimentos. A esta situación hay que sumarle el problema de seguridad o delincuencia y violencia en el país, que aunque no se mide directamente en los estimados de pobreza si tiene impactos importantes en las condiciones de vida de las personas y es un problema que se ha vuelto mayor con el paso de los años.

7.30 Si Guatemala desea mantener y mejorar los alcances logrados en materia del bienestar de sus habitantes tiene que enfrentar el gran problema de vulnerabilidad de sus habitantes e invertir en programas preventivos que alivien el impacto negativo de los desastres naturales, condiciones internacionales, precios y la inseguridad ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Jr. R. 2004. "Remittances and Poverty in Guatemala." Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington DC. Documento de trabajo.
- Acosta, P.; Calderon, C.; Fajnzylber, P.; López, H. 2008. "What is the Impact of International Remittances on Poverty and Inequality in Latin America?" Desarrollo Mundial, en prensa.
- Ahmed, A. U.; H.E. Bouis. 2002. "Weighing what's practical: proxy means tests for targeting food subsidies in Egypt." Política Alimenticia 27, p. 519-540.
- Bourguignon; Ferreira; Leite. 2003. "Conditional Cash Transfer, Schooling, and Child Labour: Micro-Simulating Brazil's Bolsa-Escola Program." Banco Mundial, Revisión Económica, v.17, n.2, p.229-254.
- Busjeet, G.; Demombynes, G.; y Sobrado, C. 2008. "Food Prices and the Poor in Latin America." Grupo de Género y Pobreza ALC, Banco Mundial, Documento de Trabajo.
- Castañeda y Lindert y otros, 2005. "Designing and implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and The United States" Documento de Discusión sobre Protección Social, Serie No. 0526, Banco Mundial, Washington DC.
- Coady, D.; M. Grosh; y Hoddinott, J. 2004. "Targeting of Transfers in Developing Countries. Review of Lessons and Experience." Banco Mundial, Washington DC.
- Comisión Económica para América Latina. 2007. "Panorama Social de América Latina." Capítulo II, p. 46.
- Demombynes, G.; Hincapie, D. 2008. "Crime's Cost to Firms in Central America: Analysis Using the 2006 Enterprise Surveys." Banco Mundial, Washington DC.
- Foster, J. E.; J. Greer; y Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econométrica*. Vol. 52 (3), 761-766.
- Grosh, M.; Baker, J. 1995. "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs." Documento de Trabajo LSMS, No. 118.
- Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Metereología e Hidrología, INSIVUMEH, 2008.
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; y de la Brière, B. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Discusión sobre Protección Social, Serie No. 0709. Banco Mundial.
- Lindert, K.; Skoufias, E.; y Shapiro, J. 2005. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean." Banco Mundial, Borrador para Discusión.
- Maluccio. 2004. "Education and child labor: Experimental Evidence from a Nicaragua cash transfer program."

- Olinto, P; Shapiro, J.; y Skoufias, E. 2006. "Should Transfers Target Households? Evidence from a Conditional Cash Transfer in Honduras." *Evaluación de Pobreza de Honduras. Documento Preparatorio.*
- Perry, G. E.; Arias, O.S.; Lopez, J.; Maloney, H.; y Serven, L. 2006. "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles." Banco Mundial.
- Paxson, C.; Schady, N. 2007. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador." *Series de Evaluación de Impacto No. 15, Banco Mundial.*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. "Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala." *Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, Guatemala.*
- Rawlings, L. 2004. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs." *Documentos de Discusión sobre Protección Social No. 0416, Banco Mundial.*
- Rawlings, L. y Rubio. 2004. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America."
- Schady, N.; Araujo, M. 2006. "Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador." *Series de Evaluación de Impacto No. 3, Banco Mundial.*
- Banco Mundial. 2003. *Pobreza en Guatemala. Estudio de País del Banco Mundial.* Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial. 2005. *Revisión del Gasto Público de Guatemala. Estudio del Banco Mundial.* Washington DC.
- Banco Mundial. 2007. "Policy Note on Crime and Violence in Guatemala." Washington DC.
- Banco Mundial. 2007. *Indicadores de Desarrollo Mundial.*
- Banco Mundial. 2004. "Guatemala: Drivers of Sustainable Rural Growth." Washington DC.
- Banco Mundial. 2005. "Spatial Analysis of Rural Economic Growth Potential in Guatemala". Washington DC.
- Banco Mundial. 2005. "Guatemala Country Economic Memorandum."
- Banco Mundial. 2007. *Grupo de Perspectivas de Desarrollo, Informe de Precios de Productos Básicos.*
- Banco Mundial. 2008a. "Guatemala Investment Climate Assessment." *Unidad de Finanzas y Sector Privado, Reducción de Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial.* Washington DC.

Banco Mundial. 2008b. "Local Gains from Global Opportunities: Improving Central America Investment Climate." Unidad de Finanzas y Sector Privado, Reducción de Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington DC.

Proyecto de Desarrollo de Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano, 2007/2008.