

2011

Política Social de Guatemala

Cohesión Social: una nueva orientación en la agenda social de políticas públicas

Presidencia de la República de Guatemala
Noviembre 2011.



Índice de contenidos

I. Presentación

II. Fundamentos conceptuales y políticos de la cohesión social: *la experiencia reciente de América Latina y su adopción en Guatemala.*

1. Antecedentes a la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social: el giro de las políticas sociales en la región.
2. La Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social: orientaciones y acuerdos.
3. De la Cumbre Iberoamericana al Consejo de Cohesión Social de Guatemala.

III. Contextualización: La Política Social 2008 – 2011.

1. Nuevos criterios para la implementación de la política social.
 - 1.1. *Integralidad.*
 - 1.2. *Focalización Social y Territorial.*
 - 1.3. *Descentralización.*
 - 1.4. *Gestión Social Orientada a Resultados.*
3. La política social en acción: prioridades sociales y territoriales, sectores sociales, programas e instrumentos.
 - 2.1. *Prioridades sociales y territoriales.*
 - 2.2. *Sectores involucrados y Programas Sociales.*
 - 2.3. *Acción intersectorial: Agenda de Políticas Sociales, funcionando en forma coordinada y simultánea, hacia un mismo fin.*
 - 2.4. *Instrumentos de selección, registro, monitoreo y evaluación: por una gestión social transparente, técnicamente sostenible y equitativa.*



IV. Desafíos en materia de Política Social: reflexiones en torno al desarrollo.

4.1 Los desafíos del crecimiento económico.

4.2 Breve perfil demográfico.

4.3 Los recursos humanos: necesidad de la profundización de la Persona como centro de la agenda de políticas sociales.

4.4 Ocupación e ingresos del trabajo.

4.5 Pobreza y desigualdad.

4.6 Baja capacidad de diseño y ejecución de las políticas públicas.

4.7 Sostenibilidad financiera de la Política Social: pacto nacional para la superación de la pobreza y desigualdades.



I. *Presentación*

Desde la toma de posesión, el gobierno del presidente Álvaro Colom destacó la prioridad de la reducción de la pobreza y pobreza extrema como una de las orientaciones de su administración, buscando superar los altos niveles de exclusión registrados en Guatemala.

Esta característica otorgó centralidad a las intervenciones de política social dentro de la agenda de políticas públicas, y se expresó tempranamente con la creación de un espacio intersectorial e interinstitucional de impulso a los programas e inversiones sociales, con la meta de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. El perfil de acción comenzó con las áreas rurales, con carácter prioritario, más no excluyente, como se verá más adelante.

En efecto, la constitución del Consejo de Cohesión Social durante 2008 *-integrado por las más altas autoridades responsables y relacionadas con la política social del Estado-* fue un mecanismo de armonización de todos los esfuerzos e inversiones sociales públicas, con un propósito común: reducir los altos niveles de pobreza, contribuir a generar las condiciones de inclusión de vastos sectores social y económicamente excluidos y modernizar la gestión gubernamental, buscando asegurar un proceso transparente y equitativo de acceso a los beneficios sociales. Desde otra perspectiva, el Consejo de Cohesión inició su actuar bajo un esquema de trabajo que permitiera identificar, cuantificar y reducir el acumulado histórico de deuda social que Guatemala posee.

Esta nueva orientación de política social implementada en Guatemala, sigue la tendencia de un proceso mayor, que se viene desarrollando en América Latina desde fines de los noventa, con una especial intensidad durante los últimos años.

Con el apoyo de espacios regionales de encuentro, reflexión e intercambio de experiencias entre países, se han ido construyendo importantes consensos regionales sobre la urgente necesidad de enfrentar y reducir la pobreza y las desigualdades.



Más allá de la retórica y de las declaraciones de buenos propósitos, la región ha avanzado en compartir experiencias concretas de iniciativas y programas, metodologías e instrumentos que permiten identificar buenas prácticas, socializarlas y extraer los aprendizajes de aciertos y errores. Estos esquemas de cooperación sur-sur y/o asistencia técnica, permiten que las posibilidades de agilización de las nuevas estrategias en otros países crezcan, al amparo del camino recorrido.

De ese arsenal de prácticas e instrumentos presentes en numerosos países de la región y con el soporte dado por organismos internacionales, Guatemala ha podido avanzar con rapidez en el breve período de un gobierno, impulsando la instalación de una estrategia de intervenciones sociales que permiten mejorar las posibilidades de obtener resultados positivos en la lucha y reducción de la pobreza.

Uno de los propósitos del presente documento es documentar sintéticamente el proceso seguido: desde su concepción inicial (cuando el recién electo presidente Álvaro Colom acompañó al entonces Presidente Berger a la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social, realizada en Santiago de Chile, en noviembre de 2007 e hizo propio el documento de Diálogo y Cohesión Social en la Transición del Gobierno), pasando por la constitución de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social en 2008, hasta el desarrollo pleno de los nuevos programas sociales, destinados a la población pobre guatemalteca de zonas rurales y urbanas, desde 2008 a la actualidad.

En su primera parte, el documento analiza conceptual y políticamente a la cohesión social como eje articulador de las nuevas políticas sociales que se desarrollan en América Latina, cuestión que remite a la manera en la que el desarrollo económico y social permite avanzar en la reducción y superación de la pobreza, a la par de profundizar la democracia y la gobernabilidad con sociedades más integradas y generadoras de oportunidades.

En la segunda parte, el documento incursiona en cómo se implementa tal concepción de la cohesión social de manera específica en la realidad guatemalteca, dadas las características sociales, económicas, políticas y culturales del país y después del recorrido iniciado con los Acuerdos de Paz, una de las bases de esta experiencia.

En la tercera parte, el informe analiza las particularidades de la política social del período, sus orientaciones centrales, sus ejes ordenadores, los sectores que intervienen en los programas específicos, los instrumentos utilizados y los sujetos prioritarios (a quienes se destinan tales esfuerzos gubernamentales).



Finalmente, en la última parte y tomando como base el proceso iniciado, se analizan los desafíos pendientes del esfuerzo, que habrá de requerir continuidad y persistencia en el tiempo para alcanzar los objetivos deseados, teniendo como norte el compromiso del país, de cara al cumplimiento de las Metas del Milenio en el 2015.

Sólo la intertemporalidad de la estrategia y de sus programas (intervenciones concretas) permitirá la creación y posterior consolidación del capital humano, condición esencial del desarrollo de todo pueblo. Es decir, la agenda de políticas públicas que han demostrado ser costo-beneficiosas y capaces de generar resultados positivos, deben reconocerse como piso de trabajo, desde una visión de Estado, para permitir que las políticas trasciendan y pervivan más allá de los ciclos políticos.

II. Fundamentos conceptuales y políticos de la cohesión social: la experiencia reciente de América Latina y su adopción en Guatemala.

Después de los reducidos resultados en los noventa en materia de reducción y superación de la pobreza y exclusión social, América Latina comenzó a recorrer en recientes años un nuevo camino de políticas sociales, que comenzó a rendir frutos.

De manera consistente durante la última década, la pobreza comienza a batirse en retirada en un considerable número de países (por mencionar algunos, Brasil, Chile, Argentina). Y, aún cuando la pobreza permanece en niveles altos y afectando a una parte considerable de la población, la tendencia a su disminución da cuenta de un proceso esperanzador en la región.

En efecto, esta etapa se caracteriza por un nuevo rol del Estado en materia social, un mayor peso programático y presupuestario de las políticas sociales en el conjunto de las políticas públicas, una mayor articulación de las políticas económicas con éstas y una tendencia creciente a la profesionalización de la gestión social.

Todos estos avances están presentes en los debates e intercambios de experiencias en varios espacios regionales de reflexión, los cuales cuentan con la participación y el compromiso de los países representados, a través de sus más altas autoridades. Organismos como CEPAL, OEA, PNUD-SNU, SEGIB, entre otros, son los responsables e



impulsores de este intercambio latinoamericano de experiencias, en el cual se crean lazos de afinidad y propuestas concretas de cooperación y/o asistencia técnica.

Entre estos encuentros, en materia de política social, destaca la mencionada “Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social y Políticas Sociales, para alcanzar sociedades inclusivas”, realizada a finales del 2007. Dicha Cumbre se nutrió, en sus discusiones y acuerdos, de un clima de mayores consensos, fruto de las experiencias desarrolladas por varios países durante años anteriores. Y esta cita, fue de gran influencia en las decisiones políticas que adoptó Guatemala tras asistir al encuentro, razón por la cual es necesario hacer una referencia específica.

1. Antecedentes a la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social: el giro de las políticas sociales en la región.

Puede considerarse cómo válida la argumentación que refiere que, con la ola democratizadora sucedida en los noventa en América Latina, la reflexión, discusión y agenda derivada de la problemática social y la exclusión comenzó a adquirir visibilidad. A pesar de instalarse en los compromisos de los gobiernos, hay que reconocer que llevó un largo recorrido para llegar a diseñar, precisar y dar consistencia empírica al tipo de políticas públicas adecuadas y sus respectivos instrumentos operativos.

El examen de las políticas públicas de la región muestra que, en su historia, dominó una concepción de *lucha contra la pobreza* orientada estrictamente a satisfacer las necesidades más básicas de las familias. Es decir, a la pobreza la ha acompañado la noción más elemental de derechos: la de subsistencia, entendiendo y reduciendo el derecho a la vida a su mínima expresión. De esa cuenta, a nivel regional, el menú de políticas era mayoritariamente de carácter asistencialista.

Esta visión fue mostrando que, a pesar de constituir un importante paliativo y un mínimo inderogable, no se reducía la pobreza ni se resolvían los problemas estructurales que estaban al origen de la exclusión social; además, se mantenían sociedades altamente inestables, disgregadas, sujetas a una peligrosa conflictividad social y a la incubación de la violencia, con aumentos considerables de la inseguridad.



Un modelo de políticas públicas que, al segregar y marginar a los más pobres como sujetos sólo de asistencia social, de quienes se constituían como sujetos de políticas de oportunidades y generación de capacidades, sólo ahondaba la segmentación social y los problemas políticos derivados de ella, con las consecuencias sociales, políticas y económicas en los respectivos países, frenando los potenciales de crecimiento, inclusión social y desarrollo económico.

Este escenario exigía de nuevas comprensiones del desarrollo: una diferente aproximación con intervenciones concretas, destinadas a la búsqueda de mayores niveles de inclusión e integración sociales, que permitieran terminar con la segregación de derechos, característica de las sociedades latinoamericanas.

De esa forma, de los programas asistenciales transitorios y de emergencia puestos en práctica a inicios de los noventa, se comenzó el tránsito al diseño de políticas públicas de mayor integralidad, dotadas de prioridades de inversión social, permanencia y estabilidad. De modo que, junto con las transferencias y subsidios -destinados a mitigar las situaciones más extremas de necesidad de las familias pobres- comenzaron a desarrollarse políticas destinadas a generar capacidades y oportunidades en los segmentos más vulnerables de la sociedad, buscando, a la par, una mejor armonización entre lo planificado y los recursos disponibles.

En este proceso, la región pasó de privilegiar los *Fondos Sociales* (los cuales proliferaron en casi todos los países, sin resultados efectivos) a fortalecer políticas educativas, de salud pública, de empleo, de seguridad social, vivienda digna, entre otras. Esta fue una novedosa etapa de construcción y consolidación de las políticas sociales en América Latina, con especial énfasis en los grupos sociales de mayor pobreza y vulnerabilidad, tanto en zonas urbanas como rurales; la focalización se dio en los sectores tradicionalmente al margen de los beneficios públicos y de las oportunidades.

De modo tal que, en la última década, la región es testigo del más importante salto que ha dado la agenda de políticas públicas: desde la mirada asistencialista hacia la lectura del ejercicio de los derechos, otorgándole condición de ciudadanía efectiva a los sectores pobres y excluidos de la sociedad.

Esta nueva orientación de políticas sociales basadas en derechos, se acompaña, en un considerable número de países, con un incremento real del gasto social, tanto en relación al total del gasto público, como en cuanto al porcentaje del producto interno bruto: desde



1990-1991 al 2007-2008 la participación del gasto social en el PIB ha pasado del 12.2% al 18% en América Latina y, en el mismo período, dicho gasto social ha pasado a representar del 45% al 65% del total del gasto fiscal¹.

Si bien no toda la región progresa en dicha dirección y las heterogeneidades se aprecian en los desiguales niveles de pobreza, en las diferentes magnitudes del gasto social y en la mayor fortaleza o debilidad de sus instituciones, lo cierto es que se crea crecientemente una conciencia regional de la necesidad de avanzar con estas nuevas orientaciones.

La primera expresión de este acuerdo se materializa por todos los países asistentes en la reunión correspondiente al XXXI Período de Sesiones de CEPAL, realizado en abril del 2006 en Montevideo, Uruguay. En dicha reunión, vistos los niveles de pobreza y desigualdad que persisten en la región y con el propósito de generar sociedades más cohesionadas, se destacó la urgencia de instalar una protección social basada en derechos, para enfocar y decodificar desde ese punto de vista la problemática social latinoamericana.

Por primera vez desde que se iniciaran los procesos democratizadores, dejaron de tener peso las visiones que otorgaban un rol residual, de mínima contención a las políticas sociales, pasando a adquirir relevancia el rol social del Estado y, por lo mismo, la universalidad de las políticas sociales, en tanto derechos a ser garantizados a toda la ciudadanía.

Un año después de formalizado tal planteamiento, se efectuó la Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social, cita en la cual se ratificó la nueva orientación a seguir por los representantes de los gobiernos, entre los cuales se encontraba Guatemala.

¹ CEPAL, **Panorama Social de América Latina**. 2010. Este promedio regional esconde situaciones muy desiguales, según los países: Ecuador, Guatemala y Perú tienen un gasto social menor al 8% del PIB; en cambio Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay superan el 20% del PIB.



2. La Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social: orientaciones y acuerdos.

El origen conceptual de la cohesión social aplicada a las políticas públicas, se puede rastrear al examinar la agenda de desarrollo seguida por la Unión Europea, cuyo planteamiento de integración social se expresó a través de mecanismos y procesos asociados a metas de acceso y calidades del ejercicio de los derechos sociales (en principio, para luego ampliar la gama hacia todo el espectro de las prerrogativas ciudadanas).

Desde el punto de vista de sus contenidos, la cohesión social alude a la inclusión social que incluya la disposición y el comportamiento de los variados actores sociales y políticos: en esta forma de entenderla, están presentes los conceptos de solidaridad, equidad social y legitimidad política, transmisión de destrezas y empoderamiento ciudadano, promoción de mayor igualdad y reconocimiento de la diversidad (género, etnia, sexual, etc.)².

En cuanto a los mecanismos que la hacen posible, (citando a la misma fuente cepalina) la cohesión social se traduce *“principalmente en un conjunto amplio de políticas e indicadores conducentes a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud”*. En tal sentido, la cohesión social -fundada en la noción de derechos- vincula *“causalmente los mecanismos de integración social y bienestar, con la plena pertenencia social de los individuos”*. De modo tal que, *“inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los cuales ha girado la noción de cohesión social”*³.

² CEPAL, **Cohesión Social. Inclusión Social y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe**. Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana, SEGIB. Enero 2007. Pág. 15-16.

³ Ibid. Pág. 14.



Componentes y Dimensiones de la cohesión social

Componente	Distancias	Mecanismos institucionales de inclusión-exclusión	Sentido de pertenencia
Dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza e ingresos - Empleo - Acceso a la protección social - Consumo de bienes y acceso a servicios básicos - Acceso a la educación - Acceso a la salud - Acceso a nuevas tecnologías 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema democrático - Estado de derecho a) Lucha anti-corrupción b) Justicia y seguridad humana - Políticas públicas - Operación del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Multiculturalismo y no discriminación - Capital social y participación - Valores pro sociales y solidaridad - Expectativas de futuro y de movilidad social - Sentido de integración y afiliación social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con este marco contextual, conceptual y político, se realizó la referida Cumbre Iberoamericana, con la participación de 22 jefes de Estado y de Gobierno. Detrás de esta Cumbre, había un esfuerzo de varios años realizado por múltiples países, interesados en avanzar hacia sociedades más inclusivas en lo social, más prósperas en lo económico y con sistemas políticos basados en democracias crecientemente estables y participativas.

La evidencia de grandes magnitudes de pobreza y desigualdades que limitan el progreso



económico de las respectivas realidades nacionales y la calidad de sus procesos democráticos de toma de decisiones, eran dos fundamentos relevantes de esta búsqueda de la cohesión social, como objetivo regional.

Es así que en ese momento confluyó una concepción de la cohesión social que vincula y condiciona el progreso económico con la inclusión social y política. Por lo tanto, reconoce la necesidad de articular políticas sociales y económicas con espacios crecientes de democracia y participación, tal como se advierte en la Declaración de Santiago, emanada de la reunión y suscrita por todos los mandatarios asistentes⁴.

Dicha Declaración parte señalando que se debe asegurar un crecimiento económico perdurable, que garantice el desarrollo humano y le otorgue capacidad al Estado para implementar políticas y programas destinados a ese fin. Inmediatamente después, la Declaración señala la necesidad de adoptar políticas para la creación de trabajo decente y de calidad.

Asimismo, se enfatizó la necesidad de colaborar estrechamente para colocar en el centro de la agenda internacional el interés por la cohesión social y alcanzar sociedades más inclusivas, favorecer esfuerzos nacionales en materias de protección social y políticas para la superación de la pobreza, la desigualdad y el hambre. En suma, un compromiso claro con el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Como requisito de lo anterior, en dicha Declaración se establece la prioridad de impulsar un mayor desarrollo y coordinación de las políticas sociales para la reducción y superación de la pobreza, para garantizar accesos universales y calidad de las prestaciones de los servicios sociales (especialmente en educación, salud, vivienda, seguridad y protección social). Todo ello, según la Declaración, dirigido especialmente a los grupos vulnerables, personas adultas mayores y con discapacidad, así como desarrollar programas y políticas específicas hacia la juventud (especial énfasis para el contexto guatemalteco, dada su realidad demográfica).

Finalmente, la Declaración culmina con una convocatoria a avanzar hacia sistemas de protección social de cobertura universal, con instrumentos contributivos y no contributivos (solidarios), así como con un plan de acción que identifique compromisos y acuerdos de los gobiernos y de todos los actores políticos y sociales.

⁴ Cumbre Iberoamericana de Cohesión Social, Declaración de Santiago, noviembre 2007: www.segib.org



En suma, la Declaración de Santiago, plasma los cimientos de un consenso en la línea de garantizar el goce y ejercicio de los derechos sociales en forma efectiva, a toda la ciudadanía, mediante el desarrollo progresivo de la protección social.

En palabras del Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, al finalizar el encuentro regional, “*constituye el resultado de la Cumbre con más cosecha de los últimos 17 años*”.

3. De la Cumbre Iberoamericana al Consejo de Cohesión Social de Guatemala.

A partir de los debates y acuerdos de esta cita regional y en el marco de una agenda regional, el entonces recién electo Presidente Colom, reconoció y tomó la orientación de la cohesión social como meta prioritaria de la agenda de políticas sociales y asociadas, poniéndolo al centro de los ejes articuladores de su período de gobierno.

Desde su inicio, la concepción de cohesión social que animó la prioridad gubernamental se asienta en el reconocimiento de la persona como sujeto central del quehacer público, que requiere de garantías efectivas al goce y ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. De manera expresa, el gobierno asumió a la cohesión social como un requisito para la legitimidad democrática, el crecimiento sustentable y la estabilidad social, a través de la puesta en práctica de mecanismos reales de superación y reducción de la pobreza.

Cohesión social, como valor, no es un programa de gobierno; más bien, se trata del basamento de un proyecto de país, un compromiso del Estado con la inclusión, la generación de oportunidades, el tratamiento equitativo de la diversidad, la relación entre la pobreza y la ausencia de seguridad democrática, entre otros.

Este no es un dato menor, si tomamos en consideración que Guatemala es uno de los países más desiguales *en la región más desigual del planeta*, siendo por tanto menester el diseño e impulso de políticas que propendan a la inclusión. Ello implica amplios consensos, pactos sociales y políticos de mediano y largo plazo, que viabilicen la intertemporalidad de las acciones.

Ahora bien, para llegar a ese punto es necesario abordar las urgencias y plantearse metas



inmediatas, iniciando la acción. La meta urgente, la cual desde la ética y dignidad humana no admite dilaciones, es enfrentar los altos niveles de pobreza y extrema pobreza, ante la evidencia de que la exclusión de tan vastos sectores de la sociedad guatemalteca es la más severa limitación al efectivo ejercicio de la ciudadanía y de sus correspondientes derechos.

Es una consideración de tal urgencia, que la vocación de cohesión social del gobierno se materializó en la constitución legal de una instancia denominada *Comisión Interministerial de Cohesión Social*, entidad que se ha conocido públicamente como Consejo de Cohesión Social. Dicha instancia, como veremos más adelante, desde el proceso de construcción de los nuevos programas sociales implementados hasta el término del periodo, se nutre de las distintas experiencias que se registraban en la región y de los aprendizajes legados.

De acuerdo con las atribuciones que la Constitución le confiere, el Presidente de la República constituyó legalmente la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social el 21 de enero del 2008. Complementadas sus atribuciones con un nuevo acuerdo gubernativo en junio del 2009 y, finalmente, perfeccionada su composición el 20 de abril del 2010, el Consejo de Cohesión Social pasó a ser un espacio de articulación de las políticas de desarrollo social del gobierno (una de las políticas priorizadas en el Plan de Gobierno de la Esperanza).

Presidido por el propio Presidente de la República, el Consejo de Cohesión Social está integrado por los ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del Presidente, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y la dirección ejecutiva del Fondo Nacional de la Paz. Con calidad de oyentes, con voz pero sin voto, son convocadas otras instituciones o entes, según las necesidades de agenda y los temas a tratar.

Con la declaración expresa de propósitos de cohesión social: dar tratamiento a los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social y permitir la integración económica y social de los guatemaltecos, el Consejo se constituyó en el ente coordinador de las políticas sectoriales, los programas sociales y la inversión social, destinados a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad, de acuerdo a criterios de focalización social y territorial de los recursos públicos.

Para el logro de los objetivos de cohesión social, el Consejo asumió tareas de modernización de la gestión social del gobierno, contando con las atribuciones legales



para fortalecer las acciones de los entes e instituciones que la conforman; específicamente, las relacionadas con la inversión social, velando por la adecuada utilización de los fondos públicos y por la complementación y coherencia de los diversos programas sociales.

En definitiva, el Consejo de Cohesión Social no es una institución, no administra directamente recursos ni ejecuta programas. Es una instancia de rectoría social, de priorización social y territorial, un espacio de articulación, complementariedad y coherencia intersectorial; se trata de una entidad de reflexión y toma de decisiones y su posterior seguimiento, que pretende asegurar que los esfuerzos y recursos de los ministerios y secretarías, a través de la prestación de servicios e implementación de programas, lleguen a quienes realmente lo necesitan, en los municipios de mayor pobreza y vulnerabilidad del territorio nacional.

El Consejo de Cohesión Social vela, entonces, por el mejor desempeño de las políticas y programas sociales, orientados a los sectores de mayor pobreza de la sociedad guatemalteca, en los municipios priorizados del país (históricamente desatendidos).

En esencia, la constitución de este Consejo permitió desde el inicio del gobierno asumir la prioridad de la cohesión social, en ausencia de una entidad estatal responsable del desarrollo social, como existe en otros países que cuentan con ministerios para tales fines, como es el caso de los Ministerios de Desarrollo Social. Haber esperado la tramitación legislativa de un ministerio de tal naturaleza, hubiera impedido iniciar el reto urgente de trabajo para la reducción y erradicación de la pobreza, cuando ésta castiga cotidianamente a más de la mitad de la población.

En todo caso, la creación de una entidad rectora y articuladora de ministerios con fines de desarrollo social, con atribuciones temporales adscritas a tales fines, era una alternativa de la que ya existían precedentes en la experiencia latinoamericana, con resultados positivos.

De modo que, en otras palabras, la iniciativa elegida por el gobierno de Guatemala no es inédita. En rigor, experiencias de coordinaciones interministeriales e interinstitucionales de política social, para reducir y luchar contra la pobreza y la exclusión, promover la igualdad de oportunidades y reducir las brechas (tanto subjetivas como territoriales), han existido en numerosos países de América Latina, con diversos grados de efectividad.



Probablemente, lo que hace singular esta iniciativa respecto de otras, es su radicación en la Presidencia de la República y, por lo mismo, el hecho de contar desde el inicio con una mayor posibilidad de hacer efectiva la articulación de las políticas sociales y la subordinación de los intereses ministeriales –sectoriales- a la visión de conjunto y de equipo⁵.

El proceso iniciado en Guatemala en 2008, si bien tiene ingredientes propios y características especiales, puede nutrirse de la trayectoria de innovadoras políticas sociales en un importante número de países de América Latina, aprendiendo de los aciertos y de los errores foráneos. Ello permite, como se verá posteriormente en el presente documento, avanzar con mayor rapidez y efectividad.

Mirado desde la perspectiva que dan más de 3 años de trabajo, es posible señalar que el importante salto que han dado las políticas y los programas sociales en Guatemala, se ha podido producir gracias a esta opción, iniciando las acciones para instalar una nueva cultura de gestión social, medida y orientada a lograr resultados de desarrollo.

A futuro, no sólo dependiendo de la voluntad política, sino de la institucionalización de un proyecto de cohesión social como política de Estado, se puede garantizar su continuidad y profundización. En este sentido, la necesidad de reformas legales e institucionales, para dotar de la rectoría en materia de protección social a un Ministerio específico, es perentoria; esa es condición de sostenibilidad, continuidad y fortalecimiento de los logros alcanzados y de las materias pendientes. Otro tanto ocurre con las necesarias aprobaciones de soporte legal para los diversos programas sociales en ejecución, aspectos que delinearán una agenda legislativa de carácter estratégico para el desarrollo social de Guatemala.

⁵ Con excepción del período presidencial de Eduardo Frei en Chile (1994-2000), en que presidió el Comité Social de Ministros para la Superación de la Pobreza, tanto en ese país en otros períodos de gobierno, como en muchos otros países de América Latina, han existido distintas coordinaciones interministeriales para las políticas sociales que, en la mayor parte de los casos, su conducción está radicada en un Ministerio de Desarrollo Social, el cual articula y proporciona soporte técnico. Recientemente, el actual gobierno de Colombia ha promovido una iniciativa de coordinación presidencial para enfrentar al pobreza, similar a la guatemalteca.



III. Contextualización: La Política Social 2008 – 2011

A partir de 1996, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, el gasto social histórico de Guatemala finalmente comenzó a dar signos de crecimiento, siendo aun insuficiente para abordar la gran deuda social acumulada. Esto se expresa en una parte importante de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza, un mayor porcentaje aún de esta población en condiciones de pobreza, sin dejar de mencionar la inequidad distributiva⁶ y otras dimensiones de la desigualdad que perviven, tales como las urbano-rurales, derivadas de razones étnicas, de género, de diversidad sexual y edad, entre otras.

La información más actualizada disponible muestra la existencia de más de 6 millones y medio de guatemaltecos viviendo bajo la línea de la pobreza, lo cual representa el 50.9% del total de la población al año 2006 (sobre el análisis de datos de la Encuesta nacional de condiciones de vida –ENCOVI). De éstos, un 15.2% enfrenta condiciones de extrema pobreza⁷. Y esta gran magnitud de pobreza tiene, adicionalmente, rostro indígena: dos terceras partes de los pobres son indígenas y habitan mayormente en zonas rurales del país.

Por otra parte, la alta tasa de natalidad explica que la pobreza castigue con particular fuerza a las niñas y niños, quienes son víctimas de los escasos ingresos de sus hogares, de la desnutrición y de las limitaciones educacionales y de salud pública que ello acarrea.

⁶ Con una distancia de 23.9 veces entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población, Guatemala es parte de los pocos países de América Latina que empeoran la distribución de sus ingresos en el período 2002-2006 (CEPAL **Panorama Social de América Latina**. 2010).

⁷ PNUD **Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano**. 2009-2010. Es importante dejar consignado que, de acuerdo a otra fuente de información, la pobreza en Guatemala en 2006 sería mayor aún, del orden del 54.8% (CEPAL **Panorama Social de América Latina** 2010).



Otro tanto, sobre los sectores demográficamente indicativos de la juventud, la cual enfrenta condiciones de falta de educación, escasa inserción laboral, violencia de todo tipo, entre otras consecuencias negativas.

Ante tales órdenes de magnitud y con escasos ingresos fiscales -Guatemala está entre los países con menor carga tributaria de América Latina⁸ - asumir el reto de la cohesión social enfrenta severos obstáculos.

Una respuesta evidente es aumentar los ingresos fiscales, aspecto que requiere reforma tributaria. Y la posibilidad de tal reforma tributaria, se condiciona sobre la pre existencia de pactos sociales y políticos que hay que construir y que, sin duda, tomarán su tiempo.

Ante las restricciones fiscales vigentes y las limitaciones políticas para implementar una reforma tributaria, que ponen en entredicho la viabilidad de un proyecto de cohesión social, el gobierno asumió dos opciones simultáneas, de acción inmediata, de manera de no postergar el inicio de sus acciones en desarrollo social.

Por una parte, redefinir la composición del gasto público, de modo tal de aumentar el gasto social como proporción del total. De otra, hacer más eficiente el mismo gasto público, particularmente el social, de modo de mejorar el impacto en materia social del Estado.

Respecto de la primera, se logra incrementar el gasto social (entendido este como la suma registrada por los sectores de Educación, Ciencia y Cultura, Salud y Asistencia Social y Vivienda), en relación al Producto Interno Bruto (PIB) y en relación al total del gasto público; es así que, en el trienio 2008-2010, mientras el gasto público pasó del 14.4% al 15.2% en relación al PIB, el gasto social creció proporcionalmente más, desde el 4.4% al

⁸ Al año 2008, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, Guatemala tiene ingresos tributarios del 11.6% del PIB, lo que contrasta con el 18.7% de América Latina (CEPAL **La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir.** 2010). Sin considerar los ingresos de la seguridad social y según información proporcionada por el Ministro de Finanzas de Guatemala, dicha carga tributaria representa el 10.5% en 2010.



5.7%, en relación al PIB. En ese mismo período el gasto social aumentó en relación al total del gasto público, desde el 30.7% al 37.4%. No debe olvidarse el contexto global padecido, con crisis económicas y comerciales mundiales, con afectación directa en las economías nacionales y sus cifras.

En cuanto a la tarea de asegurar una mayor eficiencia y eficacia de tales recursos, se asume el desafío de adoptar orientaciones en las políticas sociales con nuevos criterios para su implementación y, sobre todo, la modernización y profesionalización de la gestión social pública, tal como pasaremos a describir a continuación.

1. Nuevos criterios para la implementación de las políticas sociales.

La cohesión social como horizonte de acción que inspira las acciones en protección social, tiene una arista de recursos, pero no se agota en ello; trata también de un mejor uso y destino de lo disponible. Requiere, por lo mismo, una gestión social que asegure que los recursos lleguen a quienes realmente lo requieran, de manera oportuna y con calidad; es decir, que efectivamente se impacte en las condiciones de vida de los más pobres y vulnerables, aumentando sus herramientas para alguna circunstancia de bienestar.

La falta de cohesión social en un país debilita la legitimidad de la democracia y la acción pública, en todos sus ámbitos.

En esa perspectiva, el Consejo de Cohesión Social definió las nuevas orientaciones y los criterios centrales que deben guiar las políticas sociales: integralidad, focalización social y territorial, descentralización y finalmente, gestión orientada a resultados. Estos criterios orientan su trabajo cotidiano e inspiran el proceso de toma de decisiones que se dan en su seno, en las reuniones regulares.

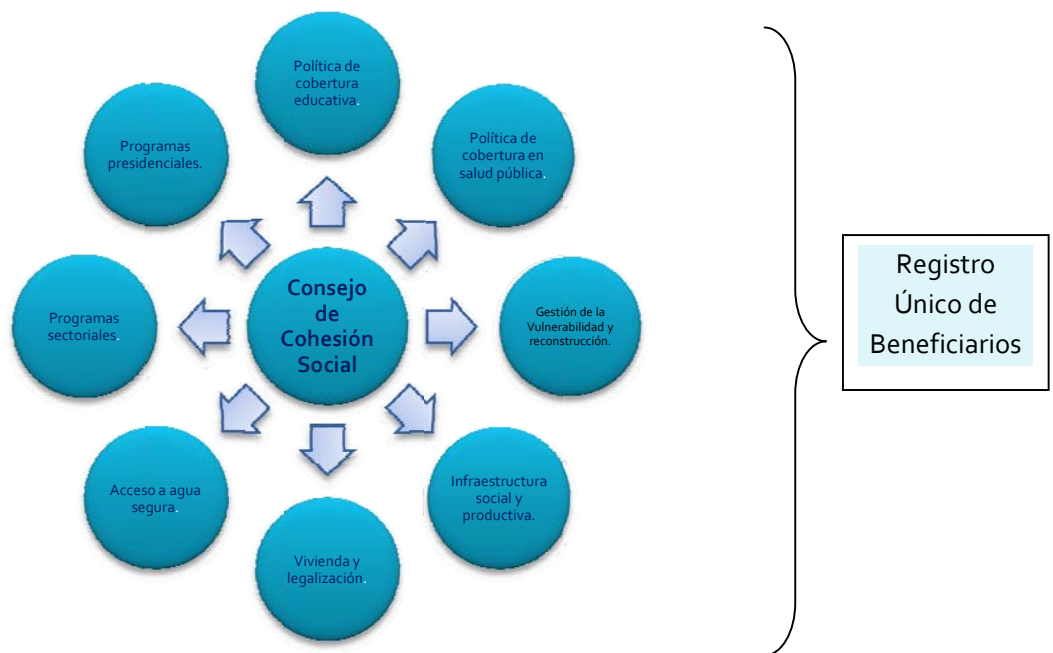
Está claro que abordar la deuda social en Guatemala requería de acciones urgentes, frente a las necesidades de grandes conglomerados de población; ahora bien, el horizonte reconoce que los mecanismos de política social deben articularse desde la visión de pisos mínimos de garantía al ejercicio de los derechos de la ciudadanía, que permitan que las medidas de protección social se conviertan en un conjunto inderogable de prestaciones y servicios para el mejor vivir de toda la población. En otras palabras, la universalización de los efectos de las políticas sectoriales y de los servicios públicos generales, sigue siendo un mandato en la agenda del desarrollo.



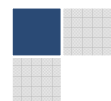
1.1. Integralidad.

La falta de un liderazgo institucional específico, rector de las políticas públicas asociadas a la agenda social, es causa de inconsistencias e incoherencias en las políticas sociales, de su dispersión, de duplicaciones y omisiones que, usualmente, terminan afectando a los sectores más pobres de la sociedad (aquellos que tienen menor capacidad de presión y fuerza social para demandar la solución inmediata a sus necesidades). Es así que, tradicionalmente, los ministerios sectoriales y los programas sociales no dialogan entre sí, no definen colectivamente sus usuarios, sus objetivos y metas, ni ponen en común sus recursos; ello, no obstante que las familias más vulnerables y los territorios más pobres requieren de acción integral, coordinada y complementaria de las políticas sociales y de inversión social.

Por ello, la primera tarea del Consejo de Cohesión Social fue constituirse en una suerte de autoridad social que defina prioridades y establezca metas colectivas, identificando las áreas prioritarias y los sujetos vulnerables, de modo de coordinar a los ministerios sectoriales y aquellos programas sociales hacia los más pobres.



Esta articulación de distintos actores gubernamentales responsables de la acción social



pública, permite darle integralidad a las políticas e intervenciones, provocando sinergias para alcanzar resultados efectivos. A su vez, esto optimiza el uso de los recursos y evita las duplicidades en la acción social; de hecho, el sólo aspecto de generar comunicación entre las instituciones públicas y los programas, ya implica una ganancia en la gestión pública en general y en la social, en particular.

La acción programática compartida y la complementariedad de recursos e inversiones en los mismos territorios y para las mismas familias, logran impactos que superan con creces lo que de manera individual realiza cada ministerio, en su sector, o un programa social aislado. En otras palabras, en política social se condicionan y reducen las posibilidades de éxito (entendido como reducción del número de núcleos familiares que caen bajo la línea de pobreza) si no se logra la armonización de esfuerzos y la armonización de las inversiones, tanto en los territorios adecuados, como en los estamentos socio demográficos respectivos.

A modo de ejemplo, y como la evidencia lo fue mostrando en la implementación de las políticas sociales, los indicadores de salud no son solamente el resultado de las acciones propias del Ministerio de Salud, con nuevos centros de atención médica y personal especializado en zonas marginales, sino también de inversiones en infraestructura social básica, de la educación de las madres, de la cloración y potabilización de las aguas, por mencionar algunas de las más importantes medidas adoptadas en el período de gobierno.

En otra analogía comparativa, mejorar los niveles educacionales no depende solamente de las acciones propias del Ministerio de Educación, a través de inversiones en infraestructura y equipamiento escolar o haciendo efectiva la gratuidad (factor que, por cierto, aumentó considerablemente la cobertura), si a la par no se mejoran los ingresos familiares que impidan o limiten el trabajo infantil y si no se tienen vías de acceso desde las viviendas de los niños a los establecimientos educacionales, con inversiones específicas para ello.

1. 2. Focalización Social y Territorial

La necesidad de focalización nace de las exigencias de la realidad nacional: la evidencia de que son los más pobres -los hogares de mayor vulnerabilidad- quienes están desprotegidos por el Estado y quienes ven amenazado cotidianamente el ejercicio de sus derechos de toda índole, más la constatación de la limitación de recursos públicos para la magnitud de necesidades insatisfechas de la población.



Tomando en consideración esta realidad de limitaciones, confrontada a grandes necesidades no resueltas, se adoptó la decisión de combinar focalización socio demográfica y territorial en las políticas sociales (siendo sabido que la integralidad de las acciones e inversiones sociales mejora los impactos producidos).

Respecto de la focalización social (por perfil socio demográfico), se trata de identificar a las familias de mayor pobreza y vulnerabilidad, para poder asegurar sus derechos esenciales, con proyección hacia todos sus miembros. La pobreza tiene nombre y apellido, rostro y realidad concreta, no siendo sólo un número o estadística: es hacia esas personas y familias específicas a quienes la atención debe llegar. Está claro que el proceso de desarrollo requiere, entre otros aspectos, de avances sostenidos y sostenibles en la integración social; desde esa lectura, evitar la creciente desintegración de los núcleos familiares es una condición de mejoramiento de las condiciones de vida, a nivel agregado.

La complejidad del fenómeno se incrementa, dado que las familias a atender habitan en territorios, a su vez, vulnerables: asentamientos precarios y/o áreas proclives a desastres. Estas familias conviven en comunidades en donde, la mayoría de las veces, las diferencias de condiciones de vida e ingresos son marginales, en cuyo caso la sola focalización social tiene el efecto perverso de romper comunidades y desentenderse de las particularidades del entorno.

La incorporación de la dimensión territorial de la focalización tiene dos efectos positivos.

Es en el territorio donde es factible articular la pluralidad de iniciativas, de programas e inversiones sociales que podrán tener impactos sociales integrales en las familias y sus miembros. Pero, también, es en el territorio en donde la complementariedad de las inversiones puede provocar efectos e impactos, no sólo en las familias más pobres, sino en su entorno y comunidades.

Recordemos que las inversiones, cualquiera sea su naturaleza, origen y destino, inyectan recursos en los territorios, generando un efecto multiplicador con consecuencias productivas, económicas, comerciales, entre otras que apuntan a la dinamización de las comunidades y/o municipios atendidos.

Enfatizando, la focalización territorial es un factor sustantivo en la perspectiva de la cohesión social, pues permite integrar socialmente a las personas y a sus familias, sin romper sus lazos de identidad y pertenencia a la comunidad que, indirectamente, también



ve reforzado el umbral del ejercicio de sus derechos.

Tomando en consideración los criterios de focalización territorial, otra externalidad positiva es que las áreas atendidas por los programas e inversiones sociales se ven beneficiadas por el equipamiento en las escuelas, la construcción de nueva infraestructura educativa, la contratación de más maestros, la apertura de nuevos centros de atención médica y de parto, entre otros.

De la misma forma, así como las intervenciones benefician a ciertos núcleos familiares (niñez y jefas de hogar, fundamentalmente) en las comunas seleccionadas, el resto de habitantes del área ven mejoradas sus condiciones de acceso a los servicios *naturalmente* universales, permitiendo la atención del resto de niños y madres de las comunidades seleccionadas. Desde otra lectura, hay un primer círculo concéntrico de beneficiados y un segundo, más general, que igualmente recibe mejoras de atención.

Si bien la atención (subsidios monetarios o en especie) se brinda a quienes son seleccionados por indicadores de mayor pobreza en dichas comunas, las inversiones sociales asociadas a tales transferencias -educativas, en salud, de infraestructura básica y equipamiento, entre otras- son un aporte de carácter general, que llega al territorio en que se ha focalizado el esfuerzo de inversión, prestando servicio a todos sus habitantes.

1.3. Descentralización.

Así como el criterio de integralidad lleva a la necesidad de añadir al criterio tradicional de focalización social el de focalización territorial, la territorialización de las prioridades de desarrollo social lleva *necesariamente* a incorporar la descentralización como uno de los criterios centrales en la implementación de las políticas sociales.

Políticas sociales centralizadas no reflejan adecuadamente las heterogéneas realidades sociales y territoriales de la pobreza, ni son sensibles a las especiales características que tienen las distintas comunidades que habitan las zonas urbanas y rurales del país.

Desde el diseño de las políticas sociales, dicha heterogeneidad debe estar incorporada, lo cual implica flexibilidad de los diseños, para adecuarse descentralizadamente a las diversas realidades locales. Pero, sobre todo, es en la implementación de los programas e inversiones sociales en donde la descentralización juega un papel crucial para adecuarse y



adaptarse a las realidades locales.

Asimismo, el rol activo que deben jugar los propios usuarios de los servicios, los procesos de control y fiscalización para el correcto desempeño de las acciones sociales, la participación de la comunidad en la implementación de las iniciativas, son parte de la eficacia de las políticas sociales y de las inversiones que el Estado realiza.

La descentralización es, por consiguiente, una condición de la cohesión social, pues alude a la participación, a la fiscalización y al control ciudadano, al involucramiento, a la identidad y pertenencia, además de ser el mecanismo más efectivo para que los recursos que se destinan tengan los resultados esperados.

El papel de los municipios es relevante, como lo es el de los restantes actores sociales y políticos que intervienen, a nivel local. Sin fortalecimiento del poder y capacidades locales, la descentralización sería incapaz de desempeñar efectivamente sus roles. De modo que, junto con priorizar el criterio de descentralización de las políticas de desarrollo social, se requiere el fortalecimiento político-administrativo que dote de capacidades a los municipios, así como a las comunidades para que, como ciudadanía empoderada, pueda ejercer control y fiscalización de los actos públicos, evitando el clientelismo, la falta de transparencia y el abuso de recursos fiscales.

1.4. Gestión social orientada a resultados.

El Consejo de Cohesión Social fue creado como un concepto de acción pública en materia social, destinado a la unificación y facilitación de la acción institucional, para focalizarla hacia los municipios más pobres del país. Se trata de despertar y fortalecer un Estado históricamente incapaz de dar respuestas en materia social.

Todas las innovaciones referidas confluyen en la dirección de una estrategia de desarrollo social que descansa en políticas sociales orientadas a sus resultados y no, como es tradicional, en el control de los procesos.

Adoptar una perspectiva de resultados es poner al Estado en la lógica del servicio a la ciudadanía: es pensando en el ejercicio de los derechos ciudadanos que debe organizarse el quehacer de las políticas sociales y no en satisfacer los requisitos administrativos y burocráticos que históricamente caracterizan a los servicios públicos, en una cultura institucional dominada por los procedimientos, olvidando a sus usuarios finales.



La desnutrición infantil, el abandono de los adultos mayores, el analfabetismo, la violencia intrafamiliar, la discriminación, la ausencia de servicios médicos, la carencia de maestros y locales escolares se viven a diario, castigando a grandes segmentos de población. La pobreza es una permanente emergencia en las vidas de millares de guatemaltecos, de modo que carecer de sentido de urgencia en el servicio público condena a estos ciudadanos a reproducir sus condiciones de afectación, día a día.

Pero actuar con sentido de urgencia, acelerando la toma de decisiones y la ejecución, orientando toda la gestión social hacia los resultados comprometidos, sin entramparse en procedimientos cuya lógica es burocrática y no de servicio, no significa que dichos procedimientos sean reemplazados por decisiones arbitrarias e inconsultas. Se trata, junto con el sentido de urgencia, de dotarse de procedimientos que aseguren la selección de beneficiarios de manera transparente y justa, de aquellas metodologías e instrumentos que permitan el permanente monitoreo de la gestión a niveles del gobierno central y descentralizado, de modo que se puedan detectar oportunamente los cuellos de botella, los obstáculos y errores para poder intervenir en ellos y asegurar la ejecución de los compromisos.

Significa también contar continuamente con evaluaciones de desempeño y de impacto, para agilizar y perfeccionar procesos, rediseñar programas e inversiones o, simplemente, para identificar lo que no funciona y decidir en consecuencia. La opción de una gestión por resultados es, por sobre todo, una opción por asumir políticamente la responsabilidad de los compromisos que las autoridades adquieren con la ciudadanía.

El Consejo de Cohesión Social tomó esta opción a través de dos fórmulas concretas: por una parte, con sesiones semanales regulares con todos los ministros responsables, orientadas a dar cuenta periódica de cada uno de sus programas (monitoreando así los cronogramas comprometidos, de modo de asegurar el desempeño de metas y plazos). Por la otra, instando a la elaboración de procedimientos, metodologías e instrumentos que permitieran las selecciones adecuadas y que sirvieran al propósito de efectuar monitoreos y seguimientos, así como sentando las bases de las evaluaciones de desempeño e impacto.

2. La política social en acción: prioridades sociales y territoriales, sectores sociales, programas e instrumentos.

Siendo el Consejo de Cohesión Social una instancia rectora de las políticas públicas en



materia social, la ejecución de sus decisiones, en lo programático y presupuestario, radica enteramente en la institucionalidad político-administrativa que maneja las políticas sociales: ministerios, secretarías y fondos.

De modo que el examen de las políticas sociales puestas en marcha por tales entidades públicas, es lo que permite dar cuenta de los resultados de la estrategia de cohesión social, tanto en lo que a avances y logros se refiere, como en cuanto a sus limitaciones, vacíos y desafíos pendientes.

2.1. Prioridades sociales y territoriales.

De acuerdo a los criterios de focalización social y territorial, las políticas sociales precisan sus prioridades.

El foco central de las estrategias de intervención social lo constituye la extrema pobreza, la pobreza y las vulnerabilidades, en sentido amplio. Dado que la mayor exclusión se vive en las zonas rurales con alto componente indígena, la prioridad social se concentra en dichas zonas y termina por beneficiar en especial a las comunidades y familias indígenas. Ello implica que, del total del esfuerzo realizado en materia de políticas sociales, el grueso se concentra en las áreas rurales de mayor pobreza, contabilizado por municipio como unidad de medida geográfica.

Sin embargo, el ámbito urbano no puede ser abandonado. Allí la priorización se fundamenta, de acuerdo a los diagnósticos de la realidad social dominante, en la necesidad de garantizar condiciones básicas de alimentación, así como asegurar mayores oportunidades a la niñez y adolescencia que habita en asentamientos urbanos marginales, con altos índices de inseguridad y violencia.

En todas estas decisiones de priorización social y territorial, la familia es definida como el sujeto de la política social y, por lo mismo, eso implica e incluye al conjunto de sus miembros. De tal modo que los programas sociales que se impulsan, las transferencias monetarias y en especie que se entregan, así como las inversiones sociales que se llevan a cabo, terminan por beneficiar efectivamente a los segmentos más vulnerables de la sociedad: la infancia y adolescencia, las mujeres y los adultos mayores.



La mayor parte de los programas sociales se relacionan con las familias a través de las mujeres, como cabeza de hogar, siendo éstas el vínculo del Estado con el núcleo familiar.

Son las mujeres las que mayormente garantizan que las transferencias monetarias que reciben las familias se gasten en sus necesidades básicas, o que los alimentos que reciben se distribuyan equitativamente en todos los miembros del hogar. Son las madres en todos estos hogares las que se hacen personalmente responsables de la asistencia de sus hijos a las escuelas y a los controles de salud.

Y por ser las mujeres las que administran y organizan la mayoría de los recursos que el Estado transfiere a las familias, no sólo prestan un servicio a todos los miembros del hogar, sino que además logran adquirir habilidades que permiten su propio desarrollo y empoderamiento, cuestión no menor en un país donde la violencia contra la mujer, la afectación de sus derechos básicos y la desigual posibilidad de contar con oportunidades de desarrollo tienen una lamentable expresión, tanto a nivel cotidiano como estadístico.

Como se advierte, la priorización social presente en estas orientaciones de política social tiene el propósito de abordar las inequidades materiales que se viven en la pobreza y otras dimensiones de la desigualdad, las que están presentes por condiciones de edad, de género y étnicas.

A su vez, la priorización territorial, junto a proponerse acercar el esfuerzo inversor estatal a las zonas de mayor marginalidad y precariedad, tiene la intención de comenzar a incidir en las históricas desigualdades urbano-rurales.

2.2. Sectores involucrados y Programas Sociales.

En el propósito de avanzar en la cohesión social, se han visto involucrados casi la totalidad de los organismos gubernamentales. Sin embargo, el mayor esfuerzo está radicado en los ministerios, secretarías y fondos sociales que mayor incidencia tienen en las políticas de desarrollo social, como vimos a propósito de la composición del Consejo de Cohesión Social. Con distintos órdenes de magnitud y significado, son éstas las entidades responsables de los programas e inversiones más importantes, que se desarrollaron durante todo el período de gobierno.

El menú de instrumentos de reducción y lucha contra la pobreza se concentra en un conjunto de Programas Sociales específicos, complementados con una serie de estrategias de trabajo, con metas puntuales y concretas, en ambos casos.



En orden de clarificar las categorías, entendemos por *Programas Sociales* los mecanismos de intervención y acción concreta, sobre una población meta previamente determinada que requiere de una prestación y/o atención puntual, sobre la cual se aplican los procedimientos y normas creadas al efecto; su finalidad es, en todos los casos, mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Ahondando, cuentan con un andamiaje legal y procedimental, con un ente rector que absorbe su existencia y funcionamiento cotidiano, estructuras presupuestarias, entre otros aspectos relativos a su creciente institucionalización.

Los Programas, por su propia naturaleza, son funcionales y sostenibles en tanto y en cuanto articulan esfuerzos colectivos (interinstitucionales e intersectoriales), apelando a líneas compartidas de metas y objetivos, a la coordinación entre diferentes niveles de Gobierno (Nacional y Locales), Sociedad Civil y población atendida; otro tanto sucede con la articulación y armonización de los esfuerzos técnicos e inversiones en los territorios y el soporte financiero (máxime teniendo una brecha profunda entre necesidades sociales a atender y recursos disponibles).

En todo caso, evitar duplicidades en las acciones públicas es siempre un método de optimización de recursos, aumentando la posibilidad de llevar a cabo acciones que originalmente no eran posibles; el diálogo y la comunicación de las instituciones, en ese sentido, permite conocer qué está haciendo cada quien y armonizarse con el conjunto.

En esa línea deductiva, los Programas Presidenciales que dan cuerpo a la Política Social con orientación de Cohesión Social, son:

PROGRAMA
1. <i>MI FAMILIA PROGRESA</i>
2. <i>ESCUELAS ABIERTAS</i>
3. <i>BOLSAS SOLIDARIAS</i>
4. <i>BECAS SOLIDARIAS</i>
5. <i>COMEDORES SOLIDARIOS</i>
6. <i>TODOS LISTOS YA</i>
7. <i>SERVICIO CÍVICO</i>

Formulando una breve descripción de cada uno de ellos, podemos decir:



A- Mi Familia Progresa –MIFAPRO-: Programa de transferencias monetarias condicionadas, orientado a brindar apoyo financiero a las familias en situación de pobreza extrema y pobreza. Busca mejorar las posibilidades de acceso a los servicios de educación, salud preventiva y nutricional, con enfoque de acumulación de capital humano en la niñez y juventud, estimulando la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

MIFAPRO ha permitido las mayores innovaciones de diseño, gestión e instrumentos en materia social para Guatemala, poniendo al país en sintonía con los esfuerzos similares de otros países latinoamericanos. Al año 2010, un total de 17 países latinoamericanos han desarrollado programas de transferencias monetarias condicionadas, con una cobertura estimada de 20 millones de familias y 100 millones de personas⁹.

Combinando transferencias monetarias directas a los hogares, sujetas al cumplimiento de la asistencia de los niños al sistema educativo y a los controles de salud para madres y niños, estos programas han logrado que las políticas sociales lleguen precisamente a quienes las necesitan, a las familias de mayor pobreza, con importantes impactos en la reducción de la pobreza de los respectivos países y con notorios mejoramientos en los indicadores de educación y salud.

MIFAPRO se inscribe en estas experiencias, muchas de las cuales tienen varios años de desarrollo y cuyos recorridos han permitido que los países que van incorporando esta modalidad de lucha contra la pobreza, se alimenten de las experiencias acumuladas.

Cabe destacar que, si bien su incorporación es de las más recientes y muy posterior a la gran mayoría de los programas de transferencias condicionadas de América Latina, MIFAPRO destaca por la velocidad con que ha logrado implementarse, la masividad que ha alcanzado, la calidad de los instrumentos de selección de beneficiarios (los que han permitido asegurar que las familias incorporadas respondan a los requisitos de elegibilidad: familias con niños entre 0 y 15 años, de municipios pobres seleccionados) y el logro de impactos inmediatos evaluables¹⁰.

⁹ CEPAL. *La Hora de la Igualdad*. 2010.

¹⁰ Lavina, L. y M. Székely. *Ejercicio de Apreciación Sustantiva. Mi Familia Progresa, MIFAPRO*. PNUD Guatemala, julio 2011.



Como es normal en este tipo de programas, MIFAPRO (con una relevante magnitud de cobertura) condiciona la entrega de los subsidios monetarios al cumplimiento de obligaciones familiares en materia de educación y salud, obligando al Estado, a la par, a garantizar la oferta de los referidos servicios públicos. Esto profundiza la urgencia por intensificar y fortalecer las políticas de educación y salud, generando un círculo virtuoso con estímulos múltiples para el mismo fin.

En rigor, el vigoroso rol que han estado desempeñando los Ministerios de Educación y Salud es el resultado del esfuerzo de coordinación que, auspiciado por el Consejo de Cohesión Social, se articula en torno a la estrategia de protección social planteada.

A octubre 2011, el Programa está presente en 307 municipios de Guatemala, con una cobertura efectiva de 887,152 familias, con menores de edad entre 0 y 15 años (los que suman un total de 2.415,459 niñas y niños). En sólo dos años de ejecución, la cobertura oscila por el 22.6% del total de la población y, aproximadamente, al 45% de aquélla en situación de pobreza¹¹.

Dichas familias, a través de las mujeres, reciben un subsidio monetario mensual – pagado en forma bimensual- equivalente a US\$ 36, comprometiendo la asistencia escolar de sus hijos y a los controles de salud (para madres e hijos).

Si bien la transferencia monetaria es relativamente baja (comparada con otros programas similares), actúa como un factor de mitigación de la pobreza de ingresos de estos hogares ubicados en zonas rurales, en su mayoría de comunidades indígenas.

Sin embargo, el mayor impacto es el que se logra con el condicionamiento de dichas transferencias y que han forzado al Estado a invertir en educación y salud, para que se puedan cumplir las corresponsabilidades por parte de las familias. Es así que, en la actualidad, el 56.2% del incremento de cobertura en educación preescolar y primaria de Guatemala es atribuible a los niños y niñas de MIFAPRO, así como las familias de este programa son las que explican el 30% del incremento

¹¹ Lavina L. y M. Székey, *op.cit.* 2011.



en la cobertura de los servicios de salud¹².

De lejos, MIFAPRO es el programa más ambicioso de la política de cohesión social, pero no es el único.

B- ESCUELAS ABIERTAS: Este programa está destinado a la generación de espacios para que la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas usen adecuada y constructivamente su tiempo libre durante los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.

De esa forma, proporciona a las y los jóvenes guatemaltecos herramientas novedosas que les permitan su desarrollo como personas, brindando alternativas viables ante su situación de pobreza, violencia, delincuencia, exclusión, falta de educación y de oportunidades.

Su avance y cobertura es relevante, dado que ha logrado atender y beneficiar a 274,300 jóvenes, a través de una red territorialmente dispersa de 220 Escuelas Abiertas, en 156 municipios, puestas a funcionar a lo largo del periodo de gobierno.

C- BOLSA SOLIDARIA: El programa ofrece a familias guatemaltecas que viven en pobreza y extrema pobreza, previamente seleccionadas por un censo específico realizado en las zonas urbano marginales priorizadas, una bolsa de alimentos en forma periódica, como complemento nutricional. Apunta a mejorar las condiciones de vida, exigiendo además la participación de las familias atendidas en capacitaciones relativas a temas de desarrollo comunitario y otros (salud, nutrición e iniciativas productivas, seguridad ciudadana, medio ambiente).

Su objetivo primordial es aliviar las necesidades nutricionales de niñas y niños, madres en etapa de lactancia y adultos mayores, como foco de acción; 353.978 familias se han beneficiado con un paquete mensual de productos básicos, para una familia promedio de 5 miembros.

D- BECAS SOLIDARIAS: El programa tiene el objetivo de proveer de oportunidades a niños y jóvenes en pobreza o pobreza extrema, a través de la entrega de un subsidio monetario que garantice y posibilite su presencia en el sistema escolar, con el objeto de que puedan desarrollar habilidades que les permitan mejorar sus

¹² Información aportada por el Consejo de Cohesión Social.



condiciones de inserción laboral. Las becas se encuentran divididas en dos componentes:

ESCOLARIZADAS: tienen como objetivo el otorgamiento de becas para inicio, continuación o culminación de estudios de nivel medio y superior (universitario).

BECAS EMPLEO: permiten a los jóvenes culminar estudios en carreras técnicas, en coordinación con la iniciativa privada, para una mejor inserción laboral en forma automática.

E- COMEDORES SOLIDARIOS: Es un Programa creado para contrarrestar los problemas nutricionales de la población urbana más vulnerable (pobre y pobre extrema), que funciona ubicando comedores en puntos estratégicos de las ciudades más pobladas del país, para brindar dos tiempos de comida balanceados, en condiciones de higiene y a precios accesibles. Su población meta son madres y niñas/niños en pobreza, indigentes, personas de tercera edad, estudiantes y trabajadores con bajos ingresos, quienes son atendidos en un ambiente digno.

El programa distribuye un promedio de 12.100 raciones diarias de alimentos, con soporte adecuado nutricional y a precio subsidiado, mientras proporciona asistencia médica en los mismos recintos, a quienes la necesiten.

F- TODOS LISTOS YA: El objetivo general del programa es promover las capacidades musicales y artísticas en la niñez y juventud, a través de la práctica musical, que los aparte del riesgo y vulnerabilidad social, proveyendo a la par una posible herramienta de mejor inserción laboral. En otras palabras, se orienta a desarrollar un sistema de aprendizaje musical, con pertinencia pedagógica apropiada a la diversidad cultural guatemalteca.

G- SERVICIO CÍVICO: Programa destinado a la promoción del desarrollo social, la generación de oportunidades de vida y la capacitación en temas y/o experiencias específicas para la juventud nacional, en un marco orientador de respeto y promoción de los Derechos Humanos, la igualdad y el reconocimiento de la diversidad cultural de Guatemala. Se desarrolla en dos vertientes: *servicio militar y social*; durante 2011, se llevó a cabo la experiencia piloto, para dejar sentadas las bases del crecimiento del programa -en cobertura-. Además, permite el conocimiento empírico de la realidad nacional, desde una aproximación solidaria y de prestación de servicios concretos.



A los programas presidenciales, se suman los sectoriales, preexistentes en las instituciones relacionadas con la materia social. De esa cuenta, las Secretarías de la Presidencia tienen mecanismos de atención a tercera edad, primera infancia, personas con capacidades diferentes, en situaciones de enfermedad, por mencionar algunos ejemplos.

Las estrategias, en cambio, responden a espacios de coordinación interinstitucional en su más pura expresión, apuntando a la colectivización de los esfuerzos de las instituciones relacionadas con alguna problemática que se estimó como prioridad política, a través de la instrumentación de caminos compartidos de trabajo, de inversión y atención, con la finalidad de beneficiar a cierta población particularmente afectada.

Las estrategias establecidas, a las cuales el Consejo ha dado seguimiento, son:

ESTRATEGIAS	BREVE DESCRIPCIÓN
1. COHESIÓN SOCIAL URBANO	<i>Estrategia de acción en áreas urbano-marginales, que busca atender a la población sujeta a riesgos derivados de la violencia, la falta de oportunidades, la carencia de infraestructura y de espacios públicos adecuados. Entre otras acciones, incluye la introducción de agua potable, electricidad, drenajes, áreas recreativas/deportivas, entre otras.</i>
2. RECONSTRUCCIÓN	<i>Mecanismo interinstitucional de apoyo a las familias</i>



	<i>afectadas por desastres socio-naturales, en particular en la reposición o acceso a vivienda digna, de los servicios básicos, en la reparación de infraestructura vial y conectividad de los territorios, entre otros aspectos. Cubre sucesos tales como la Tormenta Stan, DT16 o Agatha.</i>
3. AGUA FUENTE DE PAZ	<i>Espacio de coordinación para la inversión en sistema de agua potable y saneamiento, en el marco de la relación entre acceso a agua segura y desarrollo humano; de cobertura nacional.</i>
4. TODOS JUNTOS POR EL LAGO	<i>Esquema de tratamiento y atención de las cuencas priorizadas, con enfoque de salvataje ambiental, que implica infraestructura de saneamiento, reforestación, conservación de suelos, protección del entorno, reciclaje, desarrollo de alternativas eco amigables de producción, entre otros aspectos. Se han trabajado las cuencas de los Lagos de Atitlán, Amatitlán y Petén Itzá.</i>
5. MI COMUNIDAD PRODUCE	<i>Brazo de impulso productivo de la estrategia de protección social. Se basa en la identificación de micro y pequeños proyectos productivos, capacitación y asistencia técnica a actores económicos locales, otorgamiento de microcréditos, entre otros. Se prioriza otorgar la atención a Jefas de Hogar.</i>
6. RUB	<i>Registro Único de beneficiarios que integra la población atendida por los programas presidenciales y sectoriales, orientado a la disposición de datos que permitan conocer el grado de articulación entre los diversos programas y estrategias sociales, de forma tal que pueda tenerse una lectura integral. Su objeto es contar con mecanismos de generación de información en tiempo real para elevar la calidad de la información en la toma de decisiones en materia de política social.</i>

2.3 Acción intersectorial: Agenda de Políticas Sociales, funcionando en forma coordinada y simultánea, hacia un mismo fin.

El esquema de trabajo en materia social basado en una plataforma integrada de facilitación de la acción interinstitucional, destaca como fundamentales a los Ministerios de Educación y Salud. De ellos depende el ejercicio de dos derechos esenciales, los que



están a la base del ejercicio de los demás, de sus oportunidades y de la generación de sus capacidades: acceso gratuito a los servicios públicos de salud y educación, con calidad, cobertura territorial y pertinencia cultural.

En el caso del Ministerio de Educación, las inversiones realizadas han permitido contar con 3.640 aulas nuevas, dar mantenimiento y recuperar 2.226 escuelas y construir 207 nuevos establecimientos educativos. A lo anterior, hay que sumar el equipamiento asociado, como es el caso de un millón de escritorios entregados. Asimismo, la incorporación de 49.454 nuevos maestros al sistema público de educación¹³.

Si a lo anterior añadimos que el mandato constitucional incumplido de gratuidad educacional se convirtió en una disposición efectiva, tenemos claras las bases de un aumento de cobertura y de mejoramiento de los accesos al sistema educacional para los niños y niñas de las zonas y hogares de mayor pobreza.

Todo esto ha permitido universalizar la educación primaria, incrementar la educación preescolar (4 y 5 años de edad) y subir parcialmente la educación secundaria (básica y diversificada) que, en todo caso, sigue aún siendo muy baja¹⁴, pues el programa de Becas Solidarias -destinado a prolongar la escolaridad de los niños más pobres egresados de la educación primaria- ha tenido un desempeño limitado y de escasa cobertura, siendo estratégico actuar en su ampliación y fortalecimiento¹⁵.

El Ministerio de Salud, a su vez, aporta en el período 546 nuevos puestos y centros de salud, habiendo remozado un total de 518 puestos de salud en áreas rurales. Con la habilitación de 181 centros de atención permanente de partos, que institucionalizan la atención de partos en zonas muy precarias, se aborda una de las causas más graves de la mortalidad materno-infantil.

¹³ Información aportada por el Consejo de Cohesión Social, 2011.

¹⁴ El año 2010, último año del que se tiene el registro completo de cobertura escolar, la educación preescolar alcanza al 54.4%; la enseñanza primaria el 95.5%, la enseñanza básica el 42.2% y la diversificada solamente el 22.1% (Gobierno de Guatemala. **Informe Presidencial** 2010).

¹⁵ 25,547 becas escolares a septiembre 2011 (Consejo de Cohesión Social).



Todo lo anterior implica, adicionalmente, sumar 6.144 nuevos funcionarios de salud para dar atención en estos centros. Y, gracias a la adquisición de 375 ambulancias y 22 clínicas móviles, se logró atender a 268.617 pacientes en poblados carentes de centros médicos.

Desde la lectura territorial, podemos decir que a través de las inversiones sociales en general y tras la ampliación de cobertura de los programas presidenciales en particular, el Estado ha llegado a zonas donde era desconocido en materia social, posibilitando la prestación de servicios públicos esenciales a población que nunca antes había tenido acceso. Es decir, se trató de un aterrizaje en los territorios, con claras consecuencias a nivel local, que permite el tejido de una red nunca antes vista, con posibilidades prometedoras en la reducción de la pobreza, la configuración del perfil del ejercicio de derechos ciudadanos y el desarrollo local, sobre perspectivas de capital humano.

Se desarrolló adicionalmente una campaña de cloración del agua, a la que se suma el Programa Agua Fuente de Paz, que prioriza a las poblaciones rurales sin agua potable, para enfrentar la morbilidad derivada¹⁶.

Ahora bien, este despegue de las políticas sociales -de educación y salud- y su adecuada focalización social y territorial, se debe en gran medida a la puesta en marcha del programa social más ambicioso que ha desarrollado Guatemala en su historia, MIFAPRO (ya referido).

Existe una multiplicidad de otros programas sociales, en general de menor escala; en su mayoría, son programas sociales tradicionales, que se destinan a grupos vulnerables específicos, para propósitos acotados y cuyos impactos son, por lo mismo, limitados. No obstante, juegan un papel en un país en que las dimensiones de la pobreza y la exclusión son muy grandes y en donde las características que ésta adquiere en las áreas urbanas son de alta complejidad. Se trata de aproximadamente una veintena de programas a cargo de las Secretarías de Obras Sociales de la esposa del Presidente de la República y de la de Bienestar Social, radicadas en la Presidencia.

2.4. Instrumentos de selección, registro, monitoreo y evaluación: por una gestión social transparente, técnicamente sostenible y equitativa.

¹⁶ Información aportada por el Consejo de Cohesión Social.



El proceso de fortalecimiento de las políticas sociales promovido por el Consejo de Cohesión Social, ha implicado un incremento de recursos e innovación en los programas sociales, así como una importante experiencia de acción interinstitucional. Además, -como se señalaba previamente- ha logrado avances en la línea de la modernización y profesionalización de la gestión social pública.

En este proceso, juegan un papel destacado las nuevas metodologías e instrumentos que se desarrollan para la selección de beneficiarios y de las áreas territoriales priorizadas, para consolidar un registro de usuarios del sistema de cohesión social, cuya meta es dar seguimiento a la ejecución de programas y evaluar sus impactos esperados.

Instrumentos todos que van en la línea de una gestión social orientada a resultados, transparente, sujeta a control y escrutinio social y político, que asegure que el gasto social sea progresivo y no regresivo, orientando más a los que menos tienen.

Es así que se cuenta con los Mapas de Pobreza, expresiones cartográficas trabajadas sobre ENCOVI 2006, que permiten identificar y enlistar los municipios, en orden decreciente del más al menos afectado por pobreza y pobreza extremas. La focalización territorial cuenta con información objetiva, de base estadística y analítica, que permite que la decisión de priorización territorial descansa en criterios de público conocimiento y escrutinio¹⁷.

De la misma manera, el registro de familias que permite identificarlas (Registro Único de Beneficiarios de los Programas Sociales y Sectoriales priorizados), con datos de ingresos, condiciones de vivienda, tamaño y composición familiar, situación laboral, educacional y sanitaria, entre otras, permite contar con información comparable de familias, para la selección de éstas a los beneficios y programas sociales.

Del mismo modo, el análisis de estos datos reportados por las fichas familiares captadas y llenadas por cada proceso de selección en cada programa, permite la priorización por afectación del fenómeno de las mismas (según los niveles de pobreza, por supuesto).

Este verdadero censo de la pobreza, que se va actualizando por secciones, en temporalidades muy cortas, es el instrumento que permite la focalización por perfil socio económico de la utilización de los recursos de inversión social del Estado, terminando con el uso clientelar de los beneficios públicos y evitando, así, la discrecionalidad de las

¹⁷ Para ampliaciones, véase Mapas de Pobreza, SEGEPLAN, Presidencia de la República de Guatemala, 2007.



decisiones sobre el destino y caracteres de las políticas sociales. Esta metodología es la mejor garantía para impedir el proselitismo político con las políticas públicas y con la lucha contra la pobreza.

Con toda la información recabada a través de estas fichas de familia y la información de usuarios de los ministerios y servicios, se está terminando de elaborar un sistema de registro de usuarios, que pondrá en línea a todos los servicios públicos, en relación a los beneficiarios.

A través de este registro, se identificará a los usuarios de todos los servicios y programas, contando con información sobre la totalidad de las prestaciones que recibe cada núcleo familiar. Aparte de las ventajas indudables que este instrumento de información social proporcionará acerca de las prestaciones sociales y sus usuarios, tiene otro efecto altamente deseable en la lógica de la cohesión social, tal es la constitución de ciudadanía: cada uno de los usuarios de las políticas sociales debe contar con su identificación civil, pues con esa identificación se codifica su ingreso al sistema. Disponer de esa identificación es lo que finalmente expresa la condición más básica de ciudadanía: la de estar identificado y registrado como ciudadana o ciudadano del país, con los derechos que ello implica y que, además, habilita para la ciudadanía política.

Finalmente, la instauración de un proceso de monitoreo para dar seguimiento a los compromisos de metas y plazos de cada uno de los programas de cohesión social, así como los estudios de base para efectuar el análisis del impacto -a lo largo del tiempo- de los programas en curso, son otros de los importantes avances metodológicos e instrumentales, cuyo efecto es asegurar la eficiencia de las políticas sociales, así como su eficacia, medida en los resultados esperados de reducción de la pobreza y mayor igualdad de oportunidades.

Mientras el proceso de monitoreo y seguimiento es un incentivo para elevar los niveles de eficiencia de la gestión pública, los estudios de evaluación de desempeño e impacto sirven al propósito de aumentar la eficacia de las políticas sociales. En ambos casos, la información debe ser pública, para que la ciudadanía (los propios usuarios, organismos no gubernamentales, universidades y centros de estudios, entre otros) y los actores políticos que tienen responsabilidades fiscalizadoras (Diputados) puedan ejercer control y participar activamente de las decisiones de políticas públicas en Guatemala.



IV. Desafíos en materia de Política Social: reflexiones en torno al desarrollo.

No obstante los avances logrados en los últimos años, Guatemala sigue presentando déficits importantes en el plano económico y social. La pobreza, la desigualdad y la exclusión social permanecen entre los niveles más elevados de América Latina, siendo resultado de una larga historia de falta de dinamismo económico, baja inversión en capital humano, insuficiencia de recursos fiscales, elevado crecimiento demográfico y discriminación social extendida, entre otros factores.

Esta amalgama de factores ha estado presente por largo tiempo, privando a Guatemala de las oportunidades que brinda el desarrollo. Por su naturaleza y envergadura, la superación de estos problemas trasciende a las políticas que puede realizar un solo gobierno. A tal respecto, los esfuerzos realizados durante la última administración representan avances importantes y necesarios, que deben tener una línea de continuidad a futuro, para que sean plenamente efectivos. De esta manera, se requiere acordar políticas de Estado que aseguren medidas de largo plazo para el desarrollo.

La opción de “*no innovar*” respecto del pasado, ya no es una alternativa viable. Sobre el país pende hoy la amenaza de la inseguridad y del crimen organizado, que requieren ser contenidos para evitar que Guatemala sea absorbida por una espiral descendente, de difícil retorno. El desarrollo incluyente debe ofrecer oportunidades de integración a los grupos marginados y contribuir a la generación de capital social, para combatir la anomia.



El logro de la inclusión social ya no es sólo un imperativo moral, sino que se convierte en un eje que viabiliza una sociedad guatemalteca diferente del futuro.

4.1 Los desafíos del crecimiento económico.

Guatemala es el país más poblado de Centro América¹⁸, aportando una tercera parte del total de habitantes. Es también la mayor economía de esta región, con un Producto Interno Bruto (PIB) de 41,178 millones de dólares, seguido a considerable distancia por Costa Rica con 35,789 millones de dólares (cifras para 2010, según Balance Económico de la Cepal).

Sin embargo, Guatemala no destaca en términos de la disponibilidad de bienes y servicios por habitante. Su producto per cápita asciende sólo a US\$ 2,859.6 en el año 2009 y según el Panorama Social de Cepal 2010. Esta cifra le sitúa en el lugar 15 de un total de 20 países de América Latina (superando solamente a Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua y Haití). Si se consideran las estadísticas de producto per cápita corregidas por paridad de compra del Banco Mundial, se tiene que Guatemala pasa a ocupar el lugar 16 de América Latina. El nivel de vida así medido es una tercera parte respecto a Argentina, México, Chile o Uruguay.

La economía no muestra el suficiente dinamismo para revertir tal estado de situación. La tasa de crecimiento económico del producto per cápita en la década de los 2000 alcanzó a tan sólo un 0,91%, como promedio anual. Ello no es un buen resultado, puesto que a ese ritmo de crecimiento le tomaría 77 años al país duplicar su ingreso per cápita, y así alcanzar el nivel de vida que tienen hoy día Perú o Ecuador. En cambio, para lograr el nivel de vida de Chile o Uruguay en la actualidad, tendrían que transcurrir 121 años con la actual tasa de crecimiento. Claramente, se trata de un ritmo de crecimiento muy por debajo de las aspiraciones de desarrollo que tiene la sociedad guatemalteca.

La baja tasa de crecimiento de los años 2000 estuvo influenciada por la crisis financiera internacional, la cual afectó el desempeño de las economías mundiales, sumando los desastres naturales que golpean particularmente a Guatemala y a otros países de la

¹⁸ Centro América incluye a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.



región. De hecho, la tasa de crecimiento económico que presentó Guatemala fue mucho más baja que la media de América Latina, la cual ascendió a un 1,82% promedio anual. Mayor distancia aún existe respecto de las economías que presentaron un alto dinamismo en estos años, como Panamá y Perú, las que crecieron más del doble que el promedio de la región, y cuatro veces más rápido que Guatemala.

No es propósito de este texto profundizar en el conjunto de causas que pueden explicar un bajo crecimiento económico, puesto que éste resulta de una compleja combinación de procesos, interrelacionados entre sí. No obstante, hay dos factores de gran importancia para el desarrollo económico, centrales en la agenda de política social, puesto que están íntimamente relacionadas con el desarrollo humano (en términos de superación de la pobreza e impulso a la inclusión social): el **crecimiento demográfico y la inversión de capital humano**.

4.2 Breve perfil demográfico.

Guatemala exhibe, por lejos, la mayor tasa de crecimiento demográfico de toda América Latina, con una media anual de 2,46% en el quinquenio 2005-2010, seguida a considerable distancia por Paraguay con un 1,80%, siendo el promedio de la región 1,15%. Si la población de Guatemala siguiera creciendo a este ritmo, tomaría sólo 28 años duplicar el número de habitantes, pasando de catorce a veintiocho millones. En cambio, si creciera a la media de América Latina, demoraría 47 años.

El escenario de rápido crecimiento demográfico es perfectamente posible, si se considera que la actual tasa se ha mantenido estable en los últimos 20 años. Ello podría no ser muy sorprendente, sino fuera porque prácticamente todos los demás países de América Latina han registrado importantes bajas en sus tasas durante este período. De hecho, hace 20 años la media anual del crecimiento demográfico de la región ascendía a un 2,12%, mientras que hoy es el citado 1,15%. Guatemala es, a estos efectos, un caso excepcional.

Una elevada tasa de crecimiento de la población tiene varios efectos negativos en términos de desarrollo. En el plano económico, significa que el país debe efectuar un esfuerzo enorme para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios por habitante. A modo de ejemplo, si Guatemala exhibiera el crecimiento demográfico promedio de América Latina, podría haber logrado una tasa de expansión del producto per cápita



similar al obtenido por la región durante los años 2000, en vez de la mitad registrada.

En el plano social, una elevada tasa de crecimiento demográfico dificulta enormemente las oportunidades de desarrollo de las familias de menores recursos y, por tanto, la superación de la pobreza y el avance en la inclusión social. Para efectos del análisis, resulta más ilustrativo referir a la tasa de fecundidad o promedio de hijos que tiene una mujer en su vida fértil. Esta es la variable que subyace detrás de la dinámica presentada por la tasa de crecimiento de la población en Guatemala; también importan la tasa de mortalidad y la de emigración, siendo ambas factores de segunda importancia en el caso guatemalteco.

Actualmente una mujer en Guatemala tiene 4,15 hijos, en promedio, durante su vida fértil. Esta cifra está muy por encima del promedio latinoamericano de 2,5 hijos por mujer, y aún mucho más de países como Costa Rica, Brasil o Chile que están por bajo 2 hijos por mujer (Panorama Social de Cepal, 2010). Como por regla general la tasa de fecundidad es más elevada en los sectores pobres, se puede asumir para efectos interpretativos que una mujer pobre en Guatemala tiene, fácilmente, cinco o seis hijos en promedio, descontados aquellos que mueren en el primer año de vida. Es claro que las oportunidades de desarrollo que tiene una familia pobre, con cinco o seis hijos, son mucho más restringidas que una con 2 o 3. La primera familia tiene desventajas evidentes en términos de la disponibilidad de alimentos y otros bienes de primera necesidad por cada miembro del hogar, en materia de los recursos requeridos para la formación de capital humano de cada hijo, del tiempo que demanda el cuidado de los menores, las oportunidades para la inserción laboral de las madres, entre otros factores.

Por último, una elevada tasa de crecimiento poblacional tiene también efectos sobre la estructura de edades de la población, creando una pirámide de muy ancha base en las edades más jóvenes. La consecuencia es una considerable presión sobre el producto de la fuerza de trabajo, puesto que por cada ocupado hay un mayor número de personas que atender económicamente.

4.3 Los recursos humanos: necesidad de la profundización de la Persona como centro de la agenda de políticas sociales.

Tanto o más desventajosa que la situación demográfica es el estado de los recursos humanos que presenta Guatemala, cuyos indicadores de educación, salud y nutrición figuran entre los más rezagados de América Latina. Estas dimensiones son fines en sí



mismas, en cuanto constituyentes del desarrollo humano que posibilitan que las personas puedan vivir vidas más largas, integrales y satisfactorias. También son necesarias para viabilizar el desarrollo económico y social de los países.

El crecimiento de las economías depende crucialmente del capital humano de sus poblaciones; esto es, del nivel de competencias que tienen las personas para insertarse productivamente en el mercado del trabajo o en actividades de emprendimiento. Asimismo, se trata de una condición necesaria para superar la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Uno de los principales rezagos que en la materia presenta Guatemala es su sistema educativo. Actualmente la tasa de analfabetismo se eleva a un 28,2% de la población adulta (mayor de 15 años), situando a Guatemala en el lugar 18 de 20 en la región latinoamericana y superando sólo a Nicaragua y Haití. Este elevadísimo porcentaje de la población que no sabe leer ni escribir refleja un déficit histórico en cuanto cobertura educacional, puesto que es probable que la mayor parte de esa población no haya pasado nunca por la escuela primaria, ni que haya sido sujeto de programas remediales en su edad adulta. En la misma dirección apunta el indicador de años promedio de escolaridad cursado por la población adulta (25-59), el cual alcanza tan solo a 4,7 años y es el nivel más bajo de América Latina, descontando a Haití para el cual no se cuenta con información. En esa línea, la intertemporalidad de las transferencias monetarias condicionadas, de los programas de alfabetización que figuran en las corresponsabilidades de los diversos programas y la gratuidad real de la educación pública, son condiciones para mantener los avances reportados en los últimos años y permitir cambios reales en los indicadores nacionales.

Adicionalmente, hay fuertes desigualdades territoriales, vinculadas a aspectos étnicos, y de género. La población adulta en áreas rurales ha cursado en promedio de 2,5 años de escolaridad, comparado con un promedio de 7,0 años de la población urbana. Por su parte, las mujeres han completado solo 2,9 años de escolaridad, significativamente por debajo de los hombres (5,2 años). Estas desigualdades se refuerzan entre sí, de modo que las mujeres rurales son el grupo más rezagado en cuanto su educación (2 años de escolaridad en promedio). Ello tiene un efecto doblemente negativo, puesto que a la situación de detrimento que a ellas les supone su falta de educación, se agrega la transmisión de estos déficits en la formación y crianza de los hijos.



El problema de la educación no se reduce a las generaciones adultas, sino que también afecta a las cohortes más jóvenes. Hacia el año 2006 se tenía que un 11% de la población entre 15 y 19 años nunca había ingresado a la escuela, un resultado que es holgadamente el peor de América Latina (con la excepción de Haití). El porcentaje que no egresó de la educación primaria, incluyendo a quienes no ingresaron a la escuela, asciende a un 30%, en la citada cohorte. Esta sigue siendo la peor cifra de América Latina y se sitúa a una distancia sideral de la exhibida por países como Costa Rica, Argentina, Chile o Uruguay, que reportan niveles inferiores al 2%.

También persisten las desigualdades territoriales y de género. El porcentaje de jóvenes que no egresa de la enseñanza primaria alcanzaba a un 45,6% en el área rural, más que duplicando la tasa urbana (18,4%). Asimismo, las mujeres son claramente discriminadas, puesto que un 35,5% no lograba egresar del nivel primario, comparado con un 26,5% de los hombres.

Los indicadores descritos tienen que haber mejorado sustancialmente en el período más reciente, por efecto del programa Mi Familia Progresá, el cual ha cubierto a casi una cuarta parte de la población, exigiendo la asistencia escolar de los menores (una de las condiciones para la entrega de la transferencia monetaria). La Encuesta de Condiciones de vida –ENCOVI-, en proceso de realización, permitirá cuantificar los impactos logrados¹⁹.

En materia de salud se cuenta con estadísticas de la esperanza de vida al nacer, que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, constituyen un indicador que informa razonablemente bien el estado de salud de las poblaciones. La estimación para el quinquenio 2005-2010 entrega un resultado de 70,2 años para Guatemala, un resultado que es mucho mejor al registrado veinte años atrás cuando la esperanza de vida era tan solo de 60,9 años. No obstante tales avances, Guatemala se sitúa a la cola de América Latina, ocupando el lugar 18 sobre un total de 20 (por sobre Bolivia y Haití). En cualquier caso, las brechas son relativamente menores si se considera que la esperanza de vida para el promedio latinoamericano es actualmente 73,5 años.

Otro indicador importante de salud es la tasa de mortalidad infantil, medida como el

¹⁹ La cobertura es la población atendida por el servicio social, en relación al total de población, en determinado tramo de edad. Las encuestas de este tipo, permiten conocer con relativa certeza la situación de las familias y sus cambios en el tiempo.



número de niños que mueren antes del primer año de vida, por cada 100.000 niños nacidos vivos. En el período 2005-2010 la referida tasa fue 30,1 en Guatemala, un mal resultado respecto del promedio latinoamericano (21,7), que le sitúa en el lugar 17 de 20 en la región. Hay que considerar que los países con mejores resultados de la región (Cuba y Chile) tienen una tasa de mortalidad infantil que es la sexta parte de la registrada por Guatemala.

4.4 Ocupación e ingresos del trabajo.

La situación del empleo en Guatemala se caracteriza por una elevada tasa de participación laboral y bajos niveles de desempleo, característicos de una economía altamente informal, acompañados de baja productividad e ingresos laborales reducidos.

El país presenta la mayor tasa de participación laboral masculina de la América Latina, con un 88% de los hombres de 15 y más años adscritos al mercado laboral. En cambio, la tasa de participación laboral de las mujeres es un 47%, similar al promedio latinoamericano. La elevada inserción laboral de los hombres refleja una muy alta presencia en el mercado del trabajo de grupos que, en otros países, tienen menor participación laboral, como son los jóvenes y adultos mayores. En Guatemala, un 80% de los hombres jóvenes entre 15 a 24 años trabaja o busca ocupación, así como un 84% de los hombres mayores de 60 años. Ello ocurre en el contexto de muy bajas coberturas de la enseñanza secundaria y de seguridad social. Más que haber una relación de causa y efecto bien determinada entre los factores citados, ellos se originan a la larga en una situación extendida de pobreza, así como de insuficiente presencia de políticas públicas enmarcadas en una agenda de desarrollo de mediano y largo plazo.

Solo un 3.5% de la fuerza laboral se encontraba desocupada en el año 2010, según la Encuesta de Empleo e Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas –INE–, cifra que es refrendada por encuestas de años anteriores. Este es un nivel de desempleo bajo, si se le compara con otros países cuya tasa de desocupación en un año normal puede ser fácilmente dos veces más alta. La explicación del bajo desempleo en Guatemala es la prevalencia de empleos informales y por cuenta propia, en los cuales la persona siempre puede estar ejerciendo algún trabajo, con diferentes niveles de intensidad y de ingresos, dependiendo de los ciclos de la economía. Alrededor de la mitad de los ocupados en el país son trabajadores por cuenta propia de baja calificación, a la vez que un porcentaje



significativo de los asalariados trabaja en micro empresas informales²⁰.

La mayoría de los trabajos son precarios y de baja productividad, originando ingresos laborales insuficientes para cubrir las necesidades básicas. La remuneración promedio de los asalariados en las áreas urbanas es igual a 2,8 veces la línea de pobreza, y en las áreas rurales, alcanza a 2,5 veces la línea de pobreza. En el caso de los trabajadores por cuenta propia (no profesionales) los respectivos cocientes son 3,7 y 2,6.

La línea de pobreza informa sobre el nivel de ingresos requerido para cubrir las necesidades básicas de una persona (siendo la línea rural más baja que la urbana). Si se considera que en un hogar pueden vivir en promedio 5.2 personas, entonces el ingreso promedio de un trabajador es claramente insuficiente para que la familia sea no pobre, requiriendo dos ingresos promedios para que se alcancen a cubrir las necesidades básicas.

A modo de comparación, podemos referir que en los países más desarrollados de la región, el ingreso promedio de un trabajador puede llegar a ser seis u ocho veces más alto que la línea de pobreza, siendo además hogares más reducidos en número de integrantes (cuatro o menos personas).

4.5 Pobreza y desigualdad.

Los bajos niveles de ingreso laboral están detrás de los elevados indicadores de pobreza y desigualdad en los accesos que caracterizan a la sociedad guatemalteca. A su vez, los ingresos laborales son determinados por el escaso desarrollo del capital humano, en paralelo a la baja productividad de las ocupaciones. En definitiva, todas estas variables son resultado de patrones históricos de subdesarrollo y exclusión social, que originan círculos de transmisión intergeneracional de la desigualdad, tanto económica como política, étnica y social.

De este modo, no es sorprendente que Guatemala presente una de las mayores tasas de pobreza de la región latinoamericana, abarcando un 55% de la población para 2006. Solo Paraguay, Honduras y Nicaragua exhiben tasas de pobreza tanto o más elevada, sin que

²⁰ En cambio, en economías donde la relación laboral es más formal y regulada, tiende a darse el resultado de la pérdida completa de un empleo, aumentando las estadísticas de desocupación.



existan datos para Haití. La pobreza golpea con especial fuerza a la población rural, puesto que dos de cada tres habitantes rurales vivía bajo condiciones de pobreza durante el año citado. En las zonas urbanas el porcentaje de pobreza es algo menor, pero siempre elevado en términos absolutos (42%). Eso sí, ha habido progresos en el tiempo si se considera que la tasa de pobreza hacia fines de los 80s bordeaba un 70% de la población.

La falta de una encuesta reciente de hogares impide conocer con certeza el impacto que han tenido los programas sociales de la actual administración sobre los indicadores de pobreza, cuestión que se resolverá al contar con la nueva ENCOVI.

Así también, Guatemala presenta la desigualdad de ingresos más elevada de la región, con un coeficiente de Gini del 58,5%. Nuevamente, un programa de transferencias condicionadas de tan amplia cobertura como MIFAPRO, ha tenido un impacto favorable sobre los niveles de desigualdad de ingresos, que podrá calibrarse al disponerse de nueva información estadística.

4.6 Baja capacidad de diseño y ejecución de las políticas públicas.

Los precarios niveles de capital humano de grandes grupos de la población guatemalteca son resultado directo de una escasa inversión social, cuyos niveles están entre los niveles más bajos de América Latina.

El gasto público social alcanzó en el período 2007/08 a US\$ 120 per cápita, que es uno de los más bajos de América Latina y supera solo al reportado por Nicaragua. Como el gasto expresado en términos absolutos (cantidad de dólares) es dependiente del nivel de ingreso de los países, puede ser más informativo referir el gasto como porcentaje del PIB de cada país. En tal caso se tiene que Guatemala en promedio entre 2007/08 se asignó un 4.5% del PIB para gasto público social, una cifra que sigue siendo muy baja, sólo mayor a Ecuador en la región.

Como consecuencia se tiene que el Estado de Guatemala invierte muy poco en educación salud y seguridad social. En estos casos, el porcentaje del PIB que se invierte socialmente está entre los más bajos de la región, ocupando el lugar penúltimo en cada uno.

La baja inversión social es reflejo de una muy reducida capacidad de recaudar impuestos



en Guatemala. En el 2008 el total de ingresos fiscales representó tan solo un 12% del PIB, cifra que se compara muy desfavorablemente con el promedio de la región (23.0% del PIB) y aún mucho más si la referencia fuesen los países desarrollados que presentan capacidades fiscales significativamente más altas que América Latina.

Esta baja capacidad del país compromete su inversión social y la provisión de los distintos bienes y servicios que son responsabilidad de los Estados, como son la infraestructura vial, la defensa, la seguridad ciudadana, entre otros. En este contexto, privilegiar una determinada dimensión se hace a costa de otras, las que ya están en un nivel muy desfavorecido.

El problema se agrava cuando se considera que gran parte de los recursos fiscales están legalmente comprometidos a usos específicos. Esta es una práctica de dudosa pertinencia porque resta grados de libertad a la política pública, y porque las más de las veces los recursos comprometidos favorecen a sectores que han demostrado tener mayor capacidad de presión para acceder a los recursos públicos.

4.7 Sostenibilidad financiera de la Política Social: pacto nacional para la superación de la pobreza y desigualdades.

Los avances registrados y la agenda pendiente en materia de Política Social, encuentra una condición de existencia en la disponibilidad financiera suficiente para sostener y ampliar las intervenciones y programas de la agenda social de políticas públicas. Si comenzamos la aproximación desde las cifras y el soporte estadístico, destaca que Guatemala –según datos de CEPAL– es el tercer país con la menor carga tributaria de América Latina, mostrando en 2010 10.5% con relación al PIB. Desde una lectura comparativa, es importante referir que el promedio del subcontinente es del 18.4% del PIB.

En síntesis, la perdurabilidad y la obtención de resultados en materia de protección social, parte de la generación de condiciones nacionales de diálogo y debate sobre la fiscalidad y el sostenimiento financiero de las diversas estrategias, tomando en cuenta el horizonte de un país inclusivo, con creciente desarrollo democrático y ejercicio de los derechos ciudadanos en todo su espectro, sobre el cual difícilmente haya divergencias. La revisión de la baja carga tributaria es, de esa cuenta, una premisa punto de partida de la



consolidación de cualquier estrategia de protección social; máxime, en Guatemala.

En paralelo, en la misma línea deductiva, se suma a la complejidad del análisis sobre la baja carga tributaria, el carácter fuertemente regresivo de la estructura tributaria actual y el elevado grado de rigidez del presupuesto público. La falta de equilibrio entre bases tributarias asociadas a manifestaciones directas o indirectas de la riqueza, termina afectando a los sectores más débiles de la economía nacional; en otras palabras, los sectores menos favorecidos e incluidos en esquemas de vida que permitan la satisfacción de sus necesidades básicas. Además, otro tanto puede decirse de la alta evasión tributaria registrada; en promedio, la evasión del IVA en América Latina se estima que ronda el 28%; para Guatemala, la cifra se ubica en el 37,5%. En el caso de los impuestos a la renta, la evasión estimada regional oscila alrededor del 51,4%; para el caso de Guatemala, se calcula alrededor del 63,7%.

Sintetizando, el Pacto Fiscal se transforma en una necesidad estratégica, no visto como una discusión meramente fiscal, sino que asociado a la idea de *país deseado*, como meta, desde la inclusión de los amplios contingentes de población que hoy se ven privados de las ventajas derivadas del desarrollo y las oportunidades de vida digna.

